



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

בפני כב' השופטת רבקה גלט

המבקשת

משטרת ישראל
פרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)
ע"י ב"כ עוה"ד אררט, לויאן, שולץ וטביב

נגד

המשיבים ברע"ס 69654-11-19
1. אריה חמו
2. אמצע השוק בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד דרחי וזלינגר

המשיבים בצ"מ 17285-11-19
1. רחל מוסלי
2. ניסים פדידה
3. ח.י אמצע השוק בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד קשקש וליטן

החלטה

1

1. לפניי שתי בקשות לצו סגירה שיפוטי מכוח סעיף 22ב' לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-
1968 (להלן: החוק), לעסקיהם של המשיבים.

3

4

הבקשות הוגשו בנפרד זו מזו, אך בסמיכות זמנים, והן דומות זו לזו במובנים רבים. בשתי
הבקשות מדובר בעסק לשיווק ואחסנה של תוצרת חקלאית, המצוי בשוק הסיטונאי בצריפין,
ובשתייהן נטען כי העסק פועל ללא רישיון, ומהווה פלטפורמה לביצוע עבירות פליליות. בנוסף,
לגבי שתי הבקשות הודיעה המבקשת בתחילת ההליך, כי ההחלטה לבקש צווי סגירה אלה, היא
חלק מפעולות שנוקטות רשויות האכיפה לצורך גיבוש מדיניות האכיפה, לאחר תיקון 34 לחוק.

10

11

התנהלות ההליך

2. כיוון שסעיף 22ב' נחקק לאחרונה (ס"ח 2735, ז' באב התשע"ח 9.7.18, נכנס לתקפו
ביום 1.1.19) ומביא עמו חידוש משמעותי בדין, מצאתי לנכון לחלק את הדיון כך שבשלב הראשון
ייקבעו המסגרת הנורמטיבית, נטל ההוכחה וסדרי הדין, ורק לאחר מכן ייבחנו הבקשות לגופן.

14



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 בנוסף, לאור הדמיון ולצורך היעילות, קבעתי כי השלב הראשון של הדיון לגבי שתי הבקשות
2 יתקיים במאוחד.

3
4 3. בהמשך לכך, התקיים דיון במעמד הצדדים, שבו נשמעו טיעונים בסוגיות העקרוניות,
5 וביום 28.2.20 ניתנה החלטתי (להלן: ההחלטה הראשונה) בה קבעתי את הכללים הנורמטיביים
6 הראייתיים והדיוניים שלפיהם יש לדון בבקשות. בהמשך לכך, התקיים דיון נפרד לגבי כל אחת
7 מהבקשות לגופה, ובו הוצגו ראיות, לרבות ראיות חסויות שהוגשו במעמד צד אחד, וכן נשמעו
8 טיעונים בעל פה.

9
10 4. לאחר בחינה, אני מוצאת כי גם בשלב השני של הדיון, הועלו טיעונים דומים ביותר מטעם
11 שני הצדדים לבקשות, המעלים שאלות משפטיות זהות. בנוסף, הוצגו ראיות שיש להן הרבה מן
12 המשותף. לאור זאת, באתי לידי מסקנה שנכון יהיה כי ההכרעה תינתן במאוחד, תוך מתן
13 התייחסות פרטנית לכל אחת מהבקשות, במהלך הדברים. למען הזהירות יודגש כי הבחירה בדרך
14 זו נועדה לשם היעילות ומניעת הכפילות, ואין בה כדי למעט מחשיבות הקביעות הספציפיות
15 שייקבעו לגבי כל אחת מן הבקשות כשלעצמה. אציין כי בדרך זו בחר בית המשפט לא פעם,
16 כשהונחו על המדוכה סוגיות משותפות (למשל: רע"פ 10141/09 בן חיים ואח' נ' מד"י (6.3.12)).

17
18 5. להלן אביא בתמצית את תוכן הבקשות, וקביעותי בשלב המקדמי. לאחר מכן, אבחן כל
19 אחת מן הבקשות לגופה, לאור המתווה שנקבע.

20
21 הבקשות

22 6. שתי הבקשות הוגשו מטעם משטרת ישראל (יחידת לה"ב 433), ובהן מתבקש בית
23 המשפט לצוות על המשיבים, מכוח סעיף 22ב' לחוק, להפסיק לאלתר את העיסוק בעסקיהם
24 לאחסנה הובלה מכירה ושיווק תוצרת חקלאית, המתנהלים ללא רישיון עסק. נטען בבקשות כי
25 סעיף 22ב' הוא "סעיף פשוט" שנחקק על מנת לתת בידי הרשות אמצעי אכיפה יעיל, הנשען על
26 אדנים מנהליים, ללא הרשעה בפלילים, על מנת לעשות סדר בתחום הפרוץ של קבלת רישיונות
27 עסק. בנוסף, נכתב כי המשטרה יזמה והובילה מבצעי אכיפה בשוק הסיטונאי נגד עסקים מחוללי
28 פשיעה, ובכללם העסקים דנן. המשטרה הודיעה לרשות המקומית באר יעקב אשר בתחומה מצוי
29 השוק, כי יש בידה מידע מהימן ומוצלח המעיד כי כל אחד מן העסקים שבבקשות מסכן את שלום



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

הציבור ומנוצל על ידי בעליו ואחרים לצורך עבירות פליליות, וככל שיבוקש רישיון עסק, המשטרה תסרב לכך, לאור תבחיני המודיעין. עוד נטען בכל אחת מן הבקשות כי בנסיבות הללו, מדובר בעסק שאין לו כל היתכנות לקבלת רישיון בעתיד, והוא פועל ללא רישיון, על כן מתבקשת סגירתו לאלתר. הודגש, כי לצורך מתן הצו על פי הסעיף החדש, די למבקשת להראות כי העסק פועל ללא רישיון, ואין להוסיף לתוך הסעיף כל דרישה נוספת שאין בו.

ברע"ס 69654-11-19 (להלן: עניין חמו) נטען בבקשה כי המשיבים מנהלים ומפעילים ללא רישיון עסק, את העסק "אמצע השוק בע"מ", בתאים (האנגרים לאחסון ושיווק תוצרת חקלאית בשוק הסיטונאי) 3 ו-4 בשוק. העסק טעון רישוי על פי פריטי רישוי 4.6 ג, ד ו-4.7 לצו רישוי (עסקים טעוני רישוי) התשע"ג-2013 (להלן: צו הרישוי). למשיבים היה בעבר רישיון עסק לתאים 4, 7 ו-40 בשוק, אך הם חיברו תא נוסף-3, ואיחדו אותו עם תא 4 ליחידה אחת, שאין לה רישיון עסק. המשיבים מעולם לא ביקשו רישיון עסק לתא 3, וסירוב המשטרה לא נתקף בבית המשפט המוסמך. לטענת המבקשת, העדרו של הרישיון לתא 3 והמידע החסוי מצדיקים סגירת העסק בתאים 3-4 המאוחדים, שכן האינטרס הציבורי של ביטחון הציבור גובר על פני זכותם של המשיבים לחופש העיסוק.

בצ"מ 17285-11-19 (להלן: עניין מוסלי) נטען בבקשה כי המשיבים מנהלים ומפעילים ללא רישיון עסק, את העסק "ח.י אמצע השוק שיווק פירות וירקות בע"מ", בתאים 61, 62 ו-63 בשוק. העסק טעון רישוי על פי פריטי רישוי 4.6 ג, ד ו-4.7 לצו הרישוי. בתאריך 30.8.17 הוגשה מטעם העסק בקשה לרישיון, אך האגרה לא שולמה והבקשה נזנחה. למרות זאת, העסק ממשיך להתנהל ללא רישיון. נכתב עוד כי הסירוב הודע למועצה המקומית באר יעקוב עוד ביום 4.9.19, אך לא נתקף בבית המשפט המוסמך. נוכח העדר רישיון והמידע החסוי, סבורה המבקשת כי האינטרס הציבורי של ביטחון הציבור גובר על פני זכותם של המשיבים לחופש העיסוק.

סעיף 22ב' – נתוני פתיחה

7. סעיף 22ב' נחקק לאחרונה, במסגרת תיקון 34 לחוק, ומכוחו רשאי בית המשפט להורות בצו קבוע, על סגירתו של עסק המתנהל ללא רישיון עסק, זאת ללא תלות בניהול הליכים נוספים כלשהם. לאור חדשנותו של הסעיף, ראוי להביאו כאן שוב, במלואו:



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

צו הפסקה שיפוטי (תיקון מס' 34) תשע"ח-2018

22ב. (א) היה יסוד סביר להניח כי עסק טעון רישוי לפי חוק זה פועל בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, בניגוד לתנאיהם, או בניגוד לתקנות לפי חוק זה, רשאי בית משפט השלום או בית המשפט לעניינים מקומיים שבתחום שיפוטו נמצא העסק, לבקשת תובע, לצוות על בעל העסק, על המחזיק בעסק, על מי שבפיקוחו או בהשגחתו פועל העסק, ועל כל מי שמועסק בשירותם, להפסיק את העיסוק בעסק, בין בסגירת החצרים ובין בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (בחוק זה – צו הפסקה שיפוטי).

(ב) בית המשפט כאמור בסעיף קטן (א) לא יצווה כאמור באותו סעיף קטן אלא אם כן נוכח שיש בידי מבקש הצו ראיות לכאורה כי התקיימו התנאים למתן הצו לפי אותו סעיף קטן.

(ג) מתן צו הפסקה שיפוטי אינו מותנה בנקיטת הליכים נוספים לפי חוק זה.

8. היות שמעולם לא הותקנו תקנות לסדרי דין לפי חוק רישוי עסקים, והדבר לא השתנה גם לאחר תיקון 34, לא קיימות הוראות בדין באשר לאופן ניהול ההליך של בקשה לצו סגירה מכוח סעיף 22ב'. בנוסף, מתברר שלא קיימים "דברי הסבר" לסעיף, והוא נעדר מהצעת החוק הממשלתית (הצעת חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34), ה"ח הממשלה התשע"ח-2018, 1196) בדיקה עדכנית במאגר "נבו" מלמדת כי ניתנו עד כה החלטות ספורות בלבד בהליכים לפי סעיף 22ב', ברחבי הארץ, ובמרבית המקרים היו אלה החלטות ללא נימוקים, או תוך הנמקה קצרה, כך שהסוגיות העקרוניות טרם נדונו לעמקן.

