



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים

ע"מ 82843-02-26

ע"מ 864-03-26

לפני: כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין

המערערת בע"מ 82843-02-26
החברה הטכנולוגית לגידול צמחי מרפא בע"מ

המערערת בע"מ 864-03-26
גרינקום אגרו בע"מ

נגד

המשיבים: 1. משרד הבריאות, היחידה לקנאביס רפואי
2. מנהל היחידה לקנאביס רפואי, משרד הבריאות
3. רח"ט כלכלה רגולציה וחדשנות, משרד הבריאות
4. משטרת ישראל
5. גרינקום 4 יו בע"מ

ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב' השופט א'
אברבנאל) בעת"מ 61225-11-25 מיום 4.2.2026

בשם המערערת בע"מ 82843-02-26
עו"ד עפר ברטל; עו"ד עמיר ברטל

בשם המערערת בע"מ 864-03-26
עו"ד מאיר ארנפלד

בשם המשיבים 4-1: עו"ד יעל קולודני ערבה; עו"ד ידיד אור

פסק-דין

הנשיא יצחק עמית:

1. עניינם של שני הערעורים שלפנינו, שהדיון בהם אוחד בהחלטה מיום 10.3.2026, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב' השופט א' אברבנאל), מיום 4.2.2026 בעת"מ 61225-11-25 (להלן: פסק הדין). בגדרו של פסק הדין, נדחתה עתירת המערערות נגד החלטת המשיב 3 מיום 3.9.2025, שבה הורה על ביטול רישיונותיהן של המערערות לעסוק בתחום הקנביס הרפואי, וכן על ביטול האישור הראשוני שניתן למשיבה 5 (להלן יחד: החברות).

2. בתמצית, המערערת בעע"ם 82843-02-26 (להלן: החברה הטכנולוגית) והמערערת בעע"ם 864-03-26 (להלן: חברת גרינקום), הן חברות הפועלות בתחום הקנביס הרפואי, שהחזיקו ברשיונות ריבוי וגידול של קנביס רפואי. כמו כן, המשיבה 5, חברת בת של חברת גרינקום, החזיקה באישור ראשוני להקמת בית מרקחת ובית מסחר לקנביס רפואי. כעולה מפסק הדין ומהחומר שלפנינו, קיימים קשרים ועירוב תפקידים בין החברות: עד לחודש ספטמבר 2024 שימש מר שרון קומרז כמנכ"ל של שלוש החברות; רעייתו משמשת כמנכ"לית, דירקטורית ובעלת מניות בחברת גרינקום, כדירקטורית במשיבה 5, וכעובדת רגולציה בחברה הטכנולוגית. יתרה מכך, חלק ניכר מעובדי המערערות כיהנו באותה המשרה במקביל בשתייהן, בין היתר, מנהל החווה, מנהל האבטחה, המגדל הראשי, היועץ המשפטי, וסמנכ"ל הכספים. נוסף על האמור, אף מהחומר החסוי עולה כי קיימים קשרים הדוקים בין החברות.

ביום 10.9.2024 נמסר למערערות כי התקבלה בעניינן חוות דעת משטרית שלילית. חוות הדעת התבססה על מידע מודיעיני חסוי שקשר את המערערות לביצוע עבירות פליליות, ובשל כך הומלץ על שלילת רישיונותיהן מטעמים של שלום הציבור. בעקבות זאת, ולאחר קיום הליכי שימוע, התקבלה החלטה של המשיב 3 המורה על ביטול הרישיונות. החברות עתרו נגד החלטה זו (עת"ם 15876-01-25), ובפסק הדין שניתן בעתירתן נקבע כי ההחלטה תבוטל; זאת, לאחר שהוסכם על הרחבת הפרפרזה הנוגעת לחומר החסוי בעניינן של החברות, ועל מנת לאפשר להן להשלים את טיעוניהן בטרם תתקבל החלטה מחודשת בעניינן. בפרפרזות המורחבות צוין, בין היתר, כי "בידי משטרת ישראל קיים מידע עדכני, מהימן ומוצלב... הקושר את [...] [החברות – י"ע] לסחר בלתי חוקי בקנביס רפואי ולקשר עם גורמים עבריינים"; וכן כי "על פי תוכן המידע במקום מתבצעת זליגה של סמים בהיקפים גדולים".

