



בית משפט השלום ברמלה

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

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

1. אריה חמו
2. אמצע השוק בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד דרחי וזלינגר

1. רחל מוסלי
2. ניסים פדידה
3. ח.י אמצע השוק
ע"י ב"כ עוה"ד קשקש וליטן

1

2

החלטה

3

רקע

1. עניינה של החלטת ביניים זו לקבוע מהי המסגרת הנורמטיבית החלה על בקשות למתן
צו סגירה לעסק לפי סעיף 22ב' לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, מהו הנטל הרובץ על כתפי
מבקש הצו, ומהם סדרי הדין שיחולו על ההליך.

7

שאלות אלה עולות ביחס לשתי הבקשות שבכותרת, אשר הוגשו בנפרד זו מזו, אך
בסמיכות זמנים, ויש ביניהן הרבה מן המשותף. לאור הדמיון ומשיקולי יעילות, מצאתי לנכון
לקיים דיון מאוחד, בשלב מקדמי זה. לפיכך התקיים דיון במעמד הצדדים ביום 4.2.20, בו טענו
ב"כ הצדדים באריכות רבה, זאת בהמשך לכתבי הטענות שהוגשו. בדיון הופניתי לאסמכתאות
רבות.

13



בית משפט השלום ברמלה

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

1 אציין כי הדיון המאוחד התייחס אף לבקשה נוספת, בעלת קווי דמיון לשתי הבקשות דנן
2 (צ"מ 17242-11-19), אלא שלאחרונה ממש הודיעו ב"כ הצדדים באותה בקשה על הסכמות,
3 לפיכך עניינה הוסר.
4

5 2. סעיף 22ב' נחקק לאחרונה, במסגרת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים (ס"ח 2735, ז' באב
6 התשע"ח 9.7.18), ונכנס לתוקף ביום 1.1.19. מכוח הסעיף רשאי בית המשפט להורות בצו קבוע,
7 על סגירתו של עסק המתנהל ללא רישיון עסק, זאת ללא תלות בניהול הליכים נוספים כלשהם.
8

9 3. כבר עתה יש לציין כי מעולם לא הותקנו תקנות לסדרי דין לפי חוק רישוי עסקים (להלן:
10 החוק), והדבר לא שונה גם לאחר תיקון 34, כך שלא קיימות הוראות בדין באשר לאופן ניהול
11 ההליך. בנוסף, מתברר שלא קיימים "דברי הסבר" לסעיף 22ב' שכן הוא נעדר מהצעת החוק
12 הממשלתית (הצ"ח הממשלה- 1196 מיום כ"ו שבט התשע"ח 11.2.18). היות שטמון בסעיף
13 חידוש ממשי, ולאחר שהצהירה המבקשת כי היא רואה בבקשות שלפניי צעד ראשוני לשם גיבוש
14 מדיניות האכיפה, סברתי שיש צורך להכריע בשאלות המסגרת בשלב המקדמי, על מנת להבהיר
15 את המתווה שבו יבוררו הבקשות לגופן, כל אחת בתורה. עוד אציין כי למיטב הידיעה, ניתנו עד
16 כה החלטות ספורות בלבד בהליכים לפי סעיף 22ב', ברחבי הארץ. במרבית המקרים היו אלה
17 החלטות ללא נימוקים, או תוך הנמקה קצרה, כך שהסוגיות טרם נדונו לעמקן, ולכך אשוב
18 בהמשך.
19

20 הבקשות בקליפת אגוז

21 4. שתי הבקשות הוגשו מטעם משטרת ישראל (יחידת לה"ב 433), ומתייחסות לעסקיהם
22 של כל אחד מן המשיבים, בשוק הסיטונאי לתוצרת חקלאית, בצריפין. המבקשת עותרת בכל אחת
23 מן הבקשות, לצוות על המשיבים, מכוח סעיף 22ב' לחוק, להפסיק לאלתר את העיסוק בעסקיהם
24 לאחסנה הובלה מכירה ושיווק תוצרת חקלאית, המתנהלים ללא רישיון עסק. בכל אחת מן
25 הבקשות פורטו נסיבותיו של העסק הרלוונטי, השתלשלות העניינים במהלך השנים, ואופן ניהולו
26 כיום. כמו כן, נמסר פירוט המגעים וההליכים שנוהלו (ככל שנוהלו) בכל אחד מן העסקים מול
27 הרשויות, לצורך הסדרת הרישיון לעסק. נטען בבקשות כי סעיף 22ב' הוא סעיף פשוט שנחקק על
28 מנת לתת בידי הרשות אמצעי אכיפה יעיל, הנשען על אדנים מנהליים, ללא הרשעה בפלילים, על



בית משפט השלום ברמלה

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

1 מנת לעשות סדר בתחום הפרוץ של קבלת רישיונות עסק. בנוסף, נכתב כי המשטרה יזמה והובילה
2 מבצעי אכיפה בשוק הסיטונאי נגד עסקים מחוללי פשיעה, ובכללם העסקים דנן. המשטרה
3 הודיעה לרשות המקומית באר יעקב אשר בתחומה מצוי השוק, כי יש בידה מידע מהימן ומוצלב
4 המעיד כי כל אחד מן העסקים שבבקשות מסכן את שלום הציבור ומנוצל על ידי בעליו ואחרים
5 לצורך עבירות פליליות, וככל שיבוקש רישיון עסק, המשטרה תסרב לכך, לאור תבחיני המודיעין.
6 עוד נכתב בכל אחת מן הבקשות כי בנסיבות הללו, מדובר בעסק שאין לו כל היתכנות לקבלת
7 רישיון בעתיד, והוא פועל ללא רישיון, על כן מתבקשת סגירתו לאלתר. בכל אחת מן הבקשות
8 הודגש, כי לצורך מתן הצו על פי הסעיף החדש, די למבקשת להראות כי העסק פועל ללא רישיון,
9 ואין להוסיף לתוך הסעיף כל דרישה נוספת שאין בו.

10

11 חזית המחלוקת

12 5. המבקשת טוענת כי המסגרת הנורמטיבית האופפת את ההליך שייכת לתחום המשפט
13 המנהלי, והנטל המוטל עליה הוא זה הנוהג בהליכים אזרחיים. יש לדייק ולציין כי במהלך הדיון
14 הארוך, בתשובה לשאלות בית המשפט עלו מפי ב"כ המבקשת אמירות שונות שהגדירו את ההליך
15 כ"מנהלי", או "מנהלי מורכב" ובעיקר חשוב היה למבקשת להבהיר כי מדובר ב-"הליך שאינו
16 פלילי". המבקשת טוענת כי בהליך לפי סעיף 22ב' אין עליה חובה להוכיח מאומה, פרט לעובדת
17 ניהולו של העסק ללא רישיון, ואין להוסיף לתוך הסעיף את מה שאין בו. שעה שאין בידי
18 המשיבים להראות רישיון עסק, אין צורך להעמיק בבירורים נוספים, ויש לסגור את העסקים. עוד
19 היא טוענת כי היות שהיה על המשיבים להתמודד עם הסירוב למתן רישיון עסק בהגשת עתירה
20 מנהלית, והיות שהם נמנעים מכך, הרי במסגרת ההליך דנן, על בית המשפט להתנהל כפי שהיתה
21 מתנהלת העתירה, אילו הוגשה. לפיכך, סבורה המבקשת כי על בית המשפט לצמצם את היריעה,
22 ועיקר הנטל הוא על המשיבים, לסתור את חזקת תקינות המעשה המנהלי. עוד נטען כי יש להתיר
23 למבקשת להציג בפני בית המשפט ראיות חסויות, ובעיקר מידע מודיעיני אודות עילת הסירוב
24 למתן רישיונות עסק לכל אחד מהעסקים, כפי שהדבר היה מותר לה במסגרת הליך מנהלי.
25 המבקשת חוזרת ומדגישה כי הצגת המידע המודיעיני, מתבקשת מעבר לצורך, ורק על מנת
26 להצדיק את שיקול דעתה, במקרה שיעלו ספקות לגבי סבירות הסירוב למתן רישיון, אך מעיקרו
27 של הדין, לפי הוראת סעיף 22ב', אין עליה חובה להראות מאומה פרט לעצם ניהול העסק בלא
28 רישיון.



