

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3690/05

בפני : כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט י' עדיאל

העותר : בנק החקלאות לישראל בע"מ

נ ג ד

המשיבים : 1. בנק ישראל
2. ממלא מקום נגיד בנק ישראל
3. ועדת הרשיונות שליד בנק ישראל
4. המפקח על הבנקים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : ז' באייר תשס"ה (16.5.05)

בשם העותר : עו"ד מ' נסים ; עו"ד מ' רינקוב

בשם המשיבים : עו"ד י' גנסיין

פסק-דין

השופט א' גרוניס:

1. העותר (להלן - הבנק), המואגד כחברה ממשלתית, עסק בעבר במתן אשראי, בעיקר ללווים מהמגזר החקלאי. ביום 30.3.05 החליט המשיב 2, מכוח הסמכות הנתונה לנגיד בנק ישראל, לפי סעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות (רישוי) או החוק), לבטל את רישיונו של הבנק לנהל עסקי בנקאות. ההחלטה הגיעה לידי הבנק ביום 31.3.05 וביטול הרישיון נכנס לתוקף ביום 1.4.05. מכאן העתירה שבפנינו, המופנית כנגד ביטול הרישיון.

2. הבנק נוסד בשנת 1951 על ידי המדינה, על מנת להעניק סיוע ממשלתי למגזר החקלאי. אף כיום מוחזקות מניותיו בידי המדינה. ההלוואות שנתן הבנק לחקלאים מומנו בעיקר מתוך פיקדונות שהפקידה בו המדינה. בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 של המאה שעברה נקלע, כידוע, המגזר החקלאי בישראל למשבר כלכלי ופיננסי קשה. כתוצאה ממשבר זה הורע מצבו הכלכלי של הבנק, כאשר לטענתו נגרם הדבר בעיקר על ידי ההסדרים השונים אותם הנהיגה המדינה למניעת קריסתם הפיננסית של חייבי המגזר החקלאי. ההרעה במצבו הפיננסי של הבנק הביאה לכך שהחל מסוף שנת 1991 הוא לא יכול היה עוד לעמוד בהתחייבויותיו כלפי הממשלה. על מנת למנוע את קריסתו של הבנק הושג בשנת 1992 הסדר שלפיו הפכו פיקדונות הממשלה בבנק (בסכום של כ-180 מיליון ש"ח נכון לשנת 1992) לפיקדונות נדחים למשך 8 שנים, ונקבע כי בפרק זמן זה לא תהא חובה לפרוע בגינם קרן או ריבית. משנת 2000 ועד חודש ספטמבר 2004 נדחה מועד הפירעון של הפיקדונות מדי שלושה חודשים באישור החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי). מתגובת המשיבים לעתירה עולה כי ההפסד הנקי של הבנק בשנת 2003 וכן בשנת 2004 עמד על כ-100 מיליון ש"ח לשנה. לאור המצב אליו הגיע הבנק החליט בנק ישראל עוד בחודש אפריל 1993 להגביל את רישיון הבנק שלו, כך שהחל מאותו מועד לא הותר עוד לבנק לגייס פיקדונות מן הציבור או להעניק אשראי חדש (כיום מצויים בבנק כ-100 חשבונות עובר ושב בלבד וסך היתרות בהם הינו פחות מ-1 מיליון ש"ח). אין חולק כי מאז שנת 1993 עיקר פעילותו של הבנק היא בגביית חובות העבר של לוויים מהמגזר החקלאי. במהלך השנים מאז 1993 נערכו דיונים בפורומים שונים שבהם נבחנו הצעות שונות שהועלו בנוגע להמשך פעילותו של הבנק.

