

מדיניות אכיפה רישוי עסקים

מועצה מקומית תעשייתית מגדל תפן

מבוא

א. כללי

1. מועצה מקומית תעשייתית מגדל תפן הינה מועצה מקומית ייחודית, שכן אין בה מתחמי מגורים והיא מאופיינת כולה כמרחב תעשייתי הכולל מפעלים, עסקים, מוקדי ייצור, אחסנה, שירותים תפעוליים, מתקן טיפול בשפכים (מט"ש).
שטח השיפוט של המועצה הינו כ-2,700 דונם ופועלים בו 75 עסקים, רובם טעוני רישוי לפי החוק ותקנותיו.
בהיותה מועצה תעשייתית, רישוי עסקים הינו מתחומי הליבה המרכזיים של המועצה. המועצה רואה בתחום רישוי העסקים, כלי לשיפור איכות העסקים וזרז לפיתוחם וגדילתם, תוך שמירה על בטחון ושלוש המועסקים באותם עסקים והמבקרים בהם, שמירה על הסדר הציבורי והקפדה על איכות הסביבה בתחום המועצה ובסביבתה.
המועצה מבקשת, בראש ובראשונה, לסייע לעסקים טעוני רישוי בתחומה לקבל רישיון עסק בהתאם להוראות דיני הרישוי. במקביל תפעל המועצה כנגד עסקים טעוני רישוי שאינם עומדים בהוראות דיני הרישוי, בהפעלת כלי האכיפה העומדים לרשותה מכוח דיני הרישוי.
3. מסמך זה נועד לקדם אכיפה סדורה, שוויונית עקבית וידועה לציבור של דיני הרישוי, במטרה לעודד בעלי ומנהלי עסקים לפעול לרישוי עסקיהם, לצמצם פערי רישוי ולחזק את ההסדרה והאכיפה.

ב. הגדרות

4. בנוהל זה תהיינה למושגים שלהלן הפרשנות המפורטת לצידם:
"אכיפה" - פתיחה בחקירה, הגשת כתב אישום, הטלת קנס, קנס מנהלי או עיצום כספי, הוצאת צווים (מנהלי או שיפוטי) וכן מסירת דרישה לתיקון ליקויים, לפי העניין לגבי הפרה או עבירה לפי החוק.
"דוח ליקויים" - כמשמעותו בסעיף 28 לחוק;
"דיני הרישוי" - החוק ותקנותיו;
"הקפאת הליכי אכיפה" - הקפאת הליכים, מנומקת בכתב, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. התביעה הרשותית, לאחר ששמעה את עמדת גורמי המקצוע תהא רשאית להאריך מעת לעת את הקפאת הליכי האכיפה ובלבד שסך כל התקופה לא תעלה על שנה;



- "הוועדה המקומית" - הוועדה מקומית לתכנון ובנייה מעלה הגליל;**
- "חומר מסוכן" -** כהגדרתו בתקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990
- "החוק" -** חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968;
- "הליקויים" -** התנאים או ההוראות לפי החוק שהעסק אינו עומד בהם;
- "המועצה" -** מועצה מקומית תעשייתית מגדל תפן;
- "מנהל האגף" -** מנהל אגף רישוי עסקים במועצה או מי שהוסמך על ידו לכך;
- "מנהל העסק" -** מי שמפעיל עסק טעון רישוי, לרבות:
- ✓ העוסק בעסק בעצמו, על ידי עובדו, או מורשהו;
 - ✓ העוסק בעסק של עצמו או של אחר;
 - ✓ האחראי לניהול עסקו של אחר, בין בשכר ובין ללא שכר;
 - ✓ כאשר העיסוק הינו מוגבל מראש בזמן או חד-פעמי;
 - ✓ מי שהינו בעל הרכב או המחזיק בו כאשר העיסוק בוצע מתוך רכב או באמצעות רכב, זולת אם הוכיח שלא הוא שעשה כן ואת זהות האדם שהרכב היה ברשותו או שהרכב נלקח בלא הסכמתו.
- "נותן אישור" -** כהגדרתו בסעיף 6 לחוק;
- "ניהול עסק שלא כדין" -** ניהול עסק ללא רישיון, תוך הפרת תנאיו או מכוח רישיון שהוצא שלא כדין;
- "נסיבות מיוחדות" -** נסיבות רפואיות ו/או נסיבות כלכליות קשות הנתמכות באסמכתאות חיצוניות מספקות בהתאם לשיקול דעת התביעה הרשותית ו/או מצב חירום בעורף כמשמעותו בסעיף 9ג' לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951;
- "עסק חדש" -** עד 12 חודשים מיום שנפתח העסק;
- "פסולת מסוכנת" -** חומר מכל סוג, המכיל חומר מסוכן המסולק מעסק או מיועד לסילוק או שיש לסלקו;
- "פקח" -** עובד המועצה אשר הוסמך על ידי ראש המועצה לבצע ביקורות ופיקוח בעסקים על קיום הוראות דיני הרישוי;
- "רישיון בהישג יד" -** רישיון אשר לפי עמדת מנהל מאשר ניתן יהיה להוציאו תוך תקופה של עד שלושה חודשים;
- "תיק פיקוח" -** תיק שטרם הועבר לטיפול התביעה העירונית וקיימות ראיות מספיקות להוכחת ביצוע עבירה על דיני הרישוי.