בית משפט השלום ברמלה

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

6. מנגד, המשיבים טוענים כי ההליך לפי סעיף 22ב' הוא מעיקרו בעל אופי פלילי, ועל המבקשת לשאת בנטל הכבד הרובץ על המדינה בהליכים פליליים. בייחוד כך הדבר לטענתם, שעה שסעיף 22ב' מאפשר מתן סעד דרקוני, של צו סגירה לצמיתות, ללא ניהול הליך פלילי, כך שלעולם לא יוכל בעל העסק לשכנע בצדקתו. עוד טוענים המשיבים, כי משמעות טענות המבקשת היא הפיכתו של בית המשפט ל"חותמת גומי" המאשרת את שיקול דעתה העלום של המבקשת, בהסתמך על חזקת תקינות המעשה המנהלי, ומבלי שהמבקשת נשאה בחובה להוכיח את הצדקה למתן הצו במקרים אלו דווקא, מבין כל האחרים. לפיכך, לדעת המשיבים, על בית המשפט לקבוע כי המבקשת נושאת בנטל כבד, בדומה לזה המוטל עליה בבקשות למעצר עד תום ההליכים, כפי המקובל בהליכים לפי סעיף 17 לחוק, ומדין קל וחומר. בתוך כך, המשיבים טוענים כי נוכח קיצוניות הסעד המבוקש, מן הדין לאפשר להם את ההגנות וכלי ההתמודדות הניתנים לנאשמים בהליך הפלילי, לרבות זכות העיון בחומר החקירה, והאפשרות לטעון לחוסר סבירות, שרירות או אכיפה בדרנית. בעניין המידע המודיעיני, דורשים המשיבים זכות עיון, או לכל הפחות זכות לקבלת פראפרוזות. לחילופין, הם טוענים שגם אם ייקבע כי ההליך נושא אופי מנהלי, עדיין על בית המשפט לבחון את סבירות שיקול הדעת שהוביל לסירוב המשטרה, ולקבוע כי אין הצדקה לסעד קיצוני כמבוקש, אלא לאחר ניהול הליך פלילי כסדרו.

יובהר, המשיבים כולם, אינם מתכחשים לעובדה הפשוטה שאין בידי מי מהם רישיון עסק. ואולם, טענתם היא כי 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, נוכח קיומה של הגנה מן הצדק, אך המבקשת נמנעת מהגשת כתב אישום, ופוגעת ביכולתם להוכיח חפותם.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית

7. סעיף 22ב' קובע:

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



בית משפט השלום ברמלה

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

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.

לפנינו סעיף חדשני, המסמיך את בית המשפט להורות בצו על סגירתו של עסק הפועל בלא רישיון, ללא תלות בניהול הליכים נוספים, ובכך יש כדי להרחיב את סמכויות הרשות ולייעל את האכיפה. גם קודם לתיקון ניתן היה לעתור לצו סגירה שיפוטי, אך הדבר התאפשר אך ורק בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 17 לחוק, המחייב הגשת כתב אישום. תוקף הצו מכוח סעיף 17 הוא עד תום ההליכים, אך בשונה מכך, סעיף 22ב' אינו מגביל את משך תוקפו של צו הסגירה השיפוטי, אלא מדובר בצו שיכול שיהיה קבוע.

עוד יש לשים לב לכך שלראשונה, החוק מציין את רף ההוכחה שבו על מבקש הצו לעמוד. ואולם, בנקודה זו קיים חוסר בהירות שכן על פי הרישא רף ההוכחה הוא "יסוד סביר להניח" כי עסק פועל בלא רישיון, ואילו ס"ק (ב) קובע כי על מבקש הצו להראות "ראיות לכאורה". לדעתי, לא ניתן להתעלם מלשונו הברורה של ס"ק (ב), המחייב לעמוד ברף הוכחה נכבד יותר, של "ראיות לכאורה", ועלינו להניח כי המחוקק לא השחית מילותיו לריק. מנוסח הסעיף נראה כי המחוקק התכוון להדגיש את הנטל הרובץ על כתפי מבקש הצו, והדרישה לעמוד בנטל נכבד יותר, מתיישבת עם טיבו של ההליך, אשר בכוחו להביא לתוצאה מרחיקת לכת ביותר. מהו אם כן טיב ההליך? מה הנטל הרובץ לפתחו של מבקש הצו, ומה יש ללמוד מן הביטוי "ראיות לכאורה", בענייננו?

8. מלאכת הפרשנות בנוגע לסעיף 22ב מעט מורכבת, היות שכאמור, מדובר בהוראת חוק חדשה, אשר טרם נדונה בערכאות הגבוהות לעמקה, ונראה שהתווספה לתיקון 34 רק בשלב



בית משפט השלום ברמלה

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

מאוחר של הדיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (פרוט' ישיבת וועדת הפנים והגנת
הסביבה של הכנסת מס' 674, מיום 28.6.18). במצב זה, על בית המשפט לפנות אל כללי הפרשנות
והחזקות הפרשניות הנוהגות על פי ההלכה הפסוקה. כידוע, על בית המשפט לפרש הוראת חוק
באופן תכליתי, תוך איזון בין התכלית הסובייקטיבית לאובייקטיבית (רע"פ 1553/15 עיטא נ' ר'
מקומית שומרון (31.10.17). בנוסף, כלל חשוב הוא כי פירוש שניתן להוראת חוק פלונית צריך
להשתלב בפירוש שניתן ליתר הוראות החקיקה, זאת לאור חזקת ההרמוניה החקיקתית, והצורך
לשמור על רקמת החקיקה שבה החיקוק המתפרש שזור (בג"ץ 781/15 פנקס נ' הועדה לאישור
הסכמים (3.8.17); בר"מ 4021/09 מנהל הארנונה נ' מרטייה בע"מ (20.12.2010)). נקבע
בהלכה הפסוקה כי בבוא בית-המשפט להתחקות אחר פרשנות של דבר חקיקה כלשהו, עליו
לבחון הסדרים משפטיים שיש להם קירבה עניינית לנושא הנדון, והענקת פרשנות זהה לנושאים
מתחום קרוב מגשימה את העיקרון בדבר הרמוניה נורמטיבית (בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ'
ראש ממשלת ישראל (30.11.2006)). לאור כללים חשובים אלה, יש לפרש את סעיף 22ב',
והמסגרת הנורמטיבית האופפת אותו.