3. ביום 20.6.02 נתקיימה ישיבה בין אנשי הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל לבין נציגי הבנק ובה נתבקש הבנק להסביר בכתב מדוע הוא זקוק לרישיון, כאשר פעילותו הינה גביית חובות. ביום 11.9.02 הוגש לבנק ישראל מסמך ובו הסבר מטעם הבנק בדבר הצורך שלו ברישיון בנק לשם המשך פעילותו. ביום 19.9.04 נערך דיון בהשתתפות המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) וגורמים נוספים ממשרד האוצר ומבנק ישראל, שבו הודיע המפקח על כוונתו לבטל את רישיונו של הבנק. החשב הכללי הודיע באותו דיון כי הוא יפעל להעברת הגביה או מכירת התיק של הבנק לגורם פיננסי או לבנק אחר. ביום 3.10.04 נמסרה לבנק הודעת המפקח על כוונתו של נגיד בנק ישראל לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו בסעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי) לבטל את רישיונו של הבנק. במכתב צוין כי לבנק אפשרות להשמיע את טענותיו בנוגע להחלטה זו בתוך 30 ימים. ביום 28.10.04 ביקש הבנק ארכה לשם הצגת עמדתו, ואכן

ניתנה לו ארכה של 30 ימים עד ליום 2.12.04. ארכה נוספת להגשת תגובה ניתנה לבנק לאחר ישיבה שנערכה ביום 30.12.04 בהשתתפות המפקח, יו"ר דירקטוריון הבנק ומנכ"ל הבנק. ארכה זו ניתנה עד ליום 2.2.05. ביום 6.2.05 ביקש בא כוחו של הבנק בשיחה טלפונית עם המפקח ארכה נוספת. הלה נענה כי הליך ביטול הרישיון יימשך והבנק יוכל להעלות את טענותיו תוך כדי ההליך או לאחריו. ביום 9.2.05 נתקבלה אצל המשיבים טיוטת תכנית כלכלית אסטרטגית שהוכנה על ידי חברת יועצים מטעם הבנק. ביום 3.3.05 קיימה ועדת הרישיונות שליד בנק ישראל דיון בנושא ביטול הרישיון. בפני הוועדה הוצגה עמדת הפיקוח על הבנקים וכן הוצגה בפניה עמדת הבנק, כפי שזו באה לידי ביטוי במסמך הנזכר מיום 11.9.02 וכן בטיטת התכנית האסטרטגית מיום 9.2.05. בעקבות הדיון שערכה ועדת הרישיונות היא המליצה למשיב 2, ממלא מקום נגיד בנק ישראל, לבטל את רישיונו של הבנק, בהתאם לסעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי). הודעה על המלצת ועדת הרישיונות נמסרה למנכ"ל הבנק ביום 6.3.05. ביום 30.3.05 החליט המשיב 2, שמילא את מקומו של נגיד בנק ישראל, לאחר שזה סיים את תפקידו ובטרם נכנס לתפקידו הנגיד החדש, לקבל את המלצת ועדת הרישיונות ולבטל את רישיונו של הבנק החל מיום 1.4.05. החלטה זו הגיעה לידי הבנק ביום 31.3.05 וצורפו אליה הוראות המפקח באשר לפעולות שונות שעל הבנק לבצע עקב ביטול הרישיון. עוד ביום קבלת ההחלטה פנה בא כוחו של הבנק למשיב 2 על מנת שיבטל את ההחלטה בטרם תיכנס לתוקף. פנייה דומה נעשתה ביום 7.4.05 על ידי מנכ"ל הבנק למנהל רשות החברות הממשלתיות. ביום 10.4.05 ענה המשיב 2 במכתב לפנייתו האמורה של בא כוח הבנק ובו נימק את החלטתו בדבר ביטול הרישיון. משלא חזר בו המשיב 2 מהחלטתו לבטל את הרישיון הוגשה העתירה דנא.

4. הבנק טוען כי ההחלטה לבטל את רישיונו נתקבלה בחוסר סמכות. לטענתו, הפעלת סמכותו של נגיד בנק ישראל לפי סעיף 8(2) לחוק יכולה להיעשות רק כאשר הבנק חדל לנהל את עסקיו ואילו במקרה זה, על אף הגבלת הרישיון שלו בשנת 1993, לא חדל הבנק לנהל את עסקיו, שכן הוא המשיך בפעולות לגבייה ולהסדר של חובות עבר. בהקשר זה טוען הבנק, כי מאז הגבלת הרישיון שלו לא אירע כל שינוי באופי פעילותו. על כן, אין הצדקה כיום לבטל את הרישיון בהחלטה חפוזה, לאחר שהמדינה גילתה במשך שנים אזלת יד בטיפול בבנק. החיפזון בו פעלה המדינה לביטול הרישיון נגרם, לטענת הבנק, בשל דו"ח צפוי של מבקר המדינה בנוגע למצבו של בנק החקלאות (דו"ח זה אכן פורסם ביום 8.5.05, לאחר הגשת העתירה; ראו, מבקר המדינה דוח שנתי 55 (להלן - דו"ח המבקר), עמ' 833-849). הבנק תוקף את ההחלטה על ביטול הרישיון אף לגופה. לטענת הבנק ההחלטה תשבש את גביית החובות מהחייבים. זאת, במיוחד לאור התמחותו הייחודית של הבנק במתן אשראי למגזר החקלאי. כן תפחית ההחלטה,

