



27 יוני 2021
כ"ג חשון, תשע"ט

מדיניות האכיפה בתחום רישוי עסקים במועצה האזורית גזר

"חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו,
יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק"
(השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר)

כללי

המועצה האזורית גזר

1. המועצה האזורית גזר (להלן: "המועצה") הוקמה בשנת 1949, והיא ממוקמת בשפלה במרכז הארץ, על אם הדרך בין ירושלים לתל אביב. המועצה משתרעת של שטח של כ-130 אלף דונמים, ובשטחה מתגוררים כ-29 אלף תושבים המאכלסים 25 יישובים בהם 15 מושבים, 5 ישובים קהילתיים ו-5 קיבוצים.
2. המועצה ממוקמת בקרבת מרכזים עירוניים גדולים (מודיעין – מכבים – רעות, לוד, רמלה ורחובות) ומתאפיינת במרחב כפרי וירוק ושטחים פתוחים נרחבים, השזורים שדות, כרמים ופרדסים, חממות פרחים, רפתות, לולים ועוד, וביניהם אתרים היסטוריים וערכי טבע.
3. למועצה אופי וזהות ייחודיים המושפעים מההיסטוריה שלה ושל יישוביה, ממאפייניו של המרחב הגיאוגרפי ומרכזיותו בישראל, וממאפייני המרחב הכפרי כאשר רבים מתושביה עוסקים עדיין בחקלאות ענפה ומגוונת, ולצד זה מצויים בעיצומם של תהליכים ארוכים ומורכבים של התחדשות, שינוי, התרחבות וצמיחה, וזאת במישורים הפיזי, הדמוגרפי, הניהולי, וכמובן גם הכלכלי והעסקי.
4. בתחום שטח השיפוט של המועצה האזורית פועלים נכון לשנת 2021 כ-360 עסקים טעוני רישוי עסקים מוכרים בתחומים מגוונים.

חוק רישוי עסקים

5. קיום הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים"), נועד להבטיח את המטרות הבאות, כפי שהן מוגדרות בסעיף 1 לחוק, או מקצתן: איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור; 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.¹

¹ סעיף 1 לחוק, וראו גם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1151 בנושא "מתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה" (29.6.15)

6. נקודת המוצא היא, כי בעסק הפועל ללא רישיון עסק לא ניתן להבטיח, כי העסק פועל באופן אשר מגשים את המטרות הללו הקבועות בחוק.
7. מכאן נובעת החשיבות הרבה ראשית דבר, בעצם פעילותו של עסק רק כאשר יש לו רישיון עסק שניתן לו בהתאם להוראות החוק והוראות צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013 (להלן: "הצו"). זאת תוך הבטחה, שהוא עומד בכל התנאים המוגדרים בחוק ובצו, או שהציבו כתנאים לפעולתו גורמים שונים כמשרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, הרשות הארצית לכבאות והצלה ועוד, ומקיים את כל התנאים אשר מוגדרים לו ברישיון העסק; ושנית, של אכיפת קיום הוראות חוק רישוי עסקים מקום בו הן אינן מקוימות.
8. לפעילות של עסק כאשר יש לו רישיון עסק, ותוך שהוא מקיים את כל התנאים הנקובים בו, חשיבות רבה לא רק מבחינת האינטרס הציבורי וחשיבות ההגנה עליו לטובת הציבור הרחב, וההגנה על הערכים המוגנים בחוק רישוי עסקים והגשמת תכליות החוק כפי שהן מוגדרות בו, כמפורט לעיל, אלא גם מבחינת האינטרס הפרטי של העסק עצמו, בעליו, מנהליו ועובדיו. עסק הפועל בלא רישיון עסק כדין חשוף מאוד מבחינה משפטית, בהיבטים רבים מאוד ומגוונים, וזאת הן בפן האזרחי והן בפן הפלילי, ופועל תחת סיכון גבוה מאוד לבעליו, מנהליו וכל העובדים בו.
9. לשמירה על הוראות חוק רישוי עסקים חשיבות מרכזית מאוד בעיצוב מרחב החיים של האדם וסביבתו ושמירה על החי והטבע, קידום ושמירה על שלום הציבור ואיכות החיים, ובכלל – לקידום ושמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה והאדם, במבט להווה ולעתיד גם יחד.
10. על כן, לנוכח כל האמור לעיל, תחום רישוי עסקים הוא אחד מתחומי הליבה החשובים בעשייה של הרשות המקומית. ההגנה על דיני רישוי העסקים, השמירה על קיומם, מניעת הפרת תכליותיהם ואכיפת החוק על אלו אשר מפריס את הוראות החוק בהקשר זה, היא לפיכך חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, והיא חלה בעיקרה על הרשות המקומית.
11. השגת תכליותיהם של דיני רישוי העסקים וחשיבותם בעיצוב פני הסביבה והחיים בישראל, מותנית באכיפת חוק ראווה. בלא אכיפת חוק ראווה לא ימומשו התכליות של דינים אלה, המעוגנים בהוראות החוק ובהוראות שנקבעו מכוחו, והוראות אלה יהיו בבחינת אות מתה, וכפי שנאמר בכותרת: **"חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו, יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק"**.²
12. אולם נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת הוראות החוק בהקשר זה הרי שהלכה למעשה היא אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות ובאופן מלא.
13. עומדים ביסוד כך טעמים רבים, ביניהם ניתן למנות את כוחות האכיפה המוגבלים הנתונים בידי הרשות המקומית, שהיא כאמור הרשות המוסמכת לאכוף את הוראות החוק, הנובעים