ג. מטרות הרישוי לאור הוראות החוק

5. דיני הרישוי נועדו לשמור על הסדר הציבורי ועל שלום הציבור. אי ציות לדיני הרישוי פוגע באותו סדר ציבורי ובשלום הציבור אך גם בשיווין בין האזרחים, אשר חלקם פועלים כדין תוך נשיאה בעלויות הכרוכות בכך וחלקם מנהלים את עסקם כאוות נפשם, תוך התעלמות מהוראות דיני הרישוי. כמו כן נועדו דיני הרישוי לשמור על הערך של כיבוד הדין¹.

6. בהפעילה את סמכויותיה מכוח דיני הרישוי, הן במתן היתרים והן בביצוע הליכי אכיפה, על המועצה לפעול לאור מטרות דיני הרישוי, המוגדרות בסעיף 1 לחוק והן:

- איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים;
- מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות;
- בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו;
- מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
- בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים;
- קיום תכליות דיני התכנון והבנייה;
- קיום הדינים הנוגעים לכבאות.

7. סעיפים 2 – 3א לחוק קובעים מטרות נוספות ושיקולים ייחודיים ברישוי עסקים מיוחדים כגון: עסקים למכירת משקאות משכרים (סעיף 2 לחוק); עסקי רוכלות (סעיף 2א לחוק); מקומות לעריכת משחקים (סעיף 2ב לחוק) ועוד, אלא שלאור אופייה של המועצה והעסקים שבה, הרלוונטיות של אותם סעיפים למסמך זה שולית והם ישקלו במקרים המתאימים בלבד.

ד. המסגרת הנורמטיבית

8. תחום רישוי העסקים מוסדר בחוק ובשורה ארוכה של תקנות, חלקן כלליות וחלקן נועדו להסדיר רישויים של עסקים בעלי מאפיינים ייחודיים.

9. הסעיפים המרכזיים העוסקים בחובת ניהול עסק ברישיון ומהווים בסיס לאכיפה פלילית נגד מי שמנהל עסק טעון רישוי ללא רישיון, או שלא בהתאם לתנאי הרישיון הינם:

9.1 סעיף 4 לחוק הקובע:

יִלֹא יַעֲסוֹק אָדָם בְּעֵסֶק טֵעוֹן רִישׁוּי אֲלֵא אִם יֵשׁ בִּידוֹ רִישׁוֹן, הֵיתֵר זְמַנִּי אוֹ הֵיתֵר מְזוּרִז לְפִי חוֹק זֶה וּבִהְתָּאֵם לְתַנְאִי; עֵסֶק שְׂאִינְנוּ נִיִּיד, לֹא יַעֲסוֹק בּוֹ אָדָם, אֲלֵא אִם כֵּן בְּרִישׁוֹן, בְּהֵיתֵר הַזְמַנִּי אוֹ בְּהֵיתֵר הַמְּזוּרִז, שְׂבִידוֹ מִתּוֹאֲרִים הַחֲצָרִים שֶׁבָּהֶם הוּא עוֹסֵק".

¹ ראה למשל - רע"ס 61692-12-17 מדינת ישראל נ' חמידאן, פסי' 9 לגזה"ד (נבו, 30.10.2019).



9.2 סעיף 14(א) לחוק הקובע:

"העושה אחד מאלה, דינו – מאסר 18 חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (בחוק זה – חוק העונשין), ואם הוא תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור:

(1) עסק בעסק טעון רישוי בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, או בניגוד לתנאי הרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז, בניגוד להוראות סעיף 4;

(2) לא קיים הוראות שנקבעו בתקנות לפי סעיפים 9 עד 11ב;

(3) לא קיים דרישה לתיקון ליקויים שנמסרה לו לפי סעיף 18...."

10. במסגרת תיקון 34 לחוק, אשר נכנס לתוקפו ב-1.1.2019 יושמה בהוראות החוק החלטת הממשלה בנושא רישוי עסקים דיפרנציאלי, שמטרתו הקלה בהליכי הרישוי, תוך אבחנה בין מספר רמות מרוכבות של סוגי העסקים ואפיון של תהליך רישוי מותאם בעבור כל רמת מורכבות.

כחלק מאותה רפורמה המפשטת את הליך הרישוי ומאפשרת, בנסיבות מסוימות הסתמכות על תצהירים, קבע התיקון לחוק שורה של כלים להגברת הפיקוח והאכיפה של דיני הרישוי, כדי להבטיח שמירה של מטרות החוק וכדי למנוע ניצול לרעה של ההקלות שנקבעו בתיקון ופגיעה באינטרס הציבורי.

הגדלת אמצעי הפיקוח שניתנו מכוח החוק מחדדת את הצורך בקביעת מדיניות להפעלתם של כלי האכיפה השונים.

ה. מטרתו של מסמך המדיניות

11. מסמך זה נועד לקבוע סדרי עדיפויות באכיפה, במסגרתם ידחה הטפל מפני העיקר והדחוף יקבל מעמד בכורה לעומת הסובל דיחוי והכל לאור מטרות דיני הרישוי וסדרי העדיפות כפי שהוגדרו על ידי המועצה.

12. מדיניות האכיפה הקבועה במסמך זה נועדה:

12.1 לקדם את מטרות דיני הרישוי;

12.2 להבטיח אכיפה עקבית ובלתי משתנה, ככלי לקידום רישוי העסקים בתחום המועצה והפסקת פעילותם של עסקים שאינם עומדים בדרישות דיני הרישוי.

