



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



גילוי דעת משפטי והנחית אכיפה דחופה וזמנית עד לפרסום נהלי אכיפה חדשים – בעקבות פסק הדין בעניין

אפיקים מים

א. מבוא

ביום 10.6.2026 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 32981-11-25 **אפיקים מים בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** (נבו, 10.6.2026), (להלן: "עניין אפיקים" או "פסק הדין"). לאור פסק הדין הרשות רואה חשיבות בפרסום גילוי דעת משפטי ובקביעת הנחיות אכיפה זמניות ומיידיות ליישום השינויים המתחייבים ממנו, ועד לעדכון ופרסום נהלי אכיפה המחליפים הנחיית אכיפה זמנית זו.

פסק הדין מתווה עקרונות מנחים לרשות לקביעת מניין העיצומים שיוטלו, בגין הפרות שונות, מבלי להכריע בנוגע לאופן יישום המבחנים על כלל המקרים והנסיבות שלא התעוררו בנסיבותיו של תיק זה. מבלי לגרוע מהאמור, פסק הדין כולל גם קביעות מחייבות ביחס לנהלי הטלת עיצומים כספיים שלפיהם אכפה הרשות עד כה. זאת, כעולה מפסקה 39 לפסק דינו של השופט שטיין, ובכפוף ליישומם בהתאם לעקרונות שנקבעו במבחנים השונים כעולה מפסיקותיהם של כבוד השופטים כנפי-שטייניץ ושטיין.

גילוי דעת זה והנחיית האכיפה הזמנית הנלווית לו, נועדו לפרסם בנאמנות ברור פומבי ושקוף, כיצד תפעיל הרשות סמכויותיה, בתקופת הביניים עד לקיום הליך עבודה סדור במסגרתו תבחן הרשות ותגבש מדיניות אכיפה והטלת עיצומים חדשה שתחליף את נהלי האכיפה הקיימים. גילוי דעת והנחיית אכיפה זמנית זו מטמיעים באופן מידי את הכללים והעקרונות שנקבעו בפסק הדין במסגרת נהלי האכיפה הנוהגים כיום, אשר ימשיכו לחול בהליכי האכיפה של הרשות, בהתאמות הקבועות בנאמנות זו, זאת, עד לסיום עבודת מטה סדורה בנושא לרבות פיתוח תפיסת אכיפה חדשה, לפי הצורך, ופרסום נהלים עדכניים בהתאם לה.

ב. רע"א 32981-11-25 אפיקים מים בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מיום 10.6.26:

1. נסיבות פסק הדין

עניינו של פסק הדין בעיצום כספי בסך מצטבר של כ-2.5 מיליון ₪ שהוטל על המערער – חברה שתחום עיסוקה בשיווק ומכירה של ברי מים ומערכות סינון מים (להלן: **החברה**) – בגין שורה של הפרות לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן: **החוק**). ההפרות השונות כללו מעשים ומחדלים בשלבים שונים של התקשרויות עם לקוחות, ובכללם ניסוח לקוי של מסמכים אחידים דוגמת מסמכי התקשרות בעסקת מכר מרחוק ומסמכי תנאי ביטול עסקה; אי-מסירת מסמכים אחידים; ליקויים שנוגעים לאתר האינטרנט של החברה, ובכלל זה אי הצבת קישור ייעודי לביטול עסקה ואי גילוי של דרכי ביטול עסקה; הטעיית צרכנים בשיחות טלפון, לרבות הפרת חובות גילוי בשיחה; וכן אי-ביטול של עסקה, וגביית דמי ביטול שלא כדין.

2. עיקרי פסק הדין

עיקרו של ההליך נסוב על שאלת מנין ההפרות בנסיבות של הטלת עיצום כספי לפי סעיף 22 לחוק. במסגרת פסק הדין שניתן ביום 10.6.2026 (השופטים א' שטיין, ג' כנפי-שטייניץ ו-ד' מינץ), ניתנה רשות ערעור והתקבל הערעור לגופו, על יסוד מספר קביעות עקרוניות בשאלת האופן שבו יש למנות הפרות לצורך חישוב העיצומים הכספיים.