² דברי כבי' השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר (פורסם בנבו, 1998).

- ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד – את ההיקף הנתון, הגדול, של הפרות החוק הקיימות בישראל ובתחומי הרשויות המקומיות השונות.
14. הדבר נכון, כמובן, גם לתחום המרחב המוניציפלי של המועצה.
15. מצב זה מחייב את הרשויות המקומיות, ובכלל זה את המועצה, לקבוע מדיניות אכיפה, ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני רישוי עסקים במרחב המוניציפלי שבתחום סמכותן.
16. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה. אמות המידה נקבעות על פי נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, הן במישור הלאומי, הן במישור המקומי ברמת המרחב המוניציפלי של הרשות המוסמכת בהתאם למאפייניו, והן במישור הפרטני בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה.
17. מערכת השיקולים המורכבת נקבעת גם על פי מהות העבירה ונסיבותיה (נסיבות המעשה), זהות העבריין (נסיבות העושה) ועל פי **"מה שהשעה צריכה"**.³
18. סדרי העדיפויות לאכיפת דיני רישוי העסקים מתמצים בבחינה על ידי הרשות המוסמכת של אותה מערכת מורכבת של פרמטרים, נתונים, שיקולים ונסיבות, והחלטה על בסיסן של **"מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו"**.⁴
19. בנוסף על כך, חוק רישוי עסקים, בפרט לאחר תיקון 34 לו,⁵ אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.19, מקנה סמכויות רבות לרשות המקומית ונותן לה **"ארגז כלים"** עשיר ומגוון לטיפול בהפרות של החוק, הכולל כלים מנהליים, שיפוטיים ופליליים. להפעלת כל אחד מהכלים הללו משמעות שונות, ועל כן נדרש להפעילם על סמך עקרונות ברורים ואחידים ותוך הפעלת שיקול דעת.

מטרה

1. מטרת מסמך מדיניות האכיפה להתוות מסגרת של עקרונות כלליים לפעילות האכיפה בתחום רישוי העסקים המבוצעת בתחום המרחב המוניציפלי של המועצה.
2. לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות, שביניהן ניתן למנות את התכליות הבאות:⁶
- א. לעצב מדיניות אכיפה הנקבעת לאחר בירור ודיון, בשילוב ובשיתוף כל גורמי הרשות המקומית וגורמים רלבנטיים נוספים, מתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית המשלבת את כלל ההיבטים והשיקולים הנדרשים לעניין, לרבות כאלה הצופים פני עתיד.

³ דברי כ"ב המשנה לנשיא השופט מ' אלון בהקשר של אמות המידה להפעלת שיקול הדעת השיפוטי, ע"פ 212/79 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 1979).

⁴ בג"צ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 2010).

⁵ חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34), התשע"ח–2018, ס"ח 2735 מיום 19.7.18, עמ' 778.

⁶ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002 בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין – הכללים החללים על הקביעה וההפעלה של המדיניות".