12.3 לקבוע קריטריונים מקצועיים ואחידים לתיעדוף הליכי אכיפה ובכך למנוע אכיפה בררנית ו/או מפלה. יצוין כי, אכיפה בררנית מעבר להיותה בלתי הוגנת ומנוגדת לכללים של מנהל תקין, עשויה להקים לנאשמים הגנה בעילה של "הגנה מן הצדק".

12.4 להבטיח הפעלת אכיפה בהתאמה לרמת הסיכון, חומרת ההפרה והאינטרס הציבורי ובתוך כך - למנוע אכיפה במקרים של עסקים שאת רישוים ניתן לקדם ללא נקיטה באמצעי אכיפה, כדי שלא "ייקוב הדין את ההר" ומאידך לעודד אכיפה אסרטיבית במקרים המחייבים אכיפה מיידית או מחמירה.

[4]



12.5 להביא לניצול מיטבי של אמצעי האכיפה העומדים לרשות המועצה, בין היתר נוכח משאבי האכיפה המוגבלים.

12.6 לבצע את כל הנ"ל תוך הגברת השקיפות מול הציבור בכלל וכלפי בעלי העסקים בפרט, באופן שיגביר את אמונם בתהליך ובמועצה, בעלי התפקיד בה ועובדיה.

13. למען הסר ספק מובהר בזאת כי אי אכיפת דיני הרישוי בהתאם למסמך זה אין משמעותה מתן רישיון ו/או הסכמה מפורשת או משתמעת לניהול העסק ללא רישיון. כל עסק שטעון ברישוי מחויב ברישיון עסק. ללא רישיון עובר העוסק עבירה על החוק והוא אף צפוי לסנקציות פליליות שבצידן רישום פלילי, קנסות גבוהים ואף מאסר.

מדיניות האכיפה

1. כללי

14. דיני רישוי עסקים מקנים למועצה כלים מנהליים, שיפוטיים ופליליים נגד מי שמנהל עסק שלא כדין.

לכל אחד מכלי האכיפה משמעות שונה, ועל כן על המועצה להפעילם בהתאם למדיניות סדורה, לקריטריונים מקצועיים ולרמת הסיכון של העסק או ההפרה.

15.1 ככלל, האכיפה תופעל באופן מדורג, ותכלול לפי הצורך:

15.1.1 מיפוי וביקורת.

15.1.2 עריכת דוח ליקויים ובו דרישה להשלמה או להסדרה.

15.1.3 שיחה מקדימה במקרים המתאימים.

15.1.4 במקרה של כוונה לביטול רישיון קיים – שימוע.

15.1.5 קבלת גרסה טרם נקיטת הליכים.

15.1.6 נקיטת הליך מנהלי ו/או שיפוט.

15.2 על אף האמור בס"ק 1, במקרים בהם לדעת מנהל האגף העלתה ביקורת שבוצעה בעסק את אחד או יותר מהממצאים המפורטים להלן, יינקטו מיידית הליכים כאמור בסעי' 15.1.5 ו-15.1.6:

15.2.1 סכנה חמורה הנשקפת מן העסק לעובדיו, למבקרים בו ו/או לשוהים בסביבתו;

15.2.2 ממצאים של פגיעה באיכות הסביבה ו/או יצירת מטרדים, שיש בהם השפעה מיידית וחמורה.

15.2.3 הפעילות המבוצעת בעסק הוגדרה על ידי נותן אישור ככזו המחייבת אכיפה מיידית ומנהל האגף, לאחר שבחן את עמדת נותן האישור והממצאים אשר נמסרו על ידו, אישר בכתב כי אכן הפעילות מחייבת אכיפה מיידית עקב מסוכנותה, ההפרעה שיש בה לסדר הציבורי, המטרדים שהיא גורמת או כל נימוק אחר.



15.3 הפניית עסק על ידי מנהל האגף למסלול של אכיפה מיידית כקבוע בס"ק 2 תתבצע בכתב ותהא מנומקת.

ז. סדרי עדיפות בפתיחה בהליכי אכיפה

16. פרק זה יעסוק בהגדרתם של מאפייני העסקים אשר יהוו בסיס לשוני בהתייחסות אליהם מבחינת פתיחה בהליכי אכיפה, תוך הבחנה בין עסקים בדרגת עדיפות עליונה לעסקים בדרגת עדיפות משנית.

17. האכיפה כלפי עסקים בדרגת עדיפות עליונה תתבצע באסרטיביות ותוך השקעת מירב המאמצים של העוסקים בדבר, תוך מתן עדיפות לאכיפה זו. האכיפה כלפי עסקים בדרגת עדיפות משנית תבוצע בתיעדוף משני, בהתאם לכוח האדם הקיים והאינטרס הציבורי.

18. עסקים בדרגת עדיפות עליונה

18.1 האכיפה כלפי העסקים המפורטים להלן תבוצע באמצעות אכיפה יזומה, תוך מתן עדיפות לאכיפת דיני הרישוי בעסקים אלה.

יובהר כי סדר הופעת העסקים בטבלה שלהלן אינו מעיד על מדרג החומרה של העבירות ואו על סדר העדיפות של אכיפתן.