תמצית טענות הצדדים והמחלוקות שהועמדו להכרעה בשלב המקדמי

9. המבקשת טענה כי המסגרת הנורמטיבית האופפת את ההליך שייכת לתחום המשפט המנהלי, הנטל המוטל עליה הוא להוכיח אך ורק את עובדת ניהולו של העסק ללא רישיון, ואין להוסיף לתוך הסעיף את מה שאין בו. עוד טענה, כי היות שהיה על המשיבים להתמודד עם הסירוב למתן רישיון עסק בהגשת עתירה מנהלית, אך הם נמנעים מכך משיקולים, הרי במסגרת ההליך דנן, מוטל על כתפיהם הנטל לסתור את חזקת תקינות המעשה המנהלי. נטען כי הנטל להראות קיומן של "ראיות לכאורה" על פי סעיף 22ב', אינו צריך להתפרש כפי הנהוג בהליכים פליליים דווקא, כיוון שנעשה בו שימוש גם בהליכים אזרחיים. בתוך כך, נטען כי יש להתיר למבקשת להציג ראיות חסויות, אודות עילת הסירוב למתן רישיונות, במעמד צד אחד, כנהוג בהליך מנהלי. המבקשת הדגישה כי הצגת החומר החסוי מתבקשת מעבר לצורך, רק על מנת להצדיק את שיקול



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

דעתה, למקרה שיעלו ספקות לגבי סבירות הסירוב למתן רישיון, אך מעיקרו של הדין, לפי הוראת סעיף 22ב', אין עליה חובה להראות מאומה פרט לעצם ניהול העסק בלא רישיון.

10. מנגד, טענו המשיבים בכל אחת מהבקשות, כי ההליך לפי סעיף 22ב' הוא מעיקרו בעל אופי פלילי, ועל המבקשת לשאת בנטל הכבד הרובץ על המדינה בהליכים למעצר עד תום ההליכים, בדומה לחובתה בהליכים לפי סעיף 17 לחוק. נטען כי בייחוד כך הדבר, לנוכח קיצוניות הסעד של סגירה לצמיתות, ללא ניהול הליך פלילי, כך שלעולם לא יוכל בעל העסק לשכנע בצדקתו. בנוסף, נטען כי מן הדין לאפשר למשיבים את ההגנות וכלי ההתמודדות הניתנים לנאשמים בהליך הפלילי, לרבות זכות העיון בחומר החקירה, והאפשרות לטעון לחוסר סבירות, שרירות או אכיפה בדרנית. בעניין החומר החסוי, דרשו המשיבים זכות עיון, או לכל הפחות זכות לקבלת פראפרוזות, והוסיפו כי זכותם זו עומדת להם בין אם ייקבע כי ההליך נושא אופי פלילי, ובין אם מנהלי. המשיבים כולם, לא התכחשו לעובדה הפשוטה שאין בידי מי מהם רישיון עסק, אך לטענתם הסיבה לכך נעוצה אך ורק בסירוב המשטרה מטעמים מודיעיניים, ובכוונתם להוכיח שהמדובר בטעמים שרירותיים, חסרי יסוד, ומפלים. טענתם היא כי אילו הוגשו נגדם כתבי אישום, היה בידם לשכנע שאין להרשיעם בעבירה של ניהול העסקים ללא רישיון, אך המבקשת נמנעת מהגשת כתב אישום, ופוגעת ביכולתם להוכיח חפותם.

תמצית ההחלטה הראשונה

11. בפתח ההחלטה קבעתי כי סעיף 22ב' נותן בידי הרשות כלי אכיפה חדשני ומרחיק לכת, בהשוואה למצב שקדם לתיקון, שכן מכוחו ניתן להורות על סגירת עסקים חסרי רישיון עסק, ללא תלות בהליכים נוספים, וללא מגבלת זמן. עם זאת, בהעדרם של כללים ברורים לגבי אופן הפעלת הסעיף, על בית המשפט לגשת למלאכת פרשנות, בהתאם לכללים שנקבעו בהלכה הפסוקה. הפניתי לשלושת הסוגים של צווי סגירה הקבועים בחוק עוד קודם לתיקון 34 וקבעתי כי יש לפרש את הסעיף החדש באופן שיוכל להתמקם לצדם, מבלי להפר את האיזון או לפגוע במרקם החקיקתי. קבעתי כי לאור מהותם ואופיים של כלי האכיפה "הוותיקים" שבחוק, אין לקבל את עמדת המבקשת לפיה די בכך שעסק מתנהל ללא רישיון, לצורך מתן צו לפי סעיף 22ב', שכן פרשנות שכזו אינה סבירה, והיא עומדת בניגוד לחזקת ההרמוניה החקיקתית. ביתר פירוט, שעה שמתן צו סגירה שיפוטי לאחר הגשת כתב אישום, מכוח סעיף 17 לחוק, כרוך בהוכחת ראיות לכאורה וקיומה של "עילת הפסקת עיסוק מיידית" (רע"פ 4384/13 מד"י נ' מיאו והאו (3.3.14)),



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 אין הצדקה להסתפק בנטל פחות מזה, מקום בו כלל לא נוהלה חקירה פלילית, ולא הוכח קיומו
2 של סיכון בהפעלת העסק. באופן דומה, שעה שהוצאת צו סגירה מנהלי למשך 30 יום מכוח סעיף
3 20 מותנית בהוכחת קיומה של סכנה ממשית לפגיעה בציבור, אין הצדקה להסתפק בנטל פחות
4 מזה, מקום בו מבוקש צו שיפוטי עצמאי וקבוע. בנוסף, הערתי כי פרשנות המבקשת עלולה
5 להוביל להפיכתו של סעיף 17 לאות מתה, שהרי כך ייוסד מסלול קל יותר לקבלת צווי סגירה
6 מכוח סעיף 22ב', ללא הוכחת קיומה של "עילת הפסקת עיסוק מיידית", וללא ניהול הליך פלילי,
7 והדבר יגרום לכאוס חקיקתי.
8

9 12. לאחר זאת, וכיוון שעסקינן בצו קבוע שלעולם לא יעמוד במבחן הביקורת במסגרת של
10 הליך פלילי, הגעתי למסקנה לפיה פרשנות תכליתית ראויה, תומכת במסקנה שהמסגרת
11 הנורמטיבית האופפת את סעיף 22ב', צריכה לכלול דרישה להוכחת "עילת הפסקת עיסוק
12 מיידית", או בלשון אחרת: יש להוכיח כי מתן הצו, עוד בטרם הוכחה אשמת בעל העסק, נחוץ
13 למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס הציבורי, וכי לא ניתן להשיג את מטרות הצו באמצעי
14 מידתי יותר. ציינתי כי אני ערה לכך שאין המדובר בהליך פלילי מובהק, אך לנוכח קיצוניות הסעד,
15 ובכדי להדגיש את כובד הנטל על כתפי המבקשת, הגדרתי אותו כ"מעין פלילי".
16

17 13. בנוגע לנטל ההוכחה הפנייתי לכך שדרישת המחוקק להראות קיומן של "ראיות
18 לכאורה", אף בה יש כדי ללמד על כובד הנטל שעל כתפי המבקשת, שכן רף ההוכחה של "ראיות
19 לכאורה" נדרש בחקיקה הישראלית, בדרך כלל, בהקשרים פליליים ובעיקר בהליכי מעצר עד תום
20 ההליכים, ודומיהם (למשל: סעיף 17 עצמו). למען הדיוק, ציינתי כי "ראיות לכאורה" נדרשות
21 לעתים בדין האזרחי, אך גם שם – לצורך סעדים זמניים דחופים, או לשם מניעת סיכון או נזק.
22 סברתי כי העובדה שהמחוקק בחר באופן חריג ברף הוכחה לכאורי בלבד, למרות שמדובר בצו
23 סופי ועצמאי, תומכת במסקנה שלשם האיזון, ראוי לדרוש גם כאן, כי לכל הפחות יוכיח מבקש
24 הצו קיומם של סיכון או דחיפות, זאת בנוסף לקיומן של ראיות לכאורה לעצם ניהול העסק ללא
25 רישיון. לפיכך קבעתי כי על המבקשת להראות הן "ראיות לכאורה" והן "עילת הפסקת עיסוק
26 מיידית".
27

28 14. במישור הדיוני, קבעתי כי טיב ההליך והסעד הקיצוני שבצדו מחייבים לאפשר לבעל
29 העסק זכות עמידה וטיעון, וכן זכות עיון בחומר שנאסף ושעליו מבוססת הבקשה, בשני



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 המישורים: הראיות לכאורה, והעילה הנטענת להפסקת העיסוק. בהמשך לכך, קיבלתי את עמדת
2 המבקשת לפיה הדיון צריך להתנהל במתכונת של שמיעת טיעונים, ועיון בתיק החקירה, בדומה
3 לאופן בו מתנהלים הדיונים בבקשות למעצר עד תום ההליכים, שאינו שונה ביותר מאופן
4 התנהלותם של הליכים מנהליים. בנוסף, קיבלתי את עמדת המבקשת לפיה יש להתיר לה הצגת
5 ראיות חסויות במעמד צד אחד, זאת הן משום שאין המדובר בהליך פלילי מובהק, והן משום שאף
6 בהליכי מעצר פליליים, ישנם מצבים בהם הדבר אפשרי.

7

8 15. עניין אחרון שבו נדרשתי להכריע הוא השאלה האם ניתן להעלות במסגרת הליך זה
9 טענות לשרירות, או שמא, כטענת המבקשת, המשיבים מנועים מכך בשל הימנעותם מהגשת
10 עתירה מנהלית כנגד הסירוב למתן רישיון עסק. בעניין זה קבעתי כי אין להשוות בין ההליך של
11 עתירה מנהלית לענייננו, ואף הנזקים העלולים להיגרם לבעל העסק בכל אחד מן ההליכים שונים
12 זה מזה. בנוסף, יש לקחת בחשבון כי ההליך לפי סעיף 22ב' הוא עצמאי, ואינו מותנה בהליכים
13 נוספים, כך שזו עשויה להיות ההזדמנות היחידה העומדת לרשות בעל העסק להשמיע טענותיו.