3. לאחר השלמת הטיעונים כאמור, ניתנה ביום 3.9.2025 ההחלטה החדשה – היא ההחלטה מושא ההליך דנן. בהחלטה זו קבע המשיב 3 פעם נוספת כי לאחר בחינת מכלול טענות החברות, לרבות הצעתן למנות מנכ"ל חדש, יש לאמץ את המלצת המשטרה ולהורות על ביטול הרישיונות. לאחר החלטה זו, הגישו החברות ביום 22.10.2025 בקשה לעיון מחדש, בגדרה הציעו מתווה לפיו 51% ממניות החברות וכן סמכויות הניהול השוטף שלהן יועברו לידי חברה חיצונית שמנוהלת על ידי קציני משטרה בכירים בדימוס (להלן: המתווה החלופי). בטרם מסר המשיב 3 את החלטתו בבקשה לעיון חוזר, הגישו החברות עתירה מינהלית נגד ההחלטה מיום 3.9.2025.

4. בית המשפט קמא דחה את העתירה. בפסק הדין נקבע, לאחר עיון בחומר החסוי במעמד צד אחד, כי החלטת המשיב 3 נסמכת על "ידיעות מודיעיניות מרובות שמשקלן רב, ומהן עולה כי בפעילות העותרות [המערערות – י"ע] מעורבים בדרכים שונות, גורמים עברייניים משמעותיים הפועלים באופן מתמשך". בית המשפט ציין כי זליגת קנבים מחברות מורשות לשוק השחור היא תופעה רחבת היקף, וכי החזקת רישיון נשענת על אמון – אמון שאינו מתקיים עוד בעניינן של המערערות. בנוסף, בית המשפט קמא דחה את ניסיונה של החברה הטכנולוגית לאבחן את עניינה מעניינן של חברת גרינקום והמשיבה 5, תוך שעמד על הקשרים הגלויים בין החברות כמו גם על הקשרים שעולים מתוך החומר החסוי.

אשר למתווה החלופי שהציעו החברות, נקבע כי אין בו כדי לאיין את המסוכנות הנשקפת לשלום הציבור מהמשך פעילותן. זאת, נוכח המידע החסוי שממנו עלה כי אין די בהעברת מניות השליטה והחלפת מנהלים בחברות כדי למנוע את החשש לזליגת קנבים, כמו גם בשל היקף הפעילות הנרחב של החברות ונוכח הפרצות בסדרי האבטחה. נקבע אפוא כי החלטת המשיב 3 נסמכה על תשתית ממשית ואינה מקימה עילה להתערבות.

5. לאחר מתן פסק הדין, המערערות ביקשו לעכב את ביצועו לשם בחינת הגשת ערעור. חרף התנגדות המשיבים 1-4 (להלן: המדינה), בית המשפט קמא נעתר לבקשה במסגרת החלטתו מיום 15.2.2026 ועיכב את ביצועו של פסק הדין עד ליום 5.3.2026.

6. מכאן הערעורים שלפנינו, שבצדם הוגשו גם בקשות לעיכוב ביצוע פסק הדין. לטענת המערערות, רישיונותיהן בוטלו על בסיס פרפרזה גנרית, תוך קיום "שימוע על עיוור" שרוקן מתוכן את זכות הטיעון שלהן. לשיטתן, ביטול רישיון קיים דורש רף ראייתי גבוה מדחיית בקשה לרישיון, שאינו מתקיים בענייננו. עוד נטען כי ההחלטה לדחות את המתווה החלופי אינה מידתית. בנוסף, מעלות המערערות טענת שיהוי והשתק מינהלי; לטענתן, הימנעות המשטרה מביצוע פעולות אופרטיביות, והארכת הרישיונות לאורך ניהול ההליכים בעניינן, שומטות את הקרקע תחת טענת המדינה בדבר המסוכנות הנשקפת כביכול מהמשך פעילותן.