מאפיין העסק	דגשים
עסק שהפעלתו הינה בעלת השלכות משמעותיות של פגיעה באיכות הסביבה או יצירת מפגעים ומטרדים, כגון פליטות לאוויר, רעש, פסולת מסוכנת, או שפכים מזהמים.	בדיקת מאפיין זה תתבסס על ממצאי פקח, אשר הוכשר לאכיפה סביבתית וכן על פיקוח של המשרד להגנת הסביבה ו/או איגוד ערים לאיכות הסביבה (גליל מערבי).
עסק המייצר, מטפל או מאחסן חומרים מסוכנים	דגש על עסקים לגביהם ניתנה התראה מגורם אכיפה, כגון המשרד להגנת סביבה.
עסק לייצור מזון, עסק להסעדה, מסעדה או אולם אירועים	תוך שימת דגש על שמירה על בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. הפיקוח על עסקי מזון יבוצע ע"י שירות של תברואן שאת שירותיו תשכור המועצה.
עסק הפועל במבנה שבו הפרות מהותיות של דיני התכנון והבנייה	בהסתמך על מדיניות האכיפה של הוועדה המקומית, כפי שתועבר על ידי תובע הוועדה המקומית.
עסק שמתבצעת בו פעילות עבריינית	בהתבסס על עמדת משטרת ישראל



עסק הפועל בניגוד לצו מנהלי או שיפוטי	
עסק שאינו משתף פעולה עם המועצה לשם הסדרת הרישוי.	לרבות עסק שקיבל דוח ליקויים ולא פעל לתיקון הליקויים, תוך המועד שנקבע לתיקונם בדוח הליקויים.
עסק חדש	כאשר ע"פ חוות דעת גורמי המקצוע אין התכנות להוצאת רישיון לאותו עסק.

18.2 בין העסקים בדרגת עדיפות עליונה תינתן עדיפות, ככל הניתן, לאכיפה בהתאם לאינטרס הציבורי באכיפת העבירה, לפי הקריטריונים שלהלן:

- 18.2.1 מידת הסכנה הנשקפת לציבור מניהול העסק שלא כדין.
- 18.2.2 רמת הפגיעה בבריאות הציבור או בשלומו.
- 18.2.3 רמת הפגיעה באיכות הסביבה.
- 18.2.4 כמות העובדים ו/או המבקרים בעסק – ככל והכמות גדולה יותר האינטרס הציבורי עולה.
- 18.2.5 גודלו הפיזי של העסק או החלק ממנו המנוהל שלא כדין – ככל שהעסק או החלק המנוהל שלא כדין גדול יותר, מתחזק האינטרס הציבורי.
- 18.2.6 קיומן של תלונות על מטרד מהעסק.
- 18.2.7 פניה של גורמי אכיפה כגון: משטרה, פרקליטות, משרד הבריאות, כב"א וכדומה.

19. עסקים בדרגת עדיפות משנית

19.1 האכיפה כלפי העסקים שאינם בעלי מאפיינים המכניסים אותם לדרגת עדיפות עליונה תבוצע בהתאם לכח האדם והאינטרס הציבורי בדגשים כמפורט בטבלה שלהלן.

יובהר כי סדר הופעת העסקים בטבלה שלהלן אינו מעיד על מדרג החומרה של העבירות ו/או על סדר העדיפות של אכיפתן.

מאפיין העסק	דגשים
עסק עם בעיות תכנון ובניה בלבד, אשר המציא אישור מהנדס בניין ואישור יועץ בטיחות כי הבנייה איננה מהווה סיכון בטיחותי.	אישור מהנדס הוועדה המקומית כי אין בהפרה פגיעה מהותית בתכליות דיני התכנון והבנייה כמשמעותו בסעיף 1א8 לחוק תבוצע הקפאת הליכי אכיפה עד לקבלת החלטה על יד רשות הרישוי בהתאם



לסמכויותיה לפי סעיף 1א8 לחוק.	
האכיפה תתמקד בעסקים המנוהלים שלא כדין תקופה של שלושה חודשים ומעלה.	עסק במסלול רישוי רגיל
האכיפה תתמקד בעסקים המנוהלים שלא כדין תקופה של שישה חודשים ומעלה.	עסק במסלול רישוי על יסוד תצהיר או במסלול היתר מזורז.
האכיפה תתמקד בעסקים אשר קיים אינטרס ציבורי לאכיפה נגדם מחמת מסוכנות, שלום הציבור, הגנת הסביבה וכד'.	עסקים המצויים בהליך אסדרה

כלי האכיפה

ח. כללי

20. דיני הרישוי מעמידים לרשות המועצה כלים משפטיים שונים ומגוונים לאכיפת דיני רישוי העסקים ובהם:

20.1 צו הפסקה שיפוטי.

20.2 כתב אישום;

20.3 צווים שיפויים (לאחר הגשת כתב אישום או לאחר הרשעה);

20.4 צו הפסקה מנהלי (בסמכות ראש הרשות);

20.5 צו שיפוטי למניעת פעולות.

21. פרק זה יעסוק בשיקול הדעת בהפעלת כל אחד מכלי האכיפה הנזכרים לעיל.

ט. צו הפסקה שיפוטי (סעיף 22ב' לחוק)

22. צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 22ב' לחוק אינו מותנה בהליך פלילי ותכליתו "היא, בין היתר, לאפשר כלי אכיפה יעיל נגד עסקים הפועלים ללא רישיון, וזאת מבלי שיהא צורך לנקוט בהליכים פליליים כנגד בעל העסק"².