14

15 16. כאמור לעיל, הדיון בבקשות לגופן התנהל בהתאם למתווה שקבעתי, זאת לאחר
16 שהמבקשת העבירה לידי ב"כ המשיבים מבעוד מועד, את החומר המבסס ראיות לכאורה, וכן
17 פראפרזות לראיות החסויות. בעת הדיון בכל אחת מן הבקשות, הוגשו ראיות חסויות מטעם
18 המבקשת, במעמד צד אחד, וניתנו תשובות לשאלות בית המשפט אשר תועדו בפרוטוקול חסוי,
19 השמור בכספת בית המשפט. בעניין מוסלי הוגשו ראיות חסויות במעמד צד אחד, אף מטעם
20 המשיבים, והדבר תועד בפרוטוקול חסוי, באותו אופן. לאחר מכן, נשמעו טיעוני הצדדים וסיכומי
21 הטענות, באריכות.

22

23 17. לאחר כל האמור, באה כעת שעת ההכרעה.

24

25 המסגרת הנורמטיבית – השלמה

26 18. בסיכומיה, מצאה המבקשת לנכון, לחזור על טענותיה לפיהן ההליך דנן נושא אופי
27 מנהלי ולא פלילי, ועמדה על דעתה שאין היא נושאת בנטל להוכיח קיומו של סיכון מהתנהלות
28 בתי העסק, ולכל היותר רשאי בית המשפט לבחון את סבירות סירוב הרשות למתן הרישיון.
29 בעקבות הדברים הללו, אני מוצאת מקום לחידוד נוסף, על מנת להבהיר עמדתי עד תום.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

19. בניגוד לטענת המבקשת, ההליך דנן לא נועד לבחון את שיקול הדעת של הרשות בסרובה למתן רישיון עסק למשיבים, ואין מדובר כאן בביקורת שיפוטית על החלטה מנהלית הנהנית מחזקת החוקיות, אלא בית המשפט הוא המוסמך למתן הצו, ועל המבקשת לשאת בנטל השכנוע (רע"ב 4393/13 מוסלי נ' מד"י (8.11.11)). שיקול דעתו של בית המשפט כגורם המוסמך הוא רחב יותר מזה הנהוג במסגרת של ביקורת מנהלית, כיוון שהסעד המבוקש מרחיק לכת לעומת זה המבוקש בדרך כלל בעתירה מנהלית, ובעניין זה אני מפנה שוב לדבריו החשובים של בית המשפט העליון בעניין **מיאו והאו**: "אי מתן רישיון עסק אין משמעו בהכרח סגירת העסק. יש להבחין בין הנזק שייגרם כתוצאה מכך שלא יינתן [למשיבה] היתר [זמני] להפעלת העסק לבין נזק שייגרם מסגירתו" (פסקה 22).

הבחנה אחרונה זו מבהירה כי הפניית המבקשת להלכת רותם (רע"פ 7025/18 מד"י נ' רותם (5.5.20)) שניתנה לא מכבר, אינה במקומה. המבקשת טענה כי בהתאם להלכת רותם מנועים המשיבים מלהעלות טענות כנגד שיקול דעתה בהגשת הבקשות, שכן, כך על פי הטענה, "לרשויות האכיפה יש עדיפות על פני בתי המשפט בהיכרותן עם נתוני העבריינות ונתוני המשיבים דנן" (פרוט' מיום 14.5.20 עמ' 3 ש' 21). לכך יש להשיב, שאמנם בהלכת רותם נפסק כי נאשם המעוניין להעלות טענות כנגד העמדתו לדין, לא יוכל להשתמש בדוקטרינות שעניינן ביקורת מנהלית על שיקול דעת התובע, אלא עליו להגביל עצמו לשימוש בכלי הביקורת המנהלית שהוטמעו לתוך הדין הפלילי (כגון: הגנה מן הצדק), שדי בהם על מנת לקיים את הזכות להליך הוגן. ואולם, לקביעות אלה אין שום רלוונטיות להליך דנן, שבו, כאמור, משמש בית המשפט כגורם המוסמך למתן צווי סגירה, ולצורך הכרעתו עליו לבחון כמובן את הסבירות והמידתיות של הבקשה שלפניו.

20. מעבר לכך, העמדת ההליך כולו על בחינת קיומו או העדרו של רישיון בידי העסק, משווה לו אופי טכני לחלוטין, ומותירה את בית המשפט בעמדה של מעין "חותמת גומי". שעה שהמחוקק קבע בסעיף 22ב' הסדר המחייב פנייה לבית המשפט, חזקה היא שלא לכך התכוון, אלא כוונתו היא להותיר בידי בית המשפט שיקול דעת באם יש מקום לצוות על סגירתו של העסק, ומכאן שעל המבקשת לשכנע כי הצו נחוץ.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

21. אין מחלוקת על כך שבמסגרת תיקון 34 הרחיב המחוקק את "ארגז הכלים" העומדים
לצד גורמי האכיפה, על מנת לקדם את האינטרס הציבורי למנוע ניהול עסקים ללא רישיון וללא
פיקוח, כחלק ממטרותיו של חוק רישוי עסקים (רע"פ 4270/03 מד"י נ' תנובה (1.12.04)). לשם
קידומה של תכלית זו נחקק סעיף 22ב', המרחיב עד מאד את הסמכות למתן צווי סגירה קבועים,
אף ללא ניהול הליך פלילי, זאת בשונה מן המצב המשפטי ששרר ערב התיקון. עם זאת, לסעיף
22ב' נדרשת פרשנות שתשתלב היטב עם יתר מנגנוני האכיפה שבחוק, ללא צרימה. בנוסף, לאור
קיצוניות הסעד, צריכה זו להיות פרשנות שתאזן נכונה בין האינטרס החשוב באכיפה, ובין זכות
היסוד לחופש העיסוק והזכות לחפות, העומדות לבעל העסק. לפיכך, בלתי סבירה תהיה הפרשנות
לפיה ניתן לצוות על סגירת עסקים, על בסיס העדר רישיון עסק, ותו לאו.

10

22. הבעתי דעתי כי פרשנות מאוזנת לסעיף 22ב' היא כזו הרואה בו כלי אכיפה המרחיב את
גבולותיו של סעיף 17, כך שתחולתו תתפרש אף על מקרים בהם אין הרשות מעוניינת בניהול
הליך פלילי, אך זאת בכפוף לכך שבית המשפט ישתכנע כי הצו נחוץ למניעת פגיעה ממשית
ומוחשית באינטרס הציבורי, וכי לא ניתן להשיג את מטרות הצו באמצעי מידתי יותר. אכן, דרישה
זו דומה ביותר לדרישת סעיף 17 עצמו.

16

בהקשר זה ובדרך אגב, קשה לקבל את עמדת המבקשת המוצאת פגם בכך ש"בית
המשפט הכניס לתוך הסעיף את מה שאין בו", שהרי גם בעניינו של סעיף 17 הכניס בית המשפט
העליון לתוך הסעיף את מה שאין בו. אזכיר שוב, כי לשונו של סעיף 17 לקונית עוד יותר מלשונו
של סעיף 22ב', ובית המשפט העליון הוא שיצק לתוך הסעיף הן את הדרישה הראייתית והן את
הדרישה לקיומה של עילת הפסקה מיידית, בעניין **מיאו והאו**. משכך, ומאחר שסעיף 22ב' מצוי
בשכנות עניינית לסעיף 17 ואף רומז לנו ברמז עבה על זיקתו אליו (בשני הסעיפים נדרשות ראיות
לכאורה), אני מוצאת לנכון לפרשו באופן דומה.

24

23. קבעתי כי הליך לפי סעיף 22ב' נושא אופי "מעין פלילי", על מנת להבליט את כובד הנטל
בו נושאת המבקשת מבחינת הצורך להראות עילה להפסקת העיסוק, זאת לצד היותי ערה לכך
שההליך לא החל בהגשת כתב אישום, ועל כן קשה לראותו כפלילי מובהק. בהקשר זה, הפנייתי
לכך שקיימים בדין הישראלי לא מעט מקרי גבול, בהם קשה לקבוע האם סנקציה מסוימת היא
פלילית או מנהלית, והאם חלים על ההליכים בגינה כללי הדין הפלילי או המנהלי (רון שפירא



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית (2019), עמ' 100). לכן, חשוב להבהיר: גם אילו קיבלתי את דעת המבקשת לפיה אופי ההליך הוא מנהלי, לא היה בכך כדי ללמד בשום אופן, שדי לה בהעדר הרישיון לצורך מתן הצו. כללי המשפט המנהלי מושתתים על עקרונות של סבירות ומידתיות, כך שגם במסגרת מנהלית מחובתו של בית המשפט לברר את העילה לבקשה להפסקת העיסוק, ואת מידת החיוניות של הצו. כידוע, עקרון המידתיות מחייב כי ההגבלה על זכויות הפרט תיעשה רק במידה הנדרשת לצורך הגשמת האינטרס הציבורי, על פי שלושה מבחנים: א) מבחן האמצעי המתאים ב) מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ג) מבחן האמצעי המידתי. כל אלה נועדו להוות כלים למניעת סנקציה מנהלית שתוצאתה פוגענית יתר על המידה, ולמען שמירת האיזון בין חומרת הסיכון לבין חומרת הסנקציה (דפנה ברק ארז **משפט מנהלי** (2010), עמ' 777). ודוק, כללים אלה, אינם שונים באופן משמעותי מדרישתו של סעיף 17, אותה נצטט שוב: "... שבית המשפט ישתכנע כי הצו נחוץ למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס הציבורי, וכי לא ניתן להשיג את מטרות הצו באמצעי מידתי יותר" (עניין **מיאו והאו**). בנוסף, על פי כללי המשפט המנהלי, ככל שהסנקציה העומדת על הפרק היא פוגענית יותר כלפי זכויות יסוד, כך יידרש אינטרס ציבורי חשוב וקונקרטי להצדקת נקיטה באותה סנקציה, ובמילים אחרות, נדרש איזון בין חומרת הסנקציה לבין חומרת הסיכון שאותו נועדה הסנקציה למנוע (בג"ץ 5696/09 **מוגריבי נ' אלוף פיקוד העורף** (15.2.12); ע"פ 8338-09 **כדר נ' מד"י** (31.1.10)).