ראשית נציין כי במישור הדיוני, אימץ פסק הדין את עמדת הרשות שלפיה **הליכי השגה** על החלטות של הרשות להטיל עיצומים, **יש לבחון באמות המידה המשמשות ערכאה שיפוטית בבחינת תקינותה של החלטה מנהלית**. כמו כן, טענת החברה בבקשת רשות הערעור, כי יש להחיל על תחום האכיפה המנהלית את דוקטרינת "עבירה רבת פריטים" שמקורה בדין הפלילי, נדחתה, הלכה למעשה, כמו כן לא התקבלה הטענה הכללית כי יש לאמץ כלל של פרשנות מצמצמת לטובת המפר.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



לצד זאת, נקבע כי על רקע העובדה שהרשות לא קבעה נוהל סדור וברור באשר למניין ההפרות לצורך הטלת עיצומים כספיים, ישנו קושי לבחון את החלטת הרשות תחת אמות מידה מנהליות, הגם שטענתה המהותית של הרשות בעניין התקבלה. לפיכך, פנה בית המשפט לקביעת **מבחן מהותי למניין ההפרות לצורך הטלת עיצום, וזאת בהתאם לתכליות החוק ולמטרות אותן ביקש המחוקק להשיג**. בין תכליות אלו, מנה בית המשפט את הכוונת התנהגותם של שחקנים בשוק; יצירת תמריץ לציות; ושליטת כדאיותה הכלכלית של ההפרה. לצד זאת, נקבע גם כי מטרת החוק אינה להביא לכדי מיטוט כלכלי של עוסקים ועל כן יש להישמר מהטלת עיצומים בלתי מידתיים, וכן למנוע מצב שבו מתאפשר לעוסקים להביא ליחסול' מתחריהם באמצעות הגשת תלונות רבות לרשות. האיזון בין התכליות השונות, כך נקבע, מחייב קביעתו של כלל ברור לספירת ההפרות.

בהמשך לאמור, הציע השופט שטיין את **"מבחן המעשה"**, ובלשונו: "האם עסקינן במעשה אחד מצדו של העוסק, או שמא במספר מעשים שונים" (פס' 35 לחוות הדעת של הש' שטיין) אשר לפי המבחן הפלילי, יוביל למניין העבירות בהתאם לתוצאות המעשה האחד רק במקרים החמורים ביותר. בהתאמה, קבע השופט שטיין, כי בתחום הגנת הצרכן, כאשר הפרה שמקורה בנוסח לקוי, פועלת כלפי כולי עלמא – אין למנות את מספר הצרכנים שכלפיהם בוצעה ההפרה לצורך קביעת מניין ההפרות בגין יוטל עיצום כספי. עוד נפסק כי רק בנסיבות בהן הפרה כאמור גרמה לצרכן מסוים **חיסרון כיס**, ניתן לצורך הטלת עיצום למנות את מספר ההפרות לפי מספר הצרכנים שלהם נגרם חסרון כיס כתוצאה מאותה הפרה (בדוגמא שנתן בית המשפט – נוסח חוזה אחיד מפר שהוביל למספר התקשרויות פרטניות תוך חיוב כספי בלתי מוצדק שנגבה מצרכנים, או למניעת השבה המגיעה להם).

במקרה הפרטני, הציע בית המשפט כי יישום פסק הדין יחזור לדיון בערכאה נמוכה וייושם באופן הבא (פס' 39 לחוות הדעת של הש' שטיין):

- א. הפרות שמקורן בניסוח לקוי של מסמך אחיד אשר נועד לשמש לקוחות בלתי מסוימים – ובכלל זה מסמכי התקשרות בעסקת מכר מרחוק ומסמכי תנאי ביטול עסקה – תיחשבנה ל"מעשה" אחד לעניין חישוב העיצומים.
- ב. הפרות שמקורן באי-מסירת מסמכים אחידים באופן הנדרש בתקנות – תיחשבנה ל"מעשה" אחד לעניין חישוב העיצומים.
- ג. הפרות שמקורן בניסוח לקוי של האמור באתר האינטרנט של המבקשת – לרבות אי הצבת קישור ייעודי לביטול עסקה ואי גילוי של דרכי ביטול עסקה – תיחשבנה ל"מעשה" אחד לעניין חישוב העיצומים.
- ד. הפרות שמקורן בהטעיית צרכנים בשיחות טלפון, לרבות הפרת חובות גילוי בשיחה – תיחשבנה למספר "מעשים" לעניין חישוב העיצומים, וזאת בהתאם למספר הלקוחות אשר בעניינם בוצעה ההפרה.
- ה. הפרות שמקורן באי-ביטול של עסקה, וכן בגביית דמי ביטול שלא כדין – תיחשבנה למספר "מעשים" לעניין חישוב העיצומים, וזאת בהתאם למספר הלקוחות אשר בעניינם בוצעה ההפרה.