החברה הטכנולוגית מוסיפה וטוענת כי יש לאבחן את עניינה מעניינה של חברת גרינקום, שכן כנטען אין בינה לבין חברת גרינקום כל זיקה, למעט העסקתו לפרק זמן קצר של שרון קומרז כמנכ"ל. לטענתה, התייחסות המדינה אל החברות כאל מקשה אחת,

היא זו שאילצה אותן להתנהל במשותף. עוד טוענת החברה הטכנולוגית, כי במועד תחילת ההליכים היא טרם גידלה קנביס, ולפיכך טענת ה"זליגה" המופיעה בפרפרזה אינה רלוונטית כלפיה. עוד נטען, כי למדינה לא הייתה סמכות לפעול בשים לב לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 157243023 "מדיניות הרגולציה ונוהל העבודה של יחידת הקנביס הרפואי" (30.4.2023), שלפיו המדינה חייבת לקבוע נוהל שימוע מסודר כתנאי לשלילת רישיונות (להלן: חוזר המנכ"ל).

7. המדינה, מנגד, סומכת ידיה על פסק הדין. היא מציינת, כי קנביס מוגדר בדין כ"סם מסוכן", שברירת המחדל לגביו היא איסור עיסוק, וכי רישיון ניתן רק בכפוף להמלצת המשטרה. נטען, כי התשתית הראייתית המינהלית בענייננו מוצקה, רחבה ומוצלבת, ומצביעה על זליגה בפועל של קנביס לעבריינים וכן על מעורבות עבריינית בפעילות המערערות. אשר לטענת החברה הטכנולוגית, לפיה אין בינה לבין חברת גרינקום כל קשר, המדינה טוענת כי הזיקה בין המערערות הדוקה, ובאה לידי ביטוי, בין היתר, בעירוב נושאי משרה וכוח אדם; במתווה החלופי שהוצע על ידן במשותף; וכן בממצאים העולים מן החומר החסוי.

המדינה מבהירה כי המתווה החלופי נבחן ונדחה לגופו. זאת, בין היתר, נוכח האמור בחומר החסוי; בשים לב לכך שחוות הקנביס ממוקמת על אדמות המשק של משפחת קומרז; ונוכח היקף הפעילות וריבוי העובדים במערערות. משכך, נטען כי אין במתווה לאיין את החשש לזליגת קנביס לגורמים עבריינים. לבסוף, דוחה המדינה את טענת השיהוי, ומדגישה כי הימנעותה מנקיטת צעדים פוגעניים בטרם מוצה הליך שימוע סדור, מעידה על פעילות מינהלית זהירה ומדודה, ואין לראות בה כוויתור על טענות בדבר המסוכנות הנשקפת מפעילות המערערות.

להשלמת התמונה יצוין כי בהמשך להחלטה מיום 10.3.2026, ולאחר קבלת הסכמת המערערות, העמידה המדינה לעיון בית המשפט את החומר החסוי שעמד בבסיס החלטת המשיב 3 ובבסיס פסק הדין.

8. לאחר עיון בערעורים על נספחיהם, בתשובת המדינה, ובחומר החסוי, באנו לכלל מסקנה כי דין הערעורים להידחות על יסוד הכתובים בהתאם לתקנה 138(א)(5) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, אשר חלה בענייננו מכוח תקנה 34 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000. פסק דינו של בית המשפט קמא מנומק היטב, מבוסס בדין ובעובדה, ולא מצאנו בו עילה המצדיקה את התערבותנו.