24. לאור האמור, נראה שבסופו של דבר, אין נפקות ממשית לשאלה האם יפורש סעיף 22ב' בזיקה לסעיף 17 או על פי כללי המשפט המנהלי, המובילים לתוצאה דומה. (במאמר מוסגר אפנה לכך שבעצם, ניתן לומר כי גם סעיף 17 הוא בעל מאפיינים מנהליים, שהרי עיסוקו בסעד מניעתי, וסדרי הדין הנוהגים לגביו דומים יותר לסדר הדין המנהלי, מאשר לסדרי דין בהליכים פליליים שיסודם בכתב אישום). בכל מקרה, אני שותפה לדעת אחרים הסבורים כי אין זה ראוי שההגדרה הדוקטרינרית של הסדר מסוים כפלילי או מנהלי תשפיע על המבחן המהותי הנדרש לצורך הגבלת הזכות, אלא מהות הפגיעה היא שצריכה להכתיב את הדרישה (ראו: איילת עוז "האם בשלה העת לכינונם של "דיני הסיכון"? על הצורך בהרמוניה משפטית של הסדרים משפטיים למניעת סיכון עתידי" **הסניגור** 4 232 (2016)).

25. המבקשת הפנתה בסיכומיה לשתי החלטות שניתנו לאחרונה בבית המשפט המחוזי, אשר לדעתה תומכות בעמדתה שאין עליה חובה להראות עילה או אינטרס ציבורי מיוחד בסגירת העסק,



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 לצורך סעיף 22ב'. לאחר עיון, אני סבורה שאין בהחלטות אלה כדי ללמד כך, ואבהיר. בעפמ"ק
2 67086-03-19, פא. לו פרויקטים בע"מ נ' מד"י (5.6.19) דובר בערעור על החלטת בית המשפט
3 לעניינים מקומיים להורות על סגירת עסק מכוח סעיף 17 לחוק, ולא נדונה כלל מהותו של סעיף
4 22ב', פרט לאמרת אגב ללא הנמקה. בעפמ"ק 73977-12-19 פאב על הגג נ' עירית רעננה
5 (25.2.20), נדון ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים להורות על סגירת עסק בצו
6 מכוח סעיף 22ב', אלא ששם דובר בעסק שכבר הורשעו בעליו בעבירות של ניהול עסק ללא
7 רישיון, ובעבירות לפי חוק התכנון והבנייה. אם לא די בכך, נגד אותו עסק ניתנו בעבר צווי סגירה
8 שיפוטיים במסגרת גזרי דין, וכן צווי סגירה מנהליים, אך אלה הופרו ברגל גסה. מעיון בהחלטת
9 בית משפט קמא באותו עניין עולה כי רק בשל העובדה שבעלי העסק העבירו ביועצין את הבעלות
10 בו לידי אחרים שלא היו צד להליכים הפליליים הקודמים, נאלצה הרשות לשוב ולפנות לבית
11 המשפט בבקשה לצו סגירה מכוח סעיף 22ב', על מנת למנוע התחמקות ולהביא לסגירת העסק
12 אחת ולתמיד. בית המשפט המחוזי הנכבד (כב' השופט א' יעקב), קבע שם כי הוכח שהעסק
13 ממשיך פעילותו, חרף הרשעתו וחרף מתן צווים קודמים, ועם התנהלות זו לא ניתן להשלים.
14 משמעות ההכרעה היא כי התנהלות העסק הגיעה לכדי "פגיעה באופן בוטה בשלטון החוק"
15 (עניין מיאו והאו), ובנסיבות אלה, אכן לא היה צורך להראות גם סיכון. מעבר לכך, בעניין פאב
16 על הגג, הונחו לפני בית המשפט גזרי דין חלוטים וצווים שהופרו בעסק, כך שצו הסגירה נשען
17 על בסיס איתן הרבה מעבר ל"ראיות לכאורה". בשונה מכל אלה, במקרים שלפניי, לא זו בלבד
18 שהמשיבים מעולם לא הורשעו בעבירה של ניהול העסקים ללא רישיון, ולא הפרו צווים, אלא
19 שכלל לא ננקטו כלפיהם פעולות אכיפה עד כה, ובפיהם טענות שונות שטרם בוררו, כך שחזקת
20 החפות עומדת להם במלוא כוחה.

21

22 26. בהחלטה הראשונה התייחסתי לטענת המשיבים לפיה יש להקיש לענייננו מסעיף 236
23 לחוק התו"ב ולהחיל על ההליך את הכללים החלים בבקשות למעצר עד תום ההליכים. בעניין זה
24 הפניתי לנקודות הדמיון והשוני בין שני הסעיפים הללו, והסתייגתי מהיקש חד משמעי שכזה
25 (ראו: שם סעיף 17). לאחר עיון נוסף ובהמשך לטיעונים ששמעתי, אני מוצאת כי קיימים קווי
26 דמיון בלתי מבוטלים בין סעיף 22ב' ובין סעיף 239 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן:
27 חוק התו"ב), שענייננו צו הריסה ללא הרשעה. סעיף 239 החליף את סעיף 212 במסגרת תיקון
28 116 לחוק התו"ב, ומכוחו רשאי בית המשפט להורות בצו על הריסת מבנה, ללא ניהול הליך
29 פלילי, במקרים בהם לא ניתן להביא לדין את האחראי לעבירה, או במקרה בו סבור התובע כי אין



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

עניין ציבורי בניהול הליך פלילי. בנוגע לסעיף זה, קובעת ההלכה שהשתרשה עוד קודם לתיקון 116, כי קיצוניות הסעד של הריסה ללא הרשעה מחייבת את הרשות העותרת לצו, להוכיח בראיות טובות ובאופן חד משמעי שאכן בוצעה במבנה עבירה לפי חוק הת"ב, זאת בנוסף לדרישה להראות קיומו של "עניין ציבורי מיוחד במתן הצו" (ע"פ 8338-09 כדר נ' מד"י (31.1.10); עפ"א (ת"א) 6025-12-11 קוריאלי נ' מד"י (12.6.12); ת"פ (ת"א) 4/87 וועדה מקומית ת"א נ' קרייתי (3.9.89)), ודרישה זו נוספה בגוף סעיף 239 במסגרת התיקון (ראו בעניין זה: בב"נ 38041-07-18 ועדה מקומית רמלה נ' כהן (13.2.19)). נכון הדבר, בעניין סעיף 22 ב' בחר המחוקק לקבוע כי נטל ההוכחה הרובץ על כתפי המבקשת הוא של "ראיות לכאורה" בלבד, ובכך שונה ההליך מזה שבסעיף 239. עם זאת, אין לכחד כי הסעד של סגירת עסק לצמיתות, דומה בסופיותו הבלתי הפיכה לצו הריסה, וניתן ללמוד מסעיף 239 כי דעת בית המשפט העליון מימים ימימה היא שמתן צו בלתי הפיך שכזה, ללא הרשעה, דורש ניהול הליך פלילי סדור, בנוסף על הוכחת קיומו של אינטרס ציבורי. לדעתי, יש בתובנה זו כדי לשוב וללמדנו על חשיבות הוכחת קיומם של "אינטרס ציבורי מיוחד" או "עילת הפסקת עיסוק מיידית" לצורך מתן צו מכוח סעיף 22 ב', ובייחוד נחוץ הדבר לצורך האיזון, בשים לב לרף ההוכחה הלכאורי שבסעיף.

27. והערה אחרונה בצוק העתים – המבקשת טענה בסיכומיה כי על בית המשפט להורות על סגירת העסק, בין היתר משום שאין המדובר בסעד בלתי הפיך, וככל שיינתן הרישיון יוכלו המשיבים לשוב ולפתוח את עסקם. טענה זו מעוררת קושי רב מאד, בייחוד בימים אלה בהם מתמודדים רבים סביבנו עם תוצאותיה הכלכליות ההרסניות של מגיפת קורונה. די להטות אוזן ליומני החדשות, הזועקים יום יום את זעקת בעלי העסקים שנקלעו למשבר כלכלי חסר תקדים בעקבות הוראות החירום, כדי להבין כי סגירתו של עסק ולו למשך "תקופה קצרה" יחסית, עלולה למוטט את בעליו ולהחריב את עולמו. הלא כולנו עדים לכך שעסקים רבים אינם מצליחים להתמודד עם המשבר גם לאחר שהוסרו המגבלות, והנזק שנגרם להם הוא בלתי הפיך. לדעתי, התקופה האחרונה מלמדת כי במקרים רבים, תוצאתו של צו סגירה מכוח סעיף 22 ב' לא פחות חמורה משל צו הריסה, והדבר מחייב זהירות רבה.

ראיות לכאורה

28. כפי שנכתב קודם לכן, המשיבים בשתי הבקשות אינם חולקים על העובדה שאין בידיהם רישיונות עסק. היות שכידוע, העבירה של ניהול עסק ללא רישיון היא עבירה של אחריות קפידה



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 (ר' סעיף 14(ד) לחוק), יש בהודאתם זו כדי להספיק לצורך הקביעה שקיימות ראיות לכאורה
2 לביצוע העבירה של ניהול עסק ללא רישיון.

3

4 העילה להפסקת העיסוק – מישור הרישוי

5 29. כפי שהובהר כבר היטב, על המבקשת להראות קיומה של עילה המגבשת אינטרס ציבורי
6 מיוחד לסגירת עסקיהם של המשיבים. המבקשת טענה כי התנהלות העסקים שבבקשות על פני
7 תקופה ממושכת ללא רישיון, והתעלמותם מהוראות החוק, יש בהם כדי להצדיק את הצו. לעומת
8 זאת, טוענים המשיבים כי הטעם להעדר רישיון בידם נעוץ אך ורק בהתנגדות המשטרה, שטעמיה
9 שרירותיים. המשיבים טענו כי אילו הוגש נגדם כתב אישום, היה על המבקשת בכובעה כמאשימה
10 להתמודד מול טענותיהם להגנה מן הצדק ו/או זוטי דברים, במסגרת בירור האשמה. או אז, טובים
11 הסיכויים שהיה בידם לשכנע את בית המשפט כי עומדת להם אחת ההגנות, וההליך היה מסתיים
12 בזיכוי או ביטול האישום, ללא צווי סגירה כמובן. אילו נטענה טענה זו בעלמא, לא היה בידי
13 לייחס לה משקל רב, אלא שהמשיבים הביאו ראיות לעניין התנהלותם מול הרשות המקומית
14 (מחלקת רישוי עסקים במועצה המקומית באר יעקב), כפי שיפורט להלן.

