

מועד חתימת המסמך: היום, ז' תשרי תשפ"ו, 29 ספטמבר 2025

רע"א 8376/20

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

1. **בנק הפועלים בע"מ, ח.צ. 520000118**
ע"י ב"כ עו"ד ממועד אגמון רוזנברג הכהן ושות', עורכי דין
מרח' יגאל אלון 98 (מגדל אלקטרה ק.47) תל אביב 67891
טל': 03-6078607 ; פקס: 03-6078666
2. **בנק לאומי לישראל בע"מ**
3. **בנק דיסקונט לישראל בע"מ, ח.צ. 520007030**
ע"י ב"כ ממועד לוינבוק ושות', עורכי דין
מדרך מנחם בגין 52 (מגדל סונוול), תל אביב 6713701
טל': 03-6368888 ; פקס: 03-6368889

המבקשים

נ ג ד

1. **יובל לפינר**
2. **שרית תמר**
ע"י ב"כ ממועד כהן-ישראל ושות', עורכי דין
מרחוב העמקים 3, קרית ביאליק, 2701402
טל': 04-8555099 ; פקס: 04-8555110

המשיבים

ובעניין:

היועץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, המחלקה האזרחית
מרחוב קרית מדע 5, בנין B3 קומה 5, הר חוצבים
ירושלים 9777605
טל': 073-3929611/2 ; פקס: 073-3929609
דוא"ל: civil-dep@justice.gov.il

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך מכוח סמכותו לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות
היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], מוגשת בזאת עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.



לימור פלד, עו"ד
סגנית מנהל המחלקה האזרחית
פרקליטות המדינה

1. השאלה המתעוררת בבקשה דנן היא האם על פי חוק הבנקאות והכללים שהותקנו מכוחו, ניתן לחייב לקוח המבקש למשוך מזומנים באמצעות כרטיס חיוב ממכשיר אוטומטי המוגדר כ"מרוחק" ומופעל על ידי תאגיד בנקאי שאינו התאגיד הבנקאי אשר מנהל את חשבונו, בשתי עמלות – עמלה אחת לבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי, ועמלה נוספת לבנק בו מתנהל חשבונו.
2. עמדת המשיבים היא כי החוקים והכללים הרלוונטיים, מתירים גביית עמלה אחת מלקוח בגין פעולה שנעשית על ידו ועל כן גביית שתי עמלות בגין פעולת משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי, כאמור, היא גבייה בניגוד לדין. לעמדתם, במקרה כזה רק הבנק המפעיל רשאי לגבות עמלה.
3. עמדת המבקשים (להלן גם: "**הבנקים**"), היא כי הכללים נוקבים ומתירים את גביית שתי העמלות השונות. לעמדתם, מדובר בשני שירותים שונים ונפרדים – האחד, שירות שניתן על ידי הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי (להלן: "**הבנק המפעיל**") והשני, שירות שניתן על ידי הבנק בו מתנהל חשבונו של בעל כרטיס האשראי (להלן: "**הבנק המנפיק**"). לשיטתם, לאור העובדה שמדובר בשירות שונה שנותן כל אחד מהבנקים הרי שלפי הוראות החוק והכללים הרלוונטיים שני הבנקים רשאים לגבות עמלה, כל אחד בגין השירות הניתן על ידו.
4. מכאן שהסוגיה העולה לפני בית המשפט הנכבד היא סוגיה פרשנית במסגרתה יש לבחון את חוק הבנקאות והכללים שהותקנו מכוחו בכללם התעריפון המלא, שהסדיר את גביית העמלה הנוגעת לדיון שלפנינו, כפי שיפורט בהמשך.
5. במסגרת ההליך בבית המשפט המחוזי ניתן אישור לניהול התובענה כייצוגית ונקבע כי המשיבים הוכיחו ברמה הנדרשת בשלב המקדמי כי הבנקים גבו עמלות שלא כדין, וכי מתקיימת לכאורה זכאות לחברי הקבוצה הנטענת להשבת כספי העמלות. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגשה בקשת רשות הערעור דנן על ידי הבנקים ולאחר הגשתה ניתנה החלטתו של בית משפט נכבד זה כי היועץ המשפטי לממשלה יגיש עמדתו בתיק.
6. היועץ המשפטי לממשלה יסקור להלן בקצרה את הרקע העובדתי ולאחר מכן יפרט את עמדתו.

רקע כללי

7. ביום 19.11.2018 הוגשה בקשה לאישור תובענה כייצוגית (להלן: "**בקשת האישור**") בהתאם להוראות חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**"). המשיבים הם בעלי חשבונות בבנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ ובנק דיסקונט לישראל בע"מ. המבקשים הם בנקים אלו.
8. הקבוצה בשמה הוגשה הבקשה הוגדרה כ"לקוחות המשיבים [הבנקים] שנגבתה מהם ב-7 השנים הקודמות ליום הגשת בקשת האישור ועד ליום מתן פסק דין סופי בתובענה עמלה בגין משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי של תאגיד בנקאי בגובה עמלת ערוץ ישיר, בנסיבות בהן כבר נגבתה עמלה

בגין אותה משיכת מזומן (בהתאם לתעריפון הבנק המפעיל). יובהר כי התובענה בענייננו עוסקת במצב בו אין זהות בין הבנק המנפיק לבין הבנק המפעיל.