בניגוד לעמדתו של כבוד השופט שטיין, כבוד הש' **כנפי-שטייניץ** בחוות דעתה העירה שהמחוקק הפריד למעשה בין שלב קביעת מספר ההפרות, לבין שלב קביעת גובה העיצום (סעיף 222 לחוק, וכן הסעיפים הרלוונטיים בתקנות הגנת



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



הצרכן (הפחתה של סכומי העיצום הכספי), התשע"ה-2014). השלב הראשון, ציינה, נושא אופי 'עובדתי', ועניינו בקביעה אמיתית של מספר ההפרות שאירעו בחיי המעשה, ואילו השלב השני עניינו במודל האכיפה הקבוע בנהלי הרשות למניין ההפרות להטלת עיצומים, תוך שהובהר שהמענה לחשש מפני ענישה בלתי מידתית, מוצא מענה בשלבים הבאים של הליכי האכיפה, ובפרט, שלב התאמת הענישה לנסיבותיו של העוסק, והכל כקבוע בתקנות ההפחתה.

עוד נציין כי לצד ההסכמה על תוצאתו האופרטיבית במקרה דנן – נחלקו השופטים **שטיין וכנפי-שטייניץ** באשר לטעמי ההחלטה והבסיס העיוני שמוליך לאותה תוצאה. הש' **שטיין** הפנה בחוות דעתו למונח "מעשה" שבסעיף 186 לחוק סדר הדין הפלילי ולמבחני המשנה שנקבעו בפסיקה להגדרת מעשה אחד. הש' **כנפי-שטייניץ**, לעומת זאת, קבעה כי על רקע השוני המהותי בין מנגנוני הענישה והגמול של הדין הפלילי לבין מנגנוני האכיפה של הדין המנהלי, הרי שיש לגזור את המבחן לקביעת מספר ההפרות בעניינו מלשון חוק הגנת הצרכן ומתכליותיו. לצד זאת נעיר כי דומה שאף הש' **שטיין** שילב במסקנתו את המשקל שיש ליתן לתכליותיו ומטרותיו של חוק הגנת הצרכן כפי שלמד אותם מדברי ההסבר, וכי לשיטתו 'מבחן המעשה' תואם גם הוא תכליות אלו ושואב מהן את הצדקתו. הש' **מינץ**, שהצטרף למסקנה המעשית של פסק הדין, תוך שנמנע מלהכריע ב"מחלוקת" העיונית שבין עמדות חבריו בפסק הדין.

לבסוף, הצטרף בית המשפט לקריאת הערכאות מטה לצורך בגיבוש עתידי של נוהל ברור ושקוף, המורה כיצד יימנו הפרות בעילות השונות שבסעיף 22 לחוק, לנוכח המבחן שנקבע בפסק דין זה, וכיצד יקבע גובה העיצום בשלב השני.

ג. עקרונות ליישום פסק הדין והנחיות אכיפה זמניות לתקופת הביניים ועד לפרסום נוהל עדכני בעקבותיו:

1. יישום עקרונות פסק הדין והכללים שקבע השופט שטיין – חלק כללי

יובהר כי ככלל, הרשות מנהלת את הליכי האכיפה כנגד עוסקים מפריס על בסיס נהלי עבודה פנימיים המעוגנים בנוהל פנימי המדריך אותה בתהליכי האכיפה המנהלית, ואשר ביחס לחלקם פרסמה הרשות מסמך מדיניות המציג את עקרונותיהם המנחים של נהלי האכיפה, בנהלי אכיפה פומביים המפורסמים באתר הרשות. במסגרת ההליך המנהלי שנקטה הרשות כנגד המבקשת בעניין זה, פעלה הרשות בהתאם לנהלי אכיפה פנימיים ושוויוניים המנחים אותה בקביעת מספר העיצומים שיוטלו בנסיבות של הפרות דומות. נהלים אלה קובעים שיטה סדורה, ברורה ושוויונית לפיה נוהגת הרשות להטיל עיצומים כספיים. לגופו של עניין, המותב הנכבד קבע כי מניין ההפרות שנקטה הרשות בהחלטתה, מצדיק התערבות ואינו מוביל לתוצאה מידתית.

יאמר כבר כי לעמדת הרשות להגנת הצרכן, נהלי האכיפה של הרשות, לרבות נהליה הפנימיים עומדים במבחנים התכליתיים שנקבעו בפסק הדין ובהחלטותיהם של השופטים שטיין וכנפי-שטייניץ, ובחלקים נרחבים גם בכללים שנגזרו ממנו ליישום – כמפורט בסעיף 39 לפסק הדין, וחלקם אף מקלים עם המפרים, לעניין שיטת מניין ההפרות שנקבעה בסעיף 39 לפסק דינו של השופט שטיין. לעניין זה ראו ההרחבה בסוף גילוי דעת זה בעניין נהלי האכיפה החלים בענף המזון, הממחיש זאת.