15

16 30. בעניין חמו, המשיבים מכחישים את טענת המבקשת לפיה לא היה בידם רישיון עסק
17 מעולם. בניגוד לנטען בבקשה, הציגו רישיון עסק "לצמיתות", שניתן להם לתאים 4, 7, 40 בשוק
18 הסיטונאי, ועומד בתקפו גם כיום. המשיבים מאשרים כי בחודש ינואר 2020 (3 חודשים לאחר
19 הגשת הבקשה דנן) הם זומנו לשימוע במחלקת רישוי עסקים בבאר יעקב, שם הודע להם לראשונה
20 כי ישנה כוונה לבטל את רישיון העסק בשל סירוב המשטרה, ואולם אין מחלוקת על כך שעד היום
21 טרם קיבלו מן הרשות הודעה רשמית כלשהי. עוד מאשרים המשיבים כי בשנת 2014 הם שכרו
22 מידי בעלת המבנים בשוק (חב' תנובה בע"מ) את תא 3, נושא הבקשה, שנשכר קודם לכן בידי
23 חברה אחרת שעסקה בשיווק תוצרת חקלאית והיתה בעלת רישיון עסק, כך שלטענתם, לכל היותר
24 חטאו באי חידוש הרישיון עם החלפת הבעלות, ואין המדובר בהעדר רישיון מעולם. המשיבים
25 מאשרים כי לצורך שימושם, הסירו את מחיצת הגבס שבין תא 3 ל-4, על מנת להגדיל את שטח
26 האחסון, אך לטענתם ידוע היטב לרשות כי תא 3 מצוי בהחזקתם, שהרי הם משלמים בגינו ארנונה
27 מזה שנים. ב"כ המשיבים הודיע בדיון כי הם מוכנים להשיב את המצב לקדמותו באופן מיידי,
28 ככל שהדבר יספיק לצורך מתן הרישיון, אך הצעתו נדחתה על הסף, למרות שהמבקשת אינה



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

מכחישה את הטענות. המשיבים טוענים שאין זה מידתי לשלול רישיון לצמיתות רק בשל הסרת מחיצת גבס, מה גם שקיים בחוק הליך המאפשר "תיקון ליקויים" ללא סגירה.

31. בעניין מוסלי, המשיבים מאשרים כי הם מנהלים את עסקם בתאים 61, 62, 63 בשוק הסיטונאי, ואולם הכחישו את טענת המבקשת כאילו לא פעלו מעולם לקבל רישיון עסק, ואף זנחו את הבקשה היחידה שהוגשה מטעמם בעבר. לטענתם, העסק קיים מזה 5 שנים, ועוד בשנת 2017 הוגשה על ידיהם בקשה לרישיון עסק. בעניין זה, הראו כי בניגוד לטענת המבקשת, הבקשה לא נזנחה, ועוד ביום 30.8.17 שולמה אגרת הרישיון ע"ס 319 ₪, אך משום מה הרישיון לא ניתן, ולא הודע להם מאומה עד שקיבלו לידם את הבקשה דנן (פרוט' מיום 17.5.20 עמ' 14 ש' 29-21). המשיבים הבהירו כי בטופס בקשת הרישיון ננקב תא 63 בלבד, אך המטראז' המופיע בטופס כולל את שלושת התאים 61, 62, 63 בגינם נתבקש הרישיון. המשיבים קיבלו רשות בית המשפט להציג ראיות חסויות מטעמם, במעמד צד אחד, כפי המקובל בהליכי מעצר בהתאם להלכה הפסוקה (בש"פ 597/93 מד"י נ' אבוטבול (5.2.93)), בהתאם להנחיית פרקליט המדינה 5.15 – הגשת ראיות חסויות בהליך מעצר עד תום ההליכים (2007), ובהתאם למקובל בהליכים מנהליים. בהמשך לכך הציגו את מש/4-1 מהם ניתן ללמוד בבירור שאין זה נכון לומר כי לא פעלו כלל לקבלת רישיון לעסק. עולה כי עניינם ידוע היטב למחלקת רישוי עסקים בבאר יעקב, ואין כל ליקוי או מניעה למתן הרישיון, פרט להתנגדות המשטרה. משמעות הדברים היא כי המשיבים פעלו וקיבלו את כל האישורים מטעם הגורמים הרלוונטיים על פי הפרוט המתאים בצו רישוי עסקים, ולא ניתן לטעון כי התעלמו מן הצורך להסדיר רישיון לעסק.

32. לאחר עיון בראיות ובחינת הטיעונים, לא יכולה להיות מחלוקת על כך שעסקי המשיבים מתנהלים ללא רישיון, וזוהי לכאורה עבירה פלילית. עם זאת, ניתן להתרשם מן ההתנהלות כי אין המדובר בעבירה שנסיבותיה מצויות ברף החמור, כפי שאירע למשל במקרים בהם נוהל עסק ללא רישיון תוך הפרת צווי סגירה, או כשנמצאו בו ליקויים תברואתיים, או ליקויי בטיחות. המבקשת הקדישה מאמץ לשכנע כי המדובר בשני עסקים שלא היה בידיהם רישיון עסק מעולם, כשהיא מכוונת להלכה הפסוקה לפיה יש להבחין בין עסק שהיה בעל רישיון בעבר, לזה שלא היה בידו רישיון, ומצבו חמור מקודמו (עניין מיאו והאו; עפ"א 15-12-48802 פרומוסטאר בע"מ נ' עיריית חיפה (11.1.16)). ואולם, דעתי היא כי בנסיבות הקונקרטיות, קשה לראות במשיבים כמי שפועלים במצח נחושה ללא רישיון, תוך התעלמות מן הרשויות. להיפך – הוכח כי המשיבים בעניין חמו



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 החזיקו ברישיון עסק לצמיתות לגבי מרבית התאים שבהחזקתם, לרבות תא 4 הצמוד לתא 3
2 המדובר, ואילו המשיבים בעניין מוסלי פעלו בשקידה סבירה לקבלת רישיון, ורק סירוב המשטרה
3 בעוכריהם. חשוב להדגיש, אין המדובר בעסקים קיקיוניים שצצו לאחרונה, כי אם כאלה
4 המתנהלים מזה שנים בתוככי השוק הסיטונאי, אשר מעולם לא ננקטה נגדם פעולת אכיפה כלשהי,
5 למעט פשיטת המשטרה מיום 18.7.19, אשר אין כל טענה כי הניבה ממצאים מפלילים כלשהם.
6 עוד יש להתחשב בכך שהעסקים מתנהלים בתאים המיועדים לעסקים לשיווק תוצרת חקלאית
7 בלבד, כך שהם תואמים את ייעוד המקרקעין.

8

9 33. המבקשת מוצאת דופי בהתנהלות המשיבים שלא מיהרו לפעול בערוץ המנהלי נגד סירוב
10 המשטרה, אך טענה זו אינה מתקבלת על דעתי. ראשית, ההודעה על עמדת המשטרה הגיעה לידי
11 המשיבים רק בעת האחרונה, בעוד ההליך מתנהל לפניי. שנית, עד היום לא נמסרה למשיבים
12 הודעה רשמית מטעם רשות הרישוי במועצה המקומית, למרות שניתן היה לצפות כי ההחלטה
13 תימסר זה מכבר, בייחוד כשנטען כי הסגירה כה נחוצה. נזכיר, המשיב חמו ממתין להודעה בעניין
14 סטטוס הרישוי של שלושת התאים לגביהם יש בידו רישיון לצמיתות, ואילו המשיבים בעניין
15 מוסלי מעולם לא קיבלו הודעה רשמית על הסירוב למתן רישיון. במצב זה, אני מתקשה לבקר את
16 המשיבים על כך שבחרו להמשיך בשגרת עסקם עד להכרעה בהליך דנן, ונמנעו מליזום הליכים
17 העלולים להרע את מצבם.

18

19 34. לאור כל האמור, המסקנה היא כי נסיבות העבירה בשני המקרים דנן אינן יוצאות דופן
20 בחומרתן, בהשוואה למקרים הנידונים בבתי המשפט לעניינים מקומיים, דבר יום ביומו. הניסיון
21 השיפוטי מלמד כי במרבית המקרים הללו ממשיכים עסקים ללא רישיון להתנהל בפועל עד שלב
22 גזר הדין, ובמקרים רבים ניתנות אורכות נוספות. לדעתי, אין בהתנהלות המשיבים במישור הרישוי
23 חומרה המגבשת את האינטרס הציבורי המיוחד, המצדיק סגירה מיידית.

24

25 35. ואולי זהו השלב שבו יש לומר במפורש, מה שבעצם ברור כשמש: המבקשת נתלית
26 במחדלי המשיבים מול רשות הרישוי, בעוד שברור לכל בר דעת כי גם אילו יצאו מגדרם במאמץ
27 להשגת רישיונות, לא היה בכך כדי להועיל להם מאומה, נוכח סירוב המשטרה. לכן, מוטב לזנוח
28 את העיסוק השולי בענייני הרישוי הפורמליים, ותחת זאת יהיה מועיל יותר להתמקד בעיקר –
29 קיומו של סיכון עברייני על בסיס המידע.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

העילה להפסקת העיסוק – המישור המודיעיני

36. נטען בשתי הבקשות כי עסקיהם של המשיבים מסכנים את שלום הציבור ומנוצלים על ידי בעליהם ואחרים לצורך עבירות פליליות, זאת בהתבסס על מידע מודיעיני מהימן ומוצלב. במהלך הדיונים, אף נטען מפי המבקשת כי על פי המידע, העסקים מהווים פלטפורמה לפעילות של ארגון פשיעה.