9. חשיבות ראשונה במעלה יש לעובדה שסעיף 22ב' הצטרף לשלושה סוגים של צווי סגירה
שהיו קבועים בחוק, עוד קודם לתיקון 34: א) צו סגירה בגזר הדין מכוח סעיף 16 לחוק; ב) צו
סגירה שיפוטי מכוח סעיף 17 לחוק; ג) צו סגירה מנהלי מכוח סעיפים 20 לחוק. לכן, בבואנו
לבחון את מהותו של הצו לפי סעיף 22ב', ראוי לעשות זאת באופן שיקיים את חזקת ההרמוניה
החקיקתית, יחד עם שלושת צווי הסגירה הללו, כך שהסעיף החדש יוכל להתמקם לצדם מבלי
להפר את האיזון או לפגוע במרקם החקיקתי. לצורך זה, נזכיר בקצרה את מהותו של כל אחד
מהצווים הללו.

צו סגירה בגזר הדין מכוח סעיף 16- החוק מקנה לבית המשפט את הסמכות להורות על
סגירתו של עסק הפועל ללא רישיון, לאחר שנוהל הליך פלילי בגין העבירה, ובמסגרת גזר הדין.
נקבע בהלכה הפסוקה, כי צו סגירה אינו מהווה עונש, אלא מדובר בכלי אכיפה מניעתי שהוא
תוצאה של ההרשעה, הבאה בנוסף לכל עונש אחר (רע"פ 3329/05 חב' קו המים נ' מד"י
(4.7.05); ע"פ 427/64 היועץ המשפטי לממשלה נ' חברת מלון דות (17.1.65)). כמו כן, נקבע
כי למרות העדרה של הוראה מפורשת בחוק, רשאי בית המשפט להורות על דחיית מועד כניסתו



בית משפט השלום ברמלה

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

לתוקף של צו הסגירה, אם כי יש להשתמש בסמכות זו במשורה (בר"מ 4223/15 פרבמן נ' עיריית
לוד (30.6.15); ת"פ 8493/03 מד"י נ' בן אלי (26.1.10). מתן צו סגירה במסגרת של גזר הדין,
לאחר שבווררו טענות הצדדים עד תום, הוא דרך המלך להורות על סגירתו של עסק, שכן זהו "סעד
שברגיל מותנה בהרשעה" (רע"פ 4384/13 מד"י נ' מיאו והאו (3.3.14)), ע"פ (נצ') 10855-07-
14 ברודני בע"מ נ' עיריית נצרת (11.9.14).

צו סגירה שיפוטי מכוח סעיף 17- זהו כלי אכיפה מחמיר, במסגרתו רשאי בית המשפט
להורות על סגירת העסק, אך זאת רק לאחר שהוגש כתב אישום, והצו יעמוד בתוקפו עד תום
ההליכים. סעיף 17 קדם לתיקון 34, ומכוחו נהגו רשויות לעתור לסגירת עסקים עד תום ההליכים,
מימים ימימה. הסעיף עומד בתוקפו גם לאחר התיקון, ולא נערך בו כל שינוי:

17. הוגש כתב אישום בשל עבירה לפי סעיף 14, רשאי בית המשפט שאליו
הוגש כתב האישום לתת צו כאמור בסעיף 16, ותקפו יפקע עם ביטול כתב
האישום, או עם מתן גזר הדין, או במועד שבו זוכה הנאשם זיכוי סופי, או
בכל מועד קודם שנקבע בצו.

עינינו הרואות, סעיף 17 אינו מפרט מהי המסגרת הנורמטיבית, מהו הנטל המוטל על
מבקש הצו, ומהם סדרי הדין שיחולו. תוכן חיוני זה נוצק לתוך הסעיף בפסיקת בית המשפט
העליון (רע"פ 4384/13 מד"י נ' מיאו והאו (3.3.14)), שם נקבעה ההלכה לפיה מתן צו הפסקת
עיסוק בטרם הוכחה אשמתו של אדם, ובעת שעומדת לו חזקת החפות, הוא סעד קיצוני. לפיכך,
יש להסיט את נקודת האיזון לכיוונו של הנאשם ולהקנות משקל מוגבר לזכויותיו החוקתיות להליך
הוגן ולחופש העיסוק. נקבע כי על המאשימה המבקשת צו סגירה להראות כי מתן הצו, עוד בטרם
הוכחה אשמת בעל העסק, נחוץ למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס הציבורי, וכי לא ניתן
להשיג את מטרות הצו באמצעי מידתי יותר. הצו יינתן למשל במקרה בו הפעלת העסק יוצרת
סיכון ממשי לציבור, גורמת מטרד, או פגיעה באופן בוטה בשלטון החוק. עוד נקבע כי יש להבחין
בין עסק שניתן לו רישיון בעבר אך הוא הפר תנאי מתנאיו, לבין עסק שלא ניתן לו רישיון כלל, או
אף לא פעל מעולם לקבלת רישיון. בנוגע לסדרי הדין, נקבע כי יש לדון בבקשה בדומה להליך
של מעצר עד תום ההליכים, בשינויים המחויבים, היינו: על התביעה להניח תשתית ראיתית ברף
הוכחה של "ראיות לכאורה", ועל בית המשפט לבחון האם יש בראיות הגולמיות, אם יעברו בכור
ההיתוך של החקירות, כדי להוביל להרשעה, זאת בצירוף בחינת קיומה של "עילת הפסקת עיסוק



בית משפט השלום ברמלה

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

1 מיידית". לעניין דרך בחינת התשתית הראייתית, נקבע כי על בית המשפט להקיש בשינויים
2 המחויבים, מההלכה הנוהגת לצורך מעצרו של נאשם עד תום ההליכים. הלכת מיאו והאו הפכה
3 להלכה מושרשת (ראו גם: רע"פ 2481/17 חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה (27.7.17)).
4

5 צו סגירה מנהלי מכוח סעיפים 20-21 - כשמו כן הוא, כלי אכיפה הנתון בידי הרשות
6 המנהלית, ותוקפו מוגבל למשך 30 ימים בלבד. בהתאם לתיקון 34, נקבע בחוק כי ככל שמדובר
7 בעסק הפועל למעלה מ-18 חודשים, מתן הצו המנהלי מותנה בכך שהעסק גורם סכנה ממשית או
8 חשש משמעותי לפגיעה בציבור (סעיף 20(א)(2)). דרישה שכזו אינה קיימת כלפי עסק חדש,
9 ונראה כי שורש ההבחנה נעוץ בשיקולי מאזן הנוחות. בהתאם להוראת סעיף 21 לחוק, ניתן לעתור
10 לבית המשפט בבקשה להארכת הצו המנהלי, אך לשון הסעיף אינה קובעת מה משך ההארכה
11 האפשרית. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, נראה שכוונת המחוקק היתה להגביל את משך הצו
12 המנהלי, כך שבתום תקופת ההארכה יפקע תוקפו, אלא אם יוגשו כתב אישום ובקשה לצו סגירה
13 לפי סעיף 17 (הצ"ח הממשלה 1196 מיום 11.2.198 עמ' 580):
14