לטענת הבנק, את שוויו הכספי, דווקא כאשר הוא עומד לפני הליך הפרטה. בנוסף לכך טוען הבנק, כי ההחלטה על ביטול הרישיון מהווה פגיעה בקניינו וכן פוגעת בחופש העיסוק של עובדיו. טענה נוספת של הבנק הינה כי ההחלטה אינה מידתית שכן ביטול רישיון הינו אמצעי דרסטי שיש לנקוט בו רק במקרים קיצוניים. למעשה תוקף הבנק את סבירותה של ההחלטה. טענה נוספת של הבנק ביחס להחלטה נשוא העתירה, הינה שלא ניתנה לו זכות טיעון לפני קבלת ההחלטה. הבנק מפנה בעניין זה הן לכללי המשפט המינהלי והן לסעיף 8 לחוק הבנקאות (רישוי), המחייב מתן הזדמנות סבירה לתאגיד הבנקאי להשמיע טענותיו לפני קבלת ההחלטה על ביטול הרישיון.

5. טענתם המרכזית של המשיבים הינה כי מאז הגבלת הרישיון של בנק החקלאות בשנת 1993 הוא הפסיק לעסוק במתן אשראי ובקבלת פיקדונות, ועל כן אין הוא מתפקד עוד כבנק אלא פועל, למעשה, כחברת גבייה. לפיכך, מתמלא התנאי לביטול הרישיון הקבוע בסעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי), לפיו התאגיד הבנקאי חדל לנהל את עסקיו. עוד טוענים המשיבים כי ביטול רישיון הבנק לא יפגע בגביית החובות על ידי הבנק או בהליכי ההפרטה שלו. באשר לטענת הבנק לגבי אי מתן זכות טיעון, מצביעים המשיבים על כך שההודעה על הכוונה לבטל את הרישיון נשלחה לבנק כבר בראשית חודש אוקטובר 2004, כחמישה חודשים לפני הדיון שנערך בוועדת הרישיונות, ואף נמסר לבנק כי הוא רשאי להעלות את טענותיו בעניין. אולם, כל שעשה הבנק הוא לבקש מעת לעת אורכות לשם הגשת תגובתו. משנמנע הבנק לנצל את ההזדמנויות החוזרות שניתנו לו להשמיע את טענותיו אין לו, כך לטענת המשיבים, להלין אלא על עצמו. בהקשר זה מצביעים המשיבים על כך שבמשך למעלה משלושה שבועות, מעת שנמסר למנכ"ל הבנק על המלצת וועדת הרישיונות ועד למתן ההחלטה נשוא העתירה, לא נעשתה כל פנייה בעניין מטעם הבנק למשיב 2.

6. המישור הראשון בו תוקף הבנק את החלטת המשיב 2 בדבר ביטול הרישיון הינו מישור הסמכות. הפעלת סמכותו של נגיד בנק ישראל לפי סעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי) מותנית בכך ש"התאגיד לא החל בניהול עסקים או חדל לנהל אותם" (לעניין חובת השימוע על פי סעיף 8 לחוק, ראו פסקה 9 להלן). במקרה שלפנינו השאלה אותה יש לבחון, לעניין סמכותו של המשיב 2, הינה האם אמנם חדל הבנק לנהל את עסקיו. לכאורה, ניתן היה לפרש את התנאי הקבוע בסעיף 8(2) לחוק כמתייחס לניהול כל עסק שהוא על ידי התאגיד בעל רישיון הבנק, ועל כן משנמצא כי הבנק ממשיך לעסוק בגביית חובות עבר והסדרתם, אין לומר שהוא חדל לנהל את עסקיו. פרשנות זו של התנאי הקבוע בסעיף 8(2) לחוק אינה מקובלת עליי. דעתי היא, כי הסעיף האמור מתייחס למצב בו התאגיד הבנקאי פסק לנהל עסקים המאפיינים בנק,