- באופן הזה המדיניות המתגבשת אמורה לייצג את האיזון הראוי בין כל השיקולים השונים הנוגעים לעניין, ובכך לשרת במידה מרבית את טובת הציבור;
- ב. לשמש בסיס לאכיפה המושתתת על ראייה והבנה מקיפות וכוללות של סדרי העדיפויות בתחום המרחב המוניציפלי של הרשות המקומית;
- ג. להבטיח קיומה של אכיפה יזומה המבוססת על מדיניות סדורה, עקרונית ברורים וסדרי עדיפויות מוגדרים, וזאת לצד מתן מענה יעיל לתלונות ופניות המתקבלות מן הציבור, מענה אשר קשוב לצרכי הציבור ולפניותיו;
- ד. להבטיח אכיפה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, המבוססת על שיקולים ענייניים ואשר מממשת את העקרונות החשובים של הוגנות ושוויון הכל בפני החוק;
- ה. לחזק את אמון הציבור במערכת האכיפה שמנהלת הרשות המקומית, ברשות המקומית עצמה, בעומדים בראשה, במנהליה ובעובדיה וכן בשלטון החוק, ובכך לחזק את תחושת הצדק, הסדר החברתי והאמון במוסדות;
- ו. להבטיח אכיפה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במסגרת המשאבים המוגבלים הקיימים, תוך הקצאה יעילה שלהם ככל הניתן;
- ז. להקל על תהליכי קבלת ההחלטות בקרב הגורמים הרלבנטיים ברשות המקומית בצמתים הרלבנטיים לאכיפה, לתכנון ולרישוי;
- ח. ובנוסף - לאפשר עמידה ראויה בפני ביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.

שיטה

1. מדיניות האכיפה של המועצה תוגדר במסמך זה על פי עקרונות מדיניות כלליים ובקווים מנחים הנכונים לכל המרחב המוניציפלי שלה.
2. מדיניות האכיפה נגזרת מהוראות הדין וההלכה הפסוקה בהקשר של דיני רישוי העסקים, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות של המועצה עצמה ברמה המקומית.
3. מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת ראשת המועצה, תחילת תוקפה – ממועד מתן ההחלטה.
4. לאחר שתאושר תפורסם מדיניות האכיפה לציבור, לרבות באתר המרשתת של המועצה, והיא תהיה נגישה לעיון לכלל הציבור.

5. כאמור המרחב המוניציפלי של המועצה כולל ישובים לא מעטים, ונפרס על פני כ-130 אלף דונמים, כך שמקומות שונים בו הם לעתים בעלי מאפיינים שונים זה מזה בהיבטים מהותיים הנוגעים לעניין.
6. על כן, לצד העקרונות הכלליים וסדרי העדיפות הכלליים לאכיפה ברמת המרחב המוניציפלי ייתכנו דגשים וסדרי עדיפויות פרטניים לאכיפה במקומות שונים בתחום המועצה.
- כלומר, מעבר לתופעות הכלליות החוצות את כל המרחב המוניציפלי של המועצה, אשר מאפיינות את כולו, ושעל בסיסן תוגדר מדיניות האכיפה הכללית של המועצה בתחום רישוי העסקים, ייתכנו גם תופעות אשר ייחודיות לאזורים או למקומות שונים במרחב המוניציפלי, אשר מחייבות מתן דגשים פרטניים לאכיפה בהקשרן, אשר יוגדרו בהתאם לצורך.
7. יישומם של עקרונות המדיניות הכלליים והדגשים הפרטניים, בהתאם לסדרי העדיפות שיוגדרו להלן, ייעשה באופן הבא:⁷
- א. **בתחום הפיקוח השוטף על העסקים** – המדיניות תיושם על ידי מחלקת רישוי עסקים ומנהלה. זאת בתיאום עם תובע המועצה, שהוא הגורם המוסמך בה על פי דין כנציגת היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.
- ב. **בתחום התביעה, היינו - נקיטה בהליכים מנהליים או משפטיים שונים וקביעת מדיניות הענישה, לרבות החלטה על סגירת תיק** – המדיניות תיושם על ידי תובע המועצה, שהוא כאמור הגורם המוסמך על פי דין.⁸ זאת בתיאום עם מנהלת מחלקת רישוי עסקים, וככל שיש צורך בכך גם גורמים אחרים רלבנטיים במועצה וכן עם ראשת המועצה, שלה נתונות גם סמכויות אכיפה מנהליות על פי החוק.
8. מאחר שכפי שהוסבר לעיל מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, היא נתונה מטבע הדברים לשינויים, והיא תשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות.
9. מי שמוסמך לקבוע את המדיניות מוסמך גם לשנותה, ואף לבטלה בכל עת.
10. בהתאם לכך, המדיניות תיבחן מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש עם הפעלתה ועם שינויי הנסיבות, כדי לשקול האם יש מקום לשנותה, לעדכנה, לבטלה, או להוסיף עליה.
11. שינוי המדיניות ייעשה באותה הדרך בה נקבעה המדיניות כעת. השינוי ייכנס לתוקפו ממועד השינוי או ממועד מאוחר יותר, שייקבע במפורש, וכל שינוי במדיניות או תוספת לה יופצו ויפורסמו לעיון הציבור באותה הדרך בה תפורסם המדיניות הראשונית.