9. טענת המשיבים, אשר התקבלה באופן לכאורי על ידי בית המשפט קמא בהחלטתו, היא כי הבנקים גובים מלקוחותיהם שלא כדין עמלת "פעולה בערוץ ישיר" בגין משיכת מזומן באמצעות כרטיסי חיוב (כרטיסי בנק) ממכשיר אוטומטי "מרוחק" המופעל על ידי בנק אחר, על אף שבמצב זה כבר נגבית מלקוחותיהם עמלת "שירותים מיוחדים" על ידי הבנק המפעיל וזאת בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 ולכללים שנקבעו מכוחו – כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008 (להלן בהתאמה: "**חוק הבנקאות**" או "**החוק**" ו"**כללי הבנקאות**" או "**הכללים**").

10. הבסיס המשפטי לטענת המשיבים הוא שחוק הבנקאות והתעריפון המלא שנקבעו בתוספת הראשונה לכללים אלו (להלן: "**התעריפון המלא**") מתירים, הן לפי לשונם והן לפי תכליתם, גביית עמלה אחת בלבד בגין פעולה של משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי. לשיטתם, התעריפון המלא מאפשר גביית עמלת "פעולה בערוץ ישיר" בגין משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי ומבהיר כי במקרה של משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי מרוחק לגביו אין זהות בין הבנק המפעיל לבין הבנק המנפיק ותאפשר גביית עמלה במחיר שונה וזאת לפי עמלת "שירותים מיוחדים" שנקבעה בחלק 9 לתעריפון המלא. לשיטתם, במקרה הנדון, לשון ההוראה ברורה ומאפשרת לגבות מחיר שונה, אך איננה מתירה גביית שתי העמלות גם יחד. ממילא, לטענת המשיבים, רק הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי רשאי במקרה זה לגבות את העמלה בגין משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי ולא הבנק המנפיק. המשיבים מדגישים בטענותיהם את התכלית שנקבעה בסעיף 9ט(ד) לחוק הבנקאות לפיה על הנגיד לפעול ככול הניתן למניעת מצב בו נגבות עמלות שונות בעד אותו שירות.

11. הבנקים לעומת זאת טענו כי לפי הוראותיו הברורות של התעריפון המלא, במצב של משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי מרוחק רשאי הבנק בו מתנהל חשבונו של הלקוח לגבות מהלקוח עמלת "פעולה בערוץ ישיר" לפי חלק 1 בתעריפון המלא, וזאת גם אם הבנק המפעיל מחייב בעמלה, שונה ונפרדת לחלוטין, מכוח סעיף "שירותים מיוחדים" שבחלק 9 בתעריפון המלא, בגין שירותי תפעול המכשיר שהוא מעניק למושך. אמנם במצב זה נגבות שתי עמלות – אך כל אחת נגבית על ידי בנק אחר ועבור שירות שונה כאשר לשונו המפורשת של התעריפון המלא איננה שוללת גבייה זו.

12. הן המשיבים והן הבנקים, כפי שיפורט בהמשך, תומכים את טיעוניהם הן בפרשנות הלשונית של התעריפון המלא והן בתכליתו.

דיון

13. כיום, הפיקוח על עמלות בנקאיות מוסדר בפרק ב'2 לחוק הבנקאות ובכללים שנקבעו מכוחו – כללי הבנקאות. בתוספת הראשונה לכללי הבנקאות מוסדר התעריפון המלא אשר במסגרתו נקבע בעד אילו שירותים רשאים תאגידים בנקאיים לגבות עמלות.

14. פרק ב'2 נוסף לחוק בשנת 2007, בעקבות מספר הצעות חוק פרטיות שאוחדו ודו"ח ועדת החקירה הפרלמנטרית שהוקמה לבחינת מדיניות הפיקוח על הבנקים בנושא מחירי השירותים הבנקאיים. ברקע לכך עמדה ההבנה כי נדרש פיקוח מצד המפקח על הבנקים בנושא העמלות שהתאגידים הבנקאיים גובים מלקוחותיהם על מנת להתמודד עם "ההתייקרות השיטתית של העמלות לאורך

השנים, אחידותן בבנקים השונים, ריכוזיות המערכת הבנקאית והסבסוד הצולב של משקי הבית את המגזר העסקי" שהביאו לגבייה מופרזת (דברי הסבר להצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) תיקון מס' 13 (הסדרת הפיקוח על עמלות והגבלתן), התשס"ז-2007, ה"ח 134, 78. (הצעות החוק לתיקון חוק זה שמספרן 10, ו-15-12 אוחדו תחת תיקון מס' 12, להלן: "תיקון מס' 12" או "תיקון 2007")

15. טרם לתיקון מס' 12 לא היה קבוע תעריפון מלא והיה קיים הסדר אחר בנוגע לגביית עמלות משיכת מזומן אשר אף בו חלו שינויים שונים, אשר יפורטו בהמשך תחת סקירת ההיסטוריה החקיקתית.