ובמצב זה יש לראות את התנאי לביטול הרישיון כמתקיים, אף אם התאגיד עודנו מנהל פעילות עסקית כזו או אחרת. הרציונל לפרשנות זו של התנאי הינו שכאשר התאגיד הנוגע בדבר אינו עוסק עוד בפעילות עסקית המאפיינת תאגידים בנקאיים, אין טעם לכך שימשיך להחזיק ברישיון בנק (בכפוף, כמובן, לצורך להגן על צדדים שלישיים, דוגמת לקוחות הבנק). זאת, בין אם הוא ממשיך בניהול פעילות עסקית אחרת ובין אם לאו. לפיכך, יש לבחון במקרה הקונקרטי בו עסקינן האם ניתן לראות את הבנק כמי שחדל לנהל את עסקיו הבנקאיים. כאמור, מאז הוגבל רישיונו של הבנק בשנת 1993 הוא אינו עוסק עוד בקבלת פיקדונות חדשים ובמתן אשראי אלא ממקד את פעילותו בגביית חובות עבר.

7. נשאלת, איפוא, השאלה האם יש לראות בבנק שאינו רשאי עוד לעסוק בתחומים הנזכרים, ורוב רובה של פעילותו הוא בגביית חובות עבר, גוף שחדל לנהל את עסקיו. סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע מהם העיסוקים בהם רשאי לעסוק בנק. החוק האמור אף מגדיר שורה של מוסדות בנקאיים שונים, הכפופים להוראות החוק, כאשר כל מוסד רשאי לפעול רק בתחומים עסקיים מסוימים (ראו לדוגמה, סעיף 14 לחוק הקובע את תחומי הפעולה של בנק למשכנתאות; וסעיף 16 לחוק הקובע את תחומי הפעולה של בנק למימון השקעות. עוד לעניין זה ראו, ר' בן אוליאל דיני בנקאות - חלק כללי (תשנ"ו) (להלן - בן אוליאל) עמ' 41-44). ברי, כי קבלת פיקדונות ומתן אשראי הן הן הפעולות העסקיות העיקריות המאפיינות את פעילותו של תאגיד בנקאי. כדברי פרופ' ר' בן אוליאל: "קבלת פיקדונות כספיים ומתן אשראי כאחד הם גרעין הפעולה של תאגיד בנקאי..." (בן אוליאל, בעמ' 65-66). על עובדה זו ניתן ללמוד, בין היתר, מכך שהמחוקק ייחד את העיסוק בתחומים אלה כאחד אך ורק לתאגידים בנקאיים (סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי) קובע כי: "מי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק - בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת" (לאזכור הוראה זו, ראו ע"א 1304/91 טפחות - בנק משכנתאות לישראל בע"מ נ' ליפרט, פ"ד מז(3) 309, 323. ראו גם סעיף 13 לחוק, שממנו עולה כי רק בנקים רשאים לקבל פיקדונות כספיים בחשבונות עובר ושב על מנת לשלם מהם לפי דרישה בשיק). עם זאת, לאור מגוון תחומי העיסוק בהם רשאי לעסוק תאגיד בנקאי, כמפורט בסעיף 10 לחוק, אולי יתכן מצב בו תאגיד בנקאי יעסוק בפעילויות בנקאיות שונות מלבד קבלת פיקדונות ומתן אשראי ועל כן לא ייחשב כמי שחדל לנהל את עסקיו. אינני נדרש לקבוע מסמרות בעניין, שכן במקרה דנא הכול מסכימים כי פעילותו של הבנק מאז שנת 1993 מתמצית כמעט אך ורק בגביית חובות. סבורני, כי גוף שזהו תחום עיסוקו העיקרי ואינו עוסק בפעילות עסקית אחרת, יש לראותו כגוף שחדל לנהל את עסקיו לעניין סעיף 8(2) לחוק, במיוחד כאשר הפעילות הבנקאית הקלאסית פסקה לפני למעלה מעשר שנים. יצוין עוד, כי אף אם לא