23. נקיטה בהליך זה מתאימה "כשמדובר בעסק חדש שהחל לפעול ללא רישיון, כאשר האינטרס הוא הפסקת העיסוק ללא רישיון לפני שהעסק מתבסס. לשם כך אין צורך בהגשת כתב אישום ובנקיטת הליכים פליליים, המתמשכים זמן רב, ועשויים 'להכתים' את בעלי העסק בהרשעה, ודי בסגירת העסק עד להוצאת רישיון"³.

² רע"פ 3634/22 מזפר נ' מדינת ישראל, פסקה 7 להחלטה (נבו, 17.7.2022)
³ עפמ"ק (מחוזי י-ם) 41936-03-22 מזפר נ' מדינת ישראל, פסקה 17 (נבו, 11.4.2022)



24. התנאים בהם יתבקש הצו :

- 24.1 קיימת ראיות לכאורה כי העסק פועל ללא רישיון או היתר מסוג זמני או מזורז או בניגוד לתנאיהם, הגם שהפעלתו טעונה רישוי.
- 24.2 מדובר בעסק הפועל ללא רישיון, או בניגוד לתנאיו תקופה קצרה וללא נסיבות מיוחדות המצדיקות הגשת כתב אישום דווקא (כגון: פעולה בניגוד לצו קודם או תוך סיכון כבד ומשמעותי לשלום הציבור).
- 24.3 מתן הצו אינו מותנה בנקיטת הליכים נוספים קודמים או מקבילים לפי החוק.
- 24.4 אין הכרח להצביע על אינטרס ציבורי מובהק במתן הצו, כגון מניעת סכנה בטיחותית או תברואתית.

י. כתב אישום

25. הגשת כתב אישום וניהול הליך פלילי בעבירות רישוי עסקים נועדו להגשים מטרה כפולה: הענשת העבריין על מעשיו, והבאת הנאשם להסדרת פעילותו של העסק בהקדם האפשרי בהתאם לחוק, ובכך להשיג תכלית ציבורית חשובה של שמירה על שלטון החוק ועל שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו⁴.
26. לאור מטרה זו הכלי המרכזי בו תנקוט המועצה ביחס לעסקים המנוהלים בניגוד להוראות דיני הרישוי הינה הגשת כתב אישום, אלא אם כן הפעלת העסק הופסקה באמצעי של צו הפסקה שיפוטי. כאמור בפרק ט' לעיל ואין נסיבות המצדיקות גם הגשת כתב אישום.
27. כתב אישום יכול ויוגש :
 - 27.1 לפי סעיף 14 לחוק במקרים של:
 - 27.1.1 עיסוק בעסק טעון רישוי בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז ;
 - 27.1.2 עיסוק בעסק טעון רישוי בניגוד לתנאי הרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז ;
 - 27.1.3 אי קיום תקנות לפי סעיפים 9 – 11 ב' לחוק (תקנות למניעת דליקות, תקנות בריאות הציבור, תקנות לשמירת שלום הציבור, תקנות בדבר בטיחות, תקנות בדבר מניעת מחלות בע"ח וזיהום מים);
 - 27.1.4 אי קיום דרישה לתיקון ליקויים אשר פורטה בדוח ליקויים.
 - 27.2 לפי סעיף 14א לחוק במקרים של מסירת פרטים לא נכונים בתצהיר מסמך או הצהרה הנדרשים לפי סעיפי החוק המפורטים שם.
 - 27.3 לפי סעיף 18 לחוק בגין אי קיום צו שיפוטי לפי סעיפים 16, 17, 22א או 22ב' לחוק.
 - 27.4 לפי סעיף 25 לחוק בגין אי קיום הוראות צו מנהלי.

⁴ ראה למשל רעס (ראשלי"צ) 9476-02-23 מדינת ישראל נ' גראף הוטל בע"מ, פסי' 6 לגזח"ד (נבו, 19.10.2025).



27.5 לפי סעיף 29 לחוק בגין הפרעה לפקח או מניעתו מלהשתמש בסמכויות שהוענקו לו או למלא את התפקיד שהוטל עליו לפי הוראות החוק.

יא. צווים שיפוטיים לאחר הרשעה או לאחר הגשת כתב אישום (סעיפים 16 ו-17 לחוק)

28. צווים לפי סעי' 16 ו-17 לחוק אינם נחשבים לעונש, אלא לאמצעי נוסף שמטרתו להסיר את תוצאות העבירה ולמנוע נזק לציבור עקב ניהול עסק ללא רישיון.

29. צו לפי סעיף 16 לחוק הינו צו הניתן לאחר הרשעה ולכן יתבקש צו כזה, בכל מקרה של הרשעה, אלא אם כן טרם שלב הטיעונים לעונש, קיבל העסק רישיון והוא עומד בתנאיו או שהעסק נסגר ואין עוד טעם בהוצאת צו כאמור.