⁷ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001 בנושא "עצמאות התביעה פלילית"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2000 בנושא "עצמאות התובעים הפליליים ברשויות המקומיות", עמ' 2; חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 בנושא "התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים", עמ' 4, ובנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע", עמ' 5.

⁸ סעיפים 12 ו-59 – 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

12. מדיניות נועדה להנחות, ומן הראוי ככלל לפעול על פיה. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. יתירה מזאת, גיבוש מדיניות לא נועד לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישם את הדין ואת המדיניות בנסיבות קונקרטיות, וזאת באספקלריה של הוראות הדין והמדיניות הקיימת, וכיצד ראוי לפעול לאורה, אלא תפקידה של המדיניות לשמש כמסגרת מנחה ומתוות דרך.
13. זאת כאשר בכל מקרה ומקרה קיימת חובה על הגורמים הרלבנטיים ברשות המקומית לשיקול את מלוא נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים והנסיבות המיוחדים לו, שיש בהם לקבוע את האופן הראוי שבו יש לפעול בהקשרו לאור המדיניות הקיימת.
14. ישנם מקרים בהם הנסיבות והשיקולים המיוחדים אף יחייבו נקיטה בפעולה או אי-נקיטה בפעולה, שעשויים להיראות במובן מסוים, כזה או אחר, כסטייה מהמדיניות הקבועה. במקרים כאלה תובע המועצה האזורית יחליט, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, כיצד יש לפעול בהתאם למדיניות הכללית וכיצד נכון ליישמה, והאם יש מקום אף לפעול באופן שעשוי להיתפס כסטייה מהמדיניות במובן כזה או אחר.
- זאת תוך התייעצות עם מנהלת מחלקת רישוי העסקים ועם כלל הגורמים הרלבנטיים במועצה ואם יש צורך גם מחוצה לה, ועל פי הצורך גם עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.

עקרונות מדיניות האכיפה, סדרי עדיפויות וקווים מנחים לאכיפה

עקרונות כלליים

15. המועצה תפעל, ככלל, בתחום אכיפת דיני רישוי העסקים במרחב המוניציפלי על פי עקרונות המדיניות והקווים המנחים הכלליים הבאים:
- א. **אכיפה הוגנת, שוויוניות ואחידה** - האכיפה תהיה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, והיא תהיה מבוססת על שיקולים ענייניים ותממש את העיקרון של שוויון בפני החוק.
- ב. **אכיפה יזומה** - מלבד הפיקוח השגרתי והשוטף על העסקים המצויים במרחב המוניציפלי של המועצה האזורית, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות.
- לצד זה, יינתן מענה יעיל ככל הניתן לתלונות ופניות מהציבור, לרבות אנונימיות, והמועצה תהיה קשובה לצרכיו ולפניותיו של הציבור.
- ג. **אכיפה יעילה** – האכיפה תהיה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים.

זאת תוך הקצאה יעילה של המשאבים הקיימים והתאמת האמצעים הנקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להגדירה בכל מקרה ומקרה (למשל: הפסקת פעילות עסק שלא ניתן להסדיר את פעולתו ואשר מסכן את שלום הציבור או גורם למשל למטרד משמעותי, המרצת עסק שניתן להסדיר את פעולתו לעשות כן וכיו"ב).

ד. **אכיפה מתחשבת בשיקולים מהותיים** – האכיפה אינה עומדת בפני עצמה, והיא תיעשה מתוך ראייה כוללת ורחבה של מגוון רחב של שיקולים ומדיניות הן במישור הארצי והן המקומי, תוך התחשבות במאפייניהם הייחודיים ואופייה הייחודי של המועצה, ובכלל זה הצורך לעודד עסקים במרחב המוניציפלי והסדרתם. כזאת תוך התחשבות בשיקולים הקשורים באופי העבירות, היקפן, מידת הפגיעה שלהן בערכים המוגנים ובאינטרס הציבורי, ועוד, כפי שיפורט להלן.