9. נקודת המוצא לדיון היא כי רשות מינהלית רשאית לבסס את החלטותיה על מגוון רחב של ראיות מינהליות, ובכלל זה על מידע מודיעיני וחומרי חקירה חסויים (עע"ם 8709/19 פולק נ' שר הבריאות, פסקה 6 (11.6.2020); עע"ם 7710/18 השר לביטחון פנים נ' ג'אבר, פסקה 24 (19.11.2019); יצחק עמית חסיונות ואינטרסים מוגנים – הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי 740-738 (2021)). אכן, הסתמכות של הרשות על חומר חסוי מגבילה מטבעה את זכות הטיעון של הנפגע מההחלטה. ברם, כידוע, זכות זו אינה מוחלטת, ויש לאזנה אל מול אינטרסים ציבוריים, וביניהם הצורך בהגנה על מקורות, שיטות ואמצעים של המשטרה (בג"ץ 3495/06 הרב הראשי לישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 9 (30.7.2007); להרחבה ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א -509-506 (2010)). בענייננו, בעקבות העתירה הקודמת הורחבה הפרפרזה שנמסרה למערערות, תוך שניתנה להן הזדמנות נוספת להשלים את זכות הטיעון לעניין שלילת רישיונותיהן. מטבע הדברים, התמודדות עם פרפרזה אינה שקולה לעיון בחומר החקירה המלא. אולם, בשים לב לטיב החומרים ולאינטרס הציבורי שבשמירה על סודיותם, התרשמנו כי הפרפרזה העדכנית משקפת נאמנה את ליבת החומר החסוי, וכי היה בה לאפשר למערערות לממש את זכות הטיעון שלהן באופן מספק. נוכח האמור, דין טענותיהן בדבר קיומו של "שימוע על עיוור" – להידחות.

10. מעבר לכך, המערערות מטעימות כי ביטול רישיון קיים דורש רף ראייתי מחמיר מזה הנדרש בעת דחיית בקשה לרישיון חדש. ואולם, אף אם נניח שכך הם פני הדברים גם במטריה שבה עסקינן, אין בכך כדי לסייע להן בנסיבות העניין. כאמור, בית המשפט קמא קבע לאחר שבחן את החומר החסוי, כי החלטת המשיב 3 נשענת על "ידיעות מודיעיניות מרובות שמשקלן רב", המלמדות על "מעורבות מתמשכת של גורמים עברייניים משמעותיים בפעילות החברות". מדובר אפוא בתשתית ראייתית מינהלית מוצקה, העומדת אף ברף הנדרש לביטול רישיון. משכך, ולאחר שנתנו דעתנו לחומר הסודי, התרשמנו כי אין לפנינו חשש ערטילאי, אלא תשתית עובדתית ממשית המבססת כדבעי את המסוכנות הנשקפת מהמשך פעילותן של המערערות, בפרט בשים לב לטיב הרישיון שבו מדובר. ויודגש, בהמשך לאמור בהודעת המערערות במסגרתה אישרו את העיון בחומר, כי מצאנו שהמידע המודיעיני הוא אכן עדכני ונוגע לכל אחת מהן.

11. אשר למתווה החלופי שהציעו המערערות, בדין קבע בית המשפט קמא כי אין בו כדי לתת מענה מספק למסוכנות הנשקפת מפעילותן. מדובר בקביעה עובדתית,

וכידוע, אין דרכה של ערכאת הערעור להתערב בממצאים עובדתיים שנקבעו על ידי הערכאה הדיונית (ע"מ 69833-09-24 סקוברוניק נ' מדינת ישראל, פסקה 19 (10.4.2025); ע"מ 5271/24 י.א דעת בע"מ נ' משרד החינוך, פסקה 35 (24.7.2025)). לגופם של דברים, נוכח המידע החסוי, אין די בהעברת מניות השליטה ובהחלפת שדרת הניהול – כדי לאיין את החשש לזליגת קנביס. מסקנה זו מבוססת היטב, בפרט בהתחשב בהיקף הפעילות הנרחב של המערערות, בריבוי העובדים, בפרצות האבטחה שנתגלו, ובמעורבות של גורמים עברייניים בהתנהלות המערערות.