30. צו לפי סעיף 17 לחוק הינו צו הניתן לאחר הגשת כתב אישום, אך בטרם הרשעה. מחד, הגשת כתב האישום מעידה כי התביעה הרשותית סבורה כי קיימת תשתית ראייתית מספקת להגשת כתב האישום, אך מאידך, הנאשם טרם הורשע ועומדת לו חזקת החפות. דרך המלך הינה כי צו הסגירה השיפוטי יינתן רק בסוף ההליך, לאחר שטענות הצדדים תתבררנה במסגרת ההליך הפלילי.⁵

לפיכך צו לפי סעיף 17 לחוק יתבקש במקרים בהם קיימת תשתית ראייתית לכאורה למיוחס לנאשם והדבר נדרש לשם מניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב המגולם בהוראות החוק, אשר איננה ניתנת למניעה באמצעי מידתי יותר.⁶

31. לאור האמור, בקשה לפי סעיף 17 לחוק תוגש במקרים של יצירת סיכון ממשי לשלום הציבור, בטיחותו או בטחונו, כגון:

31.1 עסק מזהם;

31.2 עסק המאחסן חומרים מסוכנים;

31.3 עסק לייצור מזון או להסעדה, שהתגלו בו ממצאים חמורים של פגיעה בבריאות הציבור;

31.4 עסק אשר נותן אישור הגיש לגביו למועצה דוח המעיד על מפגעים חמורים בעלי השלכה מיידית וחמורה של פגיעה בשלום הציבור, בטיחותו או בטחונו.

יב. צו הפסקה מנהלי (סעיף 20 לחוק)

32. צו הפסקה מנהלי הוא כלי מניעתי, ולא עונשי, שמטרתו להפסיק באופן מידי סיכון לשלום הציבור, בטחונו ורכושו, הנובע מהמשך הפעלת עסק. הוא נועד להגן על אינטרסים חיוניים כמו שמירת ביטחון הציבור או בריאותו.

הפסיקה התייחסה להפעלת הסמכות להוציא צו הפסקה מנהלי, הניתן טרם קיומו של הליך משפטי כסמכות דרקונית בה יעשה שימוש בזהירות ובמקרים חריגים ודחופים בלבד בהם האינטרס הציבורי גובר על חופש העיסוק של בעלי העסק ומנהליו. הפסיקה

⁵ ע"פ (מחוזי נצי') 10855-07-14 מפעלי ברוזני בע"מ נ' עיריית נצרת עילית (נבו, 11.9.2014)
⁶ רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ. מיאו והאו בע"מ (נבו, 3.3.2014)



קבעה כי צו מנהלי יינתן במקרים בהם מתעורר צורך דחוף הקשור בחוק רישוי עסקים, למשל: סגירתו של עסק חדש שנפתח ללא רישוי, מניעת מטריד, או חשש לסכנה לשלום הציבור, בריאותו או בטחונו.

33.1.1 צו הפסקה מנהלי הינו בסמכות ראש המועצה והוא יינתן על יסוד דוח שהגיש לו הפקח ממנו עולה אחד מאלה:

33.1.1 העסק הינו טעון רישוי והוא פועל ללא רישיון תקופה שאינה עולה על 18 חודשים.

33.1.2 הפעלת העסק מקימה סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור בשים לב למטרות החוק.

33.2 צו הפסקה מנהלי יינתן על ידי ראש המועצה לאחר שקיים התייעצות עם התביעה העירונית או עם יועמ"ש המועצה, אולם אם מצא ראש המועצה כי מתקיימות נסיבות דחופות ויש לתת הצו ללא דיחוי, רשאי הוא לתתו טרם התייעצות כאמור והצו יועבר לעיון התביעה או יועמ"ש המועצה להבעת עמדה בסמוך לאחר מכן ולא יאוחר מ-3 ימים ממועד הוצאת הצו.

33.3 לא יינתן צו הפסקה מנהלי אם הוגש לבית המשפט כתב אישום או בקשה לצו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 22ב' לחוק בעניינו של אותו עסק.

34. על אף שהחוק אינו קובע חובת שימוע בטרם הוצאת צו מנהלי, קבעה הפסיקה כי כללי הצדק הטבעי ועקרונות המשפט המנהלי מחייבים שימוע בטרם הוצאת הצו, אלא אם כן קיימת בהילות של ממש בהוצאת הצו. לפיכך, ככלל, בטרם יינתן הצו תינתן למנהל העסק אפשרות להביא טענותיו בנושא, בכתב או בעל פה, אלא אם כן קיימת לשיקול דעת ראש המועצה, לאחר שנועץ כאמור בסעיף 33.2 לעיל, בהילות של ממש בהוצאת הצו.

יג. צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 22א' לחוק)

35. תכליתו של צו זה הינה מניעתית והוא נועד להפסיק פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון רישוי, בלי שניתן רישיון, היתר זמני או היתר מזוהז להפעלה או בסטייה מרישיון או היתר כאמור. הדגש בצו זה הינו על היותו צו מניעתי, כלומר הוא נועד למקרים בהם מנהלי העסק טרם השלימו את פעולות ההכנה והעסק טרם נפתח.