אירע כל שינוי בפעילות הבנק מאז הגבלת רישיונו ב-1993, ואף אם ביטול הרישיון על ידי המשיב 2 נעשה על רקע הדו"ח הצפוי של מבקר המדינה, כפי שטוען הבנק, אין בכך כדי לסייע לבנק. עצם העובדה שהמשיבים השתהו במשך שנים בקבלת ההחלטות המתאימות בעניינו של הבנק אינה מצדיקה את המשך הנצחתו של המצב הבעייתי הקיים. על פי הגיונה של טענה זו, לא ניתן יהיה לבטל את הרישיון עד שיסיים הבנק את פעולות הגבייה אותן הוא נוקט זה יותר מעשור. אציין עוד, כי לא מצאתי כל פגם בכך שההחלטה נשוא העתירה נתקבלה על ידי המשיב 2, ממלא מקום נגיד בנק ישראל, בתקופת הביניים שבין פרישת הנגיד הקודם לכניסתו לתפקיד של הנגיד החדש (ראו, סעיף 11 לחוק בנק ישראל, תשי"ד-1954).

8. הבנק מעלה טענות שונות ביחס למהות שיקול הדעת שהופעל על המשיב 2 בהחלטתו בדבר ביטול רישיון הבנק. אף בטענות אלה לא מצאתי ממש. לעניין הטענה בדבר פגיעה בהליך גביית החובות, למותר לציין כי ביטול רישיון הבנק איננו מאיין את אישיותו המשפטית של הבנק ועל כן זכויותיו כלפי החייבים יישארו על כנן. זאת ועוד, כפי שעולה מתגובת המשיבים, הבנק כלל איננו זקוק לרישיון בנק לשם המשך פעילותו הנוכחית בתחום גביית החובות. יוער בהקשר זה, כי מדו"ח מבקר המדינה עולה כי בשנת 2003 גבה הבנק חובות בסך של כ-34 מיליון ש"ח, אולם עלות הגבייה הייתה בסך של כ-9.8 מיליון ש"ח (דו"ח המבקר, עמ' 842). יחס זה בין שיעור הגבייה לעלות הגבייה מעורר תהיות באשר לתועלת הצומחת מהמשך פעילותו של הבנק אף בתחום הגבייה. נושא הכדאיות הכלכלית בהמשך פעילותו של הבנק התעורר אף בדו"ח האמור של מבקר המדינה. בדו"ח מצוין, בין היתר, כי:

"לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים הכספיים השליליים של הבנק - ההון העצמי השלילי, ההפסדים השנתיים הגדלים, עלות הגבייה הגבוהה, חוסר יכולתו של הבנק להחזיר את חובותיו לממשלה (קרן וריבית), שחיקת חובותיו בשל קשיים בגביית האשראי לציבור וההגבלות שהוטלו על רישיונו מטילים ספק בכדאיות המשך פעילותו של הבנק במתכונתו הנוכחית, ומן הראוי שהגורמים הממשלתיים המוסמכים, בשיתוף דירקטוריון הבנק, יבחנו את המתחייב מנתונים אלה לגבי המשך פעילותו" (דו"ח המבקר, עמ' 842).

באשר לטענת הבנק בנוגע לפגיעה בהליך ההפרטה, מן הראוי לציין כי החשב הכללי הביע ביום 10.5.05 את עמדתו כי משרד האוצר איננו מתנגד לביטול רישיון הבנק והדבר נעשה בידיעתו. עמדת המשרד (לרבות רשות החברות הממשלתיות) הינה כי הפרטת הבנק צריכה להיעשות על דרך מכירת נכסיו המהותיים. באשר לחובות