יחד עם זאת, מסקירה מהירה של ההפרות הקיימות בחקיקה הצרכנית ושל נהלי הטלת העיצומים הנהוגים כיום, לרבות נהלים פנימיים שלא פורסמו לציבור, עולה כי לפי הנהלים הנהוגים במקרים בהם נמסרו לצרכנים מסמכים אחידים, בזמן ומקום שונה, הרשות מנתה אותם, כהפרות שונות בגינן יוטלו עיצומים כמספר הצרכנים להם נמסר מסמך הכולל אי גילוי או הטעיה, שכן הרשות ראתה ביסוד העובדתי של המסירה, יסוד המקים מעשה נפרד ושונה, כלפי כל צרכן. זאת בדומה לאי גילוי בשיחה שיווקית, בו התיר בית המשפט למנות את מספר הצרכנים שהוטעו בנפרד. כיוון שבהיבט זה, שיטת הטלת העיצומים הקבועה בנהלי הרשות, אינה עולה בקנה אחד עם הכללים המוסכמים כמפורט בפסקה 39 לפסק הדין, יש צורך בהתאמת מדיניות האכיפה בעניין זה. יוער כי בחלק מהמקרים המנויים בפסקאות 39(א) ו-39(ב) לפסק דינו של השופט שטיין, ייתכנו מצבים בהם אי גילוי או הטעיה בנוסח מסמך אחיד, ישיאו למפר הסתברות גבוהה יותר לרווח כלכלי, ובהתאמה, יגרמו לחלק מהצרכנים חסרון כס. לעמדת הרשות ישנם מקרים בהם גם ההסתברות לנזק מתממש. בין כך ובין כך - מדובר בהפרות התנהגותיות בהן אין הכרח להוכיח חסרון כס



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



בפועל ובהן לעיתים חסרון הכיס קשה להוכחה או לכימות, ואולם בכך אין לגרוע מן העובדה כי במקרים מסוימים ההפרה משיאה לעוסקים רווח, וכי טיבה ומהותה של ההפרה היא כזו שאינה מחייבת הוכחת נזק לשם גיבוש יסודות ההפרה. הכללים שנקבעו בסעיף 39, אינם מבדלים בין סוגי הפרות שונות – ליקויים טכניים שאין בהם בהכרח להשיא רווח לעוסק, לבין הפרות בהן ישנה הסתברות לרווח כספי, באופן המאפשר לבדל בין נסיבות אי גילוי או הטעיה שגרמו לנזק ממוני או שיש הסתברות גבוהה לגרימת נזק ממוני לנסיבות שאינן גורמות נזק ממוני כאמור.

ג.2. מגבלות לתקופת הביניים - יישום הכללים שנקבעו בפסק הדין

לנוכח האמור, בשלב הביניים, וכל עוד לא נקבעו ופורסמו נהלי אכיפה מעודכנים בעניין הפרות שמקורן במסמך אחיד, אני מגלה דעתי כי לאור תוצאותיו המוסכמות של פסק הדין לא ניתן להמשיך ולפעול בהתאם לשיטות מניין העיצומים שנהגה בהתאם לנהלי האכיפה הקיימים, ולפיה מקרים שבהם נמסרו לצרכנים שונים, בזמן ומקום שונה, מסמכים הכוללים הטעיה שמקורה בנוסח מסמך אחיד, ייחשבו כהפרות בגין יוטל עיצום נפרד. **על כן מובאת להלן בדחיפות הנחיית אכיפה זמנית, שתשמש כ"הוראת מעבר", שתחול באופן מיידי ועד להשלמת העבודה לגיבוש נוהל אכיפה עדכני, שיפורסם בפומבי ושיערך בהתאם למבחנים התכליתיים והכללים שנקבעו בפסק הדין, המגשימים את התכליות המרתיעות של האכיפה המנהלית, שהקפדה על שימורן לא נעלמה גם מעיני בית המשפט הנכבד. יובהר כי נוהל זמני זה אינו גורע מסמכותה של הרשות לקבוע מדיניות אכיפה המחמירה בהיבטים שונים את האכיפה בעתיד, ככל הנדרש לצורך הגשמת המבחנים התכליתיים שנקבעו בפסק הדין, מעבר לפתרונות הדחופים הניתנים בנוהל זמני זה, שנועד להתאים את נהלי האכיפה הקיימים לכללים שנקבעו בפסק הדין ועד להשלמת עבודה סדורה לפיתוח נהלים קבועים חדשים.**

עוד יובהר כי החלה מיידיית של הוראות המעבר חיונית לשמירה על רציפות הליכי האכיפה של הרשות בתקופת הביניים, עד לגיבוש נהלי אכיפה עדכניים ופרסומם. תכליתה להציב אמת מידה ברורה, שוויונית ואחידה לטיפול בתיקים, מבלי לעכב את הליכי האכיפה או לפגוע בתפקוד הרשות. בהמשך לאמור, להלן הנחיות האכיפה של הרשות והבהרת היקף תחולתן בתקופת המעבר המיידית, כדלקמן:

