



בבית המשפט העליון

עע"מ 4599/21

לפני: כבוד השופטת ע' ברון

המבקש: אימאן סולטאן

נ ג ד

המשיב: המפקח על נותני שירותים פיננסיים – משרד האוצר

בקשה לעיכוב ביצוע ולסעד זמני בערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כבוד השופטת י' בלכר) מיום 2.6.2021 ב-עת"מ 13704-05-21

בשם המבקש: עו"ד אורי גולדמן
בשם המשיב: עו"ד אבי טוויג

החלטה

1. בקשה למתן סעד זמני עד להכרעה בערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופטת י' בלכר) מיום 2.6.2021 ב-עת"מ 13704-05-21 (להלן: הבקשה, סולטאן ו-פסק הדין, בהתאמה). בפסק הדין נדחתה עתירתו של סולטאן נגד החלטה הדוחה את בקשתו לקבלת רישיון בסיסי למתן אשראי – החלטה שניתנה על ידי המשיב המשמש כמפקח על נותני שירותים פיננסיים (להלן: המפקח).

רקע צריך לעניין ופסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

2. החל משנת 2010 סולטאן החזיק בתעודת רישום לנותן שירות מטבע לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, בהתאם למשטר המשפטי שחל אז על עיסוקו של סולטאן; ובאותה עת סולטאן הקים עסק להענקת שירותי אשראי וניכיון שיקים (להלן: העסק).

3. בשנת 2016 פורסם חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן: חוק הפיקוח); במסגרתו שונתה האסדרה בשוק השירותים הפיננסיים החוץ מוסדיים והחוץ בנקאיים בישראל, כך שאת משטר הרישוי

של נותני שירותי מטבע החליף משטר של רישוי. סעיף 115 לחוק הפיקוח קבע בין היתר הוראת מעבר, שלפיה כל מי שעסק במתן אשראי ערב יום תחילתו של חוק הפיקוח, רשאי להמשיך לעסוק במתן אשראי גם אם טרם קיבל רישיון, ובלבד שהגיש בקשה לקבלת רישיון עד למועד יום תחילתו של החוק האמור.

על רקע זה, סולטאן הגיש ביום 24.5.2017 בקשה לקבלת רישיון בסיסי למתן אשראי לפי סעיף 12 לחוק הפיקוח (להלן: בקשת הרישיון); ובהתאם להוראת המעבר קיבל אישור להמשיך לעסוק במתן אשראי עד למתן החלטה בבקשת הרישיון.

4. בחלוף כשלוש שנים, המפקח הודיע לסולטאן ביום 1.6.2020 על כוונתו לדחות את בקשת הרישיון, זאת לנוכח מידע מודיעיני שלפיו סולטאן הציג לכאורה מצג כוזב בדבר זהות בעלי העסק. המפקח פירט בהודעתו כי מפרפראזה שנמסרה ממשטרת ישראל עולה כי למרות שסולטאן רשום כבעלים של העסק – בפועל אחיו, רעיד סולטאן, הוא הגורם שמנהל את העסק והלה אף מעורב בביצוע עבירות פליליות בדגש על עבירות הלבנת הון (להלן: רעיד). הובהר כי בקשת הרישיון לא עומדת בתנאים הקבועים בחוק הפיקוח, ובתוך כך באמות המידה הקבועות בחוזר שירותים פיננסיים מוסדרים 2018-10-9 "חוזר יושר ויושרה" (9.7.2018). לבסוף, נמסר לסולטאן כי דחיית בקשת הרישיון כפופה לשימוע, וכי באפשרותו להעלות טיעונים בכתב כנגד כוונת המפקח.

בתגובה, סולטאן הגיש ביום 1.7.2020 את טיעוניו הכתובים, ובהם טען כי המפקח אינו יכול להסתפק אך במידע מודיעיני בדחיית בקשת הרישיון. כן נטען שהמידע המודיעיני לא מפורט ומנומק כנדרש, ובכל מקרה הוא אינו נוגע לעסק, כך שאין באמור בו כדי לפגוע בבקשת הרישיון. סולטאן הדגיש כי הוא הגורם שמנהל את העסק ולא רעיד, וכי האחרון אינו בעל השפעה כלשהי בעסק. כן הבהיר סולטאן שרעיד אמנם הועסק על ידו בעבר, אלא שכצעד מניעתי ומתוך רצון לשמר את העסק הוא הורה על פיטוריו. לבסוף, סולטאן עמד על כך שיש לזמנו לשימוע בעל-פה.

בהמשך, ביום 16.7.2020 נמסר לסולטאן כי אין כוונה לערוך לו שימוע בעל-פה ושלפי הדין ניתן להסתפק בשימוע בכתב.

5. בחלוף מספר חודשים, ולאחר שהמפקח ערך "תיקוף" נוסף למידע המודיעיני שעל הפרק, ביום 22.4.2021 הוחלט לדחות את בקשת הרישיון (להלן: החלטת המפקח). ביחס להבהרה הנוגעת לפיטוריו של רעיד, המפקח שב והדגיש כי מהמידע שנמסר ממשטרת ישראל עולה שרעיד הוא הגורם שמנהל את העסק. עוד צוין, שמשטרת ישראל

העבירה חומר מודיעיני נוסף בנוגע למעורבותו של רעיד בביצוע עבירות פליליות בדגש על עבירות הלבנת הון וכי חזקה שהחומרים המתקבלים ממשטרת ישראל הם רלוונטיים ומהימנים. בהתאם לאמור, נקבע כי בהיותו של רעיד בעל השפעה בעסק ומנהלו בפועל, סולטאן הציג למפקח מידע כוזב. המפקח נתן את הדעת על כך שמדובר בעסק הפועל משנת 2010, אך בנסיבות העניין קבע שאין בתקופה זו כדי לבכר את המשך פעילותו. את עמדתו נימק המפקח במצג הכוזב שהוצג בבקשת הרישיון ובכך שאחת מתכליותיו של חוק הפיקוח היא להרחיק גורמים בלתי לגיטימיים מלעסוק בשוק האשראי. משכך, המפקח החליט לדחות את בקשת הרישיון, ובמקביל הורה לסולטאן לחדול מכל פעילות של מתן אשראי חדש ולחסל את פעילות העסק תוך 60 יום.

כנגד החלטת המפקח, סולטאן הגיש ביום 6.5.2021 את העתירה נושא ההליך, ובצידה בקשה למתן צו ארעי וצו ביניים המורה על "השהיית" החלטת המפקח; ועוד באותו היום נדחתה בקשת סולטאן לצו ארעי במעמד צד אחד. בהמשך, ביום 27.5.2021 ולאחר שהוגשה תגובת מטעם המפקח והתקיים דיון בעתירה, בית המשפט דחה גם את הבקשה לצו ביניים. כנגד ההחלטה הדוחה את הבקשה לצו ביניים, סולטאן הגיש בקשת רשות ערעור לבית משפט זה (בר"מ 3808/21), אולם זו התייתרה מאחר שביום 2.6.2021 ניתן פסק הדין.

6. במסגרת פסק הדין בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את עתירתו של סולטאן וקבע כי לא נפל פגם בהחלטת המפקח, לרבות בתהליך קבלתה. כן נקבע שהמפקח שקל את כל השיקולים הרלוונטיים, על יסוד תשתית עדכנית תוך שהעניק משקל ראוי לפגיעה בעיסוקו של סולטאן. בית המשפט עמד על כך שהמפקח רשאי להסתמך על חומר מודיעיני חסוי בעת קבלת החלטתו; והעובדה שסולטאן לא הועמד לדין בגינו אינה גורעת מסמכותו של המפקח להידרש לחומר המודיעיני בהתאם לכלל הראיה המינהלית. בית המשפט עיין בחומר המודיעיני ואף שמע במעמד צד אחד הסברים מטעם נציג המשטרה, והגיע למסקנה כי המידע עדכני ומבוסס. נקבע כי החומר המודיעיני מצדיק את החלטת המפקח לדחות את בקשת הרישיון; ובית המשפט הוסיף בהקשר לכך כי המידע שהוצג אינו עולה בקנה אחד עם הטענה שלרעיד אין כל נגיעה לעסק לאחר שפוטר. בנוגע לדרישת סולטאן לקיים שימוע בעל-פה נקבע כי נסיבות המקרה אינן מצדיקות הבהרות בעל-פה, ובתוך כך הודגש שזכות הטיעון בכתב שניתנה לסולטאן ראויה ואפקטיבית וכי הוא ניצל זכות זו.

סולטאן ממאן להשלים עם פסק הדין, וביום 30.6.2021 הגיש ערעור לבית משפט זה, ובצידו הבקשה דנן.

7. במסגרת הבקשה שב סולטאן על כל אותן הטענות שנטענו על ידו בבית המשפט לעניינים מינהליים ובשימוע בכתב. סולטאן מוסיף כי לשיטתו מאזן הנוחות נוטה במובהק לטובתו, שכן אי-היעתרות לבקשה עשויה לטענתו להסב לו נזקים בלתי הפיכים. בנוגע לטענה זו, סולטאן פירט כי סגירה מיידית של העסק עלולה לגרום לו נזק של כ- 18.5 מיליון ש"ח, ואף להשפיע על העובדים שאותם הוא מעסיק. נוסף על כך, סולטאן הסביר שאם העסק ייסגר והערעור יתקבל, הוא יתקשה להשיב את הלקוחות. סולטאן ציין ששטח את טיעונו בשימוע בכתב בראשית חודש יולי 2020, בעוד החלטת המפקח ניתנה בסוף חודש אפריל 2021, בניגוד לסעיף 18 לחוק הפיקוח המורה כי על המפקח להשיב לבקשת רישיון תוך 70 יום. בתוך כך נטען, כי סולטאן המתין כל העת שהמפקח יזמנו לשימוע בעל-פה כפי שביקש, ואף הסתמך על כך שהמפקח קיבל את עמדתו לנוכח פיטוריו של רעיד; כך שלטענת סולטאן החלטת המפקח נפלה עליו כ"רעם ביום בהיר". מעבר לכך, סולטאן סבור שסיכויי הערעור להתקבל גבוהים, זאת בשל העובדה שרעיד אינו חלק מהעסק; כן משום שישנן ראיות פוזיטיביות שמבהירות, כך נטען, שהמפקח הסתמך על מידע מודיעיני שאינו רלוונטי לסולטאן. בהקשר לכך ולצורך בקרה, סולטאן ביקש שאציין בפרוטוקול הדיון שנערך במעמד צד אחד בבית המשפט לעניינים מינהליים. לסיום, סולטאן מפנה למספר החלטות של בתי המשפט לעניינים מינהליים, שמהן ניתן ללמוד לשיטתו שיש להיעתר לבקשה.

8. מנגד, המפקח הסביר כי הלכה למעשה מטרת הבקשה היא שסולטאן יהיה רשאי לעסוק במתן אשראי עד להכרעה בערעור מבלי שיהיה לו רישיון לעשות כן. לדברי המפקח, אין כל הצדקה ליתן סעד כאמור במסגרת בקשה למתן סעד זמני, שכן זהו הסעד המבוקש בערעור. לשיטת המפקח, בחינה של מאזן הנוחות מובילה לדחיית הבקשה, הודגש כי החומר המודיעיני בעניינו של סולטאן מצביע על כך שנשקפת סכנה לשלום הציבור וביטחונו אם סולטאן ימשיך לעסוק במתן אשראי. בתוך כך, המפקח הדגיש שבבסיס הליך הרישוי החדש עומד האינטרס הציבורי, וכי אחת מתכליותיו של חוק הפיקוח היא להדיר גורמי פשיעה מתחום מתן השירותים הפיננסיים. לבסוף, המפקח סבור כי סיכויי הערעור הם נמוכים. הוא סומך את ידיו בעניין זה על קביעות בית המשפט לעניינים מינהליים, לפיהן החלטת המפקח סבירה, מנומקת ומפורטת. לצורך ביסוס טענתו בעניין סיכויי הערעור, המפקח צירף לתשובתו במעמד צד אחד את החומר המודיעיני בעניינו של סולטאן ואת פרוטוקול הדיון שנערך במעמד צד אחד בבית המשפט לעניינים מינהליים.

9. לאחר עיון בבקשה, בתשובת המפקח ובחומר המודיעיני שצורף לה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות.

נקודת המוצא לגבי מתן סעד זמני בערעור היא כי אין בהגשת ערעור על עתירה מינהלית כדי לעכב את ביצוע ההחלטה נושא ההליך (תקנה 42 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000). כידוע, על מנת שבית משפט יסטה מכלל זה, שומה על המבקש סעד זמני בערעור להראות שני תנאים מצטברים: שסיכויי הערעור טובים ושמאזן הנוחות נוטה לטובתו. מקובל להמשיל את היחס בין שני תנאים אלה ל"מקבילית כוחות", כך שככל שמאזן הנוחות נוטה לטובת המבקש, ניתן להקל בדרישה בנוגע לסיכויי הערעור, ולהפך. אולם, ככלל הבכורה נתונה למאזן הנוחות (עע"מ 2380/19 א.י.פ.י.וי. טורס בע"מ נ' רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 7 (30.5.2019)); בהקשר זה, יצוין כי כאשר עסקינן בהליך מינהלי, בית משפט נדרש להתייחס במסגרת שיקולי מאזן הנוחות גם לפגיעה האפשרית באינטרס הציבור (עע"מ 877/21 מ"ל – מפעלי מיחזור לישראל בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 6 (16.3.2021)); (עע"מ 1113/18 חנן נ' מדינת ישראל – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 9 (29.3.2018)).