המגיעים לבנק, עמדת משרד האוצר הינה כי יש למוכרם או להעבירם לגבייה בבנק אחר. לאור עמדת הגורמים המקצועיים בנושא הפרטת הבנק, לא מצאתי כל יסוד לטענותיו בדבר פגיעה של ההחלטה נשוא העתירה בהליך ההפרטה. אף בטענה לעניין פגיעה בזכות הקניין לא מצאתי ממש, שכן הבעלות בבנק היא של המדינה, והיא אף תומכת בביטול הרישיון. בכל מקרה, וכפי שכבר צויין, ביטולו של הרישיון אינו מחסל את האישיות המשפטית של החברה הממשלתית בעלת הרישיון. הבנק טוען עוד, כי ההחלטה על ביטול הרישיון תפגע בחופש העיסוק של עובדיו. אף בהנחה שהזכות החוקתית לחופש עיסוק כוללת את זכותו של העובד לתעסוקה, הרי הבנק לא הבהיר כיצד תיפגע זכות זו כתוצאה מביטול הרישיון. כפי שראינו, הבנק אינו עוסק בפעילות בנקאית מאז שנת 1993. ממילא הבנק איננו זקוק לרישיון זה לשם המשך פעילותו הנוכחית בתחום גביית החובות והסדרתם. נימוק זה הוא אף התשובה לטענת העדר המידתיות שהעלה הבנק בנוגע להחלטה על ביטול הרישיון. משלא עמד הבנק בנטל להוכיח כיצד יורע מצבו בפועל עקב ביטול הרישיון (להבדיל מהשינוי שיחול במצבו המשפטי), אינני מוצא לנכון להידרש לטענה בדבר פגיעה בלתי מידתית בבנק.

9. החלטה של נגיד בנק ישראל לבטל רישיון בנק, לפי סעיף 8 לחוק הבנקאות (רישוי), מחייבת מתן הזדמנות לבעל הרישיון להציג את טענותיו לפני קבלת ההחלטה. לחובה זו שני מקורות. המקור האחד, הוא כללי הצדק הטבעי, הקובעים כי על הרשות המינהלית להעניק לפרט הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו לפני קבלת החלטה הפוגעת בו, ובכלל זה החלטה בדבר ביטול רישיון (ראו: בג"צ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע, פ"ד ל(1) 757, 764-765 (השופט מ' שמגר); בג"צ 475/81 Deak & Co. Inc. נ' נגיד בנק ישראל, פ"ד לו(1) 803, 807; בג"צ 185/86 ורדים חברה לגידול ויצוא פרחים בע"מ נ' הרשות המוסמכת לרישיונות ייצוא, משרד החקלאות, פ"ד מ(4) 575, 580-581). המקור האחר לזכות השימוע העומדת לתאגיד בנקאי לפני ביטול רישיונו, הינו הוראת סעיף 8 לחוק הבנקאות (רישוי). הוראה זו קובעת כי: "הנגיד רשאי, לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות, לבטל רישיון, בכל אחד מן המקרים שלהלן, לאחר שניתנה לתאגיד הבנקאי הזדמנות סבירה להשמיע טענותיו".

יהא מקורה של זכות השימוע בענייננו אשר יהא, סבורני כי במקרה דנא מילאו המשיבים את חובתם להעניק לבנק הזדמנות להשמיע את טענותיו לפני קבלת ההחלטה על ביטול רישיונו. ההודעה הראשונית על כוונתו של נגיד בנק ישראל לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו מכוח סעיף 8(2) לחוק נמסרה לבנק על ידי המפקח עוד בראשית חודש אוקטובר 2004, כשישה חודשים לפני כניסת ההחלטה על ביטול הרישיון לתוקף. בהודעת המפקח אף צויין, כי הבנק זכאי להציג את טענותיו הנוגעות לעניין בתוך 30

ימים מתאריך ההודעה וטרם פתיחת הליכי ביטול הרישיון. מאז קבלת הודעת המפקח הגיש הבנק תכנית אסטרטגית, אך פרט לכך הוא לא ניצל את ההזדמנות שניתנה לו להשמיע את טענותיו וכל שעשה הוא לבקש מעת לעת אורכות להגשת תגובתו. אף לאחר שנמסר למנכ"ל הבנק בראשית חודש מרץ 2005 על המלצת וועדת הרישיונות לבטל את רישיון הבנק, לא מצא הבנק לנכון לפנות למשיב 2 ולהציג בפניו את עמדתו. בנסיבות אלה אין מנוס מן המסקנה כי ניתנה לבנק יותר מהזדמנות מספקת להשמיע את טענותיו באשר לביטול הרישיון, ומשלא ניצל הזדמנות זו כדבעי אין לו להלין אלא על עצמו. כאשר אדם מוותר או זונח את זכות השימוע שלו, לאחר שניתנה לו הזדמנות נאותה על ידי הרשות להעלות את טענותיו, הרי אין לומר כי הרשות לא קיימה את חובתה (ראו: בג"צ 5194/03 גרוסמן נ' שר הביטחון, פ"ד נז(4) 426; י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב', תשנ"ו) 795-796).