עקרונות הנוגעים לרישוי עסקים והגדרת סדר עדיפות כללי לאכיפה

16. בהיבט של רישוי עסקים יחולו העקרונות והקווים המנחים הבאים וזאת ביחס לעסקים שאין בידם רישיון עסק כדין, או שמפירים את תנאי רישיון העסק שניתן להם.

17. סדר העדיפות הכללי לאכיפה של דיני רישוי העסקים במרחב המוניציפלי של המועצה ייקבע, ככלל, תוך בחינה ושקלול של הפרמטרים המרכזיים הבאים:

(1) **רמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק**, וזאת על בסיס ניתוח והערכת פוטנציאל הסיכון של העסק לאדם, לחי ולסביבה ולפגיעה האפשרית שלו בשלום, ביטחונם, בריאותם של האדם, החי והצומח, באיכות החיים שלהם ואף באיכות הסביבה.

לשם כך יילקחו בחשבון פרמטרים שונים הרלבנטיים לעניין, כמיקום העסק, סוגו, היקפו, מאפייני פעילותו, שעות פעילותו, האישורים השונים הנדרשים לו מאת הגורמים נותני האישור השונים המוגדרים בצו, התנאים השונים שמציבים לתנאי לפעילותו הגורמים נותני האישור הללו וכיו"ב.

ככלל, ככל שרמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק גבוהה יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

(2) **רמת המפגעים והמטרדים מפעילותו של העסק**, שהוא מייצר, או עלול לייצר במהלך פעילותו, לציבור הרחב.

זאת על בסיס ניתוח המפגעים הקיימים, ככל שישנם כאלה, והערכת פוטנציאל המפגעים והמטרדים של העסק לאדם, לחי ולסביבה ולפגיעה האפשרית שלו באיכות החיים של האדם, החי והצומח וכן באיכות הסביבה.

לשם כך יילקחו בחשבון פרמטרים שונים הרלבנטיים לעניין, כמיקום העסק, סוגו, היקפו, מאפייני פעילותו, שעות פעילותו, האישורים הנדרשים לו מהגורמים נותני האישור השונים המוגדרים בצו וכיו"ב.

ככלל, ככל שרמת המפגעים והמטרדים מפעילותו של העסק, בפועל או בכח, גבוהה יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו, כאשר ברי כי בעניין זה יש לתת משקל גם לשאלה האם מדובר בעסק אשר גורם כבר מפגעים ומטרדים בפועל אם לאו.

(3) **משך הזמן בו העסק מפר את הוראות הדין**, כלומר – 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.

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

זאת על בסיס ניתוח הפוטנציאל של העסק להוצאת רישיון עסק, מידת היתכנות הוצאתו של הרישיון ומשך הזמן הנדרש לכך.

ככלל, ככל שקיים אופק ברור להסדרה מלאה של העסק, והוצאת רישיון העסק, או הסדרת כל התנאים הנדרשים לשם עמידה מלאה בתנאי רישיון עסק קיים אם ישנו כזה, מצויות **"בהישג יד מידי"**, אזי העדיפות לאכיפה נגד העסק מצויה במדרג נמוך יותר בסדר העדיפות לאכיפה. כך, ככל שהאופק להסדרתו המלאה של עסק מוערך כארוך יותר, עולה בהתאמה העדיפות לאכיפה נגדו.

מטבע הדברים בראש סדר העדיפות לאכיפה ימצאו עסקים שאין כלל אופק להסדרתם.

זאת כאשר קיומו של אופק להסדרה **"בהישג יד מידי"**, או בטווח קצר, יוגדר למשל כאשר עסק אחז ברישיון עסק שפג תוקף והוא מצוי בהליכי חידוש שלו, או כאשר עסק מצוי בהליכים פעילים להוצאת רישיון עסק, בין אם היה לו בעבר ובין אם לאו; כאשר לא נראה שקיימת מניעה עניינית כלשהי המונעת את חידוש רישיון העסק, או הוצאתו; כאשר העסק מצוי על פי ההערכה בשלב מתקדם של חידוש רישיון העסק, או הוצאתו; כאשר נראה כי הליכים אלה מתקדמים על פי ההערכה בקצב משביע רצון, ותוך שנראה שהעסק פועל באופן נמרץ להוצאת רישיון העסק, או חידושו; וכאשר ניתן להעריך כי השלמת התהליך קרובה לסיום בטווח זמן קצר מאוד, ממש **"בהישג יד מידי"**, או מעט ארוך מכך אולם עדיין קצר יחסית.