ג.3. יישום זמני - בטווח המיידי התאמת נהלים מושפעים קיימים עד לפרסום נהלי קבע מעודכנים

1. בהליכים מנהליים שהסתיימו, בהם חישוב מספר ההפרות בגין יוטל עיצום נעשה בהתאם למספר הצרכנים שלהם נמסר מסמך בנוסח אחיד ובו מתקיימת הפרה, אשר תלויים ועומדים בבתי המשפט –
הרשות תודיע לבתי המשפט ולמעוררים, באמצעות פרקליטות המדינה את סכום העיצום המעודכן עליו תעמוד בהליך, לאחר הפחתת העיצומים שהוטלו בהתאם למספר הצרכנים, שמקורם בהפרה אחת שעוגנה במסמך אחיד. כך, שבגין כל הפרה שמקורה בנוסח מסמך אחיד שנמסר לצרכנים רבים- יוטל עיצום כספי אחד ללא תלות במספר הצרכנים שקיבלו את המסמך.

2. בהליכי אכיפה המצויים בשלב המנהלי –

ככלל, ככל שמקור כל הפרה שבגינה הוטלו עיצומים כספיים בהתאם למספר הצרכנים להם נמסר מסמך, נובע מניסוח לקוי במסמך אחיד העולה כדי הטעיה או אי גילוי, יוטל עיצום כספי אחד בגין כל הטעיה וכל אי גילוי כאמור, בהתאם לדרך הטלת העיצומים הנהוגה כיום, אך ללא כפילת העיצומים המוטלים במספר הצרכנים להם נמסר המסמך. מדיניות זו תחול ביחס להליכי האכיפה שמנהלת הרשות ומצויים בשלבים שונים של ההליך המנהלי שטרם הסתיימו. ואולם בנסיבות בהן מדובר בתיק מנהלי בשלבים שלפני שליחת הודעה על כוונת חיוב, אם מצאה הרשות שבאותו עניין ההפרה כרוכה בפגיעה צרכנית שגרמה לחסרון כיס לצרכנים, תמשיך הרשות למנות את העיצומים בהתאם למספר הצרכנים שנפגעו מהפרות של אי גילוי ו/או הטעיה במסמך אחיד וספגו חסרון כיס, וזאת בהתאם לעקרונות פסק הדין.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



יובהר כי הפרות של הטעיה ואי גילוי הינן הפרות התנהגותיות שלא מחייבות הוכחת נזק ממוני. יחד עם זאת, לאור פסק הדין, הרשות תמנה את מספר ההפרות לקביעת מספר העיצומים שיוטלו, בהתאם למספר הצרכנים שנפגעו בהטעיה או/ו אי גילוי בנוסח מסמך, רק כאשר הראיות שבידיה יוכיחו כי בפועל נגרם נזק כספי לצרכנים, וזאת למעלה מהצורך הראייתי לעניין גיבוש ההפרה ההתנהגותית עצמה. מתכונת זו תאפשר גם בשלב הביניים, מתן מענה מידתי ומאוזן במקרים בהם גם לפי מבחן המעשה כפי שהוחל על ידי בית המשפט הנכבד, מוצדק למנות את מספר ההפרות לפי מספר הצרכנים שנפגעו, וככל שבידי הרשות ראיות התומכות בשיטת מניין ההפרות הנהוגה, גם לאור פסק הדין, וזאת גם בתקופת המעבר ובטרם הושלמה עבודת המטה ופרסום נוהל קבוע בנושא.