37. בהחלטה הראשונה קבעתי מתווה בגדרו התרתי למבקשת להציג ראיות חסויות במעמד צד אחד, להוכחת עילת הסיכון. עם זאת, ובטרם כניסה לעובי הקורה, ראוי להזכיר את המורכבות הכרוכה בהליך זה.

כבר נכתב רבות על הבעייתיות הכרוכה בהסתמכות על ראיות חסויות בהליכים פליליים או מנהליים, נוכח הפגיעה בכללי הצדק, בזכות הטיעון, ובזכות להליך הוגן. נקבע לא פעם כי יש לעשות בפרקטיקה זו שימוש במשורה, ובהירות רבה. בנוגע להליך המנהלי, נקבע כי אין לעשות שימוש בראיות חסויות כלאחר יד (ע"מ 5417/13 דג'טנו נ' שר הפנים (11.9.14)), ובמישור הפלילי נקבע כי על בית המשפט "לשים עצמו בנעלי הנאשם ובא כוחו ולבחון את הראיות המוצגות בפניו בעין ביקורתית, בזהירות ובקפדנות רבה על-מנת להגן על זכויותיו" (בש"פ 1787/19 אבו זניד נ' מד"י (28.3.19)). בהקשר לסעיף 17 נקבע "אין המדובר בהליך שגרתי, ויש לנקוט בו אך במקרים המתאימים, בהם ישנה סיבה טובה להסתמך על חומר, שלא עמד לעיון ההגנה ושלא ניתן לחשפו לעיונה" (ע"פ 27064-12-14 בן מוחה נ' מד"י (22.1.15)). עוד נקבע כי על בית המשפט "לשמש כמעין פה למי שהחומר הוחסה בפניו" (בג"ץ 5555/05 פדרמן נ' אלוף פיקוד המרכז (1.8.05)). במהלך השנים אומצה הקביעה לפיה נדרשות מצד הרשות המנהלית, או מצד בית המשפט הדן בהליך מנהלי, אמות מידה ראייתיות מחמירות יותר, באשר להחלטות שפגיעתן בפרטים הנוגעים בדבר היא גדולה, והדוגמא המובהקת לדרישה ראייתית מחמירה נוגעת להחלטות מנהליות שיש בהן פגיעה בזכויות אדם ואזרח. הפסיקה תיארה אמת מידה זו כמחייבת ראיות "ברורות חד משמעיות ומשכנעות" (דפנה ברק ארז, שם, עמ' 447; ע"פ 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (15.5.85)). קביעה נוספת שנתקבלה להלכה היא כי "כגודל הזכות העלולה להיפגע כן גודלה ועוצמתה של הראיה הנדרשת" (בג"ץ 3379/03 מוסטיק נ' פרקליטות המדינה (18.3.04)).



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

38. מורכבות מיוחדת נודעת במשפט המנהלי לסיטואציה שבה מבוקש להטיל סנקציה, על
בסיס הקביעה כי אדם היה מעורב בעבריינות, למרות שלא הועמד לדין ולא הורשע. במצב זה,
עלולה להיווצר סתירה בין חזקת תקינות המעשה המנהלי המבססת את החלטת הרשות, ובין חזקת
החפות העומדת במלוא כוחה כל עוד לא נוהל הליך פלילי. בנוסף, מתעורר קושי נוכח ההתנהלות
שבה מוטלת הסנקציה על בסיס מידע חסוי. לסוגיה זו התייחס הנשיא רון שפירא (שפירא, שם
עמ': 273, 317, 321):

אני סבור כי מבחן הקביעה שבוצעה עבירה פלילית בגדר של הליך מנהלי צריך
להיות דומה לקביעת קיומן של ראיות לכאורה לביצוע עבירה פלילית, המספיקות
להגשת כתב אישום, תוך בחינה של האופן בו אספה הרשות המנהלית את כל
הראיות הנדרשות לעניין. כל עוד לא נקטה הרשות המנהלית פעולה לאיסוף כל
הראיות הנדרשות ולא בחנה אותן תוך התייחסות לחזקת החפות, יכול שההחלטה
המנהלית, לפיה קיימת תשתית ראיות מנהליות המבססת "עבר פלילי" או
"מעורבות בביצוע עבירה" לא תעמוד בחזקת תקינותה. סבור אני כי דברים אלו
עולים מהוראות חוק סדר הדין הפלילי ומהוראות חוק העבירות המנהליות
ומתיישבים עם ההלכה הפסוקה בנוגע למבחן הראיות הנדרש לצורך הגשת כתב
אישום...
נראה כי עקרונות אלו של אופן בחינת תשתית הראיות תוך התייחסות לחזקת
החפות, באופן הדומה להחלטה על נקיטת הליך של הגשת כתב אישום, צריכים
להנחות את רשויות המנהל כל אימת שהרשות המנהלית קובעת, גם לצורך הליך
מנהלי, כי אדם ביצע עבירה פלילית או שהוא בעל עבר פלילי. אותו הגיון שבבסיס
החקיקה שפורטה ואותם הטעמים מובילים למסקנה זו...
ככל שהסנקציה כוללת רכיב של הגבלת זכות משמעותית יותר, ולפרק זמן ממושך
יותר, כך גם יחולו, בהתאמה המתחייבת, הכללים שנקבעו בהליך הפלילי, כאשר
מוטלות אותן הגבלות ועל אותן זכויות. בדרך זו הטלת ההגבלה בהליך המנהלי
מתיישבת עם חזקת החפות והזכות להליך הוגן ועומדת בחזקת תקינות הפעולה
המנהלית.

דברי הנשיא שפירא מתייחסים לטיב הראיות עליהן רשאית הרשות המנהלית להסתמך
בקבעה כי אדם היה מעורב בפלילים, אך ניתן ללמוד מהם לענייננו, שבו משמש בית המשפט
כגורם המוסמך למתן הצו, מדין קל וחומר. מתוך הדברים עצמם מתבלטת הקרבה בין הסטנדרט
הראיתי המנהלי לזה הפלילי, וזאת בשל רגישות התחום של הוכחת סיכון על בסיס טענות
למעורבות עבריינית.

לאור כל הכללים הללו, אבחן כעת את הראיות החסויות.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

39. נציגי המשטרה הניחו לעיוני אסופה הכוללת ראיות מודיעיניות ומסמכים משטריים, וכן מסרו הסברים בעל פה, והשיבו לשאלות רבות שהצגתי לפנייהם, כמתועד בפרוטוקולים החסויים השמורים בכספת בית המשפט, אליהם אפנה להלן. לפיכך, לשם הבנה מלאה, יש לעיין היטב בפרוטוקולים החסויים של כל אחת מן הבקשות, ובאסופת הראיות המודיעיניות (מב/3-64), הכוללות, בגוף הטקסט, נתונים שיש בהם כדי ללמד על מידת המהימנות, ומידת העדכניות.

40. כבר עתה, אבהיר כי בשונה מן המקובל בהליכים של עתירה לגילוי ראיה, לא מצאתי לנכון לדקדק עם המבקשת לפרטי פרטים, ולא העמקתי חקור עד תום בעניין מידת מהימנותו של כל פרט מידע שהוצג, אך עם זאת, הוצגו שאלות רבות בניסיון להבין טוב ככל הניתן, את משמעות החומר המודיעיני.

41. ראוי לציין כי אין הלימה בין כמות הפראפרוזות שהועברו לידי המשיבים (בעניין חמו – מב/1; בעניין מוסלי – מב/2), ובין כמות הראיות החסויות שהוצגו לעיוני. כך, בעוד שהמשיבים בעניין חמו קיבלו רשימה של 10 פראפרוזות, והמשיבים בעניין מוסלי קיבלו 7 פראפרוזות, הרי לעיוני הוצגו 64 מסמכים (מוספרו בכתב ידי בסדר רץ). נראה כי המבקשת בחרה להעביר לידיעת המשיבים את מה שמהווה לדעתה עיקר הדברים, אך לא כל התכנים שבמידע שהוצג מעוגנים בפראפרוזות (לצורך הדוגמא ראו: מב/11, 16, 24, 25, 35, 43, 50, 51). בנסיבות אלה, גוברת חשיבות תפקידו של בית המשפט לשמש כ"מעין פה" עבור המשיבים, ולהקפיד על הוגנות ההליך. כיוון שלזו טענות המשיבים הוא העוול שנגרם להם על בסיס מידע מודיעיני עלום וחסר בסיס, אני מוצאת כי על מנת לתת להם את יומם, מחובתי להתייחס לראיות לפרטיהן, עד כמה שניתן, מבלי לחשוף את המידע.

42. המבקשת ציינה בפראפרוזה 7 ב-מב/2, ואף לפרוטוקול, כי קיימת "סינרגיה" בין שני העסקים נושא הבקשות, בזיקה לאותו ארגון פשיעה, שבראשו עומדים האחים מוסלי. בהתאמה, נטען כי קיימת זיקה בין הראיות המתייחסות לשתי הבקשות. לפיכך, מה שייאמר להלן, נכון לגבי שתיהן, אלא אם יצוין אחרת.

43. הפראפרוזות כמו גם דברי אנשי המודיעין בפרוטוקול החסוי, מייחסים למשיבים פעילות עבריינית עניפה, במסגרת ארגון פשיעה מוסלי, באפיקים כלכליים, באמצעות העסקים. ואולם, בפראפרוזות אין די, ומה שקובע הוא תוכן הידיעות שהועמדו לעיון בית המשפט, ומידת הסיכון



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

1 הקונקרטי העולה מהן. לאחר עיון מעמיק, מצאתי ידיעות מסוימות המתייחסות לעבירות כלכליות
2 בעסקים (למשל: מב/27, 11, 13, 29, 31, 34), אך לא מצאתי תימוכין משמעותיים למעורבות
3 חמורה ורחבת היקף של מי מהעסקים בפעילות של ארגון פשיעה. הדברים בולטים בייחוד בעניין
4 מוסלי, נוכח דלות יחסית של המידע הנוגע למשיבה ולעסק (ראו: מב/24-11). בנוסף, רוב המידע
5 ראשוני למדי, למרות שחלף זמן ממועד השגתו, ולא נראה כי החקירה בעניינים המפורטים
6 מתפתחת כיום לקראת העמדה לדין, או לכל הפחות לקראת חשיפה. יובהר, דבריי אלה מתייחסים
7 לחשדות הקשורים לשני העסקים הנידונים בלבד, ואינני מביעה כל דעה אודות מידע הקשור
8 לארגון הפשיעה, שאינו עומד לדיון במסגרת זו.