קיומו של אופק להסדרה בטווח זמן בינוני או ארוך יוגדרו, למשל, כאשר קיימת מניעה תכנונית להוצאת רישיון עסק על פי דיני התכנון והבניה, בפרט כזו אשר מחייבת הכנתה ואישורה של תכנית במוסדות התכנון, וכאשר טרם הוחל אף בהליכי הכנתה של תכנית זו ואישורה. זאת תוך הערכת פרק הזמן הנדרש לשם סיום כל הליכי התכנון והרישוי על פי חוק התכנון והבניה. זאת ייעשה תוך התייעצות עם מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ואם יש צורך בכך גם עם גורמי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה.

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

(5) הגדרת רמת ציות / שיתוף פעולה של העסק עם הרשות המקומית ועם הגורמים נותני האישור על פי הצו.

כאשר, ככלל, עסק אשר הגיש בקשה לרישיון עסק ופועל על פי הנחיות הרשות המקומית והגורמים נותני האישור על פי הצו יוגדר כעסק אשר מציית לחוק ומשתף פעולה, ואילו עסק אשר, למשל, לא הגיש כלל בקשה לרישיון עסק יוגדר, ככלל, כעסק אשר אינו מציית ואינו משתף פעולה.

ככל שעסק יוגדר ככזה שמשותף פחות פעולה הן עם גורמי הרשות המקומית והן עם הגורמים השונים המוגדרים בצו כנותני אישורים לפעילותו, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

18. בחינה ושקלול של הפרמטרים המרכזיים הללו, ופרמטרים אחרים שייתכן שרלבנטיים בנסיבותיו של עסק כלשהו, היא מלאכה מורכבת, והסיכום, אם תרצו – "הציון הסופי" לעסק אשר יקבע את מידת העדיפות לאכיפה נגדו, אינו מבוסס על אריתמטיקה פשוטה.

19. סדר העדיפות הכללי לאכיפה של דיני רישוי העסקים במרחב המוניציפלי של המועצה אמור לשקף מתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד העסקים אשר נמצא שראוי, על פי בחינה וסיכום של מכלול השיקולים, לאכוף תחילה נגדם וזאת על פני עסקים אחרים, ולהיפך.

כאשר, ככלל, יושקעו מירב מאמצי האכיפה בהקשרם של עסקים אלה, אשר יימצא שיש לתת עדיפות גבוהה לאכיפה נגדם, וזאת בין אם באמצעות כלים מנהליים, בין אם באמצעות כלים משפטיים ובין אם באמצעות ניהול הליך פלילי.

ואילו האכיפה נגד עסקים אשר יימצא שנכון לדרגם במקום נמוך יותר או תחתית סדר העדיפות לאכיפה, תעשה בעדיפות פחותה או משנית. זאת בפרט בהקשר של עסקים טעוני רישוי המתאפיינים בפשטות רישוי⁹, אשר משתפים פעולה עם גורמי הרשות המקומית והגורמים המוגדרים כנותני האישורים על פי הצו, ואשר על פי ההערכה קרובים לקבלת רישיון עסק, וזאת בין אם היה להם רישיון עסק אשר פג תוקפו והם מצויים בתהליך לחידושו ובין אם לא היה להם רישיון עסק אולם הם מצויים בשלב מתקדם של הוצאתו.

אופן יישום והפעלת העקרונות הכלליים

20. בקביעת עקרונות כלליים וסדר עדיפות כללי לאכיפה לא די.

21. כאמור חוק רישוי עסקים, בפרט כיום - לאחר תיקון 34 לו, נותן בידי הרשות המקומית "ארגז כלים" עשיר ומגוון לטיפול בהפרות של החוק, הכולל כלים מנהליים, שיפוטיים ופליליים. להפעלת כל אחד מהכלים הללו משמעויות שונות, ועל כן נדרש להפעילם לא רק על סמך עקרונות ברורים ואחידים אלא תוך הפעלת שיקול דעת.

⁹ הצו מגדיר לא רק מהם גורמי האישור שאישורם נדרש בהתאם לסוג ומהות העסק כתנאי להוצאת רישיון עסק, אלא גם מהו סוג האישור הנדרש ומהי הפרוצדורה לקבלתו.