4.ג. שימור נהלי אכיפה שאינם מושפעים – בתקופת המעבר

כאמור לעיל פסק הדין מבסס ומחזק את מרבית שיטות מניין ההטלות הקבועות בנהלי הרשות, שנועדו לפעול בהתאם למבחנים התכליתיים המוצעים בו על ידי השופטים. ברי כי בתקופת הביניים, נהלי הטלה אלה, בכפוף לדיוקים הקבועים לעיל, ימשיכו לחול שכן לא יהא זה סביר לחדול מהליכי האכיפה עד להשלמת בדיקה והתאמות סדורה של כלל הנהלים והתאמתם לכללים שנקבעו בפסק הדין, ומשעה שפסק הדין הגם שעומד על חשיבות פרסום שיטות ההטלה בפומבי, אינו רואה בפגם המנהלי שבאי פרסום נהלים, ואף באי קביעתם – פגם הגורם לבטלות הליכי האכיפה, שכן פסק הדין אינו משעין את תוצאותיו על התייחסות זו של השופטים לחשיבות קביעת נהלים ופרסומם בפומבי, זאת על אף שבקשת רשות הערעור כללה טענה כי פגם זה יורד לשורשם של דברים. על כן, ומבלי לגרוע ממחויבותה של הרשות לפעול לפרסום נהלים עדכניים ביחס לכלל שיטות ההטלה, ולאור שאלות שהופנו אל הרשות בנושא, הרשות מגלה דעתה כי פסק הדין אינו משנה ואינו מבטל את שיטות ההטלה הנהוגות ביחס להפרות אשר אינן נובעות מנוסח לקוי של מסמך אחיד כאמור בפסקאות 39 (א) ו- (ב) לפסק דינו של השופט שטיין. על כן נבחר כי אין בפסק הדין כדי להשפיע על הליכי אכיפה כנגד הפרות שמקורן אינו בניסוח לקוי של מסמך אחיד. בהתאמה, הפרות אחרות שלא נקבעו לגביהן הנחיות אכיפה חדשות במסמך זה, בתקופת המעבר, ימשיכו ויאכפו על ידי הרשות לפי שיטות מנין ההפרות והעיצומים שקבועות בנהלים הפנימיים של הרשות כיום.

5.ג. יישום בטוח הארוך – פיתוח נהלי אכיפה עדכניים

1. כמפורט לעיל, הרשות תשקוד על טיוב הדרגתי של כלל נהליה העוסקים בהטלת עיצומים כספיים וקביעת שיטת הטלה מותאמת בהתאם לתכליות החוק עליהן עמדו השופטים ולכללים שנקבעו בפסק הדין ולעיוגונם בנהלי אכיפה קבועים. עם השלמת עבודה זו יפורסמו נהלים אלה בפומבי. תהליך עדכון הנהלים יעשה, באופן הדרגתי, בהתחשב בהיקפי האכיפה בתחומי ההפרות השונות, ובהתחשב במשאבי הרשות. נהלי הקבע יפותחו במתכונת שתשמר הרתעה אפקטיבית מפני הפרה יעילה גם בתיקים הכוללים הפרות שמקורן במסמכי גילוי אחידים. יובהר כי התחייבות זו נועדה לענות הן על המבחנים המהותיים שהשופטים הדגישו, בהיבט המבחן התכליתי, והן על קריאת בית המשפט לפעול לפרסום נוהל פומבי וברור שיבטיח ודאות, שקיפות, ושוויוניות ביישום, ואף יקל על בחינת מידתיות וסבירות החלטות הרשות בקביעת סכומי העיצום הכספי.
2. בעניינים אחרים, שאינם נוגעים להפרה שמקורה במסמך גילוי אחיד, תשוב הרשות ותדגיש כי נהלי האכיפה הנהוגים, מתיישבים, רובם ככולם, עם המבחנים התכליתיים שנקבעו, ואינם עומדים בסתירה לכללים שנקבעו בסעיף 39 לפסק הדין. על כן, הרשות תמשיך ותפעל על פי נהלי הטלה פנימיים, אותם בכוונתה לבחון, לעדכן ולפרסם בהדרגה, לרבות עדכון מדיניות אכיפה פומבית קיימת שיימצא כי אין צורך לעדכן, באופן שיאפשר ביקורת מנהלית על שיטות הטלה קיימות. יחד עם זאת, כיוון שהרשות מוגבלת במשאביה, והחיקוקים שבאחריות הרשות כוללים הפרות רבות ומורכבות, ברי כי אין בידי הרשות האמצעים שיבטיחו עדכון ופרסום מהיר של כלל הנהלים החלים ביחס לכלל ההפרות שעל אכיפתן היא אמונה, והתהליך יקודם בהדרגה, בהתחשב בסדרי העדיפויות והדחיפות של פרסום נהלים שונים ובהתחשב ביתר תפקידי הרשות וחובותיה.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



3. עוד מובהר למען הסר ספק כי כל נוהל אכיפה חדש שתקבע הרשות וכל עדכון לנוהל אכיפה קיים, יפורסם באתר האינטרנט של הרשות, ויקבע בו מועד כניסתו לתוקף, בהתאם למאפייניו, ובהתחשב בפרט בשאלה האם הוא משמר נהלי הטלה פנימיים קיימים או אם הוא קובע החמרת אכיפה לעומת הנהלים הקיימים או הקלה שלה. עוד יובהר כי במקרים בהם יפורסם נוהל שלא שונתה בו שיטת הטלה - תחילתו של אותו נוהל תהא מיידית.