36. צו מניעת פעולות נועד למנוע באופן מיידי ואפקטיבי פתיחת עסק לא חוקי, בעודו בשלבי התארגנות וזאת על מנת למנוע קביעת עובדות מוגמרות בשטח, עובדות אשר קשה להסירן לאחר פתיחת העסק וניהולו ללא רישיון.⁷

37. השימוש בכלי אכיפתי זה יתבצע כאשר קיימות פעולות הכנה מוחשיות לפתיחת עסק רגיש או בעל סיכון מוגבר, או תוך פגיעה קשה בסדר הציבורי כגון:

⁷ ראה למשל תל"פ (נתניה) 2022-09 וי-שלי יזמות ובניין בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו, 9.7.2009)



- 37.1 עסק ליצור מזון או הסעדה.
- 37.2 עסק בעל השלכה סביבתית או בטיחותית.
- 37.3 עסק בו מיוצרים או מאוחסנים, לכל מטרה שהיא, חומרים מסוכנים.
- 37.4 עסק העתיד לעשות שימוש בלתי חוקי בשטח ציבורי או במבנה ששטחו מעל 100 מ"ר.
- 37.5 עסק שפתיחתו תהווה הפרה של צו מנהלי או שיפוטי.
- 37.6 עסק אשר נותן אישור הצביע על פתיחתו ככזאת העלולה ליצור סכנה לשלום הציבור, בריאותו או בטיחותו.

יד. דחיית מועדם של צווים

38. עמדת התביעה העירונית לעניין דחיית מועד ביצועו של צו סגירה תקבע אך ורק לאחר שהוגשה לה בקשה מנומקת בכתב מטעם מנהל העסק המבקש את הדחייה.
39. ככלל, משניתן צו סגירה לעסק קיימת חשיבות לקיומו במועד⁸. יחד עם זאת על התביעה לשקול את מידת הנזק שיגרם למנהל העסק ולצדדים שלישיים כתוצאה מכניסת הצו לתוקפו לעומת מידת הנזק שיגרם לציבור או עלול להגרם לציבור כתוצאה מעיכוב כניסתו לתוקף של הצו.
40. לאור האמור, התביעה תשקול הסכמה לבקשה עיכוב רק בהתקיים כל התנאים שלהלן:
 - 40.1 הוגשה בקשת רישיון לעסק והיא מטופלת ומקודמת על ידי מנהל העסק באופן שיש בו כדי להעיד על כוונה אמיתית לקידום קבלת הרישיון.
 - 40.2 מנהל האגף אישר בכתב כי קיים סיכוי טוב להוצאת רישיון לעסק תוך תקופה שתנקב בחוות דעתו (ולא יותר מ-6 חודשים). הסכמת התביעה לאורכה תינתן לתקופה הנקובה בחוות הדעת כתקופה אפשרית להוצאת הרישיון.
 - 40.3 קיימת חוות דעת יועץ בטיחות ו/או מהנדס קונסטרוקציה (לפי העניין) לפיה אין בהפעלת העסק משום סכנה מיידית או משמעותית לציבור.
 - 40.4 לא קיים צו שיפוטי בתוקף בכוח הוראות דיני התכנון והבנייה.
41. התנאים האמורים בסעיף 40 לעיל הינם תנאי סף, אשר רק בהתקיימם תשקול התביעה האם להסכים לאורכה לאור שיקולים של אינטרס ציבורי, ובראשם מידת שיתוף הפעולה ונחרצות מנהל העסק בקידום הוצאת רישיון לעסק, מידת המסוכנות הכרוכה בהמשך הפעלת העסק, ומאידך מידתיות הפגיעה בצדדים שלישיים כתוצאה מכניסת הצו לתוקפו.
- השיקולים המפורטים לעיל אינם רשימה סגורה, אלא רשימה כללית ומנחה שניתן לסטות ממנה, במקרים ייחודיים שיצדיקו זאת.

⁸ רע"ס (ת"א) 224-02-15 סוקה בע"מ נ' עיריית תל אביב - יפו (נבו, 20.02.2017); ת"א (ת"א) 3125-02-04 מסעדת הזקן והים ביפו בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו, 11.01.2017); עפ"א (מחוזי ת"א) 26715-04-14 עזיז נ' עיריית תל-אביב (נבו, 29.04.2014).



42. התביעה רשאית לשוב ולשקול הסכמה לאורכה נוספת ובלבד שנוכחה כי בעל העסק פועל באופן אינטנסיבי ויעיל לשם קידום הרישיון.

טו. מסלול הליכי האכיפה

43. קיום ביקורת בעסק ומתן דרישה לתיקון ליקויים

43.1 ערך פקח ביקורת בעסק לקביעת תנאים למתן רישיון או היתר לעסק, לשם בדיקת עמידתו בתנאים הנדרשים למתן רישיון או היתר לפי החוק, או לשם פיקוח על הוראות לפי החוק, ומצא כי לא מתקיימים לגבי העסק תנאי או הוראה כאמור, ימסור הפקח לבעל העסק, בתוך 30 ימים מהמועד הראשון שבו ביקר בעסק לשם עריכת הביקורת, דוח ליקויים. דוח הליקויים יימסר בתוך התקופה האמורה אף אם הפקח נדרש לבקר בעסק כמה פעמים לשם עריכת הביקורת.

43.2 בדוח ליקויים יפורטו כל אלה:

43.2.1 הליקויים שנמצאו בעסק.

43.2.2 המועד האחרון לתיקון הליקויים המפורטים בדוח הליקויים.

43.2.3 מצא הפקח כי יש בליקוי כדי לגרום פגיעה ממשית בבריאות הציבור, בטיחותו או ביטחונו, למטרד ממשי לפלוני או לציבור או לנזק ממשי לסביבה, רשאי הוא לקבוע בדוח הליקויים כי על בעל העסק לתקנו באופן מיידי, וכן להורות על אמצעים שיש לנקוט בהפעלת העסק עד לתיקון הליקוי, ובלבד שאין במתן הוראה כאמור כדי לגרום להפסקה ממשית של העיסוק בעסק.