10. סולטאן אמנם הצביע בבקשתו על שורה של החלטות שניתנו בבתי המשפט לעניינים מינהליים שבהן נעתר בית משפט לבקשה למתן סעד זמני; אלא שאין בהחלטות אלו כדי להשליך על ענייננו, שכן כאשר מדובר בבקשה למתן סעד זמני לתקופת הערעור, הנטל המוטל על מבקש הסעד כבד מהנטל המוטל עליו בערכאה הדיונית. זאת מן הטעם שבשלב שבו נדונה הבקשה למתן סעד זמני בערעור, טענותיו של מבקש הסעד כבר נבחנו בבית משפט ומתן פסק הדין כנגדו משנה את נקודת האיזון בין הצדדים (עע"מ 6129/20 בלס נ' משרד הבריאות, פסקה 6 (3.9.2020)); (עע"מ 5778/20 ג'יבלי נ' ועדת ערר מחוזות למחוז תל אביב, פסקה 8 (24.8.2020)). עוד יצוין כי תפקידו העיקרי של הסעד הזמני הניתן במקביל להליך הערעור הוא לשמר מצב קיים, ו"צו עשה" המשנה את המצב הקיים יינתן במקרים חריגים בלבד (עע"מ 6710/20 פלונית נ' משרד החינוך מחוז חיפה, פסקה 10 (14.10.2020)); זאת ועוד, כאשר הסעד הזמני המבוקש זהה לסעד העיקרי בהליך, בית משפט ייטה שלא להיעתר לבקשה (עע"מ 5728/16 רשת תיכוני טומשין בע"מ נ' רשת עמל 1 בע"מ, פסקה 5 (10.8.2016)); ראו גם: רע"א 9213/12 רשת נגה בע"מ נ' ישראל 10 – שידורי הערוץ החדש בע"מ, פסקה 32 (20.1.2013)). יישום כללים אלה על הבקשה דנן מוביל למסקנה כי דינה להידחות. עסקינן בבקשה לסעד שתכליתו הענקת "רישיון זמני" למתן אשראי, והסעד הזמני המבוקש זהה במהותו לסעד המבוקש בערעור; והעיקר הוא

שיש בסעד המבוקש משום שינוי של המצב הקיים וסעד כזה שמור כאמור למקרים חריגים בלבד שמקרה זה אינו נמנה עימם. ואבאר.

11. בכל הנוגע לסיכויי הערעור, בהינתן חזקת התקינות המינהלית החולשת על החלטת המפקח, ולנוכח קביעותיו המפורטות של בית המשפט לעניינים מינהליים ביחס להליך קבלת ההחלטה וסבירותה; ניתן לומר בזהירות הראויה ומבלי לקבוע מסמרות בנושא, כי סולטאן ניצב בפני משוכה של ממש בערעורו. וכך במיוחד לנוכח החומר המודיעיני החסוי שהובא לעיוני. אשר למאזן הנוחות, גם זה אינו נוטה לטובתו של סולטאן. מבלי להקל ראש בפגיעה הגלומה בדחיית בקשת הרישיון, דומה כי טענותיו של סולטאן נטועות במישור הכספי. על כן, אם יזכה בערעור, ניתן להניח שנוקיו הכלכליים כמו גם הנזקים הנטענים ביחס לעובדיו, יהיו ניתנים לתיקון בפיצוי כספי (ע"מ 1418/21 ציקורל המרה בינלאומית בע"מ נ' רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פסקה 14 (22.3.2021)). אמנם יש יסוד לחשש שהביע סולטאן, שלפיו לקוחות שיעזבו את שירותיו בשל סגירת העסק עלולים שלא לשוב גם אם יתקבל הערעור; אולם, אל מול הפגיעה הפוטנציאלית בסולטאן ניצב האינטרס הציבורי של הרחקת גורמי פשיעה מתחום השירותים הפיננסיים. ובעת שמתעורר חשש לפעילות עבריינית הנוגעת לליבת הפעילות שעבורה מבוקש הרישיון למתן אשראי, ממילא אין מקום להענקת סעד זמני שעלול לאפשר פעילות כזו ובכך לפגוע בביטחון הציבור (השוו: ע"מ 1957/20 שיא שי עד בע"מ נ' המפקח על השירותים הפיננסיים, פסקה 11 (7.4.2020)).

לסיום, אציין כי ייתכן שיש ממש בטענותיו של סולטאן בכל הנוגע למשך הזמן שנדרש למפקח להכריע בבקשת הרישיון, ומוטב היה לו המפקח השיב לטענות אלה. אולם גם אם אניח כי נפל פגם בהתנהלות המפקח בעניין זה, אין בכך כדי להשליך על סיכויי הערעור ובוודאי שלא להשפיע על מאזן הנוחות כנטען על ידי סולטאן.

סוף דבר

12. התוצאה היא שהבקשה נדחת, והצו הארעי שניתן בהחלטתי מיום 30.6.2021 מבוטל. סולטאן יישא בהוצאות המפקח בסך של 2,000 ש"ח.

ניתנה היום, י"ז באב התשפ"א (26.7.2021).

ש ו פ ת