ד. מקרה פרט – היעדר השפעה על נהלי האכיפה בגין הפרות של קמעונאים, בענף המזון:

לאור שאלות שהופנו לרשות בתחום הקמעונאות והמזון – מצאנו לנכון להדגיש כי לא חל שינוי בנהלי אכיפה הנהוגים בתחום המזון, אשר מגשימים את העקרונות המנחים של פסק הדין, ושקבועים לגביהם כללים ייעודיים לחישוב מצמצם של מספר ההפרות ולדרך הטלת העיצומים הכספיים, העונים על המבחנים התכליתיים שנקבעו בפסק הדין, וזאת בשים לב למאפייני הפעילות הקמעונאית, להיקף המוצרים המוצעים למכירה בבית העסק, להפרות ההוראות הספציפיות בעניינם ולצורך בהבטחת אכיפה אחידה, מידתית ויעילה. והכל כמפורט להלן:

1. אכיפת הוראות חוק הגנת הצרכן כלפי קמעונאים מוסדרת בהתאם לנוהל פומבי המפורסם באתר הרשות - "נוהל אכיפה-עיצומים כספיים" מיום 21.7.2015, אשר כולל הוראות לעניין מדיניות האכיפה ביחס למניין ההפרות של קמעונאים. הנוהל עודכן ביום 1.8.2024 (להלן: "נוהל האכיפה"). נוהל זה קובע את עקרונות ההטלה והוא מלווה בנוהל פנימי משלים בו קבועה שיטת מניין ההפרות לפיה מוטלים עיצומים בהתאם למדיניות הפומבית האמורה המתיישבת במלוואה עם המבחנים והכללים שנקבעו בפסק הדין.
2. לשם המחשה, יצוין כי בהפרה של אי הצגת מחיר, קבועה בנוהל שיטת הקטגוריות אשר לפיה מונים את מספר ההפרות לפי שיטה מצמצמת עד למקסימום של 12 קטגוריות, שיבדקו בפעולת פיקוח בחנות/סניף, ולא לפי מספר יחידות המוצרים שמחירים לא הוצג בפועל, אשר לעיתים כוללות עשרות רבות של פריטים. מדובר במודל מניין הפרות להטלה שיצרה הרשות על בסיס נתוני סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס, במטרה להבטיח הרתעה מפני הפרה יעילה ומבלי למנות כל מוצר ומוצר שאינו מסומן, ובכך לאפשר אכיפה מידתית ויעילה.
3. בהפרת הטעיה במחיר, פער מדף-קופה, שגורמת לצרכנים הרוכשים טובין נזק ממון מוחשי, נקבעה שיטת המק"טים המצמצמת את כמות ההפרות אליהם ייחשף מפקח בביקורת, לפי מספר מק"ט (סוג מוצר), ולא לפי מספר המוצרים בחנות שמחירים בקופה גבוה מהמסומן על גביהם.
4. שיטות אלה נקבעו לצורך צמצום מספר העיצומים שיוטלו בנסיבות של ריבוי הפרות השייכות ל"משפחה אחת" ועל כן הן מתיישבות עם עקרונות פסק הדין. שיטות אלה אינן משקפות מניין פרטני ו"מוכפל" של מספר ההפרות בהתאם לכל מוצר או לכל צרכן בנפרד, אלא מביאות בחשבון את הצורך בקביעת שיטת הטלת עיצומים מרתיעה אך מידתית, בהתאמה לתכליות החוק ולעקרונות שנקבעו בפסק הדין, הן בהתאם ל"מבחן המעשה" (שכן מדובר במעשה נפרד, למשל לגבי אי הצגת מחיר/הטעיה במחיר לגבי כל יחידת מוצר/סוג מוצר נפרד), והן בהתאם ל"מבחן חסרון הכיס" ומבחן החפצא-גברא, שכן ההפרה הינה על חפצא- על כל יחידת מוצר ומוצר, ושיטות האכיפה שנקבעו בהן על ידי הרשות אינן מביאות לכפל הטלה בגין כל טובין לא מסומן בנפרד, אלא דווקא מצמצמות את מספרן באופן משמעותי.
5. בשולי הדברים יצוין כי לאורך השנים, נבחנה מדיניות האכיפה של הרשות לענין מניין ההפרות לפי סוגי ההפרות הקיימות בתחום המזון, ושיטות ההטלה הקבועות אושרו בפסיקה ענפה של בתי המשפט¹. מכאן, בתי המשפט הכירו בסמכותה של הרשות לקבוע מתודולוגיית אכיפה סדורה המביאה בחשבון את מאפייני ההפרות השונות ואת תכליות האכיפה המנהלית. ובפרט, ראו לעניין זה החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 611/18 מיום 2.7.5.2019².

¹ בעש"א 22326-03-16 רשת חנויות רמי לוי שיווק השיקמה 2006 בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו, 2.4.17); עשא (ת"א) 47438-11-15 טיב רשתות בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו, 11.1.17); עשא (י-ם) 10263-08-16 כל בו חצי חיים בע"מ נ' מדינת ישראל - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו, 10.1.17); עשא (חי) 30221-05-16 ב.ה.לוי בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו, 29.5.18) ועוד.