43.2.4 האופן שבו על בעל העסק להוכיח כי תיקן את הליקויים עד המועד האמור בס"ק (2) לעיל והכל כמפורט בסעיף 8(ד) ו-8(ז) לחוק.

43.3 נמסר דוח ליקויים לעסק שכבר ניתן לו רישיון או היתר והוא פועל מכוחם, יודיע הפקח לבעל העסק כי הדוח מהווה דרישה לתיקון ליקויים, שאם לא תקום ניתן יהיה לנקוט נגדו או נגד העסק הליכים לפי הוראות החוק והכל כמפורט בסעיף 8(ז) ו-8(ח) לחוק.

44. שיחה מקדימה

44.1 נוכח מנהל האגף כי קיימת תשתית ראייתית לביצוע עבירה על דיני הרישוי, אשר לא תוקנה, יזמן מנהל האגף את מנהלי העסק לשיחה מקדימה במטרה:

44.1.1 לאפשר לבעל העסק להציג תמונת מצב עובדתית;

44.1.2 לבחון אם קיימים חסמים או נסיבות המצדיקות פרק זמן קצר נוסף להסדרה;

44.1.3 להבהיר בפני מנהלי העסק את דרישות הרישוי ואת חומרת ההפרה והשלכותיה;

44.1.4 לנסות לסייע למנהלי העסק לקדם את הליכי הרישוי ללא נקיטה בהליכי



אכיפה, למשל, בדרך של יצירת קשר עם נותני האישור ובירור התנאים החסרים;

44.1.5 לקצוב מועדים ברורים לקידום הרישיון על ידי מנהלי העסק.

44.2 לא עמדו מנהלי העסק במועדים שנקבעו בשיחה המקדימה להשגת הרישיון יחודשו הליכי האכיפה.

44.3 על אף האמור בס"ק 1, לא יפנה מנהל האגף למסלול של שיחה מקדימה במקרים בהם מתקיים אחד מאלה:

44.3.1 קיים חוסר שיתוף פעולה ברור מצד מנהלי העסק בהוצאת הרישיון או בעמידה בתנאיו;

44.3.2 כאשר הפעלת העסק מהווה סכנה חמורה וממשית לשלום הציבור, בטחון או בטיחותו.

44.3.3 הפעלת העסק מהווה הפרה של צו שיפוטי או מנהלי.

45. שימוע

ככל שקיים לעסק רישיון עסק ובעקבות ממצאי דוח הליקויים יש כוונה לבטל רישיון קיים, יוזמנו מנהלי העסק בכתב על ידי מנהל האגף לשימוע בטרם קבלת החלטה בעניין. בוטל רישיון העסק לאחר השימוע, יעודכן דוח הליקויים, ותינתן למנהלי העסק זכות טיעון כאמור להלן.

46. זכות טיעון

46.1 נוכח הפקח כי לא תוקנו הליקויים תוך התקופה שנקבעה לכך בדוח הליקויים, או כי בוצעה עבירה אחרת מהמנויות בחוק ישלח אל מנהלי העסק מכתבי זכות טיעון המאפשרים להם להביא טענותיהם בכתב בטרם תתקבל החלטה אודות נקיטה בהליכי אכיפה נגדם.

46.2 במקרה בו לא תוקנו הליקויים תוך התקופה שנקבע לכך בדוח הליקויים, אך לדעת מנהל האגף רישיון העסק בהישג יד ו/או קימות נסיבות מיוחדות רשאי מנהל האגף להמליץ בפני התביעה העירונית על עיכוב הליכי האכיפה. אישור סופי לעיכוב הליכי האכיפה יינתן על ידי התביעה העירונית בלבד, בהחלטה מנומקת בכתב.

47. העברת התיק לטיפול התביעה העירונית

תיק הפיקוח הכולל את פרטי מנהלי העסק, דוח הליקויים, ממצאי הביקורת החוזרת, מכתבי זכות הטיעון והתשובה להם, המלצה על עיכוב הליכי האכיפה (ככל שקיימת) וכל חומר רלוונטי אחר ימסרו על ידי מנהל האגף לתביעה העירונית להגשת כתב אישום ובקשת צווים שיפוטיים, בהתאם למסמך מדיניות זה.

48. מעקב אחר קיום צווים

מנהל האגף יקיים מעקב אחר מועדי כניסתם לתוקף של צווים מנהליים ושיפוטיים ויוודא כי בסמוך לאחר כניסתו של הצו לתוקף ולא יאוחר מחודש מאותו מועד, יבצע



פקח ביקור בעסק לבדיקת עמידתו בהוראות הצו.

ביקורת נוספת תבוצע, בהתאם לשיקול דעת מנהל האגף בחלוף חודש ממועד הביקורת הראשונה.

העלו ממצאי הביקורת (הראשונה ו/או השנייה) אי עמידה בהוראות הצו ולא ניתנה החלטה אודות עיכוב ביצוע הצו, ישלח אל מנהלי העסק מכתב זכות טיעון כאמור בסעיף 46 לעיל.

מסמך מדיניות זה אושר על ידי מועצת המועצה המקומית תעשייתית מגדל תפן בישיבה מן המניין 07/2026 מיום 18.08.2026.



נערך על ידי עו"ד כנרת הדר