הוראות חוק הבנקאות הרלוונטיות לענייננו

16. סעיף 9ט(א) לחוק, המצוי בפרק ב' קובע:

(א) "הנגיד, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, יקבע, בכללים, רשימה של שירותים שבעדם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלות מלקוחותיו, ואופן חישובן של העמלות שניתן לגבות בעד שירותים אלה (בפרק זה – התעריפון המלא); הנגיד רשאי לקבוע סוגי שירותים שעליהם לא יחולו הוראות סעיף קטן זה והוראות סעיף 9".

17. סעיף 9ט(ד) לחוק הבנקאות קובע:

"בקביעת הכללים לפי סעיף זה, יפעל הנגיד להצגה הוגנת ומובנת של העמלות, במטרה להבטיח את יכולת הלקוחות להשוות את העלות של ניהול חשבון ואמצעי תשלום, וכן יפעל בשים לב, ככל שניתן, לצורך במניעת גבייה של עמלות שונות בעד אותו שירות, אלא אם כן סבר כי קיימות נסיבות המצדיקות גבייה כאמור".

18. בסעיף 9ט(א) הוסמך איפוא נגיד בנק ישראל לקבוע תעריפון אחיד לכלל הבנקים ללקוחות יחידים ועסקים קטנים, ובו יפורטו רשימת שירותים שבעבורם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלות מלקוחותיו ואופן חישוב העמלות. בהתאם לסמכותו זו התקין הנגיד את כללי הבנקאות, כאשר בתוספת לכללים אלו נקבע התעריפון המלא, אשר מגדיר את השירותים בגינם ניתן לחייב בעמלה.

19. בסעיף 9 לחוק הבנקאות נאסר על תאגיד בנקאי לגבות עמלה שלא בהתאם לתעריפון המלא והוראותיו ולתעריפון המצומצם והוראותיו כפי שנקבעו בדיון. וכך קובע הסעיף:

"תאגיד בנקאי לא יגבה מלקוחותיו עמלה אלא בעד שירות הכלול בתעריפון המלא ובהתאם להוראותיו, או בעד שירות שאושר בהתאם לסעיף 9ט(ה), ולגבי סוגים של לקוחות שנקבעו לפי סעיף 9ט(ב) – בעד שירות הכלול בתעריפון המצומצם החל לגבי סוג לקוחות כאמור ובהתאם להוראותיו".

כללי הבנקאות הרלוונטיים לענייננו

20. בסעיף 2 לכללי הבנקאות נקבע, כי התעריפון המלא ללקוחות המקבלים שירות מתאגיד בנקאי הוא כמפורט בתוספת הראשונה לכללים.

21. בתוספת הראשונה, בה מוסדר כאמור התעריפון המלא, מפורטת בטבלה רשימת שירותים שבגינם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלות מלקוחותיו שהם יחידים או עסקים קטנים. לגבי כל שירות נקבעו הוראות בדבר אופן הצגת המחיר או שיעור העמלה, מנגנון חישובה ומועד גבייתה. מחיר או שיעור

השירותים המפורטים בתעריפון המלא ככלל אינן קבוע בכללי העמלות, אלא הוא נתון להחלטתו של התאגיד הבנקאי (לשם הדיוק, הנגיד מוסמך להגביל את המחיר שניתן לגבות בעד שירותים אחדים בנסיבות מסוימות (סעיפים 9א-9יב לחוק).

22. בסעיף 1 לכללי הבנקאות, הוא סעיף ההגדרות, מוגדרים שלושה סוגים של מכשירים:

1. "מכשיר מרוחק" – "מכשיר הנמצא במרחק העולה על 500 מטרים מסניף של התאגיד הבנקאי המפעיל אותו."

2. "מכשיר סמוך" – "מכשיר הנמצא על גבי קיר של סניף של התאגיד הבנקאי המפעיל אותו או במרחק שאינו על 500 מטרים מסניף של התאגיד הבנקאי המפעיל אותו."

3. "מכשיר נדרש" – "מכשיר המוצב בהתאם להחלטת המפקח לפי סעיף 28א לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981."

לענייננו רלוונטיים בעיקר המושגים בדבר "מכשיר מרוחק" ו"מכשיר סמוך" ובהם תעסוק עמדה זו.

23. בפריט 1(א)(3)(4) בחלק 1 לתעריפון המלא, אשר כותרתו "חשבון עובר ושב", מופיעה פעולה בערוץ ישיר מסוג "משיכת מזומן במכשיר אוטומטי". דהיינו, משננקבה פעולה זו בתעריפון המלא, רשאי תאגיד בנקאי לגבות בגינה עמלה (להלן: "**עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1**" או "**עמלת פעולה בערוץ ישיר**"). לפי סעיף 1 לכללים: פעולה "בערוץ ישיר" – "בלא ממשק ישיר עם פקיד".

24. לצד הפריט "משיכת מזומן במכשיר אוטומטי" בפריט 1(א)(3)(4) בחלק 1 לתעריפון המלא מופיעה הערת שוליים (1) (להלן: "**הערת השוליים**") וכך מצוין בה:

"משיכה ממכשיר סמוך לסניף או ממכשיר נדרש באמצעות כל כרטיס, או משיכה ממכשיר מרוחק באמצעות כרטיס שהתאגיד הבנקאי הנפיק; לגבי משיכת מזומן באמצעות מכשיר מרוחק שאינו מכשיר נדרש באמצעות כרטיס שלא הונפק בידי התאגיד הבנקאי – התאגיד הבנקאי רשאי לגבות מחיר שונה שיפורט בחלק 9 לתעריפון."

הערת השוליים עוסקת במספר סוגים של משיכות מזומנים, ומבחינה בין סוגי המכשירים וסוגי הכרטיסים באמצעותם מבוצעת משיכת המזומנים.

25. יצויין כי נוסח הערת השוליים השתנה בתיקון כללי הבנקאות משנת 2017. קודם לתיקון, נקבע בהערת השוליים כי:

"משיכה באמצעות מכשיר הנמצא בסניף התאגיד הבנקאי או במרחק שאינו עולה על 500 מטרים מהסניף. לגבי משיכה ממכשיר מרוחק – התאגיד הבנקאי רשאי לגבות מחיר שונה, שיפורט בחלק 9 לתעריפון." (ההדגשה שלי - ל.פ.)

26. בחלק 9 לתעריפון, אשר כותרתו "שירותים מיוחדים", נכללת פעולת "משיכת מזומן באמצעות מכשיר מרוחק שאינו מכשיר נדרש באמצעות כרטיס שלא הונפק בידי התאגיד הבנקאי" (להלן: "**עמלת שירותים מיוחדים לפי חלק 9**" או "**עמלת שירותים מיוחדים**").

27. בחלק 9 בתעריפון בנוסחו טרם לתיקון בשנת 2017, מופיעה פעולת "משיכת מזומן ממכשיר מרוחק".

28. לענייננו חשוב להבהיר כי "הבנק המפעיל" – הוא הבנק אשר מפעיל את המכשיר האוטומטי וכי

"הבנק המנפיק" – הוא הבנק אשר הנפיק את הכרטיס ללקוח ואשר בו מתנהל חשבונו.

29. אם כן מתעוררים 4 מצבים בהם נדון (לצורך עמדה זו לא נדון במכשיר נדרש), ונראה כי אין מחלוקת בין הצדדים להליך בנוגע לכך, כי בשלושה מהמצבים ניתן לגבות עמלת 'פעולה בערוץ ישיר' לפי פריט 1(א)(3)(4) בחלק 1 לתעריפון המלא, ואילו במקרה הרביעי הכללים מאפשרים לגבות "עמלת שירותים מיוחדים" לפי חלק 9 לתעריפון המלא, גביית העמלה בארבעת המצבים השונים עליה אין מחלוקת בין הצדדים היא כדלהלן:

מרוחק	סמוך	
2. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1	1. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1	זהות בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל
4. עמלת שירותים מיוחדים לפי חלק 9	3. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1	שוני בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל

30. השאלה הפרשנית היא – האם במצב (4), ניתן לגבות, לצד עמלת שירותים מיוחדים לפי חלק 9, גם עמלת 'פעולה בערוץ ישיר' לפי חלק 1.

31. יצוין כי כפי שהובא לעיל, נוסח הערת השוליים תוקן בשנת 2017, וכי קודם לתיקון, כך לפי עמדת הבנקים, גם במצב (2) היה ניתן לגבות עמלת שירותים מיוחדים לפי חלק 9. עם זאת, במצב זה קיימת זהות בין הבנק המפעיל לבנק המנפיק, ולכן רק בנק אחד היה מעורב ולא שניים כמו במקרה שלפנינו. לדברי הבנקים התיקון בשנת 2017 ביטל את האפשרות לגבות שתי עמלות במכשיר מרוחק לגבי יש זהות בין הבנק המפעיל לבנק המנפיק, אך הותיר את האפשרות לגבות שתי עמלות כאשר אין זהות כאמור. בהקשר זה יש לציין כי בנק הפועלים בע"מ (המבקש 1) הבהיר במסגרת תשובתו לבקשת האישור (נספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים) כי הוא לא גבה מלקוחותיו ביחס למצב 2, גם טרם לתיקון האמור, עמלת 'שירותים מיוחדים' לפי חלק 9 לתעריפון המלא ולדבריו חייב את לקוחותיו במקרה זה בעמלה אחת בלבד לפי עמלת "פעולה בערוץ ישיר" (פסקה 50 לתשובתו).

32. וכך לשיטת הבנקים מורה התעריפון המלא ביחס לכל האפשרויות שמנינו לעיל:

מרוחק	סמוך	
2. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1	1. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1	זהות בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל
4. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1 – נגבית על ידי הבנק <u>המנפיק</u>	3. עמלת פעולה בערוץ ישיר לפי חלק 1 – נגבית על ידי הבנק <u>המנפיק</u>	שוני בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל
עמלת שירותים מיוחדים לפי חלק 9 – נגבית על ידי הבנק <u>המפעיל</u> .		

ההיסטוריה החקיקתית – פיקוח והיתר לגביית עמלה בגין משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי

33. עד חודש דצמבר 2005 לא ניתן היה לגבות עמלת משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי (מכל סוג) שכן עמלה זו הייתה בפיקוח. עם זאת, הבנקים גבו עמלת שורה בשל פעולות ניהול בחשבון, ובכך גם בשל פעולה של משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי, בסך 1.21 ש"ח או 1.28 ש"ח (ראו הודעת בנק ישראל בנושא "הרחבת תפוצת המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומנים בישראל" מיום 5.4.2005, נספח 1 בתשובת בנק הפועלים לבקשת האישור אשר צורפה כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים).

34. בחודש דצמבר 2005 בוטלה עמלת השורה והונהגה תוכנית "עסקת חבילה" במסגרתה ניתנה ללקוח האפשרות לבחור חבילת גבייה עבור הפעולות הבסיסיות הנעשות בחשבון. הלקוחות יכלו לבחור אחת משלוש אפשרויות: (א) תשלום עמלה על כל פעולה בסיסית בחשבון (כמו משיכת שיק, הרשאה לחיוב חשבון וכדו') בסך 1.21 ש"ח, כאשר העמלה החודשית המינימאלית בחשבון תהיה 10 ש"ח בחודש (לכן מי שביצע עד כשמונה פעולות בחודש עדיין ישלם לפי תוכנית זו 10 ש"ח בלבד) (ב) סל פעולות בסיסיות בתשלום חודשי קבוע של 18 ש"ח, כאשר על פעולות נוספות מעבר למכסות שנקבעו בשלם ישלם הלקוח 1.21 ש"ח לפעולה. (ג) סל פעולות אחר שיבחרו הבנקים להציע ללקוחות. יובהר כי עמלת משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי נכללה ברשימת הפעולות הבסיסיות (ר') הודעת הפיקוח על הבנקים בכותרת "הושלם הצעד האחרון לקראת יישומה של עסקת החבילה בנושא עמלות הבנקים" מיום 23.11.2005, וכן ראה בנוגע לאפשרויות המוצעות במסגרת "עסקת החבילה" את הודעת בנק ישראל "הקלת המעבר מבנק לבנק ועסקת החבילה בנושא העמלות" מיום 17.7.2005, אסמכתא 3 לסיכומי לאומי ודיסקונט, נספח 14 לתיק המוצגים מטעם המבקשים). תכלית מהלך זה הייתה להוזיל את השירותים הבסיסיים בחשבון העובר ושב ללקוח (ראו את הודעת הפיקוח על הבנקים מיום 23.11.2005 לעיל לפיה "יישום עסקת החבילה צפוי להוזיל באופן משמעותי את עלות ניהול חשבון העובר ושב של רוב הלקוחות הפרטיים").

35. בנוסף, ביום 13.12.2005 נכנס לתוקפו צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ו-2006. בכך, הוסרה ההגבלה על גביית עמלה בעבור משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי מרוחק של תאגיד בנקאי. (צו הפיקוח צורף כנספח 2 לכתב התשובה של בנק הפועלים, אשר צורף כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים). כפי שהובא על ידי בנק הפועלים בכתב תשובתם, חוזר המפקח על הבנקים מיום 14.12.2005 (נספח 3 לכתב התשובה של בנק הפועלים, אשר צורף כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים) מעיד כי תכלית הצו הייתה להרחיב את פריסת המכשירים האוטומטיים, תוך הכרה בעלויות התפעול הגבוהות יותר של מכשיר מרוחק:

"פרסום צו זה הינו חלק מהמאמצים של בנק ישראל להרחיב את תפוצת המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומנים, ובכלל זה במקומות מרוחקים בפריפריה, בהם הדבר לא היה כדאי עד היום. למכשירים האוטומטיים המרוחקים עלויות תפעול גבוהות יותר, בשל הריחוק (הקושי בשינוע המזומנים ובתפעול המכשירים), או משום שהמכשיר מוצב באתר שאינו מקבל את השירות השוטף מסניף בנק צמוד. במקומות כאלה עדיף לאפשר גביית עמלה מעט גבוהה יותר, מאשר ששירות משיכת המזומן ימשיך להיות לא זמין לציבור." (חוזר מטעם הפיקוח על הבנקים מיום 14.12.2005, נספח 3 לכתב התשובה של בנק הפועלים, נספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים).

36. מטרה זו של פריסה גיאוגרפית מרחיבה ומתן תמריץ לבנקים להמשיך ולהפעיל מכשירים מרוחקים באה לידי ביטוי גם בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 442 מיום 18.12.2005 בכותרת "משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים". שם נכתב כי "1. השירות של משיכת מזומנים חיוני לציבור, ולכן עליו להיות זמין בכל עת ונגיש בפריסה גיאוגרפית מתאימה". כן נקבע שם, כי כדי שהמערכת הבנקאית תוכל להתחרות עם גורמים חוץ בנקאיים הנותנים לציבור שירות של משיכת מזומנים, מוסר הפיקוח על מחיר שירות של משיכת מזומנים שניתן במרחק של חמש מאות מטרים או יותר מכותלי הסניף (הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 442 צורפה כנספח 8 לסיכומים שהוגשו מטעם בנק לאומי ודיסקונט לבית המשפט קמא, נספח 14 לתיק המוצגים מטעם המבקשים).

37. יצויין כבר עתה כי לשיטת הבנקים הגדרת פעולת משיכת מזומנים כפעולה בסיסית עליה ניתן היה לחייב בעמלה של 1.21 ש"ח התייחסה למתן השירות שניתן על ידי הבנק המנפיק במסגרתו מנוהל החשבון. עוד לשיטתם כבר מיום תחילת צו הסרת הפיקוח על עמלה ממכשיר מרוחק ובוודאי לאור תכלית צו הפיקוח, ניתן היה לגבות עמלה נוספת בגין ההפעלה של המכשיר המרוחק על ידי הבנק המפעיל.

38. בשנת 2007, תוקן כפי שתואר בראשית מסמך זה חוק הבנקאות ונוסף פרק ב'2, במסגרתו הוסף, כאמור, סעיף 9ט(א) לחוק המסמך את נגיד בנק ישראל להתקין כללים בהם ייקבע תעריפון הכולל רשימת השירותים בעבורם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלות מלקוחותיו. בהתאם לסמכותו התקין הנגיד את כללי הבנקאות, אשר נכנסו לתוקף ביום 1.7.2008, כאשר בתוספת הראשונה לכללים אלו נקבע נוסח התעריפון המלא המגדיר את השירותים בגינם ניתן לחייב בעמלה.

39. ביום 24.8.2017 תוקנו כללי הבנקאות על ידי נגידת בנק ישראל ונקבעו בחוק ההגדרות המבחינות בין מכשיר מרוחק, מכשיר נדרש ומכשיר סמוך כפי שהובאו לעיל. כן תוקנה הערת השוליים כך שהוסף החלק המתייחס למשיכה מסוגי מכשירים שונים, וכך ניתנה התייחסות למצב בו המשיכה נעשית על ידי כרטיס שהונפק על ידי הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי, ומשיכה שנעשית באמצעות כרטיס שלא הונפק על ידי הבנק המפעיל.

40. במסגרת דברי ההסבר לטיטת תיקון כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008 מיום 29.3.2017. נאמר בסעיף 2 :

"משיכת מזומנים באמצעות כרטיס החיוב הבנקאי ממכשיר אוטומטי למשיכת מזומנים תהיה בגובה עמלת ערוץ ישיר בלבד – בהתאם להוראות המחייבות כיום, עבור משיכות מזומנים ממכשיר אוטומטי המרוחק מעל 500 מטר מסניף בנק, הבנק רשאי לגבות מכלל המשתמשים במכשיר, עמלת משיכה ממכשיר מרוחק, הגבוהה יותר מתעריף עמלת ערוץ ישיר (השירות מופיע בחלק מס' 9 בתעריפון המלא). לנוכח תהליך ההתייעלות וצמצום הסניפים המתרחש במערכת הבנקאית, הפיקוח על הבנקים מבקש לערוך שינוי במדיניות גביית עמלת המשיכה ממכשירים אוטומטיים, ולקבוע שכל לקוח יוכל למשוך כסף באמצעות כרטיס החיוב הבנקאי שלו, מכל מכשיר אוטומטי של הבנק שלו, בין אם מרוחק או צמוד לסניף, בעלות פעולה של ערוץ ישיר (כ-1.5 ש"ח בממוצע, או במסגרת שירות המסלולים). כמו כן, כלל לקוחות הבנקים יוכלו למשוך מזומנים, בעלות של פעולה בערוץ ישיר או במסגרת שירות המסלולים, מכל המכשירים הצמודים לסניף בנק כלשהו." (ר' דברי ההסבר לטיטת תיקון כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008 מיום 29.3.2017 אשר צורפו כנספח, ההדגשה אינה במקור, הח"מ).

41. כן פורסמו הדברים הבאים על ידי המפקחת על הבנקים בהודעה מיום 9.11.2016 :

"על רקע מגמה של סגירת סניפים על ידי חלק מהבנקים, החלטנו להורות שפעולת משיכת מזומנים על ידי לקוח ממכשיר של הבנק בו הוא מנהל את חשבונו, תחשב לפעולה בערוץ ישיר (שבגינה העמלה מופחתת) גם במידה ומדובר במכשיר מרוחק שאינו מוצב בסניף". (נספח 9 לכתב התשובה

של בנק הפועלים אשר צורף כנספח 3 לתיק המוצגים של המבקשים).

42. כלומר, תכליתו של התיקון בהקשר להיבט זה הייתה להיטיב עם צרכנים אשר מושכים כסף ממכשיר מרוחק המופעל על ידי הבנק בו הכרטיס שלהם הונפק ובו מתנהל החשבון שלהם, זאת לאור סגירת סניפים רבים. הפיקוח על הבנקים ביקש למנוע מצב בו לאור כך שסניפי הבנק בו מתנהל החשבון של אותו אדם נסגרו, הוא יחויב בעמלת שירותים מיוחדים, שהינה בשיעור גבוה יותר, במכשירים אוטומטיים של הבנק שלו. על כן, נקבע שבכל מקרה בו אדם מושך מזומנים ממכשיר אוטומטי של הבנק בו מתנהל חשבונו, בין אם צמוד או מרוחק, תיגבה ממנו עמלת ערוץ ישיר שהיא עמלה בשיעור מופחת.

43. עם זאת, מנוסח התיקון ומהתכלית העומדת בבסיסו, כאמור, לא היתה כוונה לשלול גביית עמלת שירותים מיוחדים לצד עמלת פעולה בערוץ ישיר במצבים בהם משתמש הלקוח בכספומט מרוחק המופעל על ידי בנק אחר שאינו הבנק בו מתנהל חשבונו ובו הנפיק את כרטיסו.

ההיסטוריה החקיקתית – חוק הבנקאות

44. בישיבות ועדת הכלכלה נוסחו של סעיף 9ט(ד) לחוק הבנקאות עמד במוקד של דיונים רבים ואף הובאו מספר הצעות לנוסחים שונים לסעיף זה (ראו פרוטוקולי ישיבות ועדת הכלכלה מס' 279, 281 ו-283 מיום 19.6.2007, 20.6.2007 ו-25.6.2007).

45. מהדיונים שהתקיימו עולה כי המחוקק ביקש למנוע גביית כפל עמלות. אך גם בדוגמאות שהובאו בישיבות השונות ההתייחסות הייתה לגביית כפל עמלות בגין שירות שניתן על ידי אותו תאגיד בנקאי. ובכל מקרה, בסעיף שנחקק בסופו של דבר אין שלילה של האפשרות לגביית כפל עמלות במידה וכך אישר הנגיד "אם סבר כי קיימות נסיבות המצדיקות גביה כאמור". זאת כמובן מבלי לשלול את החובה, לפי סעיף 9ט(ד) לחוק כי העמלות יוצגו בדרך הוגנת ומובנת "במטרה להבטיח את יכולת הלקוחות להשוות את העלות....".

כללי פרשנות דבר חקיקה

46. "כידוע, פרשנות דבר חקיקה מתחילה מלשונו ומוגבלת על ידה. עם זאת, מאחר ולשון דבר החקיקה לבדה לא מספיקה במקרים רבים כדי להכריע לגבי משמעותו, במקרים כאלה יש לבחור מבין החלופות הלשוניות האפשריות את זו המגשימה באופן הטוב ביותר את תכליתו של דבר החקיקה. (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985); בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 544 (1990), (להלן: "עניין לאו"ר"); בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש - תע"ל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נח(6) 685, 701 (2004); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים, פ"ד סד(2) 479, 504 (2010); ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ פסקה 34 (נבו 14.5.2012) (להלן: "עניין רוטמן")). תכלית דבר החקיקה מורכבת מתכלית סובייקטיבית, שעניינה במטרות שחברי הגוף המחוקק ביקשו להשיג באמצעותו, ומתכלית אובייקטיבית, שעניינה במטרות ובערכים שדבר החקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749, 764 (1993); בג"ץ 869/92 זוייל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 706 (1992); עניין רוטמן שם; אהרן ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה 201 (1993) (להלן: "ברק - פרשנות החקיקה")). (רע"א

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

47. כפי שפורט לעיל, כל אחד מהצדדים להליך נסמך על פרשנות אחרת של התעריפון המלא ושל הערת השוליים הנדונה. לפי פרשנות המשיבים בכל אחד מהמקרים יכולה להגבות רק עמלה אחת בגין פעולה של משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי, בגינה רק בנק אחד יכול לגבות עמלה, בין אם היא עמלת פעולה בערוץ ישיר ובין אם היא עמלת שירותים מיוחדים. לפיכך, במקרה הרביעי, בו מעורבים שני בנקים שונים, רק הבנק המפעיל את המכשיר הוא שרשאי לחייב בעמלה – עמלת שירותים מיוחדים, והבנק המנפיק שמנהל את החשבון שממנו נמשכו המזומנים אינו רשאי לחייב בעמלה כלשהי. המשמעות "מחיר שונה" בחלק השני של הערת השוליים, לפי עמדה פרשנית זאת, אינה עמלה נוספת אלא עמלה חלופית, היא "עמלת שירותים מיוחדים" שנקבעה בחלק 9 של התעריפון. לפי הפרשנות בה אווזים הבנקים, במקרה הנדון כל אחד מהבנקים רשאי לגבות עמלה אחת בגין משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי – עמלת פעולה בערוץ ישיר או עמלת שירותים מיוחדים. יתר על כן, בנק רשאי לגבות את העמלה הגבוהה יותר – עמלת שירותים מיוחדים – רק במקרה אחד, הוא המקרה שלפנינו, וזאת כאשר הוא הבנק המפעיל את המכשיר המרוחק שממנו נמשכים מזומנים בידי מי שחשבונו אינו מנוהל אצלו. במצב הרביעי, בו מעורבים שני בנקים שונים, הבנק המנפיק שמנהל את החשבון שממנו נמשכו המזומנים רשאי לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר והבנק המפעיל רשאי לגבות עמלת שירותים מיוחדים. המשמעות "מחיר שונה" בחלק השני של הערת השוליים, מתייחס, לשיטתם, לעמלה מסוג שונה, שכן במקרה זה הבנק המפעיל אינו גובה עמלה הקשורה לניהול חשבון עובר ושב, שבו עוסק חלק 1 לתעריפון המלא, אלא עמלה הקשורה לשירות תפעול המכשיר האוטומטי המרוחק, שממנו נהנה מי שאינו לקוחו של הבנק מפעיל המכשיר, והמוסדרת בחלק 9 של התעריפון המלא. פרשנות זאת מתבססת גם על כך שגם בהערת השוליים נעשה שימוש בלשון "הידוע", כלומר מדובר על "התאגיד הבנקאי" (ולא על "תאגיד בנקאי") ומכאן שהערת השוליים ביקשה להסדיר את העמלות שכל אחד מהתאגידים הבנקאיים רשאי לגבות במקרה של משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי, וכן להבטיח כי בכל אחד מהמקרים הוא עצמו יגבה רק עמלה אחת. גם מבנה התעריפון המלא תומך, לשיטת הבנקים, בפרשנות זאת, שכן במסגרתו נקבע בשני חלקים שונים את העמלות שכל תאגיד בנקאי רשאי לגבות ובגין איזה שירותים; אין הוא שולל את המצב החרוג שבו לקוח יכול להיות מחויב על ידי שני בנקים שונים עבור שירות שונה שכל אחד מהם נותן במסגרת הפעולה למשיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי שמבוצעת על ידי הלקוח.

48. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי לשון התעריפון המלא על כל חלקיו, לרבות הערת השוליים הנדונה, סובלת את שתי הפרשנויות שהוצגו לעיל. ההכרעה בין שתי הפרשנויות נעוצה אפוא בתכליתו של התיקון החקיקתי אשר פורט בהרחבה לעיל ובנסיבות התקנתו. התיקון שערך בנק ישראל בכללי העמלות בשנת 2017, כפי שפורט לעיל, נועד לעודד בנקים להציב מכשירים אוטומטיים מרוחקים לרווחת הציבור הרחב על רקע מגמה של סגירת סניפים על-ידי חלק מהבנקים. זאת, מבלי לשנות את המדיניות שנהגה ערב התיקון בנוגע למכשירים מרוחקים. היינו,

עידוד הצבת מכשירים כאמור באמצעות מתן תמריץ כלכלי בדמות עמלה ייעודית נוספת עבור השירות המיוחד, שהינו הפעלת מכשיר מרוחק, אשר נועדה לאזן את העלויות והסיכונים הכרוכים בהפעלת מכשיר מסוג זה, שאינו סמוך לסניף הבנק.

49. זאת ועוד, במסגרת התיקון האמור גם לא היתה כוונה למנוע מהבנק שמנהל את חשבון הלקוח להמשיך לגבות עמלה עבור פעולת משיכת המזומן מחשבונו, כפי שהיה רשאי לעשות קודם לתיקון גם במקרה של משיכה ממכשיר מרוחק המופעל על-ידי בנק אחר, אלא רק להבטיח הצבת מכשירים אוטומטיים מרוחקים, בין מכשירים נדרשים לאחר סגירת סניפים ובין מכשירים מרוחקים אחרים כפי שהיה ערב התיקון. ויודגש כי לא רק שאין מדובר בכפל עמלות של אותו בנק אלא בעמלות עבור שירותים שונים שנותנים שני בנקים שונים. ממילא, אף אם היה מדובר בכפל עמלות, כי אז תמרוץ הבנקים לפרוס מכשירים מרוחקים בהקדם נופלת בגדר נסיבות המצדיקות גבייה כאמור בהתאם לחריג שנקבע החוק.

50. לגישת היועץ המשפטי לממשלה, שיקול רלוונטי נוסף הוא שלפי תפיסת בנק ישראל ניתן לגבות במצב הרביעי, הנדון בענייננו, שתי עמלות, הן על ידי הבנק שמנהל את חשבונו של הלקוח והן על ידי הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי המרוחק. עמדה אשר שוקפה לאורך השנים, בין היתר, במסגרת פעילות האכיפה של הפיקוח על הבנקים בסוגיות מתחום הגילוי הנאות בדבר עלות שירות משיכת מזומן המופיע על גבי המכשירים האוטומטיים.

51. לבסוף, יש ליתן משקל גם לעובדה שכלל המערכת הבנקאית פעלה באותו האופן, ופירשה את הוראותיו של התעריפון המלא באופן דומה, כפי שעולה מהבקשה דנן.

52. לסיום, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי במקרה של משיכת מזומנים ממכשיר מרוחק המופעל על-ידי בנק שונה מהבנק המנפיק, כל אחד מהבנקים, הבנק המפעיל והבנק המנפיק, רשאי בהתאם לכללים לגבות עמלה אחת. עם זאת, לנוכח חלוף הזמן סבור היועץ המשפטי לממשלה כי יש מקום לבחון האם התכליות העומדות ביסוד הכללים והתעריפון המלא בעניין שלפנינו וכן האיזון שנעשה ביניהם עודם עומדים על כנם, ובמידת הצורך לבחון את תיקונם.