15 "סעיף 21 לחוק קובע כיום כי צו הפסקה מנהלי יעמוד בתוקפו 30 יום מיום
16 נתינתו... בתום התקופה האמורה רשאי מי שנתן את צו ההפסקה המנהלי
17 להאריך את תוקפו לתקופה נוספת של 30 ימים, אם הוגש כתב אישום על
18 העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. מוצע לתקן את סעיף 21, כך
19 שהארכת התוקף של צו ההפסקה המנהלי ב-30 ימים נוספים, לא תותנה
20 בהגשת כתב אישום כאמור, אלא באישור בית המשפט... הארכה של
21 הפסקת פעילות העסק מעבר למועדים האמורים, תהיה אפשרית אגב הגשת
22 כתב אישום לפי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים".
23

24 כאמור, הסיפא לנוסח ההצעה לא נתקבל לחקיקה כפי שאושרה לבסוף. ואולם, גם באין
25 הוראת חוק מפורשת, ניתן להניח כי בית המשפט לא יאפשר הארכות נוספות של הצו המנהלי
26 ללא גבול. די ברור כי מדובר בהליך שנועד לתת בידי הרשות כלי אכיפה מהיר ויעיל, לצורך
27 הפסקת העבירה, באופן זמני, עד לנקיטה בהליך של הגשת כתב אישום, שאז ניתן יהיה להאריכו
28 מכוח סעיף 17. מסקנה זו מתחזקת לאור הסיפא של סעיף 21 לתיקון, המפנה לסעיף 17:
29

30 "הוראות סעיף זה לא יגרעו מסמכותו של בית המשפט לפי סעיף 17"
31
32



בית משפט השלום ברמלה

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

10. הנה כי כן, בהתאם לחוק ולהלכה הפסוקה, מתן צווי סגירה בטרם גזר הדין מותנה בהוכחת קיומה של מסוכנות, או בניסוח אחר – "קיומה של פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב". לאור זאת, מתבלטת הבעייתיות שבטענת המבקשת, לפיה צו סגירה מכוח סעיף 22ב', הוא עניין "פשוט", ודי בהעדר רישיון עסק כשלעצמו, לצורך מתן הצו. ביתר תוקף, יש להקשות: שעה שמתן צו סגירה לאחר הגשת כתב אישום כרוך בהוכחת ראיות לכאורה וקיומה של עילת סגירה מיידית, מה ההצדקה להסתפק בנטל פחות מזה, מקום בו כלל לא הוגש כתב אישום, לא נוהלה חקירה, לא נשמעה גרסת בעל העסק, ולא הוכחה מידת הסיכון שבהפעלת העסק? להיפך – ברוח הלכת מיאו והאו, ראוי לקבוע שלכאורה, בנקודת זמן בוסרית שכזו עומדת חזקת החפות במלוא עוצמתה, וראוי להסיט את נקודת האיזון לטובת בעל העסק, עוד הרבה מעבר להסתתה במסגרת בקשה לפי סעיף 17. באופן דומה, ניתן לשוב ולהקשות: שעה שהוצאת צו סגירה מנהלי לעסק (שאינו עסק חדש) המוגבל למשך 30 יום מותנית בהוכחת קיומה של סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור, מה ההצדקה להסתפק בנטל פחות מזה, מקום בו מבוקש צו שיפוטי קבוע, ללא תלות בהליכים נוספים? לדעתי, פרשנות לפיה די למבקשת להראות ראיות לכאורה לפעילות העסק בלא רישיון לצורך מתן צו סגירה מכוח סעיף 22ב', אינה מתיישבת עם מערך כלי האכיפה שבחוק ועם הגיונם הפנימי, ועל כן היא עומדת בניגוד לחזקת ההרמוניה החקיקתית.

11. לא זו אף זו. המבקשת טענה כי לדעתה, הכוונה היא להפוך את סעיף 22ב' לדרך המלך של האכיפה, ולעשות בו שימוש רב, תחת ניהול הליכים פליליים כסדרם (פרוט' עמ' 18 ש' 12). אם כך, וככל שנאמץ את הפרשנות הפוטרת את המבקשת מלהראות "עילת הפסקת עיסוק מיידית", יהא בכך כדי לייתר לחלוטין את סעיף 17 ולהפוך אותו לאות מתה, שהרי כך תיסלל הדרך לקבלת צווי סגירה קבועים בדרך קלה ופשוטה, ללא תלות בניהול הליך פלילי, וללא צורך לעמוד בנטל הכבד בהתאם להלכת מיאו והאו. תוצאה צפויה זו, מנוגדת לכוונת המחוקק עליה ניתן ללמוד במפורש מן העובדה שלא ביטל את סעיף 17, והיא עלולה ליצור כאוס חקיקתי.

12. המבקשת טענה שיש לראות את סעיף 22ב' כבעל אופי מנהלי לאור מיקומו בחוק, בנפרד מסעיפי העונשין. ואולם, עיון בחוק מראה כי הסעיפים בעלי האופי הפלילי – עונשי פזורים לאורכו, החל מסעיף 14 וכלה בסעיף 30 הקובע היפוך נטל הראיה בדבר קיומו של רישיון עסק,



בית משפט השלום ברמלה

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

מה שמשמש לא אחת במסגרת הליכים פליליים (לדוגמא: ת"פ 23008-02-14 מד"י נ' כרמל
כימיקלים (16.11.16); חע"מ 7904-07 עיריית נתניה נ' רצף בהט (2.9.09); עמ"ק 1058/02
מד"י נ' ואקאנס בע"מ (1.4.04); ת"פ 59522-06-13 מד"י נ' כהן (7.8.13)), כך שלא ניתן ללמוד
מעניין זה. לדעתי, בקשות לפי סעיף 22ב' מושתתות במהותן על ביצועה של עבירת ניהול עסק
ללא רישיון, והניתוק שעורכת המבקשת בין ההליך לבין אותה עבירה שברקע, מלאכותי. לאמתו
של דבר, קיומה של העבירה הנטענת הוא הבסיס והיסוד להליך כולו, ובכך יש כדי לתמוך
במסקנה שההליך מצוי בקרבה לתחום הפלילי דווקא.

נראה שאף עמדת המחוקק לא צידדה בפרשנות כשיטת המבקשת, כפי שעולה מדברי
יועמ"ש וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, עו"ד רוזנר, אשר בעת הדיון לגבי סעיף 22ב',
סבר שהסעיף מצוי בתחום הדין הפלילי (פרוט' עמ' 348-347):

תומר חזות: בסעיף קטן ב יש שוב ראיות לכאורה לביצוע
העבירה. זה מחזיר אותנו לדין פלילי.
תומר רוזנר: ראיות לכאורה יש גם ברמה המנהלית.
תומר חזות: אבל אלה ראיות לכאורה לביצוע עבירה.
תומר רוזנר: נכון. לביצוע מעשה. צודקים.

