



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

שופרסל בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד אילן סופר

המערערת:

נגד

הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
ע"י ב"כ עו"ד לירן פאר – סרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)

המשיב:

החלטה

1 ערעור על החלטת המשיב מיום 8.12.2019 להטיל על המערערת עיצום כספי, בהתאם לסמכותו של
2 המשיב הקבועה בסעיפים 33 ו-37 לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד - 2014 (להלן: "חוק
3 התחרות"), בסך של 180,000 ₪, בשל 5 הפרות של הוראות סעיף 30 לחוק התחרות ושל תקנות
4 קידום התחרות בענף המזון (שקיפות מחירים), תשע"ה - 2014 (להלן: "תקנות התחרות") - להלן:
5 "ההחלטה".

המסגרת הנורמטיבית

1. ביום 27.3.2014 נכנס לתוקף חוק התחרות אשר בהתאם לסעיף 1 לו, תכליתו הינה "הגברת
2 התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, לשם הפחתת המחירים לצרכן".
3 בדברי ההסבר לחוק (ה"ח הממשלה 769, מיום 11.6.2013, עמ' 830) נאמר כי צוות
4 בינמשרדי אשר מונה על ידי הממשלה מצא כי:
5 "שוק מוצרי המזון והצריכה נשלט בידי מספר מצומצם של ספקים
6 בעלי נתח שוק גדול. נמצא, בין השאר, כי בין מקטע האספקה למקטע
7 השיווק מתקיימים קשרים, הסדרים ונוהגים שונים, העלולים לחזק
8 את מעמדם של הגורמים הדומיננטיים בענפים השונים, ולהפחית
9 את התחרות ברמת הספקים או הקמעונאים. פגיעה בתחרות
10 בשווקים אלה מביאה באופן ישיר להעלאת המחירים לצרכן ולפגיעה
11 במגוון העומד לבחירתו. נוכח האמור, מוצע לקבוע בחוק זה כללים
12 חדשים להתנהגות בשווקים אלה.
13 עוד מצא הצוות כי השונות ברמת המחירים בכל סניף וסניף ברשתות
14 השיווק והסיבוך הנובע משיטת התמחור והמבצעים השונים מקשים
15 מאוד על הצרכן להבין את המחירים ולהשוות את רמת המחירים בין
16
17
18
19
20
21



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

**עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים
כספיים**

תיק חיצוני :

- 1 **קמעונאים שונים. לפיכך מוצעות הוראות בדבר חיוב הקמעונאים**
- 2 **להגביר את שקיפות המחירים ולפרסם את מחירי כל המצרכים שהם**
- 3 **מציעים למכירה באופן שיאפשר השוואה עדכנית שוטפת של מחירי**
- 4 **סלי מצרכים, באמצעות יישומים שיפותחו לשם כך"**
- 5 2. לצורך השגת תכליות אלה נקבע בסעיף 30 לחוק התחרות הוראות כדלקמן :
- 6 (א) קמעונאי גדול¹ יפרסם לציבור, באינטרנט, בנפרד לגבי כל אחת
- 7 מחנויותיו, את המחיר הכולל העדכני במועד הפרסום של כל
- 8 מצרך שהוא מוכר בחנויותיו, כך שעדכון המחיר בפרסום יבוצע
- 9 לא יאוחר משעה ממועד העדכון בקופות החנות או מהמועד
- 10 שנקבע לפי סעיף קטן (ו) (בסעיף זה – מחיר כולל עדכני).
- 11 (ב) הפרסום ייעשה בקובץ בשפה קריאת מחשב כהגדרתה בחוק
- 12 המחשבים, התשנ"ה-1995, ובאופן שתתאפשר, בין השאר,
- 13 השוואה עדכנית שוטפת של מחירי מצרכים וסלי מצרכים
- 14 בחנויותיו ובחנויותיהם של קמעונאים גדולים אחרים ;
- 15 קמעונאי גדול יעביר לממונה את כתובת אתר האינטרנט שבה
- 16 מפורסם הקובץ, והממונה יפרסם באתר האינטרנט של הרשות
- 17 להגנת הצרכן והסחר ההוגן הפניות לכל אתרי האינטרנט
- 18 שבהם מפורסמים קבצים כאמור.
- 19 (ג) הממונה רשאי לפטור קמעונאי גדול מהחובה לפרסם מחירים
- 20 כאמור בסעיף קטן (א) לגבי חנות מחנויותיו, לתקופה מסוימת
- 21 ובתנאים שיקבע, אם מצא שאין באפשרותו לפרסם את
- 22 המחירים לגבי אותה חנות בהתאם להוראות אותו סעיף קטן.
- 23 (ד) בלי לגרוע מהוראות חוק הגנת הצרכן, פרסום לפי סעיף זה
- 24 יכלול, בין השאר, מידע בעניינים המפורטים להלן, וכן כל מידע
- 25 נוסף הנדרש לשם ביצוע השוואת המחירים, והכול כפי שיקבע
- 26 השר באישור שר האוצר :
- 27 (1) רשימת המצרכים הנמכרים בחנות בדרך כלל או בתקופה
- 28 קבועה בשנה, והיו במלאי החנות סמוך לזמן הפרסום ;
- 29 (2) מחירי המצרכים, לרבות המחירים לסוגי צרכנים שונים ;

¹ כהגדרת מונח זה בסעיף 1 לחוק התחרות. אין חולק כי המערערת באה בגדרה של הגדרה זו.

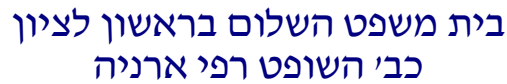


בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני :

- 1 (3) כל מכירה מיוחדת כהגדרתה בסעיף 8 לחוק הגנת הצרכן,
- 2 לרבות מבצעים והנחות ובכלל זה תנאיהם ומועדי
- 3 פקיעתם.
- 4 (ה) כל אדם רשאי לגשת לפרסום, למידע ולנתונים הכלולים בו לפי
- 5 סעיפים קטנים (א) ו-(ד), ולהשתמש בהם, באופן חופשי ובלא
- 6 תמורה, לצרכים פרטיים או מסחריים; השר, באישור שר
- 7 האוצר, רשאי לקבוע הוראות להבטחת ביצוען של הוראות
- 8 סעיף קטן זה.
- 9 (ו) השר, באישור שר האוצר, יקבע הוראות בדבר אופן הפרסום,
- 10 הנתונים שיפורסמו, תדירות עדכון הפרסום, גישה אליו וכן כל
- 11 הוראה אחרת הנדרשת לביצוען של הוראות סעיף זה.
- 12 ובסעיף 33 לחוק התחרות נקבע כי :
- 13 "הפר קמעונאי גדול הוראה מההוראות המפורטות להלן, רשאי
- 14 הממונה להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה בסכום של
- 15 45,000 שקלים חדשים :
- 16 (1) לא פרסם את המחיר הכולל העדכני של מוצר שהוא מוכר,
- 17 באופן האמור בסעיף 30(א), (ב) ו-(ו) או לא פרסם מידע בעניין
- 18 שיש לפרסמו לפי סעיף 30(ד), בניגוד להוראות לפי הסעיפים
- 19 האמורים ;
- 20 (2) פרסם מידע שיש בו כדי להטעות לקוח, לרבות פרסום מוצר
- 21 ברשימת המצרכים הנמכרים בחנות בדרך כלל או בתקופה
- 22 קבועה בשנה, אשר לא היה במלאי החנות סמוך לזמן הפרסום
- 23 בניגוד להוראות סעיף 30(ד)(1)." .
- 24 3. מכח סמכותו בסעיף 30(ד) לחוק התחרות, התקין שר הכלכלה את תקנות התחרות. תקנות
- 25 אלה קבועות בין היתר הוראות בדבר אופן פירסום ונתוני פירסום שעל "קמעונאי גדול"
- 26 לפרסם באתר האינטרנט שלו. בהתאם לתקנה 2 לתקנות התחרות :
- 27 "קמעונאי גדול יפרסם לציבור באתר האינטרנט, את קובץ חנויות הרשת
- 28 שלו וכן, בנפרד לגבי כל אחת מחנויותיו, את המחיר הכולל העדכני במועד
- 29 הפרסום, של כל מוצר שהוא מוכר בחנויותיו באופן הזה :
- 30 (1) באתר האינטרנט יפורסמו קובץ חנויות הרשת של הקמעונאי הגדול,
- 31 וכן קובץ המצרכים והמחירים וקובץ מבצעים לכל אחת מחנויותיו



תיק חיצוני :

4. הנה כי כן, מתקנות התחרות עולה כי על קמעונאי גדול לפרסם באתר האינטרנט שלו שלושה קבצים: קובץ חנויות, קובץ מצרכים ומחירים, וקובץ מבצעים. על הקבצים להיות ערוכים במבנה אחיד ובאופן הקבוע בתקנות.
5. ביום 13.6.2019 שלח המשיב למערערת הודעת כוונה ובה פירוט על כוונתו להטיל על המערערת עיצום כספי בסך של 396,000 ₪ בגין 11 הפרות נטענות של חוק התחרות ותקנותיו. לאחר דין ודברים בין המערערת לבין המשיב, קיבל המשיב חלק נכבד מטענות המערערת, העמיד את ההחלטה על 5 הפרות בלבד, והטיל עליה עיצום כספי בסך של 180,000 ₪.
6. להלן תמצית ההפרות בהתאם להחלטה:



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני:

- 1 א. לא פורסמו באתר האינטרנט, בקובץ המצרכים והמחירים, רשימת המצרכים
- 2 והמחירים של סניפים 601 (פרדס חנה) ו- 662 (אשדוד) – **2 הפרות** (סעיף ב.5
- 3 להחלטה);
- 4 ב. לא פורסמו באתר האינטרנט בקובץ המבצעים, המבצעים של הסניפים הנ"ל – **2**
- 5 **הפרות** (סעיף ב.5 להחלטה);
- 6 ג. לא פורסמו באתר האינטרנט, בקובץ החנויות, פרטיהם של 12 סניפים – **הפרה אחת**
- 7 (סעיף ג.2 להחלטה).

8

9

תמצית טענות המערערות

10

קובץ המצרכים והמחירים, וקובץ המבצעים

- 11 7. המדובר בממצאים שעלו בביקורת שנערכה ביחס למערערת ביום 22.11.2018.
- 12 לטענת המערערת אין המדובר בהפרה שיטתית, אלא בתקלה חריגה ואקראית, וזוטי
- 13 דברים. יש ליתן את הדעת לכך שבביקורת נבדקו כל סניפי המערערת, כ- 350 במספר,
- 14 והתקלות נמצאו בשני סניפים בלבד, במועד אחד, ואין בידי המשיב להצביע על מועד אחר
- 15 שבו שני סניפים אלה ביצעו הפרות דומות.
- 16 בנוסף טוענת המערערת כי לכל היותר המדובר בהפרה אחת שכן נוכח המועד הזהה של
- 17 שתי ההפרות בשני הסניפים, הרי שעסקינן באירוע אחד ומעשה אחד.

18

קובץ החנויות

- 19 8. המחוקק לא הסמיך את המשיב להטיל עיצום כספי בגין קובץ החנויות. לטענת המערערת
- 20 סעיף 33 לחוק התחרות מסמיך את המשיב להטיל עיצום כספי רק בגין עניינים הנוגעים
- 21 לרשימת מחירים או רשימת מצרכים, או רשימת מבצעים – אך לא רשימת החנויות.
- 22 9. זאת ועוד ההפרות הנטענות ביחס לסניפים עניינם הואאי פירסום כתובת הסניף.
- 23 המערערת טוענת כי אי פירסום כתובתם או כתובת אתר אינטרנט של 12 סניפים מתוך 350
- 24 סניפי המערערת אינו עולה כדי "הפרה", ולכל היותר מדובר בזוטי דברים.
- 25 10. בנוסף ולחלופין, המערערת אמנם מודה בכך שסניף אחד (812) הושמט מתוך קובץ
- 26 החנויות, ואולם ביחס לששה סניפים נוספים היא טוענת כדלקמן:
- 27 א. סניף אחד (48) - היה סגור במועד בדיקת המשיב;
- 28 ב. סניף אחד (363) – מדובר בסניף ליקוט בלבד שאינו פתוח לציבור;
- 29 ג. סניפים 436, 458, 460 – אין המדובר בסניפים פיזיים אלא במתחמי שרתים;
- 30 ד. סניף 867 – מדובר בסניף "קאש אנד קארי" לעסקים בלבד, שאינו פתוח לציבור הרחב.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

על כן, אליבא דהמערערת, ביחס ל – 6 סניפים אלה, כלל לא היתה חובת פירסום כתובת,
ככל שחובה כזו קיימת.

המשיב לא פירסם הנחיות פומביות בנוגע לאופן אכיפת חוק התחרות

11. המשיב לא פירסם הנחיות פומביות בנוגע לאופן אכיפת חוק התחרות ולסיווג כמות
ההפרות הנטענת.

לטענת המערערת, עובר לחקיקת חוק התחרות היתה הסכמה נרחבת בוועדת הכלכלה של
הכנסת, כי כמעט בלתי אפשרי יהיה למנוע לחלוטין תקלות אקראיות או טעויות אנוש בעת
יישום החוק. על כן עמדת נציגי המשיב היתה שבמקרים שבהם תתגלנה תקלות אקראיות
ובודדות ביישום החוק, לא תתבצע אכיפה, וכי זו תיוחד למקרים שבהם ההפרה הינה
שיטתית. בכל מקרה, טרם תחילת האכיפה – המשיב אמור היה לפרסם נהלים ברורים
ושקופים לאופן ביצועה.

אי פירסום ההנחיות הפנימיות והנהלים הפנימיים שעל פיהם מקיים המשיב את מדיניות
האכיפה - מהווה עילה לבטלות העיצומים המנהליים.

התראה מינהלית והפחתה

12. לחילופין, ראוי להסתפק במקרה דנא בהתראה מנהלית חלף עיצום כספי, ולחלופי חילופין
יש להפחית את העיצום הכספי לפי תקנות קידום התחרות בענף המזון (הפחתה של סכום
העיצום הכספי בשל אי הצגת שקיפות מחירים), תשע"ו – 2016 (להלן: "תקנות
ההפחתה").

תמצית טענות המשיב

קובץ המצרכים והמחירים, וקובץ המבצעים

13. המערערת מודה למעשה, כי לא פירסמה את קובץ המצרכים והמחירים ואת קובץ
המבצעים ביחס לשני סניפים. אין המדובר בהפרה זניחה או שולית ואין המדובר בזוטי
דברים. הטענה כי המדובר בטעות אנוש זניחה אינה ממין העניין מן הטעם שקבלתה תפתח
פתח למדרון חלקלק לאי קיום הוראות חוק התחרות, ולכך פורה של הפרות בודדות
מצטברות. שיטת חישוב העיצום הכספי בגין הפרות אלה הינה מידתית וראויה. יש לדחות
את טענת המערערת לפיה המבחן לבחינת מספר ההפרות הינו "בהתאם לחנות", שכן
המבחן הנכון הוא "בהתאם לקובץ". מאחר שכל חנות הפרה שני קבצים, הרי שלכל חנות
מיוחסות שתי הפרות.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

קובץ החנויות

- 1
2 14. תכלית חוק התחרות הינה לאפשר הטלת עיצום כספי בגין הפרתו, ועל כן קיימת סמכות
3 למשיב להטיל עיצום כספי גם כאשר ההפרה היא של קובץ החנויות. סעיף 33(1) הקובע את
4 סמכות המשיב להטיל עיצום כספי מפנה לכך שעיצום כספי יוטל על מידע שיש לפרסמו
5 בהתאם לסעיף 30(ד) לחוק התחרות, שהוא לכשעצמו קובע כי חובת הפירסום היא של כל
6 מידע כפי שקבע השר. נוכח העובדה שהשר קבע בתקנות את חובת פירסום קובץ החנויות,
7 הרי שמכאן נובע שבכוחו של המשיב להטיל עיצום כספי גם בגין הפרת החובה הנוגעת
8 לקובץ החנויות.

אי פירסום הנחיות האכיפה

- 9
10 15. בנוגע לטענות המערערת בדבר אי פירסום ההנחיות בדבר מדיניות האכיפה – המשיב נקט
11 ונוקט בשיטה הקובעת את מספר הפרות הוראות החוק באופן מקל ומצמצם. בכל אופן,
12 הפסיקה שבה וקבעה לא פעם כי פירסום נהלי אכיפה אינם תנאי לאכיפה ולעיצומים
13 כספיים, אלא יש לבחון את ההפרה הנטענת לגופם של דברים.

התראה מנהלית והפחתה

- 14
15 16. אין מקום לקבוע כי על המשיב להטיל על המערערת התראה מנהלית חלף עיצום כספי,
16 שכן בהתאם לנוהל התראה מנהלית מיום 9.6.2015 (להלן: "נוהל התראה מנהלית"),
17 התראה מנהלית תישלח רק בשלושה מקרים:
18 א. ההפרה היא של הוראה חדשה, אשר נכנסה לתוקפה עד שלושה חודשים לפני ההפרה,
19 ב. שינוי מדיניות אכיפה,
20 ג. מחלוקת כנה בציבור בדבר פרשנות חובה הקבועה בחוק.
21 17. העובדות מושא ערעור זה אינן באות בגידרם של שלושת המקרים המפורטים בנוהל.
22

דיון והכרעה

כיצד מונים? – עילת העיצום = "ענין" העיצום

- 23
24
25 18. מחלוקת נפלה בין הצדדים והיא כיצד מונים את מספר ההפרות המיוחסות למערערת.
26 בתמצית נאמר כי המערערת סבורה כי יש להשתמש ב"מבחן החנות". ככל שישנן מספר
27 הפרות בחנות אחת במועד אחד, הרי שיש להשקיף על אירוע זה כ"אירוע" אחד, וליחס
28 לקמעונאי הגדול הפרה אחת בלבד, ובהכרח – עיצום כספי אחד בגין כלל ההפרות ביחס
29 ל"אירוע" (והשווה בעניין זה למונח "אירוע" שבסעיף 40"ג(א) לחוק העונשין, התשל"ז –
30 (1977).



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני:

- 1 לעומתה, המשיב סבור כי כל מחדל בפירסום של מידע בגין כל קובץ מצמיח עילת עיצום
- 2 נפרדת, אף אם המדובר באותה חנות ובאותו מועד.
- 3 19. במחלוקת פרשנית זו דעתי הינה כדעת המשיב. התשובה לפלוגתא מצויה בתיבה "עניין"
- 4 המופיעה בסעיף 33(1) לחוק התחרות. כזכור, הוראה זו קובעת כי למשיב הסמכות להטיל
- 5 עיצום כספי על קימעונאי גדול כאשר הוא :
- 6 לא פרסם את המחיר הכולל העדכני של מצרך שהוא מוכר, באופן
- 7 האמור בסעיף 30(א), (ב) ו-ו) **או לא פרסם מידע בעניין שיש לפרסמו**
- 8 **לפי סעיף 30(ד)**, בניגוד להוראות לפי הסעיפים האמורים"
- 9 ואילו סעיף 30(ד) לחוק קובע כי :
- 10 "בלי לגרוע מהוראות חוק הגנת הצרכן, פרסום לפי סעיף זה יכלול, בין
- 11 השאר, מידע **בעניינים** המפורטים להלן, וכן כל מידע נוסף הנדרש
- 12 לשם ביצוע השוואת המחירים, והכול כפי שיקבע השר באישור שר
- 13 האוצר :
- 14 (1) רשימת המצרכים הנמכרים בחנות בדרך כלל או בתקופה
- 15 קבועה בשנה, והיו במלאי החנות סמוך לזמן הפרסום ;
- 16 (2) מחירי המצרכים, לרבות המחירים לסוגי צרכנים שונים ;
- 17 (3) כל מכירה מיוחדת כהגדרתה בסעיף 8 לחוק הגנת הצרכן,
- 18 לרבות מבצעים והנחות ובכלל זה תנאיהם ומועדי פקיעתם."
- 19 20. הנה כי כן, מלשון החוק עולה מפורשות כי כל אחת משלוש הרשימות הללו (רשימת
- 20 מצרכים, רשימת מחירים ומכירה מיוחדת) מהווה "עניין" בפני עצמו, והפרה של כל אחד
- 21 ואחד מהעניינים הללו מצמיחה למשיב "עילת עיצום" נפרדת.
- 22 אמנם, בהמשך באו תקנות התחרות ואיחדו בין שני "העניינים" הראשונים – רשימת
- 23 מצרכים ורשימת מחירים – לקובץ אחד², ואילו עניין המכירה המיוחדת נתקבע בתקנה
- 24 נפרדת שיוחדה לקובץ המבצעים³. ואולם, פשיטא, שחוק התחרות קבע שכל "עניין" מצמיח
- 25 עילת עיצום בפני עצמו.
- 26 תרגומו המעשי של חוק התחרות ותקנותיו לשפת חיי היום יום הינה שכל הפרה של אחד
- 27 הקבצים מהווה עילת עיצום בפני עצמה, שכן כל קובץ מהווה "עניין" בפני עצמו. ובמילים

² תקנות (4) לתקנות התחרות. נראה כי בצדק נעשה איחוד עניינים זה, שכן תכלית ההוראות היא להקל על הצרכן לבצע השוואת מחירים, והשוואה כזו יכולה להתבצע רק כאשר המוצר ומחירו מונחים יחדיו לפניך.

³ תקנה (6) לתקנות התחרות.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני :

- 1 אחרות – המבחן הקובע לקיומה של עילת העיצום הינו "מבחן הקובץ" ולא "מבחן
2 האירוע".
- 3 21. לענייננו, המשיב הטיל על המערערת עיצום כספי בגין אי פירסום של רשימת מצרכים
4 ומחירים של שתי חנויות, ואי פירסום רשימת המבצעים של אותן שתי חנויות. כל אחד
5 מבין מחדלים אלה מהווה "עניין" בפני עצמו, וכל אחד מהם מצמיח "עילת עיצום" בפני
6 עצמה.
- 7 לכן, בדין העמיד המשיב את מספר ההפרות של המערערת על ארבע, ויש לדחות את טענות
8 המערערת בראש זה.
- 9 **קובץ החנויות – לאו עילת עיצום?**
- 10 22. כזכור, המשיב הטיל על המערערת עיצום כספי אחד בגין אי פירסום 12 חנויות בקובץ
11 החנויות במועד נתון.
- 12 המערערת טענה כי אין למשיב סמכות להטיל עיצום כספי בגין הפרת חובה זו, שכן
13 לשיטתה, קובץ החנויות אינו נמנה ברשימת העניינים הקבועים בסעיף 33(1) לחוק
14 התחרות, שבגינם ניתן להטיל עיצום כספי.
- 15 23. יש לדחות טענה זו.
- 16 חובת פירסום קובץ החנויות קבועה, כאמור, בתקנה 2(6) לתקנות התחרות.
- 17 הוראת סעיף 33(1) מסמיכה את המשיב להטיל עיצום כספי כאשר הקמעונאי הגדול "לא
18 פירסם מידע שיש לפרסמו לפי סעיף 30(ד)".
- 19 הוראת סעיף 30(ד) לחוק התחרות מסמיכה את השר באופן מפורש להתקין תקנות הנוגעות
20 לפירסום רשימת מצרכים, מחיריהם וכל מכירה מיוחדת (מבצעים), וכן ובנוסף פירסום
21 **"כל מידע נוסף הנדרש לשם ביצוע השוואת המחירים"**
- 22 הנה כי כן, המידע בדבר רשימת חנויות המערערת אשר אמור להופיע בקובץ החנויות הינו
23 אותו "מידע נוסף" הנקוב בסעיף 30(ד) לחוק התחרות.
- 24 משכך, הכח להטיל עיצום כספי בגין הפרת חובת פירסום קובץ החנויות נשאב משילובן של
25 הוראות סעיף 30(ד) לחוק התחרות ותקנה 2(6) לתקנות התחרות, ואין לשמוע לטענות חוסר
26 הסמכות שטענה המערערת בראש זה.
- 27 זאת ועוד : על פני הדברים, חסד עשה המשיב עם המערערת עת ייחס לה הפרה אחת בלבד
28 בגין אי פירסום דבר קיומן של 12 חנויות אשר הושמטו מרשימת החנויות.
- 29 אשר על כן, אף טענה זו נדחת.
- 30 **"זוטי דברים", אי פירסום נוהל אכיפה, והתראה מנהלית**
- 31 24. בחרתי לכלול שלוש טענות אלה של המערערת תחת כותרת אחת שכן לטעמי הדברים
32 קשורים ושולבים האחד בשני.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני :

- 1 המערערת טענה כי ההפרות המיוחסות הינן קלות ועולות כדי זוטי דברים, הנובעות
- 2 מטעויות אנוש, במיוחד כאשר הן מתייחסות ל – 2 חנויות מתוך 350 חנויות הרשת, מספר
- 3 זעום יחסית.
- 4 המערערת אף הפנתה לדבריה של הגב' תמר פינקוס ז"ל, הממונה על הגנת הצרכן דאז,
- 5 בדבריה במסגרת הליכי החקיקה של חוק התחרות ביחס לאופן האכיפה של החוק.
- 6 עוד טענה המערערת כי אי פירסום נוהלי האכיפה על ידי המשיב מביא לבטלות העיצום
- 7 הכספי וכי בנסיבות העניין יש להסתפק בהתראה מנהלית.
- 8 25. על חשיבות קיומו של נוהל אכיפה קשה לחלוק. נוהל כזה נדרש כדי לבסס אכיפה שוויונית
- 9 וגלויה של הדיון. פרסומו של נוהל כזה מראש הוא חשוב ביותר לחברה תקינה ולמינהל
- 10 תקין, שכן הפרסום מראש מצמצם את האפשרות של אכיפה שרירותית ובררנית, ויש בו
- 11 כדי להבהיר ל"נמעני" האכיפה את גבולות המותר והאסור. הוא יוצר קריטריונים להפעלת
- 12 שיקול הדעת המנהלי המסור לנושא המישרה השלטוני ועולה בקנה אחד עם עיקרון שלטון
- 13 החוק. למעשה, הסתרת או אי פירסום ההנחיות סותר את עיקרון זכות ההשמעה וחובת
- 14 השמיעה. בעניין זה ר' בג"צ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד** פ"ד מ"ו 3 501, בעמ' 513-514
- 15 (1992)
- 16 26. אציין עוד כי במהלך הליכי חקיקתו של חוק התחרות הועלתה בוועדה המשותפת לוועדת
- 17 הכלכלה ולוועדת הכספים לקידום התחרות בענף המזון של הכנסת החשש כי המשיב יטיל
- 18 עיצומים על עניינים של מה בכך, בדיון זה טענה גב' תמר פינקוס ז"ל, הממונה דאז כי לא
- 19 תהיה אכיפה של הפרות בודדות, וכי יהיה נוהל אכיפה ברור וסדור. נביא את הדברים
- 20 כלשונם, כפי שהם מופיעים בפרוטוקול הוועדה מיום 4.3.2014 (עמ' 94 לקובץ המוצגים של
- 21 המערערת)

תמר פינקוס :

אני מבקשת לענות כמי שאוכפת את זה. חלק מהטענות כאן הם קצת כדי ליצור הפחדה. ובכל זאת, מה קורה בפועל – מעולם לא קרה שמישהו קיבל דוח על מוצר אחד או על שניים או על שלושה.

עירית פיליפ :

תמר, זה ויכוח קבוע שלנו וזה לא נכון.

תמר פינקוס :

אתם באמת חושבים שכשמישהו יבדוק, ובמסגרת של 5 מיליון מוצרים יהיו 20 מוצרים או 30 מוצרים או 40 מוצרים שבהם היתה טעות, מישהו יטיל את העונש הזה, את הסנקציה הזאת, את ההליך הזה?

(היו"ר אבישי ברוורמן, 14:40)

קריאה :

בוודאי. מה זה אות מתה?



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

רו מלמד:

אבל זו אפשרות, נכון?

תמר פינקוס:

לא, זאת לא תהיה אפילו אפשרות, כי לכל דבר כזה יש נהלים. יהיו נהלים אצלנו, יעלו לאתר, יראו את הנהלים. זה ממש לא נכון.

יהודה לניאדו:

אז אולי אפשר לוותר על הסעיף הזה.

אתי בנדלר:

מדובר פה באחריות קפידה?

תמר פינקוס:

כן. האחריות היא אחריות קפידה, אבל לנו יש שיקול דעת אם בכלל להפעיל את זה. עד היום לא הוטל עונש כזה. לא קרה.

רו מלמד:

אז אם זה לא קרה, אולי לא צריך מאסר.

1

הילה דוידוביץ:

באותו אופן, כמו שהיום יש חובה לסמן מחיר על מוצר עם מדבקה - - -

רו מלמד:

היום את עובדת באינטרנט ואני חושב שזה שונה מאשר בחנות.

תמר פינקוס:

מה שעושה את זה יותר קל.

הילה דוידוביץ:

אם במוצר אחד או שניים או שלושה מתוך כל המדף נפלה מדבקה או אין מדבקה – גם בדיונים ובקשרים אחרים הממונה אמרה שהיא לא אוכפת את הוראות החוק.

רו מלמד:

וכשתחלף הממונה?

תמר פינקוס:

אני מודיעה לכם שגם כשתחלף הממונה, תבוא רק ממונה יותר טובה.

קריאה:

לא, היא לא תתחלף. לא ניתן לה ללכת.

2

3

4

5

ואלו אף הדברים שאמרה עו"ד אתי בנדלר, היועצת המשפטית של וועדת הכלכלה של
הכנסת בדיון שהתקיים בוועדה ביום 24.6.2015 ביחס לעיצומים לפי חוק הגנת הצרכן (עמ'
499 לקובץ מוצגי המערערת):



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

לא הוטלה בחוק החובה לפרסם נהלים או מדיניות בקשר להטלת עיצומים כספיים. נכון שהממונה הצהירה על מדיניות הרבה מאוד פעמים במהלך הישיבות, וכאן צריך לשמוע אותה – אם היא חושבת שהיא ראוי אולי לפרסם מדיניות. אני גם מזכירה שבדיון אחר על חוק המזון הוועדה ביקשה מהרשות לפרסם הנחיות וגילוי דעת באותה רמה שמפרסמת הרשות להגבלים עסקיים. זה היה בחוק של קידום התחרות במזון. ייתכן שהיה מקום לקבוע זאת גם לגבי הנושא של הטלת עיצומים כספיים. אבל חובה בחוק בעניין הזה -

היו"ר איתן כבל:

אוקיי.

- 1
2 הנה כי כן, נראה שהנחת המוצא של המחוקק היתה כי המשיב יפרסם ברבים נוהל אכיפה
3 של חוק התחרות, בין היתר "ברמה של רשות ההגבלים העסקיים", דהיינו בצורה מפורטת
4 למדי.
5 אוסיף כי מטענות המשיב בפני עולה מבין השיטין כי קיים נוהל אכיפה פנימי, שלא פורסם,
6 של חוק התחרות. ר' סעיף 56 לתגובת המשיב אשר בו נטען כי:
7 "שיטת החישוב של מספר הפרות וכנגזרת מכך חישוב העיצום
8 הכספי לגבי חוק זה שבה **נוהגת המשיבה** הינה מידתית ומקלה
9 עם העוסקים"
10 על פני הדברים "שיטת החישוב" אותה מציין המשיב בתגובתו הינה למעשה חלק מנוהל
11 האכיפה של חוק התחרות, אשר כאמור לא פורסם ברבים, זאת למשל, בניגוד לנוהלי
12 האכיפה המנהלית של חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, (להלן: "**חוק הגנת הצרכן**"), אשר
13 פורסם ברבים ואף באתר האינטרנט של המשיב.
14 הנה כי כן, ייתכן (ואיני מביע דעה בעניין) שאשר יגורו המחוקקים – בא לנו (בתי המשפט).
15 המחוקקים הצביעו כבר בעת הליכי החקיקה על הצורך בנוהלי אכיפה כצעד משלים לחוק
16 התחרות, והתשובה של הממונה דאז היתה שיהיו נוהלי אכיפה שקופים, ברורים וגלויים
17 אשר יתפרסמו ברבים, ולא יוטלו עיצומים מנהליים מקום שמדובר בהפרות המתייחסות
18 ל – 20, 30, 40 מוצרים מתוך מיליונים (סוג של de minimis). וכאשר היקשו המחוקקים
19 מה יקרה כשתתחלף הממונה – התשובה היתה שתבוא ממונה טובה יותר.
20 ובכן, ימים חלפו ושנים עברו, חוק התחרות חוקק, הממונה התחלפה – אך נוהלי אכיפת
21 חוק התחרות לא פורסמו, באופן המעורר סימן שאלה באשר לאופן הפעלת שיקול הדעת
22 המנהלי הכרוך בהטלת עיצומים כספיים על פיו.
23 עוד יש לציין כי בכל הנוגע לחוק הגנת הצרכן, תיקון מס' 39 לחוק המאפשר הטלת עיצומים
24 כספיים על עוסקים המפרים את הוראותיו נכנס לתוקף ביום 1.1.2015 ואילו נוהל האכיפה
25 של המשיב פורסם ברבים ביום 21.7.2015, דהיינו 7 חודשים בלבד לאחר מכן.
26 בענייננו, חוק התחרות נכנס לתוקף בשנת 2014, עוד טרם כניסת תיקון 39 לחוק הגנת
27 הצרכן לתוקף, ועד היום, למעלה מ-7 שנים לאחר מכן, נוהל אכיפתו המנהלית לא פורסם.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים
כספיים

תיק חיצוני:

28. מה המשמעות המשפטית של אי פירסום נוהלי האכיפה?
נקודת המוצא היא שאין חולק כי נוהלי אכיפה אינם "תקנה בת פועל תחיקתי" ועל כן אין
הם מחוייבים בפירסום. מנגד, אין ספק כי פירסום נוהלי האכיפה עונה על צורך ציבורי
חשוב, כמבואר לעיל.
המשיב היפנה בסעיף 114 לתשובתו למספר פסקי דין אשר בהם נקבע כי אי פירסום נוהלי
אכיפה אינו מונע הטלת עיצום כספי.
בכל הכבוד, אני סבור כי אין הנידון דומה לראיה, ואין להשליך מתוך פסקי דין אלה
לענייננו. הטעם לכך הוא כי פסקי דין אלה מתייחסים לעיצומים כספיים שהוטלו על
עוסקים מכח חוק הגנת הצרכן. המכנה המשותף לכל פסקי הדין האלה הינו כי העיצומים
הוטלו על המערערים לפני פירסום נוהל האכיפה של חוק הגנת הצרכן, ואולם פסקי הדין
בערעורים שהגישו העוסקים ניתנו לאחר פירסומו ברבים של נוהל זה.
כלומר, בעת מתן פסקי הדין המצוטטים עמד לנגד עיניהם של המותבים השונים נוהל
האכיפה של חוק הגנת הצרכן, ובכך, ראשית, תוקן הפגם, ושנית, ניתן היה לראות את
המקרה הנידון בראי נוהל האכיפה.
29. מהי אם כן, התוחלת של אי פירסום נוהל האכיפה?
אכן, לא אחת נקבע כי אי פירסום נוהל אכיפה אינו מהווה בהכרח עילה לבטלות העיצום
הכספי אם כי באותה נשימה ממש נקבע שיש לבחון בכל עניין ועניין מה השלכתו של אי
הפירסום על המקרה הנידון [(עש"א 22326-03-16 רשת חנויות רמי לוי שיווק השיקמה
2006 בע"מ נ' מ"י (2.4.2017)].
אני סבור כי בענייננו, פירסומו ברבים של נוהל האכיפה הינו מחוייב המציאות, ואי
פירסומו עולה כדי עילת אי סבירות המחייבת את התערבות בית המשפט.
זאת, מאחר וכפי שהובהר לעיל, נוהל התראה מינהלית קובע במפורש כי שינוי מדיניות
אכיפה עשוי להביא לידי כך שעל קימעונאי גדול שהפר את הוראות חוק התחרות תוטל
התראה מינהלית חלף עיצום כספי. ובלשון הנוהל עצמו:
"פרסמה הממונה הודעה לציבור על שינוי מדיניות האכיפה
ביחס להוראות מסויימות – תכריז בהודעה האמור על פרק הזמן
בה תישלח התראה מינהלית בגין הפרה לגביה נעשה שינוי
מדיניות אכיפה. פרק זמן זה לא יעלה על שלושה חודשים"
ונשאלת שאלת תם – כיצד יידע קמעונאי גדול על שינוי מדיניות אכיפה, אם הוא אינו
יודע את מדיניות האכיפה מלכתחילה? כיצד יוכל לטעון לתחולתה של הגנה כה
משמעותית מפני הטלת העיצום הכספי עליו, אשר המשיב עצמו היקנה לו אותה בנוהל
התראה מינהלית? וכיצד מתיישב אי פירסומו של נוהל האכיפה עם העובדה שהממונה
חייבת לפרסם לציבור את שינוי מדיניות האכיפה?



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן - אגף עיצומים כספיים

תיק חיצוני :

תמהני.

בנסיבות אלה הקניית הגנת "שינוי מדיניות אכיפה" בנוהל התראה מינהלית, ללא פירסום ברבים של מדיניות האכיפה לצידה, דומה להושטת מטריה בשמש הקופחת של ימי הקיץ, ונטילתה בבוא גשמי החורף.

זאת ועוד : במקרה זה המערערת טוענת טענת "זוטי דברים". הטענה היא כי אין להפעיל

את המכשיר רב העוצמה של העיצום הכספי, כאשר עסקין ב – 5 הפרות המיוחסות לשלושה סניפים, מתוך 350 סניפי המערערת. טענה זו, לכאורה, ומבלי שהדבר יהווה קביעת מסמרות, מתיישבת עם דברי הגב' פינקוס בוועדה המשותפת לוועדות הכלכלה והכספים של הכנסת, בהליכי חקיקת חוק התחרות.

כמובן שלבית המשפט אין את הכלים לבחון טענה זו ולקבוע קביעות נורמטיביות ביחס אליה, שכן המדובר בעניין מקצועי טהור. קביעת "קו אדום" של הפרות – מספרן או סוגיהן - שרק מעליו יוטלו על קמעונאים גדולים עיצומים כספיים מצויה כל כולה לפיתחו של המשיב, ובית משפט זה בוודאי לא יתערב בתוכנו של נוהל כזה, ככל שהוא קיים.

ואולם, מקום שנקבע קו אדום כזה – ככל שנקבע - בית המשפט רשאי, מוסמך וחייב לבחון היכן נמצא המקרה שבפניו ביחס לאותו קו אדום, וזאת במסגרת הביקורת הערעורית אותה מפעיל בית המשפט על המשיב. בחינה זו יכולה להתבצע רק כאשר נוהל האכיפה הינו גלוי ומוצג בפני בית המשפט.

בכל הכבוד הראוי, איני יכול לקבל בעניין זה, כתורה למשה מסיני, את חזקת תקינות פעילות המינהל הנטענת על ידי המשיב, ואני מעדיף עשרות מונים את האימרה לפיה אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר. אם טוען המשיב כי אכיפת חוק התחרות על המערערת נעשתה "כמקובל" ובהתאם לנהליו – אדרבא. יופע נא הנוהל מייד.

נוכח האמור לעיל, אי פירסומו של נוהל אכיפה ביחס לחוק התחרות, 7 שנים לאחר כניסת חוק התחרות לתוקף, מעורר תמיהה רבתי, במיוחד מקום בשו נוהל האכיפה של חוק הגנת הצרכן פורסם ברבים 7 חודשים בלבד לאחר כניסת התיקונים הרלוונטיים לחוק לתוקף. והרי, המדובר באותו משיב ובאותה רשות.

נוכח צבר נסיבות זה סבורני כי אי פירסומו ברבים של נוהל אכיפה, עולה כדי אי סבירות, ומחייבת את התערבותו של בית משפט זה.

מהי התוצאה של אי סבירות זו?

ניתן לסבור כי התוצאה ההכרחית הינה ביטול העיצום הכספי, והמרתו – אם המשיב יחפוץ בכך – במשלוח התראה מינהלית למערערת, שהרי אין חולק שהמערערת הפרה את הוראות חוק התחרות, והשאלה הנבחנת הינה רק מידתיות התגובה להפרות אלה.

סבורני כי בנסיבות העניין - תוצאה זו, לעת זו, אינה הכרחית.



בית משפט השלום בראשון לציון כב' השופט רפי ארניה

**עש"א 59113-01-20 שופרסל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולחסן הוגן- אגף עיצומים
כספיים**

תיק חיצוני:

עיון בפסיקה מלמד כי על פני הדברים, חוק התחרות נבחן על ידי בתי המשפט רק פעם אחת
נוספת בלבד (עש"א (ת"א) 45276-06-20 **כל בו חצי חינם בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן
ולסחר הוגן** (19.11.20)).
הנה כי כן, המדובר בשדה בלתי חרוש, אשר טרם נקבעו בו נורמות התנהגות על ידי בתי
המשפט.
אם נוסיף לכך את המסקנה המבוארת לעיל שלפיה המערערת הפרה את הוראות חוק
התחרות, הרי שביטולו המוחלט של העיצום הכספי שהוטל עליה נראה לעת הזו, בלתי
מידתי.
לכן, סבורני כי לעת עתה, התוצאה ההולמת את נסיבות העניין הינה חיובו של המשיב
להמציא לתיק בית המשפט את נוהל האכיפה של חוק התחרות, וזאת על מנת לוודא כי
הטלת העיצום הכספי על המערערת אינה חורגת ממדיניות האכיפה שקבע, וכי אין המדובר
במקרה בו ניתן להסתפק במשלוח התראה מנהלית, בהתאם לנוהל התראה מנהלית.
לטעמי, זו התרופה המתחייבת, המידתית, והסבירה הנובעת מכלל נסיבות העניין, ואשר
יש בה כדי לאזן בין האינטרסים המנוגדים.
אשר על כן, המשיב יפעל בהתאם לאמור בהחלטה זו עד ליום 23.5.21, ובהתאם לכך ייקבע
התיק להמשך.
הוראות משלימות תינתנה לאחר הצגת הנוהל כאמור.
תזכורת פנימית בפני ליום 24.5.21.
ניתנה היום, י"ד אייר תשפ"א, 26 אפריל 2021, בהעדר הצדדים.

רפי ארניה, שופט