10. נמצא לנו, אם כן, כי המשיב 2 מוסמך היה לבטל את רישיונו של הבנק וכי אין לומר שמדובר בהחלטה הנגועה בחוסר סבירות. אף לא נמצא רבב בהליך שהוביל להחלטה, שכן לבנק ניתנו הזדמנויות חוזרות ונישנות להעלות טענותיו אלא הוא לא ניצל אותן. בסופו של דבר אין להימלט מעובדות פשוטות וברורות: המדינה הינה בעלת המניות של הבנק. המדינה הגיעה למסקנה כי הבנק הגיע לסוף דרכו וכי אין עוד צורך בקיומו. הבנק אינו מקבל פיקדונות ואינו מעניק אשראי זה למעלה מעשר שנים. משכך הוא, ברי כי ההחלטה בדבר ביטול הרישיון חייבת לעמוד על כנה. לפיכך, העתירה נדחית. הבנק יישא בשכר טרחת עורך דין בסך 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט י' עדיאל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

אני מסכים. אוסיף, כי חלק מטרוניית בנק החקלאות (הבנק) קשור בכך שבנק ישראל ורשויות המדינה השתתפו עת רבה, וכלשון באי כוחו של הבנק "נרדמו" במשך

שלוש עשרה שנים לפחות, ועתה אצו לבטל את הרישיון, בשל דו"ח צפוי של מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה הוגש ביום 8.5.05, אך עבודת הביקורת החלה עוד ביוני 2004, כעולה מדו"ח 55ב' של המבקר (עמ' 836); הדעת נותנת כי כדרך שנוהג המבקר בדו"חותיו, הועברה גם טיוטת דו"ח זה לידיעת הנוגעים בדבר זמן ניכר לפני הפרסום, ולטענת הבנק בגדר העתירה – עוד ערב כתיבת מכתבו של המפקח על הבנקים מיום 3.10.04 בעניין ביטול הרישיון. על כן ניתן – דומני – להניח, אכן, כי היה להגשתו העתידה של הדו"ח תפקיד בהחשת לוח הזמנים של פעילות בנק ישראל באשר לרישיון. בסופו של יום, אין בכך דופי. אולי אין בעובדה זו – בהשפעתה האפשרית של בדיקת המבקר – כדי לדבר בשבחן של הרשויות הממלכתיות השונות, שפעלו לאיטן על מי מנוחות, והרי מאז 1992-1993 שרר בעצם "שקט ממלכתי" בנושא הבנק עד 2002, ואף לאחר מכן היתה התנהלות המערכת איטית, עד אוקטובר 2004; בדו"ח שפורסם ביוני 2004 על פעולות החברות הממשלתיות, לא נכלל הבנק בין חברות שרשות החברות הממשלתיות מכינה את מכירתן או הנפקתן. ועוד, לבנק לא מונה יושב ראש במשך 14 חודש, עד אוגוסט 2004, ואני מקוה שלא אהיה חושד בכשרים אם אניח שגם למינוי באותו מועד היתה "השראה" של בדיקת מבקר המדינה. יש באלה כדי לציין את חשיבותו של דו"ח המבקר, לא רק במה שכתוב בו אלא אף בעצם עריכתה של הביקורת.

יצוין כי נטילת הרישיון מן הבנק איננה סנקציה מן הסוג שאליו נדרשת העתירה, שנטען בה כי כך נעשה אך לבנק שבו היתה מעילה חלילה. העילות להחלטה תוארו על-ידי חברי השופט גרוניס. מכל מקום, אם התעשתו רשויות המדינה ובנק ישראל לעומת העבר והחלו בפעולה, אין במישור המשפטי מקום לשים מכשול לפנייהן, ומשוכה קשה ביותר למעבר היא כזו שתביא לתוצאה של שימור המצב הקיים בהקשר הבנק. זאת – גם בעיני מי שאינו דבק דבקות כסויית עיניים ב"מולך" ההפרטה, אלא מתוך מבט "פנימי", של תולדות הבנק עצמו בתקופות האחרונות.

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' גרוניס.

ניתן היום, ד' בתמוז תשס"ה (11.7.05).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט