



בבית המשפט העליון

בר"ם 130/17

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן

המבקש: זאב גול

נגד

המשיבה: המפקחת על שוק ההון, הביטוח והחיסכון

בקשת רשות לערער על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים (כב' סגן הנשיא ד"ר ק' ורדי) בעמ"נ 31733-12-16 מיום 1.1.2017

בשם המבקש: עו"ד ד"ר חיים משגב

בשם המשיבה: עו"ד יונתן נד"ב

פסק-דין

1. המבקש מחזיק ברישיון סוכן ביטוח זה למעלה מ-20 שנה. ביום 6.12.2016 שללה המשיבה את רישונו לתקופה של שלוש שנים בהתאם לסמכותה לפי סעיף 29(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: החוק), וזאת בשל שורה של מעשי מעילה לכאורה – שעל פי דיווח חברת הביטוח מנורה מבטחים ביטוח בע"מ (להלן: מנורה) נאמדים בסכום של כ-800,000 ש"ח. בהחלטה – שניתנה לאחר שנערך למבקש שימוע בהשתתפות בא כוחו – צוין כי התנהגות המבקש עולה כדי "דפוס פעולה שיטתי, שמטרתו קבלת תשלומים עודפים, לכאורה תוך כדי שינוי חשבוניות והודעות כוזבות לחברת הביטוח, אשר אינו עולה בקנה אחד עם חובת האמון והזהירות המוטלת על הסוכן". צוין כי הראיות הרבות שנאספו בעניינו של המבקש מחזקות את החשד הכבד כלפיו. המשיבה הטעימה כי "אי שלילת רישונו של [המבקש] תהווה עצימת עין להתנהגות המנוגדות לחוק ותפגע באמון הציבור במערכת הביטוחית". נקבע כי ההחלטה תכנס לתוקף בתוך 30 ימים.

2. המבקש עתר נגד ההחלטה, וביקש כי יינתן צו ביניים שיעכב ביצועה עד להכרעה בעתירה. ביום 1.1.2017 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (כב' סגן הנשיא ד"ר ק' ורדי) את הבקשה, משנקבע כי לא מתקיימים התנאים לעיכוב ביצוע. אשר לסיכויי העתירה נקבע כי אלו נמוכים, משעה "שמדובר במעשי מרמה וזיוף חמורים שנעשו תוך מעילה באמון". צוין כי החלטת המשיבה מבוססת ומנומקת,

והיא התקבלה "לאחר תשאול ושימוע ארוך ונראית סבירה ומידתית". אשר למאזן הנוחות – נקבע כי אף זה אינו מטה את הכף לטובת קבלת הבקשה. זאת נוכח אינטרס הציבור וההגנה על ציבור המבוטחים והמבטחים. הוטעם כי סמכותה של המשיבה לשלילת רישיון אינה מותנית בהרשעה פלילית; וכי השיהוי שנקטה המשיבה הובא בחשבון בהחלטתה, ובשים לב אליו נקבעה תקופת שלילת הרישיון. לכך הוסף כי לא מדובר בהחלטה בלתי הפיכה, וככל שתתקבל העתירה יוכל המבקש לשוב לעיסוקו. בהמשך להחלטה זו – ומשלטענתו לא ידע המבקש על מתן ההחלטה האמורה – הוא הגיש ביום 3.1.2017 תגובת לתגובת המשיבה. עוד באותו היום פסק בית המשפט כי "לאחר שעיינתי גם בתגובה הנוכחית, החוזרת למעשה על אותן טענות, לא מצאתי מקום לשינוי החלטתי". בית המשפט הטעים כי ההחלטה מיום 1.1.2017 ניתנה לאחר שראה בהודעה שהוגשה על ידי המבקש באותו היום – שבה התייחס המבקש לטענות לגופן, בצד בקשתו לקיים דיון במעמד הצדדים – משום תגובה לתגובת המשיבה.

3. מכאן הבקשה שלפניי, שבצידה הוגשה בקשה ליתן צו ביניים. במישור הדיוני סבור המבקש כי שגה בית המשפט כשנתן את החלטתו עוד בטרם הגיש את תגובתו לתגובת המשיבה. לגופו של עניין נטען על ידי המבקש כי הראיות שנאספו נגדו אינן מבססות את טענת המשיבה למעילה בסכום האמור. לשיטתו, לכל היותר הצטברו נגדו ראיות המבססות טענות למעילה בסכום הנמוך מ-30,000 ש"ח, שבו – כקביעת הוועדה המייעצת לממונה על שוק ההון הביטוח והחיסכון במשרד האוצר (להלן: הוועדה) – הודה המבקש, הגם שהוא מכחיש זאת בבקשה דנן. נטען כי להיקף הסכומים שהתקבלו אצלו לכאורה יש משמעות בעת קבלת ההחלטה על שלילת רישיונו, ומשכך יש מקום לקבוע כי סיכויי עתירתו אינם מבוטלים. המבקש הדגיש כי הדיווחים האמורים הועברו גם למשטרה, אך זו לא פתחה נגדו בחקירה והוא אף לא זומן כדי למסור את גרסתו. ממילא, כך הטענה, לא הוגש נגדו כתב אישום והוא לא הורשע בגין המעשים האמורים. אשר למאזן הנוחות – צוין כי שלילת רישיונו של המבקש תוביל לפגיעה בזכויותיו באופן לא מידתי. לכך הוסף כי השיהוי שאותו נקטה המשיבה מעיד על היעדר דחיפות בשלילת רישיונו כבר במועד זה ובטרם נדונה העתירה שהגיש.

ביום 4.1.2017 הוריתי על מתן צו ארעי שלפיו לא תיכנס לתוקף שלילת רישיונו של המבקש עד למתן החלטה אחרת.

4. המשיבה סומכת ידיה על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים. לדבריה, סיכויי העתירה נמוכים שכן החלטת שלילת הרישיון היא סבירה וראויה, וניתנה לאחר קיום הליך מינהלי ראוי שבמסגרתו נשמעו כל טענות המבקש וזכו להתייחסות. צוין כי המבקש נשמע על ידי הוועדה באריכות, ולאחר שזו נתנה את המלצתה החליטה

המשיבה בעניינו של המבקש. זאת על יסוד התשתית הראייתית הקיימת בעניינו, המלמדת על חומרת מעשיו, ובשים לב למכלול השיקולים הצריכים לעניין ובהם השיהוי שנפל בהתנהלות המשיבה במתן ההחלטה; והעובדה שהמבקש עוסק במקצוע כבר שנים רבות. המשיבה מדגישה כי אין מניעה לשלול רישיון של סוכן ביטוח אף טרם הורשע זה בהליך פלילי, וזאת בהתאם לסמכותה בסעיף 29(א)(7) לחוק. הודגש כי התנהגותו של המבקש, כפי שזו נלמדה מחומר הראיות, אינה תואמת את הנדרש מסוכן ביטוח. המבקש, כך מצוין, זייף חשבוניות במספר רב של פעמים – התנהלות המעידה על היעדר המהימנות הנדרשת ממי שמופקד על ענייניהם הכספיים של אחרים. אשר למאזן הנוחות צוין כי זה אינו נוטה לטובתו של המבקש, וזאת נוכח האינטרס הציבורי שבקיום ההחלטה, הן מהיבט שלטון החוק והרתעת סוכני ביטוח, הן מהיבט ההגנה על מבוטחים ומבטחים. לכך הוסיפה המשיבה כי ההחלטה אינה בלתי הפיכה, ואפשר שהיא תבוטל ככל שעתירתו של המבקש תתקבל.

דיון והכרעה

5. לאחר שעיינתי בבקשה ובתגובה לה החלטתי לעשות שימוש בסמכותי לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 ולדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה. דין הערעור להתקבל. כידוע, על בית המשפט הבא לבחון בקשה לצו ביניים לבחון שני תנאים המקיימים ביניהם יחס של "מקבילית כוחות": האחד, סיכויי העתירה להתקבל; והשני, מאזן הנוחות שבין הצדדים להליך (בר"ם 9954/16 מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ, פסקה 13 (3.1.2017)). סבורני כי בנסיבות העניין – ואף מבלי להידרש לסיכויי העתירה לגופם – מאזן הנוחות מטה את הכף לטובת קבלת הערעור, וזאת מבלי להקל ראש כל עיקר בממצאי המשיבה. שיקול מרכזי הנושא משקל בעניינו הוא השיהוי הכבד בקבלת ההחלטה נושא העתירה, שעליו אף אין המשיבה עצמה חולקת. כעולה מתגובתה, הדיווח הראשוני על מעשי המערער הועבר לידי משרד האוצר ביום 6.6.2012. מידע נוסף בעניין התנהלות המערער הועבר בחודש אוגוסט אותה שנה; ובחודש נובמבר שלאחר מכן הועבר למשרד האוצר דו"ח סופי מטעם מבקר הפנים של מנורה (להלן: הדו"ח). בדו"ח פורטו עיקרי המעשים המיוחסים למערער – ביצוע מעשי זיוף של קבלות שהוגשו על ידו למנורה בגין טיפולים אלטרנטיביים שעברו מבוטחים, כך שהסכום שנתבע ממנורה עבור המבוטחים היה גבוה מהסכום שהוצא בפועל. היקף ההונאה – כך לפי הנתען בדו"ח – נאמד בכ-800,000 ש"ח. ואולם, חרף קבלת המידע עוד בסוף שנת 2012, רק ביום 1.12.2014 – כעבור כשנתיים מאז שנתקבל במשרד האוצר הדו"ח ולמעלה משנתיים וחצי מעת שהתקבל הדיווח הראשוני על מעשי

המערער – זומן האחרון לתשואל בעניין. זה אכן התקיים ביום 3.12.2014. עוד שנה ומחצה חלפה, ורק ביום 2.3.2016 נשלח למערער מכתב המודיע לו כי המשיבה שוקלת לשלול את רישיון סוכן הביטוח שלו. בהמשך לכך זומן המערער לשימוע לפני הוועדה ביום 25.7.2016, וזו העבירה את ההמלצה בעניינו למשיבה. לבסוף, החלטת המשיבה בעניינו של המערער התקבלה רק ביום 6.12.2016 – בחלוף כשנתיים מאז שזומן המערער לתשואל ראשוני; ולמעלה מ-4 שנים מאז שהתקבל המידע בעניינו במשרד האוצר. ער אני לטענת המשיבה שלפיה השיהוי שדבק בהתנהלותה נלקח בחשבון בעת קבלת ההחלטה על תקופת השלילה של המערער. ואולם, לדידי, עניין זה נושא משקל גם בשאלת מועד כניסתה לתוקף של שלילת הרישיון. כך, שכן התנהלות המשיבה, אשר מבקשת לשלול את רישיונו של המערער כעת – קרוב ל-5 שנים מיום קבלת המידע הראשוני – אינה מעידה לשיטתה על דחיפות בקבלת ההחלטה ובכניסתה לתוקף עוד קודם לאפשרות להעמידה לביקורת שיפוטית. כאמור, לא ניתן להקל ראש במעשים המיוחסים למערער, אך חומרתם, והצורך בשלילת רישיונו עוד בטרם מוצו ההליכים בעתירה, צריכים להיבחן גם בנתון להתנהלות המשיבה במשך התקופה שבה נבחן על ידה עניינו, ובשים לב לכך שאף לפני לא הועלה קיומו של חשש לפגיעה קונקרטיה בציבור המבוטחים המצדיק את שלילת הרישיון כבר בעת הנוכחית. בהינתן הפגיעה במערער אם תכנס השלילה לתוקף קודם למתן פסק דין בעתירה, בצד העובדה שדיון בעתירה לפני בית משפט לעניינים מינהליים נקבע למועד קרוב (יום 16.2.2017) – ובשים לב לשיהוי בקבלת ההחלטה המינהלית – מאזן הנוחות נוטה לדעתי לטובת קבלת הערעור. מסקנה זו שאליה הגעתי מייתרת את הצורך לדון בטענתו הדיונית של המערער.

בשולי הדברים אעיר כי ההליך בבית המשפט המחוזי נפתח כערעור מינהלי, אך כפי שטענו הצדדים לפני סיווגו הנכון כעת הוא עתירה מינהלית (ראו החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים (כב' סגן הנשיא ד"ר ק' ורדי) מיום 15.12.2016). מזכירות בית המשפט לעניינים מינהליים מתבקשת לשנות את סיווג ההליך כך שהוא ישקף נכונה את ההליך שננקט על ידי המבקש (היינו, שינוי ל"עת"ם).

הערעור מתקבל אפוא. כניסתה לתוקף של ההחלטה בדבר שלילת רישיונו של המערער תעוכב עד להכרעה בעתירה, ובכפוף לתוצאתה. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתן היום, י"ח בשבט התשע"ז (14.2.2017).

ש ו פ ט