



## בבית המשפט העליון

עע"מ 1418/21 - א'

לפני: כבוד השופט נ' סולברג

המערערת: ציקורל המרה בינלאומית בע"מ

נ ג ד

המשיבה: רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

בקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעת"מ 31486-11-20 מיום 1.12.2020 שניתן על ידי כבוד השופט א' יקואל

בשם המערערת: עו"ד אדוה מגנזי; עו"ד אריה מוסקוביץ

בשם המשיבה: עו"ד רנאד עיד; עו"ד אבי טוויג

### החלטה

1. "בקשה לצו ארעי ולצו ביניים", כך לפי כותרתה, עד להכרעה בערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 1.12.2020, בעת"מ 31486-11-20 (השופט א' יקואל).

רקע עובדתי

2. המבקשת, ציקורל המרה בינלאומית בע"מ (להלן: ציקורל), עוסקת במתן שירותים פיננסיים והמרת מט"ח. בשנת 2017 נכנס לתוקף חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) התשע"ו-2016 (להלן: החוק). בהתאם להוראות החוק, הגישה ציקורל בקשה לקבלת רישיון מורחב למתן שירות בנק פיננסי ורישיון בסיסי למתן אשראי. עם הגשת הבקשה, המשיכה ציקורל בפעילותה, בהתאם להוראות המעבר שבסעיף 115 לחוק, המאפשרות לעסקים קיימים להמשיך בפעילותם, עד למתן החלטה בבקשות שהוגשו על-ידם.

3. ביום 10.10.2019, הודיעה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן: הרשות) לציקורל, כי בכוונתה לדחות את בקשתה לקבלת רישיון, נוכח קיומו של מידע מודיעיני שלילי, המצוי בידי משטרת ישראל, בעניינו של טל ציקורל, מבעלי השליטה בחברה. לפי פרפרזה שנמסרה, מהמידע עולה כי טל מקיים קשר עם גורמים בעלי רקע פלילי, לרבות בתחום הלבנת ההון. לציקורל ניתנה אפשרות להעלות את טיעוניה בכתב, טרם מתן החלטה סופית בעניין. ביום 28.11.2019 פנתה ציקורל לרשות, בדרישה לקבלת פרטים נוספים על אודות המידע שהועבר מהמשטרה, וכן בדרישה לקיים לה שימוע בעל-פה, לפני שתינתן החלטה סופית בעניינה.

4. ביום 5.12.2019 השיבה הרשות למכתב הדרישה, והבהירה כי לא ניתן למסור לציקורל פרטים נוספים המתייחסים למידע המודיעיני, לבד מן הפרפרזה. עוד הוסיפה הרשות, כי את המידע ניתן יהיה להציג בהמשך, לפני בית המשפט, אם תוגש עתירה, במעמד צד אחד בלבד. בהתייחס לדרישת ציקורל, כי יערך לה שימוע בעל-פה, נאמר כי בשלב ראשון תגיש ציקורל את טיעוניה בכתב, ולאחר מכן ישקול ממונה הרשות אם אכן יש צורך בשימוע בעל-פה. ביום 22.12.2019 הגישה ציקורל את טיעוניה בכתב, וביום 19.4.2020 הודיעה הרשות, כי לא נמצאה הצדקה לקיים גם שימוע בעל-פה.

5. ביני לביני, בעת בחינת הבקשה והטענות שבכתב, פנתה הרשות למשטרת ישראל, וביקשה 'לתקף' בשנית את המידע המודיעיני בעניינו של טל. במענה, נמסרה לרשות ביום 25.6.2020 עמדתה העדכנית של משטרת ישראל, שלפיה המידע המודיעיני השלילי, בתוקפו עומד. בהמשך, ביום 10.9.2020 ניתנה החלטת הרשות, שלפיה נדחתה בקשת ציקורל לקבלת רישיון. בד בבד עם דחיית הבקשה, התבקשה ציקורל לחדול מכל פעילות פיננסית, וניתנו לה 60 ימים לחיסול פעילותה הפיננסית.