22. כפי שצוין לעיל, וראוי לשוב ולהדגיש זאת, מדיניות כללית ואפילו סדר עדיפות כללי, הנקבע על פי עקרונות כלליים ואחידים, נועדו להנחות, ומן הראוי ככלל לפעול על פיהם. עם זאת, אין הם מהווים משהו שיש לפעול לאורו בנוקשות ושאיין לסטות ממנו. יתירה מזאת, גם המדיניות וגם סדר העדיפויות הכללי שנקבע בהתאם לעקרונות שגובשו לאורה לא נועדו לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישם את הדין ואת המדיניות בנסיבות קונקרטיות, וזאת באספקלריה של הוראות הדין והמדיניות הקיימת, וכיצד ראוי לפעול לאורה של המדיניות. תפקידם של המדיניות, העקרונות המתווים בה וגם של סדר העדיפות הכללי לאכיפה לשמש כמסגרת מנחה ומתוות דרך.
23. כאמור, בכל מקרה ומקרה קיימת חובה על הגורמים הרלבנטיים ברשות המקומית לשקול את מלוא נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים והנסיבות הפרטיקולריים המיוחדים לו, שיש בהם לקבוע את האופן הראוי שבו יש לפעול בהקשרו, וזאת לאורה של המדיניות הקיימת, לאורם של העקרונות הכלליים המתווים במסגרתה, ולאורו של סדר העדיפות הכללי לאכיפה שנקבע על בסיס העקרונות הכלליים.
24. בנוסף, כפי שכבר צוין, מעבר לתופעות הכלליות החוצות את כל המרחב המוניציפלי של המועצה, אשר מאפיינות את כולו, ושעל בסיסן מוגדר גם סדר העדיפות הכללי לאכיפה בתחום רישוי העסקים, ייתכנו גם תופעות אשר ייחודיות לאזורים או למקומות שונים במרחב המוניציפלי, אשר מחייבות מתן דגשים פרטניים לאכיפה בהקשרן, אשר יוגדרו בהתאם לצורך.
25. יתרה מזאת, ישנם כאמור מקרים בהם הנסיבות והשיקולים הפרטיקולריים המיוחדים אף הנוגעים להם בלבד, או לקבוצה מסוימת של עסקים, יחייבו נקיטה בפעולה או אי-נקיטה בפעולה, שעשויים להיראות במובן מסוים, כזה או אחר, כסטייה מהמדיניות הקבועה ומסדר העדיפות הכללי לאכיפה.
26. במקרים כאלה מוטל על תובע המועצה להחליט, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, כיצד יש לפעול בהתאם למדיניות הכללית וכיצד נכון ליישמה, והאם יש מקום אף לפעול באופן שעשוי להיתפס כסטייה מהמדיניות ואף מסדר העדיפות הכללי לאכיפה, במובן כזה או אחר.
- זאת, כאמור, תוך התייעצות עם מנהלת מחלקת קידום ורישוי העסקים ועם כלל הגורמים הרלבנטיים במועצה האזורית ואם יש צורך גם מחוצה לה, ועל פי הצורך גם עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.
27. בחינה של מכלול הנסיבות, הן הכלליות והן הייחודיות לכל מקרה ומקרה, והפעלת שיקול דעת בטרם החלטה כיצד לפעול בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו הן בגדר חובתה של הרשות המנהלית ושל כל אחד מגורמיה. זאת גם כאשר מתגבשת תשתית ראייתית לביצוע עבירה לכאורה על חוק רישוי עסקים.