13. טענת המבקשת לפיה ההליך לפי סעיף 22ב' הוא פוגעני במידה פחותה לעומת ניהול
הליך פלילי, אף היא מעוררת קושי. אמנם מקובל לחשוב שאכיפה באמצעות צווים יש בה משום
הליכה לקראת העברין, בכך שההתמקדות היא בהסרת המחדל והשבת שלטון החוק, ללא הכתמה
פלילית. ואולם, כמאמר הקלישאה – הכל תלוי בנקודת ההתייחסות. לו יצויר למשל, שתעמוד
בפני אדם הברירה בין ניהול הליך פלילי נגדו, לבין השמתו במעצר מנהלי שסופו בלתי ידוע, נקל
לתאר במה יבחר. באופן דומה, שעה שעל כפות המאזניים מונח מקור פרנסתו של אדם, שחרב צו
הסגירה הקבוע מרחפת מעליו, וככל שיש בפיו טענות שהוא מבקש להעלותן כנגד הרשות, נקל
להבין כי יעדיף להתמודד מול אישום בהליך פלילי, על כל המשתמע מכך, ובלבד שלא יינתן נגדו
הצו.

14. המסקנה המתבקשת אפוא מן הצורך ליישב בין סעיף 22ב' לבין יתר הוראות החוק באופן
הרמוני, מחייבת דחייה של עמדת המבקשת, כאילו לפנינו הליך מנהלי – אזרחי "פשוט". לדעתי,



בית משפט השלום ברמלה

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

פרשנות תכליתית ראויה תומכת במסקנה שהמסגרת הנורמטיבית האופפת אותו, צריכה להיות דומה ביותר לזו הנוהגת לגבי סעיף 17.

15. נשוב ונזכיר, צו סגירה לפי סעיף 22ב', הוא צו קבוע, שלעולם לא יעמוד במבחן הביקורת במסגרת של הליך פלילי, ומכוחו עלול בעל העסק לאבד את עסקו לצמיתות. אין צורך להרחיב אודות קיצוניותו של סעד שכזה ופגיעתו הפוטנציאלית בחופש העיסוק, שהוא זכות יסוד בשיטת משפטנו. כידוע, הפגיעה בחופש העיסוק, כפופה לקיומה של תכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש (בג"ץ 1789/13 לוטן נ' שרת החקלאות (20.6.2013); עניין מיאו והאו לעיל), ויש להיזהר בכך כפל כפליים מקום בו מתבקש הצו מבלי שעמדו טענות בעל העסק למבחן.

16. אני ערה לכך שסעיף 22ב' אינו מותנה בהגשת כתב אישום ואמנם יש בכך כדי להקשות על זיהויו המובהק של ההליך, כפלילי או מנהלי. קושי זה, אינו נובע משטחיות המבט, אלא טמון בעומקם של דברים, בקרבה שבין שני התחומים. כבר נכתב כי ההבחנה בין הענישה הפלילית לסנקציה המנהלית אינו חד, הגבולות בין ההליך המנהלי לפלילי מיטשטשים לא פעם, וזאת בעיקר בעבירות אסדרתיות (רון שפירא, "מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית" נבו 2019, עמ' 19). לפיכך, ייתכן שהצדק עם המבקשת בטענתה שאין לקבוע כי מדובר בהליך פלילי במלוא מובן המילה. עם זאת, אני סבורה שבהתאם לחזקת ההרמוניה החקיקתית, ועל פי שורת ההיגיון, יש לראותו כהליך מעין פלילי.

נטל ההוכחה

17. מאמץ רב הקדישו הצדדים לפרשנות הביטוי "ראיות לכאורה" שבסעיף 22ב'. המשיבים הפנו לקביעותי שלי (בב"נ 20305-04-18 וועדה מקומית שוהם נ' א.ס.פ.י (29.5.18) להלן: עניין א.ס.פ.י.), בנוגע למשמעותו של הביטוי, המופיע גם בסעיף 236 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התו"ב). אותו סעיף, שבא לעולם במסגרת החלפת פרק י' לחוק התו"ב (תיקון 116), מסמיך את בית המשפט למתן צו הפסקה שיפוטי קבוע, ללא תלות בניהול הליכים נוספים, ובכפוף לקיומן של "ראיות לכאורה". לאור הדמיון הרב בין שני הסעיפים, טענו המשיבים כי כפי שקבעתי בעניין סעיף 236 שיש לפרש את המונח "ראיות לכאורה" כמשמעותו בדיני המעצרים, כך יש לקבוע גם כעת, ולנהל את ההליך במתכונת של דיוני מעצר עד תום



בית משפט השלום ברמלה

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

ההליכים. בתשובה לכך, הפנתה המבקשת לעובדה שקביעותיי בעניין א.ס.פ.י, נשענו על סעיף 255 לחוק התו"ב (הוסף בתיקון 116), הקובע הוראת שעה שיורית לפיה יחול סדר הדין הפלילי על הליכים לפי פרק י' (אכיפה ועונשין) לחוק התו"ב. המבקשת טוענת כי היות שלא קיימת הוראה שיורית כזו בחוק רישוי עסקים, אין לקבוע שסדר הדין הפלילי חל בענייננו. בנוסף, המבקשת מפנה לכך שבעניין א.ס.פ.י ניתנו כמה החלטות בבית המשפט העליון (רע"פ 5554/18 א.ס.פ.י נ' מ"ד"י (4.10.18); רע"פ 2579/19 א.ס.פ.י נ' מ"ד"י (13.5.19); רע"פ 4029/18 א.ס.פ.י נ' מ"ד"י (22.5.18)) ולא הוכרע שם להלכה, כי הליך של בקשה לצו שיפוטי ינוהל כהליך של מעצר עד תום ההליכים. בנקודה זו, אני סבורה כי יש משקל להבחנות שעורכת המבקשת בין סעיף 236 לסעיף שלפנינו, ואמנם קבעתי קודם לכן, כי ייתכן בהחלט שההליך לפי סעיף 22ב' אינו הליך פלילי מובהק, אך בכך אין כדי לשנות ממהותו של העניין: עמדתו של בית המשפט העליון היא כי מתן צו שיפוטי קבוע מהווה צעד מרחיק לכת, ויש לברר בקשות לצווים שיפויים קבועים, באופן מעמיק וזהיר, ובייחוד כך הדבר, מקום בו לא מוגש כתב אישום (ראו: ע"פ 5584/18 לעיל, פרוט' הדיון מיום 4.10.18).

18. המבקשת הוסיפה וטענה שאין בביטוי "ראיות לכאורה" כדי ללמד שחל עליה נטל הדומה לנטל בהליכים פליליים דווקא, שכן נעשה בו שימוש בין היתר בחיקוקים בעלי אופי אזרחי או מנהלי. לאחר בחינה, אני מתקשה לקבל את הטענה.

הביטוי "ראיות לכאורה" מופיע בחקיקה בדרך כלל בהקשרים פליליים מובהקים, וזאת כתנאי למתן סעד דחוף כגון: מעצר, תפיסת חפצים, פסילת רישיון וכו', לצד ניהולו של הליך עיקרי אשר יביא להכרעה סופית. כך הדבר בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (סעיף 214), חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) תשנ"ב-1996 (סעיף 21), חוק המאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003 (סעיף 22), פקודת התעבורה (סעיף 52), או החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) תשי"ד-1955. הביטוי "ראיות לכאורה" מופיע גם בחיקוקים שאינם פליליים במהותם, אך ניתנו בהם הוראות בעניינים פליליים מסוימים, או בעניינים הנושקים לתחום הפלילי, כגון: חוק רואי החשבון תשט"ו-1955 (סעיף 12ט), חוק המיסוי על יבוא ויצוא (סיוע למדינות חוץ) תשנ"ב-1992 (סעיף 6ב), חוק הספנות (ימאים) תשל"ג-1973 (סעיף 163א), חוק תיירות מרפא תשע"ח-2018 (סעיף 34א), חוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד) תשמ"ח-1998 (סעיף 2ג), חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, תשע"ו-2016



בית משפט השלום ברמלה

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

- 1 (סעיף 171(ה)), ועוד. גם בחיקוקים הללו, נקשר רף ההוכחה של "ראיות לכאורה" להליכי ביניים
2 שונים, כגון: פתיחה בחקירה, השעיה דחופה, הגשת כתבי אישום, או קובלנה. בנוסף, הביטוי
3 "ראיות לכאורה" משמש בחקיקה גם בהקשרים שאינם פליליים, אך זאת כשנדרשת נקיטה בהליך
4 דחוף כלשהו, נוכח קיומה של סכנה, או כשמתעורר הצורך למנוע נזק. בהליכים שכאלה, ומתוך
5 הכרה בקיצוניות שבמתן הסעד ללא הליך משפטי סדור, הותנה הדבר בכך שהמבקש יציג לכל
6 הפחות "ראיות לכאורה". כך למשל, ניתן למצוא בתקנות סד"א תשמ"ד-1984 (סעיף 362(א)),
7 חוק לטיפול בחולי נפש, תשנ"א-1991 (סעיף 6), חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע"ח-2018
8 (סעיף 20א), חוק זכויות יוצרים, תשס"ח-2007 (סעיף 60(ב)) ועוד. עינינו הרואות, רף ההוכחה
9 של "ראיות לכאורה" נקשר בדרך כלל להליכי ביניים, ובידוע שאינו נחשב כמספיק לצורך הכרעה
10 סופית בהליכים משפטיים, בין פליליים – הדורשים הוכחה מעבר לכל ספק סביר, ובין אזרחיים
11 – הדורשים עמידה במאזן הסתברויות. בנוסף, ניתן ללמוד כי ברוב המקרים, המחוקק עושה בו
12 שימוש בנוגע לסעדים דחופים שנועדו למנוע סיכון או נזק. העובדה שהמחוקק בחר ברף הוכחה
13 לכאורי שכזה בענייננו, למרות שמדובר בצו סופי ועצמאי, תומכת במסקנה שלשם האיזון, ראוי
14 לדרוש גם כאן, כי מבקש הצו יוכיח קיומם של סיכון או צורך למנוע נזק, המחייבים סגירת העסק.
15
16 19. המבקשת הפנתה לכמה הוראות חוק אחרות, על מנת ללמד כי קיימים בחקיקה הסדרים
17 נוספים המאפשרים צווי סגירה למקומות ועסקים, בלי הוכחת סיכון. כך, לפי הטענה, ניתן להורות
18 בצו על סגירת עסק לפי סעיף 58 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה תשע"ב-2012, או מכוח
19 סעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971. טענה זו אין בידי לקבל, שהרי בשני
20 החיקוקים הללו מדובר בסמכות למתן צווי סגירה המושתתת מראשיתה על קיומו של סיכון, אם
21 כתוצאה מפריצת דליקות, ואם כתוצאה מהתנהלות העלולה להפר את שלום הציבור. בשונה מכך,
22 בענייננו, טענה המבקשת כי יש להיעתר לבקשתה מבלי שתוכיח כל סיכון שהוא, אלא על בסיס
23 עצם העדרו של רישיון עסק. לדעתי, עמדת המבקשת אינה מאוזנת, ובזהירות אציין כי לא ידוע לי
24 על הוראה כלשהי בחקיקה הישראלית, המאפשרת סנקציה מרחיקת לכת כמו זו שבסעיף 22ב',
25 על בסיס מבחן ראייתי לכאורי, וללא הוכחת עילת דחיפות ו/או סיכון.
26
27 20. חשוב לציין, כי בדומה למסקנותיי שלי, הקפידו בתי המשפט שבפניהם נוהלו עד כה
28 הליכים לפי 22ב', להתייחס לקיומו של סיכון לשלום הציבור בהפעלת העסק, זאת כתנאי מקדים
29 למתן צו הסגירה. בנוסף, הקפידו להזכיר כי מדובר בסעד דרסטי, שיש לבחנו בזיקה לסעיף 17



בית משפט השלום ברמלה

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

1 (ע"א (עכו) 58198-11-19 סעדי נ' עיריית עכו (11.12.19); בר"ש 33140-11-19 עיריית רעננה
2 נ' גג על הפאב (1.12.19); בר"ש 62014-06-19 מד"י נ' ד.א.ב בע"מ (2.8.19); בר"ש 70737-
3 01-20 מד"י נ' כהן (4.2.20)).
4

5 21. לאחר כל האמור לעיל, אני קובעת כי על המבקש צו מכוח סעיף 22ב', מוטל להראות
6 ראיות לכאורה וכן קיומה של עילת הפסקת עיסוק מיידית, כפי שנדרש הדבר במסגרת הליכים לפי
7 סעיף 17, היינו: "עליה לשכנע כי נקודת האיזון בין מידת הנזק שייגרם לבעת העסק ולצדדים
8 שלישיים כתוצאה ממתן הצו לבין מידת הנזק שעלול להיגרם לציבור כתוצאה מהמשך הפעלת
9 העסק ללא רישיון – מטה את הכף להעדיף את אינטרס הציבור, ולא ניתן להשיג את מטרת
10 הצו באמצעי מידתי יותר" (עניין מיאו והאו). נראה כי המבקשת עצמה היתה ערה לדרישה זו,
11 שהרי הדגישה כי עסקיהם של המשיבים, כל אחד כשלעצמו, מסכנים את שלום הציבור, ומנוצלים
12 לביצוע עבירות. ובכן, אם זו הטענה, יש לבססה, כפי שמבססים קיומה של עילת מעצר, ובשינויים
13 המחויבים.
14

15 המסגרת הדיונית

16 22. מן הניתוח שהובא עולה כי הליך לפי סעיף 22ב' דורש בירור, הן במישור של הראיות
17 לכאורה לפעילות העסק בלא רישיון, והן במישור של עילת הפסקת העיסוק.
18

19 23. בנסיבות אלה, ראוי לאפשר לבעל העסק זכות עמידה וטיעון, ומשמעות הדבר היא
20 שככלל, אין הצדקה למתן צווי סגירה מכוח סעיף 22ב' במעמד צד אחד. אגב – מסקנה זו נלמדת
21 גם מן העובדה שלא קיים בחוק הסדר של בקשה לביטולו של צו שניתן לפי סעיף 22ב', כפי
22 שמקובל בהליכים אחרים המתקיימים במעמד צד אחד. מכאן אתה למד שמדובר בצו הניתן
23 במעמד שני הצדדים, והרואה עצמו נפגע יוכל לפעול בדרך של ערעור.
24

25 24. קיומה של זכות הטיעון לבעל העסק, גוררת אחריה את זכות העיון. לפיכך, על מבקש
26 הצו להעמיד לרשות בעל העסק את החומר שנאסף ועליו מבוססת הבקשה, בשני המישורים:
27 ראיות לכאורה, והעילה הנטענת להפסקת העיסוק.
28



בית משפט השלום ברמלה

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

25. המבקשת טענה שעל בית המשפט לנהל את הדיון בדרך של שמיעת טיעונים, ועיון
במסמכים שיוגשו. בעניין זה הפנתה לטיוטה לתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בהליכים לפי פרק
'י) התשע"ט-2019, הקובעת את המסגרת הדיונית שתחול בבקשות לצווים שיפוטיים לפי סעיף
236, שהוזכר קודם לכן. על פי הנוסח המוצע (ממתין לחתימת השר), בית המשפט ידון בבקשה
לצו שיפוטי לפי תיק החקירה, וככל שקיימות ראיות שאינן בתיק החקירה, יש לאמתן בתצהירים.
עוד נקבע בטיוטה כי בית המשפט רשאי להתיר חקירת המצהירים, ככל שהוא סבור שהדבר דרוש
לשם הכרעה. המבקשת סבורה כי המסגרת שתיקבע בעניין סעיף 236, צריכה לחול גם בהליכים
לפי סעיף 22ב'. לדעתי, לאור הדמיון בין שני הסעיפים, יש טעם רב בעמדת המבקשת, ואכן ראוי
לדון בבקשות לפי סעיף 22ב' במתכונת של שמיעת טיעונים, ועיון בתיק החקירה ו/או בתצהירים
משלימים.

26. הצדדים נחלקו בשאלה האם יש מקום להתיר למבקשת להציג ראיות חסויות במסגרת
הליך לפי סעיף 22ב' במעמד צד אחד. אמנם, המבקשת טענה כי בקשתה להצגת הראיות היא
מעבר לצורך, ואולם קודם לכן קבעתי כי מחובתה להראות "עילת הפסקת עיסוק מיידית" לכל
אחד מן העסקים, לכן ניתן לצפות כי תעמוד על עתירתה להצגת הראיות. המשיבים מצדם, התנגדו
להצגת הראיות החסויות, וטענו כי יהא בכך כדי לפגוע בזכות החפות, בייחוד בשים לב לכך
שטענת ההגנה שלהם במישור הפלילי, היא טענת השרירות הנוגעת ישירות לעילת הסירוב.

שאלת הגשתן של ראיות חסויות במסגרת בקשה לצו סגירה, נדונה בעניין מיאו והאו, שם
ביקשה התביעה להציג חומר מודיעיני בעניין סירוב המשטרה למתן רישיון עסק. בית המשפט
העליון קבע כי לא היה מקום לאפשר הגשת החומר המודיעיני, שכן בקשה לפי סעיף 17 היא חלק
מן ההליך הפלילי, ואין הצדקה להחיל דין שונה מזה החל בהליכי מעצר עד תום ההליכים. כידוע,
בהתאם להלכה הפסוקה, הצגת מידע מודיעיני בהליכי מעצר עד תום ההליכים היא עניין חריג,
אך אפשרי בנסיבות בהן נועד המידע לחזק את עילת המעצר, ולא את הראיות לכאורה (בש"פ
1787/19 אבו זניד נ' מד"ר (28.3.19); בש"פ 2857/01 מוגרבי נ' מד"ר (24.4.01)). נקבע כי הסדר
זה אינו חף מקשיים, שהרי יש בו כדי לפגוע בזכותו של נאשם להליך הוגן, לכן השימוש באפשרות
זו ייעשה במשורה ובהירות רבה. במאגרי הפסיקה ניתן לאתר מקרים אחרים, בהם אושרה הצגת
חומר חסוי בהליכים לסגירת עסק, לפי סעיף 17 (למשל: עפ"א (חי) 48802-12-15 פרומו סטאר
בע"מ נ' עיריית חיפה (11.1.16); ע"פ 8696/14 בן מוחה נ' משטרת ישראל (21.12.14)).



בית משפט השלום ברמלה

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

1

2 לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, ולאור קביעתי כי ההליך דנן אינו הליך פלילי מובהק,
3 אלא מעין פלילי, אני סבורה שיש מקום לאפשר למבקשת להציג ראיות חסויות או מידע מודיעיני
4 במעמד צד אחד, בנוגע לעילת הפסקת העיסוק המיידית, והוא ילקח בחשבון, לצד יתר
5 השיקולים. כיוון שהצגת המידע עלולה לעמוד בסתירה לזכות החפות (רון שפירא, שם, פרקים
6 ט"ז-י"ח), יבחן אותו בית המשפט בעין זהירה, וישמש כעיניים למשיבים, כדי למנוע פגיעה לא
7 ראויה בזכויותיהם.

8

9 27. המשיבים הודיעו כי בכוונתם להעלות טענות לשרירות, ואילו המבקשת טענה כי היה
10 עליהם לפעול בדרך של הגשת עתירה מנהלית, אך הם נמנעים מכך מטעמיהם, ולכן עומדת לה
11 חזקת תקינות המעשה המנהלי. לדעתי, אין מקום לערב בין ההליך שלפניי ובין האפיק האחר בו
12 יכלו המשיבים לפעול. כבר קבע בית המשפט העליון בעניין מיאו והאו:

13

14 אי מתן רישיון עסק אין משמעו בהכרח סגירת העסק. ודוק: יש להבחין בין
15 הנזק שייגרם כתוצאה מכך שלא יינתן למשיבה היתר [זמני להפעלת העסק]
16 לבין הנזק שייגרם מסגירתו...

17 אין דינו של צו ביניים המורה על מתן רישיון זמני בהליך מינהלי כדינו של
18 צו הניתן במסגרת ההליך הפלילי. ולענייננו: אי מתן צו ביניים שיוורה על
19 מתן רישיון זמני בהליך של עתירה מנהלית, אין משמעו – מניה וביה – מתן
20 צו לפי [סעיף 17](#) לחוק, קודם שהסתיים ההליך הפלילי.

21

22 ברוח זו ובשינויים המחויבים, אני סבורה שגם אילו הגישו המשיבים עתירה מנהלית וזו
23 היתה נדחית, עדיין אין משמעה של הדחייה – מניה וביה – מתן צו סגירה קבוע לפי סעיף 22ב',
24 ואין דינה של הימנעות בית המשפט המנהלי מהתערבות בשיקול דעת הרשות, כדינה של החלטה
25 אופרטיבית המורה על סגירת העסק. בנוסף, יש להבחין בין הנזק כתוצאה מאי מתן הרישיון, לבין
26 הנזק הצפוי מסגירת העסק בהתאם לבקשה זו. לכן, לצורך מתן הצו המבוקש יש להתגדר במסגרת
27 הנורמטיבית האופפת את סעיף 22ב', ועל המבקשת לעמוד בנטל כפי שקבעתי לעיל.

28

29 28. מחלוקת נוספת בין הצדדים נוגעת לאפשרות העלאת טענות ממישור הסבירות, או טענות
30 להגנה מן הצדק, במסגרת ההליך. בהקשר זה, יש לזכור שאילו קיבלתי את עמדת המבקשת לפיה
31 המסגרת האופפת את ההליך היא מנהלית, כמובן שהיה צורך להתיר לבעל העסק להעלות טענות



בית משפט השלום ברמלה

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

1 מן המישור המנהלי, ובהן טענות לשרירות, או אי סבירות, לכן קשה לקבל את התנגדותה לכך.
2 מכל מקום, משקבעתי כי ענייננו בהליך מעין פלילי, יש חשיבות לכך שבהתאם להלכה הפסוקה,
3 ניתן להעלות טענות להגנה מן הצדק בהליכי מעצר (בש"פ 7148/12 עז אלדין נ' מד"י
4 (14.10.12); עמ"ת (ת"א) 35790-05-18 ברק כהן נ' מד"י (10.7.18)). אמנם נקבע כי הדבר
5 יתאפשר רק במקרים חריגים, בעוד שהמקום המתאים בדרך כלל, הוא במסגרת ההליך העיקרי,
6 אך יש לזכור כי בהליך לפי סעיף 22ב', ניצב בעל העסק מול בקשת סגירה שלא קיים כל הליך
7 עיקרי בצדה, כך שזוהי ההזדמנות היחידה העומדת לרשותו, לצורך השמעת טענותיו. במצב זה,
8 אני סבורה כי הזכות להליך הוגן מחייבת לאפשר טענות להגנה מן הצדק, או טענות נגד תקינות
9 שיקול הדעת המנהלי (בג"צ 9131/05 ניר-עם בע"מ נ' מד"י (6.2.06); ע"פ 6328/12 מד"י נ'
10 פרץ (10.9.13)).

11

12

סיכום

13 29. הליכים מכוח סעיף 22ב' מאפשרים מתן צו קבוע להפסקת העיסוק בעסק, ללא תלות
14 בניהול הליך פלילי. בכך יש כדי להרחיב את ארגז הכלים העומד לרשות גורמי האכיפה, שכן
15 קודם לתיקון, הסמכות למתן צו סגירה לפרק זמן משמעותי, היתה מותנית בהגשת כתב אישום.
16 ברור אם כן, כי מתן הצו מהווה צעד דרסטי העומד למול זכות היסוד של חופש העיסוק, ויש
17 לנהוג לגבי זהירות רבה.

18

19 30. הצורך לשמר את ההרמוניה החקיקתית בין יתר הוראות החוק בעניין צווי הסגירה ובין
20 סעיף 22ב', מוביל למסקנה שאין די בהעדר רישיון עסק לצורך מתן הצו, אלא על מבקש הצו
21 להראות גם קיומה של עילה להפסקה מיידית של העיסוק, בדומה לדרישה הקיימת מכוח סעיף
22 17, ובמובן זה קיים דמיון רב בין ההליך דנן, להליך הפלילי. עם זאת, היות שסעיף 22ב' קובע
23 שההליך אינו מותנה בהגשת כתב אישום, ניתן לסייג ולקבוע כי ההליך הוא רק מעין פלילי.

24

25 31. הדרישה להוכחת "ראיות לכאורה" שבסעיף 22ב' מלמדת אף היא על הגוון הפלילי של
26 ההליך, ועל כוונת המחוקק ליצור כלי אכיפה שהשימוש בו מצומצם להקשרים בהם קיימת
27 דחיפות לצורך מניעת סכנות או נזקים.

28



בית משפט השלום ברמלה

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

1

2 32. המסגרת הדיונית ההולמת את ההליך לפי סעיף 22ב', תהיה דומה לזו המוצעת בנוגע
3 לצווים שיפוטניים לפי חוק התו"ב, ויש דמיון רב בין דרך זו לבין אופן הניהול של הליכי מעצר עד
4 תום ההליכים, ובקשות לפי סעיף 17, בשינויים המחויבים. ניתן לתמצת את הכללים לניהול ההליך,
5 כך:

6

7 א. ראוי לנהל הליכים לפי סעיף 22ב' במעמד הצדדים וככלל אין הצדקה לעתור למתן
8 הצו במעמד צד אחד.

9 ב. לבעל העסק עומדת זכות הטיעון, לאחר עיון בחומר שנאסף, הן במישור הראיות
10 לכאורה והן במישור עילת הפסקת העיסוק.

11 ג. בית המשפט ידון בבקשה על בסיס שמיעת הטיעונים ועיון בראיות בכתב שיוגשו,
12 ובמקרים נדירים בהם יתעורר הצורך, יוכל להתיר חקירת מצהירים בעניינים
13 משלימים שאין להם ביטוי בראיות הכתובות.

14 ד. הגשת ראיות חסויות, בנוגע לעילת הפסקת העיסוק, תהיה אפשרית. בהתאם לכללים
15 הנוהגים בהליכי מעצר עד תום ההליכים, יהא על מבקש הצו להעביר את הראיות
16 (או למצער- פראפרזה שלהן), לעיון בעל העסק, מראש.

17 ה. לבעל העסק תינתן האפשרות לטעון גם טענות להגנה מן הצדק, או פגם בשיקול
18 הדעת המנהלי של הרשות.

19

20 הוראות

21 33. בהתאם למתווה שנקבע בסעיף 31, יתקיים הדיון בבקשות שבכותרת, במועד הקבוע.
22 למען נוחות ב"כ הצדדים ולמען היעילות, אני קובעת כי הטיעונים בעניין צ"מ 17285-11-19
23 יתקיימו בשעה 08:30, ואילו בעניין רע"ס 69654-11-19, בשעה 10:00. עם זאת, ככל שיבחרו
24 ב"כ המשיבים לטעון יחדיו, יודיעו לבית המשפט מראש.

25

26 34. המבקשת תעמיד את החומר הכתוב הנוגע לעניין לעיון המשיבים בתוך 7 ימים, על מנת
27 שיוכלו להיערך לקראת הדיון. ככל שבכוונת המבקשת להציג לבית המשפט מידע מודיעיני חסוי,



בית משפט השלום ברמלה

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

1

2 תואיל להעבירו (או למצער – פראפרזות שלו) לעיון המשיבים, לפחות 10 ימים לפני הדיון. כמו
3 כן, תדאג המבקשת להתייצבות קצין המודיעין לדיון.

4

5 המזכירות תשלח את ההחלטה לב"כ הצדדים, וכן תוודא בטלפון כי ההחלטה הגיעה ליעדה.

6

7

8

9

ניתנה היום, ג' אדר תש"פ, 28 פברואר 2020, בהעדר הצדדים.

10

רבקה גלט, שופטת

11

12

13

14

15

*בעותק זה בוצעו כמה תיקוני טעויות קולמוס