9
10 אני מוצאת כי אמירות מסוימות שנרשמו בפרוטוקול החסוי מפי נציגי המשטרה, בעניין
11 חומרת המעורבות העבריינית של המשיבים והעסקים, אינן נתמכות כלל בחומר המודיעיני שהוצג
12 (למשל: בפרוט' מיום 14.5.20: ראו עמ' 4 מסומן "א"; עמ' 7 מסומן "א"; עמ' 9 מסומן "א".
13 בפרוט' מיום 17.5.20: ראו עמ' 4 מסומן "א"; עמ' 5 מסומן "א" – לכל אלה אין תימוכין במידע).
14 יובהר, לא כל ידיעה אודות עבירות המבוצעות על ידי מי מהמשיבים, יכולה להוות עילה לסגירת
15 העסק, אלא יש להראות כי העבירות קשורות לטבורו של העסק, ולעצם התנהלותו, באופן היוצר
16 סיכון שלא ניתן להפיגו בדרך אחרת (ע"פ 27064-12-14 לעיל). כך למשל, המידע העדכני יחסית
17 בעניין מוסלי- מב/11, הוא חסר כל זיקה לעסק, ובאותו אופן, אין זיקה בין המידע ב- מב/25, 43,
18 48, 51, 53 (כדוגמא), ובין העסק של חמו. עוד יש לציין כי ראיות רבות שהוצגו, אינן כוללות
19 תוכן מפליל למיטב הבנתי (ראו למשל: מב/17, 18, 19, 20, 42, 46, 47, 48, 49, 52). מצד שני,
20 חשוב לעיין ב- מב/16 שיש בו כדי ללמד זכות על התנהלותה של מוסלי.

21
22 44. שעה שמוצגות ראיות חסויות ראשוניות בדמות מידע מודיעיני, אשר לא התפתחו לכלל
23 ראיות ממשיגות גם בחלוף שנים, ברור שיש בכך כדי להשפיע על משקלן, וודאי שכך הדבר
24 כשמדובר בעניינים שניתן היה לפתח חקירה בגינם, או לכל הפחות לבררם בניסיון לאשש או
25 להפריך את המידע, אך הדבר לא נעשה. בהקשר זה, חשוב לעיין בדברי נציגי המשטרה לגבי
26 המדיניות, והצפי בענייניהם של המשיבים בשתי הבקשות, מה שמלמד על מידת הדחיפות (ראו
27 פרוט' מיום 14.5.20: עמ' 2 מסומן "ב"; עמ' 10 מסומן "ב"; פרוט' מיום 17.5.20: עמ' 2 מסומן
28 "ב"; עמ' 5 מסומן "ב"; עמ' 6 מסומן "ב").



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

45. המבקשת הבהירה שוב ושוב, כי היא מייחסת למשיבים ביצוע עבירות כלכליות דווקא, ובעיקר הלבנת הון (ראו: פרוט' מיום 14.5.20 עמ' 6 מסומן "ג"), ולא נטען לביצוע של עבירות אשר מקובל לראותן כמחוללות פשיעה ומסוכנות באמצעות עסקים, כגון עבירות סחר בסמים, סחיטה באיומים, זנות, הימורים, אלימות וכו'. בכך יש כדי ללמד על מידת הסיכון המידי הנשקף מן העסקים. בעניין היקפי העבירות הנטענות, מרבית הראיות שהוצגו אינן מלמדות על עבירות בסכומי עתק, כפי שניתן היה לצפות מארגון פשיעה גדול ומאורגן כנטען, ולמעשה ההיקפים נראים צנועים למדי (ראו: סעיף 6 ל-מב/1; סעיף 6 ל-מב/2, מב/6; מב/37; מב/39; מב/50). אמנם אני ערה ל-מב/51 ו-מב/53 אך אני מפנה שם למסומן "א", שיש לו השפעה על משקל הראיה מבחינת נחיצות צו הסגירה כיום. בנוסף, יש לשים לב למסומן "א" ב-מב/64-50. יש לשים לב לכך שלא התקדמה החקירה לגבי כל אלה, מעבר למידע.
- על פי סעיף 2 ל-מב/1, חמו מעורב בקביעת מחירי הירקות בשוק, עם גורמים ממשלתיים. מצאתי תימוכין לכך ב-מב/44, אך לא מצאתי כי המידע מוצלב. בנוסף המידע אינו חדש, ולא קודמה חקירה בעקבות זאת, כך שמשקלו מוגבל למדי. עוד חשוב להדגיש כי חמו מכחיש בתוקף כל חשד להשפעה על מחירי הירקות, כעולה מסיכומי ב"כ (פרוט' מיום 14.5.20 עמ' 10). בדיון במעמד הצדדים, בשתי הזדמנויות מצאתי לנכון לאפשר למבקשת להציג תשובות לטענותיו הקשות של חמו בעניין זה, אף במעמד צד אחד, אך המבקשת לא הבהירה דבר (פרוט' עמ' 10 ש' 30; עמ' 16 ש' 23).
- על פי מב/1,2, מיוחסת למשיבים העסקת תושבי האזור ללא רישיון, ואמנם מצאתי תימוכין לכך (מב/14, 32, 34). עם זאת, גם בנוגע לחשד זה אין המדובר במידע חדש, לא נוהלה חקירה, ולא נראה כי יש פוטנציאל לכך כיום. אינני מתרשמת כי יש בעבירה זו כדי להוות שיקול משמעותי בהליך דנן, בשים לב למדיניות הנוהגת בבתי המשפט כלפי עבירות מסוג זה.
- על פי מב/2 סעיף 10, מיוחסת לחמו מעורבות דומיננטית בחרם על חברה אחרת, בניגוד לדיני ההגבלים העסקיים. מצאתי התייחסות לאותו עניין במידע, אך עולה כי החשדות בעניין זה כלל אינם מתמקדים בחמו דווקא (ראו מב/10 מסומן "ג", "ד"). בכל מקרה, גם בעניין זה לא קודמה החקירה (ראו: פרוט' מיום 14.5.20 עמ' 2 מסומן "ג"), וחמו מכחיש מעורבות עבריינית שכזו בסיכומיו (פרוט' מיום 14.5.20 עמ' 13 ש' 26), כך שכוחה של הראיה מוגבל.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

46. על כל האמור לעיל יש להוסיף את הנקודות הבאות, עליהן לא חלקה המבקשת:

2

א. המשיבים בשתי הבקשות, חמו ומוסלי, נעדרו כל עבר פלילי, ואף החברות שבבעלותם מעולם לא הועמדו לדין.

ב. המשיבים מכחישים בתוקף את החשדות המצוינים בפראפרוזות, ומפנים לכך שביום

18.7.19 נערכה בשני העסקים פשיטה נרחבת על ידי משטרת ישראל בשילוב עם

נציגי רשות המיסים, משרד הכלכלה, רשות הכבאות, וגורמי אכיפה נוספים. נבדקו

בין היתר ספרי החשבונות, ולא נמצא דבר. כמובן, איש מהמשיבים לא זומן מאז

לחקירה (ראו: פרוט' מיום 17.5.20 עמ' 5 ש' 4).

ג. לא הוכח ולא נטען כי העסקים הוקמו לצורך הפעילות העבריינית הנטענת, או

שפעילותם העסקית פיקטיבית ככסות לפעילות העבריינית. למעשה, אין מחלוקת על

כך שמדובר בעסקים מצליחים ביותר, בעלי מחזור עסקים גדול, המדווחים בסדירות

לרשויות המס ונושאים בנטל תשלום מיסים סדיר.

ד. חמו מכחיש כל מעורבות בארגון הפשיעה, אך מאשר כי הוא מעסיק את אלי מוסלי

באופן גלוי, לרבות הפקת תלושי שכר ודיווח לרשויות. בנוסף, המשכורת המשולמת

למוסלי אינה בסכומי עתק כנטען, בשים לב לכך שאין המדובר בעובד כפיים, אלא

בעובד בכיר שפועל למענו בהשגת לקוחות, ספקים ויצרנים. חמו מאשר גם קיומם

של יחסי ידידות עם מוסלי, מה שאינו מהווה עבירה כשלעצמו, ויכול להסביר את

הקשרים, מבלי לחזק את החשד למעורבות עבריינית מצד העסק של חמו.

ה. המשיבה מוסלי מכחישה כל מעורבות בארגון פשיעה. אמנם, היא בת זוגו של יוסי

מוסלי, אך העסק דנן מצוי בבעלותה בלבד. בנסיבות אלה, קשה למצוא דופי

במעורבות יוסי מוסלי בהחלטות שונות בעניינים כספיים של העסק, גם אם הוא נושא

עבר פלילי. גם אם אצא מתוך הנחה שיוסי מוסלי עומד בראש ארגון פשיעה (ואין

בידי לקבוע דבר בעניין), הרי זוהי זכותה החוקתית של המשיבה לנהל את עסקה

המצליח לפרנסתה, כל זמן שאינה מבצעת בו עבירות.

26

47. בסיכומי של דבר, בעוד שהפראפרוזות צובעות את עסקי המשיבים בצבעים עזים של

התנהלות עבריינית, שיטתית ורחבת היקף, הרי המידע עצמו כוללני וראשוני, ללא התפתחות



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

במהלך הזמן, ותוך חזרתיות. בנוסף, לא ניתן לומר שנעשה מאמץ לקדם חקירות נמרצות, גם בנושאים שניתן היה לוודא מהימנותם זה מכבר, בקלות יחסית, ולו במסגרת חקירה סמויה. כמובן, אין זה בגדר סמכותו של בית המשפט לבקר את שיקול דעתם של גורמי החקירה, שהם בעלי עדיפות על פני בית המשפט, בהיכרותם עם מלאכת החקירה, והנתונים הרלוונטיים (ראו: עניין רותם הנ"ל). עם זאת, למדיניות הננקטת יש מחיר: מידע שלא הצדיק חקירה נמרצת, קשה יהיה להחשיבו כראיות ברורות חד משמעיות ומשכנעות" (דפנה ברק ארז, שם, עמ' 447) המצדיקות את הסעד הקיצוני של צווי סגירה קבועים.

48. המסקנה העולה מכל האמור היא שאין די במידע על מנת לגבש עילה להפסקת העיסוק כיום.

שיהוי שרירות והגנה מן הצדק

49. המשיבים טענו כי ננקט שיהוי כלפיהם, בכך שהרשות הניחה להם להתנהל ללא רישיון על פני שנים, ורק כעת הוגשו הבקשות. לכך השיבה המבקשת כי טענות שיהוי אינן חלות בנוגע לחובת המדינה לבצע אכיפה נגד עבירות. ואמנם, בהתאם להלכה הפסוקה "רשות הממונה על אכיפת חוק, אינה יכולה להשתחרר מחובתה עקב העובדה שלא נקטה אמצעים למילוי החובה במועד" (רע"פ 1520/01 שוויצר נ' יו"ר ועדה מחוזית (18.3.02); רע"פ 3584/11 יד אלון שלום נ' ועדה מקומית (5.1.11)). עם זאת, שעה שענייננו בסעד מרחיק לכת של סגירת עסק, אשר תנאי לנתינתו הוא קיומה של עילת הפסקת עיסוק מיידית, יש משקל לעובדה שהבקשות דנן הוגשו בחלוף שנים מאז הוקמו שני העסקים, ללא הסבר לעיתוי זה, ומבלי שחל לאחרונה שינוי כלשהו היוצר (או מחמיר) סיכון (עפ"א 48802-12-15 פרומו סטאר בע"מ נ' עיריית חיפה (11.1.16)). בהקשר זה, אזכיר כי גם בטרם נחקק סעיף 22' יכולה היתה המבקשת לעתור לצווי סגירה, מכוח סעיף 17, אך הדבר לא נעשה. ושוב, אינני מבקרת חלילה את שיקול דעתה של המבקשת, אלא שיש בדרך פעולתה כדי ללמד על מידת הסיכון והדחיפות כיום.

50. טענה נוספת שעלתה מפי המשיבים היא כי הרשות גורמת להם עוול באי מתן רישיון עסק, וכי ננקטת נגדם שרירות, זאת הן במישור הפלילי והן במישור המנהלי, והכל על בסיס המידע החסוי. לאחר בחינה, אני סבורה כי לא ניתן לבחון את הטענות לעמקן במסגרת ההליך דנן, שבו אין בית המשפט משמש כערכאה המבקרת את החלטות הרשות (ר' סעיף 23 לעיל), ואינו שומע



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

עדויות. בהקשר זה, אני מוצאת טעם בטענות המשיבים לעניין הבעייתיות שבשימוש במידע
החסוי, למרות אי מיצוי החקירה לגבי על פני תקופה משמעותית, מה שלטענתם הופך אותם
למעין "בני ערובה" של המידע, לפרק זמן לא ידוע. אודות מצב זה, אמר בית המשפט המחוזי
בעניין דומה:

לגישתי, סירוב לבקשת רישיון על בסיס מידע מודיעיני שנותר חסוי ושלמבקש לא
ניתנה אפשרות להגיב לו, צריך שיהא מוגבל בזמן. סירוב לבקשת רישיון להפעלת
עסק פוגע, כאמור, בזכותו החוקתית של המבקש לחופש העיסוק... זכות הטיעון
נפגעת, ואינה אפקטיבית, מקום בו הסירוב מתבסס על טעמים חסויים, או חסויים
בחלקם. ... אין מקום לאפשר למשטרה לסרב למתן רישיון על בסיס טעמים
מודיעיניים חסויים למשך זמן בלתי מוגבל. על המשטרה מוטל לאפשר למבקש
הרישיון להתמודד עם המידע הקיים נגדו תוך זמן סביר. התמודדות זו יכול שתהא
במסגרת זימון מבקש הרישיון לחקירה, במסגרת הגשת כתב אישום שמפניו יכול
להתגונן, או בדרך אחרת. ודוק, האיזון בין הפגיעה בזכות חוקתית, לבין החובה
המוטלת על המשטרה לשמור על שלום הציבור, אינו יכול להישען לאורך זמן על
מידע חסוי שלא הוצג לפני מבקש הרישיון. מגיע שלב שבו אין במידע זה כדי להוות
תשתית ראייתית מספקת, ועליו להיתמך בראיות שלגביהן התקבלה, במסגרת חקירה
או בדרך אחרת, תגובת מבקש הרישיון" (עת"מ 10366-11-11 דלקים 26 שי בע"מ
נ' ריוי עסקים טבריה (26.12.12); עת"מ 70983-01-17 ניהול שווקים בע"מ נ'
משטרת ישראל (31.12.17)).

דברים חשובים אלה נאמרו אמנם במישור הביקורת המנהלית, אך כמובן שיש להקיש
מהם לענייננו, מדין קל וחומר. זאת, הן משום שמבוקש סעד קיצוני יותר מזה המבוקש בהליך
המנהלי, והן משום שמרבית פרטי המידע שהוצגו בענייננו ניתנים כיום להערכה, מתוך
פרספקטיבה רחבה, בחלוף הזמן.

51. שעה שהטענה העיקרית שבבסיס הבקשה נשענת על מידע, ושעה שהמשיבים זועקים כי
מדובר בעוול שאין להם כלים להתמודד מולו בהליך זה, בייחוד בהיותו חסוי, ראוי לאפשר להם
למצות את טענותיהם עד תום, במסגרת שבה יהיו נתונים בידיהם מלוא הכלים להוכחת הטענות,
וזאת בטרם תינתן החלטה הפוגעת בפרנסתם. לדעתי, האכסניה המתאימה לכך, היא בדרך המלך
של ההליך הפלילי (עניין מיאו והאו; עניין ניהול שווקים בע"מ).



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 19-11-69654 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 19-11-17285 משטרת ישראל נ' מוסלי

סוף דבר

1

2 52. בהתאם למתווה שקבעתי, על המבקשת העותרת לצו סגירה מכוח סעיף 22ב' להראות
3 קיומן של ראיות לכאורה לניהול העסק ללא רישיון, וכן עילה טובה המצדיקה הפסקת העיסוק
4 באופן מיידי, או בלשון אחרת – עליה להראות אינטרס ציבורי מיוחד המצדיק סגירת העסק.
5 דרישות אלה חלות על המבקשת מכוח זיקתו העניינית של סעיף 22ב' לסעיף 17, אך הן היו חלות
6 עליה גם אילו נקבע כי ההליך נושא אופי מנהלי.

7

8 53. בענייננו, אין מחלוקת על קיומן של ראיות לכאורה, אך לא עלה בידי המבקשת לשכנע
9 כי קיימת עילה להפסקת העיסוק.

10

11 54. במישור הרישוי, הראיתי כי הגם שהמשיבים פועלים לכאורה ללא רישיון, לא מתקיימות
12 נסיבות מחמירות בהתנהלותם. זאת, בהשוואה למקרים הרבים הנידונים בבתי המשפט לעניינים
13 מקומיים, אשר ברובם הגדול ממשיך העסק להתנהל בלא רישיון, ואילו צווי הסגירה ניתנים בדרך
14 כלל בשעת גזר הדין.

15

16 55. במישור הסיכון, הראיתי כי המידע החסוי שהוצג אינו מעגן ברף ההוכחה הנדרש את
17 הטענה לפיה העסקים משמשים פלטפורמה לארגון פשיעה. בנוסף, מדובר במידע ראשוני שחלקו
18 הארי אינו חדש, ועניינו בעבירות כלכליות ולא בעבירות מן הסוג המגבש בדרך כלל טענות
19 מסוכנות. נוכח העדר התפתחות חקירתית עדכנית, הגעתי למסקנה לפיה לא ניתן ללמוד על קיומה
20 של מסוכנות עכשווית קונקרטית, ולא נראה שיש כיום פוטנציאל קרוב לגיבושן של ראיות
21 ממשיות לעבירות המבוצעות בכל אחד מן העסקים. כל זה מוביל למסקנה לפיה אין הצדקה לצוות
22 על סגירת העסקים בשלב זה, כשעומדת למשיבים חזקת החפות, ובשעה שהם טוענים לשרירות
23 מצד הרשות, ולהגנה מן הצדק.

24

25 56. עוד יש לקחת בחשבון את שיקולי מאזן הנוחות, ובהם העובדה שאצל כל אחד מן
26 המשיבים מועסקים עובדים רבים, שהם בעלי משפחות, התלויים לפרנסתם בעסק. לעניין זה ישנה
27 חשיבות מיוחדת בימים אלה, בהם מתמודד הציבור כולו עם תוצאותיו הכלכליות של משבר
28 קורונה, וקיים אינטרס ציבורי בשמירת היציבות של מקומות עבודה.



בית משפט השלום ברמלה

רע"ס 69654-11-19 משטרת ישראל נ' חמו
צ"מ 17285-11-19 משטרת ישראל נ' מוסלי

1

2 57. לסיום, אציין כי דחיית הבקשות, אין בה כדי לסתום את הגולל על מלאכת האכיפה, ואין

3 בה כדי למעט מן העובדה שהמשיבים מנהלים לכאורה את עסקם ללא רישיון עסק, מה שמהווה

4 עבירה פלילית. ככל שייבחנו לעומק טענותיהם להגנה מן הצדק ו/או זוטי דברים, ויוחלט

5 להרשיעם, יהא מקום לצוות על סגירת העסקים, מכוח סעיף 16 לחוק.

6

7 58. אשר על כן, הבקשות נדחות.

8

9

10 המזכירות תשלח את ההחלטה לב"כ הצדדים בשני התיקים שבכותרת.

11

12

13 ניתנה היום, י"ב סיוון תש"פ, 04 יוני 2020, בהעדר הצדדים.

14

רבקה גלט, שופטת

15

16

17

18

19

20

21

22