² באותו עניין נתקף נוהל הטלת העיצומים בענף המזון ושיטת הקטגוריות הקבועה בו. בעקבות המלצת המוטב לעותרים למשוך את עתירתם, כאמור בהחלטה, נמחקה העתירה, לבקשת העותרים.



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



בעקבות עתירה שהוגשה כנגד נוהל אכיפה בענף המזון, כמתואר לעיל. הפסיקה אף הכירה בשיטת ההטלה של הרשות באשר להפרת ההטעה בארץ ייצור של פירות וירקות לפיה מוטל עיצום כספי בגין כל מק"ט לגביו התקיימה ההפרה, אשר כמפורט לעיל, גם שיטה זו עומדת במבחנים התכליתיים שנקבעו בפסק הדין לעניין קיבוץ הפרות לעניין הטלת עיצום לצורך יצירת ענישה מידתית³.

6. דוגמה נוספת לשיטת הטלה נוהגת ברשות, נוגעת לאי-קיוז משקל אריזה (הטעה במשקל ומחיר). לעמדת הרשות, אין בפסק דין אפיקים כדי להשפיע על אופן מניין הפרה זו. זאת, משעה שמדובר במעשים מובחנים (בהתאם למבחן המעשה), כאשר כל הפרה יוצרת חסרון כיס מוחשי וברור לצרכן באמצעות גביית תמורה ביתר-עלות האריזה שנשקלה ותומחרה לפי מחיר המוצר לקילו/ 100 גרם, בניגוד לחוק (ואשר על פי מבחן המעשה של שטיין, גם לגביה – יותר למנות את מספר הפגיעות הממוניות לכל צרכן בפועל, בהתאם למבחן חסרון הכיס). בנוסף, שיטת המניין הנוהגת על ידי הרשות בעניין זה גם היא מצמצמת ומידתית, שכן גם בהפרה זו, הרשות מטילה עיצומים לפי שיטת המק"טים ועד למקסימום של שישה עיצומים לפעולת פיקוח בחנות/סניף, בהתחשב בנוסחה השוקלת גם את נסיבות ההפרה וגודל בית העסק, וקובעת תקרה למניין עיצומים שיוטלו בהתאם לה, ולא לפי מספר הצרכנים/העסקאות שנרשמו בקופה בפועל. בנסיבות אלה, ברי כי פרשנות שלפיה בגין הפרות מסוג זה יוטל עיצום אחד בלבד אינה מתיישבת עם תכלית מנגנון האכיפה כפי שנקבע בפסק הדין, והיא תפגע בהרתעה ותייצר תמריץ שלילי להמשיך בביצוע הפרות מסוג זה, והכל בניגוד לעקרונותיו המנחים של פסק הדין.

ה. סוף דבר -

7. מובהר כי אין בפסק הדין כדי לגרוע מתוקפם של נהלי אכיפה קיימים של הרשות שלא נדונו בו, לרבות נוהל אכיפה בהפרות הנוגעות לענף הקמעונאות והמזון.
8. גילוי דעת והנחיית אכיפה אלה נועדו להבטיח מענה זמני מיידי, ברור ושוויוני-שיאפשר את רציפות הליכי האכיפה המתנהלים על ידי הרשות ובערכאות שיפוטיות תוך ציות לעקרונות שנקבעו בפסק הדין, ועד להשלמת עבודת הרשות על גיבוש נהלי אכיפה חדשים שיתבססו על בחינה רוחבית ויבססו שיטת מניין הפרות חדשה להטלת עיצומים המגשימה את תכליות החוק ועומד בכלליים שנקבעו בפסק הדין.
9. היות שבהיבטי אכיפה - מדובר בהנחיית מדיניות מקלה שתחול עד לפרסום שיטת הטלה מעודכנת להפרות שמושפעות מפסק הדין במישורין, כניסתה לתוקף הינה מיידי.
10. מובהר כי אין במסמך זה, כדי לגרוע מסמכות הרשות לקבוע נהלי אכיפה עדכניים, ובהם שיטות הטלת עיצומים מחמירות יותר, והכל בכפוף לעקרונות שנקבעו בחקיקה ובפסיקה המנחה.

איה זביר רג'ואן
יועצת משפטית
הרשות להגנת הצרכן
ולסחר הוגן

קובי זיהן
הממונה על הרשות להגנת
הצרכן ולסחר הוגן

³ ר' עשי"א (שלום ב"ש) 20469-10-24 כ.נ. מחסני השוק בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 25.2.2026)