מעבר לכך, יש לדחות את טענות ה"שיהוי" וה"השתק המינהלי" שהעלו המערערות. ויודגש – העובדה שהמדינה אפשרה למערערות למצות את זכות הטיעון והאריכה את רישיונותיהן מעת לעת עד להכרעה בהליך בבית המשפט קמא, אינה מעידה כי ויתרה על טענותיה לעניין המסוכנות הנשקפת מהמשך פעילות המערערות, אלא משקפת דווקא התנהלות מינהלית זהירה ומדודה. זקיפת התנהלות זו לחובת המדינה, עלולה ליצור תמריץ שלילי שיעודד רשויות להורות על סגירת עסקים לאלתר, תוך פגיעה בזכות הטיעון של נפגעים פוטנציאליים בהליכים עתידיים.

12. לבסוף, דין טענותיה הפרטניות של החברה הטכנולוגית להידחות אף הן. הטענה כי לא מתקיימת כל זיקה בינה לבין חברת גרינקום נדחתה במישור העובדתי על ידי בית המשפט קמא. בפסק הדין נקבע כי בין החברות ישנם קשרים הדוקים, לרבות עירוב נרחב של נושאי משרה – קביעות הנסמכות היטב הן על החומר הגלוי והן על החומר החסוי. כאמור, אין זה מדרכה של ערכאת הערעור להתערב בממצאים עובדתיים מובהקים מסוג זה, ולא מצאנו סיבה מספקת לחרוג מכלל זה. כמו כן, יש לדחות את טענת החברה הטכנולוגית לפיה הפרפרזה אינה רלוונטית לעניינה משום שטרם החלה בגידול קנביס בפועל, ומשכך לא תיתכן זליגת קנביס ממנה. זאת, בשים לב לכך שהפרפרזה אינה מסתכמת בהצבעה על זליגת סמים בפועל, אלא מפרטת גם על אודות "קשר עם גורמים עבריינים", שמטבע הדברים טומן בחובו סכנה אינהרנטית לזליגה עתידית של קנביס לגורמים עבריינים. על כן, העובדה שהחברה הטכנולוגית טרם החלה בשלב הגידול בפועל, אינה מאיינת את המסוכנות הנשקפת ממנה לשלום הציבור, וממילא אינה שוללת את הרלוונטיות של האמור בפרפרזה לגביה.

13. אף אין בידינו לקבל את טענת החברה הטכנולוגית, כי נוכח חוזר המנכ"ל נשללה סמכותה של המדינה לשלול רישיונה. לעניין זה, מקובלת עלינו קביעתו של בית המשפט קמא, לפיה סמכות המשיב 3 לביטול הרישיון מעוגנת בסעיף 25ג לפקודת הסמים

המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 בשילוב סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 – וזו אינה נסוגה בפני האמור בחוזר המנכ"ל. מעבר לכך, זכות הטיעון של המערערות נשמרה כאמור. עובר לשלילת הרישיונות נערך למערערות שימוע, שבמסגרתו ניתנה להן הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיהן, בהתאם לחוזר היחידה לקנביס רפואי מס' 107 "הנחיות תהליך רישוי העיסוק בתחום הקנביס לשימוש רפואי ('מפת דרכים') (9.3.2024), כך שהיעדרו של נוהל שימוע לפי חוזר המנכ"ל לא הסב להן עיוות דין או פגיעה בזכויותיהן. לבסוף, מקובלת עלינו גם מסקנתו של בית המשפט קמא לפיה מכוון דוקטרינת הבטלות היחסית אין לאפשר, בנסיבותיו של המקרה דנן, לפגם פרוצדורלי נטען לגבור על האינטרס הציבורי שבהגנה על שלום הציבור מפני זליגת סמים מסוכנים לגורמים עברייניים.

הערעורים נדחים אפוא. ממילא, נדחות גם הבקשות לעיכוב ביצוע, והצו הארעי שניתן בהחלטה מיום 4.3.2026 – מבטל.

לצד האמור, ועל מנת לאפשר למערערות פרק זמן סופי להתארגנות – ביטול הרישיונות ייכנס לתוקף ביום 30.4.2026.

המערערות יישאו בהוצאות המדינה – כל אחת בסך 5,000 ש"ח.

ניתן היום, ג' אייר תשפ"ו (20 אפריל 2026).



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט



יצחק עמית
נשיא