6. מאז מתן ההחלטה, במשך כמעט חודשיים, שקטה ציקורל אל שמריה. רק ביום 12.11.20, יממה לפני תום המועד שנקבע לחיסול עסקיה, הגישה ציקורל עתירה לבית המשפט המחוזי, יחד עם בקשה למתן צו ארעי וצו ביניים, שלפיה, יעוכב ביצוע ההחלטה. עוד באותו יום, דחה בית המשפט את הבקשה לצו ארעי: "הפכתי בבקשה על נוסחה הנרחב ולא מצאתי ראשיתו של הסבר מדוע היא מוגשת דווקא כעת – יום לפני כניסת החלטות הרשות לתוקף – שעה שהחלטות אלו התקבלו זה מכבר – ביום 10/9/20. [...] אתכתב עם הדחק הנטען על דרך קציבת מועדים תכופים להגשת תגובה ותשובה לה".

7. לאחר שנדחתה הבקשה לצו ארעי, נמשכו ההליכים לפני בית המשפט המחוזי כסדרם. התקיימו שני דיונים בעתירה, וביום 1.12.2020 נדחתה העתירה. בפסק הדין נקבע, כי בניגוד לטענת ציקורל, במסגרת בחינת בקשה להענקת רישיון מכוח החוק, ניתן

להסתמך בין היתר גם על מידע מודיעיני חסוי. בית המשפט אף בחן את המידע המודיעיני, במעמד צד אחד, והגיע למסקנה כי המידע המודיעיני מבוסס כדבעי, ומצדיק את החלטת הסירוב.

בית המשפט המחוזי הוסיף ודחה את טענת ציקורל, שלפיה המידע המודיעיני, בהיותו חסוי, אינו מאפשר לה להתגונן כדבעי מפניו, ובכך נפגעת 'זכות הטיעון' שלה, ואינה אפקטיבית. נקבע, כי די בפרפרזה שהוצגה לפני ציקורל, כדי לספק תמונה כללית של החשד, ולא ניתן לפרט מעבר לכך מבלי לגרום נזק ממשי לאינטרס הציבורי.

באשר לדרישת ציקורל, לקיים שימוע בעל-פה, צוין כי למרות שאולי היה מקום לשימוע בעל-פה, הרי שבנסיבות העניין, נראה שהשימוע שנערך בכתובים, היה ממצה דיו, ואפשר לציקורל להעלות את טענותיה בצורה מיטבית.

8. לאחר שניתן פסק הדין, התקיימו מגעים בין ציקורל ובין הרשות, בניסיון אחרון להגיע למתווה מוסכם, שיאפשר את המשך הפעילות של ציקורל. ניסיונות אלו באו לקיצם בהודעת הרשות מיום 9.2.2021, שבה נכתב, כי לאחר בחינת המתווה המוצע לעומק, ולאחר התייעצות עם נציגי המשטרה והפרקליטות, הוחלט לדחותו. משכשלו המגעים, הגישה ציקורל ביום 28.2.2021 ערעור על פסק הדין, יחד עם הבקשה דנן, שהוגדרה על-ידה, כאמור, כ"בקשה לצו ארעי וצו ביניים", ובגדרה היא מבקשת "לעכב [...] את ביצוען של החלטות המשיבה", ולאפשר את המשך פעילותה "עד למתן פסק דין חלוט וסופי בערעור".

#### טענות הצדדים

9. ציקורל משליכה את עיקר יהבה על מאזן הנוחות. לדבריה, אי מתן הצו המבוקש, יפגע בה בצורה אנושה ובלתי-הפיכה, ואילו הנזק שעשוי להיגרם לאינטרס הציבורי כתוצאה מקבלת הצו, קטן לאין שיעור. ציקורל טוענת, כי אם לא ינתן הצו, יביא הדבר לביטול היתרים המצויים בידיה מאת הרגולטור האמריקאי; לסיום הסכמים מוסדיים ארוכי-טווח שחתמה עם בנקים; לפיטוריהם של 15 עובדים שיאבדו את מטה לחמם; ולפגיעה במעמדה של ציקורל, בשוק שבו היא פועלת. לעומת כל אלה, הנזק שיגרם לאינטרס הציבורי, הריהו נמוך באופן משמעותי. נטען, כי הרשות התמהמהה במתן החלטתה בעניין הרישיון משך שלוש שנים, כשכל אותה עת הוסיפה ציקורל לפעול, מכוח הוראות המעבר שבחוק. הדבר מלמד בבירור, כך ציקורל, כי גם להשקפת הרשות, האינטרס הציבורי יכול להכיל את המשך פעילותה, עד להכרעה בערעור.

10. ציקורל מוסיפה וטוענת, כי סיכויי הערעור גבוהים אף הם. לטענת ציקורל, הסתמכות על מידע מודיעיני בהחלטה האם להעניק רישיון, עומדת בניגוד לחוק. עוד טוענת ציקורל, כי ההחלטה ניתנה בניגוד לכללי הצדק הטבעי, נוכח העובדה כי לא נערך לה שימוע בעל-פה, ובהינתן חוסר היכולת שלה להתגונן מפני מידע מודיעיני חסוי. הצטרפותם של שני שיקולים אלו יחדיו, מובילה – לטענת ציקורל – למסקנה, כי דין הבקשה להתקבל.

11. מן העבר השני, טוענת הרשות, כי מאזן הנוחות נוטה דווקא לטובתה. לדבריה, המידע החסוי בעניינה של המבקשת, מצביע על כך ש"נשקפת סכנה לשלום הציבור וביטחוננו אם תמשיך המבקשת לעסוק במתן שירות בנכס הפיננסי ובמתן אשראי". האינטרס הציבורי, הבא לידי ביטוי בהוראות החוק, מחייב אפוא את הרחקתם של גורמים בלתי לגיטימיים, משוק השירותים הפיננסיים. כל זאת במיוחד, בשים לב לכך שבקשת ציקורל נדחתה בהחלטות מנומקות ומפורטות, שצלחו זה לא מכבר ביקורת שיפוטית. מעבר לכך נטען, כי סיכויי הערעור להתקבל נמוכים גם הם, משום שהפרקטיקה של הסתמכות על מידע מודיעיני, אושרה בעבר בפסיקת בית משפט זה, ובהינתן העובדה כי המידע המודיעיני הקיים בעניינה של ציקורל, מבוסס, עדכני, ואינו משתמע לשני פנים.

דיון והכרעה

12. ציקורל לא הגדירה את בקשתה כהלכה. ראשית, בכותרת הבקשה צוין, כי עניינה במתן "צו ארעי וצו ביניים", בעוד שבשלב הערעור ניתן להגיש בקשה ל"עיכוב ביצוע וטען זמני" (ראו: תקנה 43 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000); שנית, ועיקר. ציקורל מבקשת כי נורה על עיכוב ביצוע החלטות הרשות, על אף שכבר ביום 13.11.2020 חלף פרק הזמן שניתן לה, לחיסול עסקיה, וצו ארעי לא ניתן בידיה. הלכה למעשה, עסקינן אפוא בבקשה למתן 'צו עשה', שבו מבוקש לשנות מן המצב הקיים, אשר אינו מתיר עוד לציקורל לפעול בשוק הפיננסיים; ולא בבקשה לעיכוב ביצוע.

13. אכן, סיווגה הנכון של הבקשה, כ'צו עשה', חורף במידה רבה את דינה לדחייה. "הלכה היא, כי על בית המשפט לנקוט משנה זהירות בטרם יורה על צו עשה זמני המשנה את מצב הדברים הקיים ואשר כמוהו כסעד המלא שנדרש בתובענה, עוד לפני שניתנה ההכרעה הסופית בתובענה [...] צו עשה זמני המשנה מצב קיים ראוי שיינתן במצבים חריגים בלבד, רק כאשר נוכח בית המשפט כי התערבותו חיונית בכדי למנוע תוצאה קשה ביותר וכאשר הנזק שעלול להיגרם אינו ניתן לתיקון באמצעות פיצוי כספי הולם" (רע"א 9213/12 רשת נגה בע"מ נ' ישראל 10 – שידורי הערוץ החדש בע"מ, פסקה 32, והאסמכתאות שם ((20.1.2013)).

14. טענותיה של ציקורל נטועות כולן במישור הכספי. משכך, אם תזכה בערעורה, ניתן להניח כי נזקיה הכלכליים יהיו ניתנים לתיקון באמצעות פיצוי כספי. החשש לחוסר סולבנטיות, באופן שלא יאפשר להיפרע במישור הכספי, אף הוא אינו עומד על הפרק, מקום שבו עומדת מנגד רשות מרשויות המדינה. גם הנזק שנטען כי יגרם לעובדיה של ציקורל, כתוצאה מפיטוריהם, הוא כלכלי, וככזה ניתן לשיפוי. אוסיף כי טענותיה של ציקורל לגבי עובדיה נטענו בעלמא, ללא פירוט ואסמכתאות. לא ברור מהו בדיוק תחום עיסוקם של כל אחד מן העובדים, ומהי מידת יכולתם להשתלב בעבודה חדשה. כמו כן, טענתה של ציקורל, שלפיה המצב הכלכלי שנגרם בשל מגפת הקורונה מקשה על העובדים למצוא עבודה חדשה, משמשת כ'חרב פיפיות'. רשת הביטחון שנפרסה על-ידי הממשלה, המעניקה דמי אבטלה לכל עובד הנמצא בחל"ת או שפוטר מעבודתו, למצער עד סוף חודש יוני 2021, מצמצמת את משקלה של הטענה בדבר הפגיעה בעובדים.

15. נוכח האמור, משעסקינן בבקשה למתן צו עשה, ומשהנזקים הנטענים הם כספיים בעיקרם, אינני רואה הכרח להידרש לסיכויי הערעור. למעלה מן הצורך אציין, כי עיינתי בחומר המודיעיני בעניינה של ציקורל, אשר הוגש לעיונו של בית המשפט המחוזי, וצורף גם עתה, במעטפה חתומה, כנספח לתגובת הרשות. מבלי לטעת מסמרות, אומר אך זאת, כי עיון בחומר מעלה תמונה קשה.

16. לקראת סיום כתיבת החלטה זו, ולאחר שעיינתי בחומר החסוי שהגישה הרשות, הגישה ציקורל הודעה, שבה הביעה התנגדות לכך שאעייין בחומר החסוי. ברם, אין באמור כדי לשנות מן המסקנה שאליה הגעתי.

תגובת הרשות, אשר לה צורף החומר החסוי, הוגשה ביום 16.3.2021, ורק ביום 21.3.2021 הגישה ציקורל את התנגדותה להגשת החומר החסוי ולעיון בו. לגופו של עניין אוסיף: ראשית, כפי שציינתי, בענייננו, לשם הכרעה בבקשה, די בבחינת מאזן הנוחות, הנוטה בבירור לטובת הרשות, כדי לדחותה, וזאת אף מבלי להידרש כלל לסיכויי הערעור. שנית, טענתה של ציקורל בערעורה, כי התנגדה לעיונו של בית המשפט המחוזי בחומר החסוי, נסתרה על-ידי הרשות, הטוענת בתגובתה כי במהלך דיון שלא לפרוטוקול, ניתנה הסכמת ציקורל לעיון בית המשפט המחוזי בחומר החסוי, במעמד צד אחד. התנגדותה של ציקורל לאפשר עתה את העיון, אינה מאפשרת להתרשם באופן מלא מטענותיה כי המשך פעילותה לא יפגע באינטרס הציבורי, וכי סיכויי הערעור גבוהים. שלישית, אף אם אקבל את גרסתה של ציקורל, כי התנגדה לעיון בית המשפט המחוזי בחומר החסוי, די בכך כדי לאיין את סיכויי הערעור, ולהביא לדחיית הבקשה. מבלעדי עיון בחומר החסוי, קמה לרשות חזקת התקינות המינהלית, ואין לנו אלא לקבל את

דבריה: "כאשר מודיע עותר כי אין הוא מעוניין כי בית המשפט יעיין בחומר חסוי אשר שימש תשתית עובדתית להחלטת הרשות, מביע הוא בכך דעתו כי אין בכוונתו לנסות ולהפריך את החזקה לפיה פעלה הרשות באופן תקין בהתבסס על תשתית עובדתית מספקת" (בג"ץ 5290/14 קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, פסקה 20 (11.8.2014)).

17. בהינתן כל האמור לעיל, דינה של הבקשה להידחות – והיא נדחית בזאת.

ציקורל תשא בהוצאות הרשות, בסך של 6,000 ₪.

ניתנה היום, ט' בניסן התשפ"א (22.3.2021).

שׁוֹפֵט