28. ככלל, בכל מקרה ומקרה מוטל על תובע המועצה לבחון את נסיבות העבירה, הראיות לכאורה הקיימות לביצועה ואת מידת העניין לציבור הקיימת בנקיטה בהליך אכיפתי כזה או אחר.
29. ככלל, רמת העניין לציבור ורמת החומרה של כל מקרה ומקרה נגזרות ראשית דבר מנסיבות הנוגעות להיבט של המעשה עצמו, כלומר - נסיבות ביצוע העבירה לכאורה על החוק.
30. נסיבות אלה, הנוגעות למעשה עצמו, כלומר - לעבירה עצמה, כוללות, בין היתר, את הבאות:
- א. סוג העסק בו מדובר ;
 - ב. היקף העבירה ;
 - ג. מקום ביצועה (האם, למשל, מדובר בעבירה המבוצעת במיקום מרכזי או בעל נראות גבוהה) ;
 - ד. משך הזמן שבו מבוצעת העבירה (מאחר שמדובר בעבירה נמשכת, המתחדשת מדי יום ביומו, כל עוד מופרות הוראות החוק) ;
 - ה. הסיבות לביצועה והשתכללותה של העבירה (למשל, האם היה רישיון עסק וישנם קשיים בחידושו לאור שינוי דרישות מצד אחד מהגורמים נותני האישורים) ;
 - ו. האם מדובר בעבירה ראשונה או חוזרת ;
 - ז. האם מדובר בעבירה אחת או במספר עבירות ;
 - ח. מהו טיב העבירה בה מדובר (כאשר, יש למשל, הבדל בין עסק הפועל בלא רישיון עסק לבין עסק הפועל תוך הפרת תנאים ברישיון עסק קיים) ;
 - ט. מהן תוצאותיה, בפועל או בכח, של העבירה בהיבטים שונים ;
 - י. מהו נזק שנגרם, או עלול להיגרם, לציבור או לסביבה, כתוצאה מהעבירה, לרבות בהיבט של מסוכנות ומטרדים ;
 - יא. מהו מועד גילוייה של העבירה וחלוף הזמן ממועד גילוייה ;
 - יב. מהם סיכויי ההכשרה וההסדרה ומהו האופק לכך ;
 - יג. מהן הפעולות שנקטו על ידי העסק לפני ולאחר ביצוע העבירה, מידת הציות הכללית שלו להוראות החוק ומידת שיתוף הפעולה שלו עם הרשויות (הן המועצה האזורית והן הגורמים נותני האישור).
31. כמובן שרשימה זו אינה רשימה סגורה, וריבוי הפרמטרים אך מבהיר עד כמה מורכבת מלאכת הבחינה של נסיבותיו של כל מקרה ומקרה והפעלת שיקול הדעת.
32. אולם בכך לא די, על התובע מוטל לבחון את מידת העניין לציבור גם בהיבט העושה, כלומר – את נסיבותיו הפרטיקולריות של העבריין לכאורה עצמו.
33. נסיבות אלה, הנוגעות לעושה עצמו, כלומר - לעבריין לכאורה, כוללות את זהות החשוד ומיהותו. זאת הן בהקשר של העסק עצמו (מיהו העסק המדובר, והאם, למשל, מדובר בעסק

שהינו חלק מרשת, בעסק ותיק ומוכר וכיו"ב) והן בהקשר של בעליו ומפעיליו, האנשים עצמם בשר ודם.

34. בהקשר זה יש לשקול, בין היתר, את הנסיבות הבאות:
- א. זהות העסק ובעליו / מפעיליו.
 - ב. חלקו היחסי של כל אחד בביצוע העבירה.
 - ג. עבר רלבנטי, פלילי ואחר (למשל עבר סביבתי).
 - ד. נסיבות אישיות וכלליות אחרות רלבנטיות.
35. כאשר גם רשימה זו כמובן אינה רשימה סגורה וממצה.
36. לאחר בחינת התשתית הראייתית ומכלול העובדות והנסיבות הצריכות לעניין, על כלל ההיבטים של המעשה (כלומר, העבירה) והעושה (כלומר, מבצעה), נדרש לבחון ולהגדיר באופן מדויק מהי המטרה המבוקשת, ובין היתר, האם, למשל, יש לפעול באופן אשר יתמרץ את העסק עצמו לפעול במהירות וביעילות להסדרתו, או שמא יש לפעול לסגירתו, והאם נדרש לסגור את העסק מידיית אם לאו.
37. לאחר מכן יש לבחון ולהתאים את האמצעי הנכון להשגתה של המטרה מבין כלל האמצעים שהחוק, בוודאי לאחר תיקון 34 לו, נותן בידי הרשות המקומית ובין שלל הכלים המנהליים והמשפטיים הקיימים.
38. כל אלה הם בגדר תפקידיו של התובע, בתחום סמכויותיו, ומחובתו כמי שהוא נציג היועץ המשפטי לממשלה ותובע מוסמך על פי דין.
39. אולם כאמור אין התובע פועל לבדו, אלא בתיאום ותוך היוועצות עם מנהלת מחלקת קידום ורישוי עסקים, גורמים אחרים רלבנטיים במועצה ובהנהלתה, למשל, הגורם האמון בה על הגנת הסביבה, מהנדס הוועדה לתכנון ובניה וכיו"ב, וכמו כן עם ראשת המועצה, שלה נתונות גם סמכויות אכיפה מנהליות על פי החוק, ובהתאם לצורך גם עם גורמים נוספים מחוץ למועצה, למשל בקרב נותני האישורים השונים וכיו"ב, ועם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.



שגיא סיון, עו"ד
תובע המועצה האזורית
בעל הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה