

מועד חתימת המסמך : היום, כי חשוון תשפ"ב, 26 אוקטובר 2021

ר"א 8376/20

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט לעדוערים אזרחיים

1. בנק הפלוטלים בע"מ, ח.צ. 5200000118
ע"י ב"כ עוזר מושרד אגמון רוזנברג הכהן ושות', עורך דין
מרחי גיאל אלון 98 (מגדל אלקטרה ק. 47) תל אביב 67891
טל: 03-6078666 ; פקס: 03-6078607
2. בנק לאומי לישראל בע"מ
3. בנק דיסקונט לישראל בע"מ 520007030
ע"י ב"כ מושרד לוינובק ושות', עורך דין
מדרך מנחים בגין 52 (מגדל סונול), תל אביב 6713701
טל: 03-6368888 ; פקס: 03-6368889

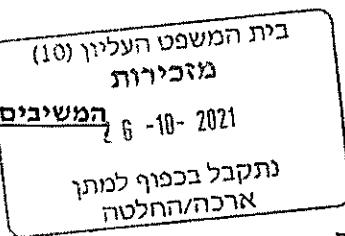
המקששים

ג ג ז

1. יובל לפינר, ת.ז. ██████████
2. שריית תמר, ת.ז. ██████████
ע"י ב"כ מושרד כהן-ישראל ושות', עורך דין
מורחוב העמקים 3, קריית ביאליק, 2701402
טל: 04-8555099 ; פקס: 04-8555110

ובענין:

היו"ץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עוזר מפקליות המדינה, המכלה האזרחתית
בוחוב קריית מדע 5, בנין B3 קומה 5, הר חוצבים
ירושלים 9777605
טל: 02-3929611/2 ; פקס: 073-3929609
דו"ל: civil-dep@justice.gov.il



עמדת מטעם היו"ץ המשפטי לממשלה

באישור להודעתו בדבר התיעצבותו להליך מכוון סמכותו לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התיעצבות
הי"צ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], מוגשת בזאת עמדה מטעם הי"צ המשפטי לממשלה.

סגן █

ליימור פולד, עו"ד
סגן מנהל המכלה האזרחתית
פרקליטות המדינה

1. השאלה המתעוררת בבקשת דן היא האם על פי חוק הבנקאות והכללים שהותקנו מכוחו, ניתן לחייב לחייב המבקש למשוך מזומנים באמצעות כרטיסים חיוב ממושיר אוטומטי המוגדר כ"מרוחק" ומופעל על ידי תאגיד בנקאי שאינו הבנקאי אשר מנהל את חשבון, בשתי עמלות – عملية אחת לבנק המפעיל את המושיר האוטומטי, וعملיה נוספת לבנק בו מתנהל חשבון.
2. עמדת המשיבים היא כי החוקים והכללים הרלוונטיים, מתיירים לגביית עמלת אחת בלבד בגין פעולה שנעשית על ידו ועל כן לגבית שתי עמלות בגין פעולה מסוימת ממושיר אוטומטי, כאמור, היא גביה בניגוד לדין. לעומת זאת, במקרה כזה רק הבנק המפעיל רשאי לגבות עמלת.
3. עמדת המבקשים (להלן גם: "הבנקים"), היא כי הכללים נוקבים ומתירים את לגבית שתי העמלות השונות. לעומת זאת, מדובר בשני שירותים שונים ונפרדים – האחד, שירות שנitin על ידי הבנק המפעיל את המושיר האוטומטי (להלן: "הבנק המפעיל") והשני, שירות שנitin על ידי הבנק בו מתנהל חשבון של בעל כרטיס האשראי (להלן: "הבנק המנפיק"). לשיטתם, לאור העובדה שמדובר בשירות שונה שנותן כל אחד מהבנקים הררי שלפי הוראות החוק והכללים הרלוונטיים שני הבנקים רשאים לגבות עמלת, כל אחד בגין השירות הנitin על ידו.
4. מכיוון שהסוגיה העולה לפני בית המשפט הנכבד היא סוגיה פרשנית במסגרת יש לבחון את חוק הבנקאות והכללים שהותקנו מכוחו בכללם התעריףון המלא, שהסדיר את לגבית העמלת הנוגעת לדין שלפנינו, כפי שיפורט בהמשך.
5. במסגרת ההליך בבית המשפט המחווי ניתן אישור ניהול תובענה כייצוגית ונקבע כי המשיבים הוכיחו ברמה הנדרשת בשלב המקדמי כי הבנקים גבו עמלות שלא כדין, וכי מתיקייניות לכואורה זכאות לחבריכ הקבוצה הנטענת להשבת כספי העמלות. על פסק דיןו של בית המשפט המחווי הוגש בקשה רשות העורר דין 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 בקצחה 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 חברות בנק הזרים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ ובנק דיסקונט לישראל בע"מ. המבקשים הם בנקים אלו.
8. הקבוצה בשם הוגשה הבקשתה הוגדרה כ"לקוחות המשיבים (הבנקים) שנגבתה מהם ב-7 השנים הקרובות ליום הגשת בקשה האישור ועד ליום פסק דין סופי בתובענה עמלת בגין מסוימת מזומנים ממושיר אוטומטי של תאגיד בנקאי בגובה עמלת ערוץ ישיר, בנסיבות בהן כבר נגבהה עמלת

בגין אותה משיכת מזומנים (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 לכוארי על ידי בית המשפט קמא בהחלטתו, היא כי הבנקים גובים מלוקחותיהם שלא כדין עמלת "פעולה בעורך ישיר" בגין משיכת מזומנים באמצעות כרטיסי חיוב (כרטיסי בנק) ממכשיר אוטומטי "מרוחק" המופעל על ידי בנק אחר, על אף שבמצב זה כבר נגנית מלוקחותיהם עמלת "שירותים מיוחדים" על ידי הבנק המפעיל וזאת בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 ולכללים שנקבעו מכוחו – כלל הbankאות (שירות ללקוח) (עמ'лот), התשס"ח-2008 (להלן בהתאם: "חוק הבנקאות" או "החוק" וכלי הבנקאות" או "הכללים").

10. הבסיס המשפטי לטענת המשיבים הוא שחוק הבנקאות והתעריפון המלא שנקבעו בתוספת הראשונה לכללים אלו (להלן: "התעריפון המלא") מתיירים, הן לפי לשונם והן לפי תכליותם, גביית עמלת אחת בלבד בגין פעולה של משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי. לשיטתם, התעריפון המלא מאפשר גביית עמלת "פעולה בעורך ישיר" בגין משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי ומבהיר כי במקרה של משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי מרוחק לגביו אין זהות בין הבנק המפעיל לבין הבנק המנפיק תטאפשר גביית עמלת במחיר שונה וזוrat לפי עמלת "שירותים מיוחדים" שנקבעה בחלק 9 לתעריפון המלא. לשיטתם, במקרה הנדונו, לשון ההוראה ברורה ומאפשרת לגבות מחיר שונה, אך אינה מתיירה גביית שתי העמלות גם יחד. ממילא, לטענת המשיבים, רק הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי רשאי במקרה זה לגבות את העמלת בגין משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי ולא הבנק המנפיק. המשיבים מודגשים בטענותיהם את התכליות שנקבעה בסעיף 9ט(ד) לחוק הבנקאות לפיו על הנגיד לפעול ככל הנitinן למניעת מצב בו נגבות עמלות שונות بعد אותו שירות.

11. הבנקים לעומת זאת טוענו 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 בעורך ישיר" לפי חלק 1 בתעריפון המלא, וזוrat גם אם הבנק המפעיל מחייב בעמלת, שונה ונפרדת לחלוtin, מכוח סעיף "שירותים מיוחדים" שבחלק 9 בתעריפון המלא, בגין שירותו תפעול המכשיר שהוא מעניק למושך. אמנם במצב זה נגבות שתי עמלות – אך כל אחת נגبية על ידי בנק אחר ועבור שירות שונה כאשר לשונו המפורשת של התעריפון המלא אינה שוללת גבייה זו.

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

דינ

13. כיום, הפיקוח על עמלות בנקאות מוסדר בפרק ב' לחוק הבנקאות ובכללים שנקבעו מכוחו – כלל הבנקאות. בתוספת הראשונה לכללי הבנקאות מוסדר התעריפון המלא אשר במסגרתו נקבע עד אילו שירותים רשאים תאגידים בנקאים לגבות עמלות.

14. פרק ב' נוסף לחוק בשנת 2007, בעקבות מספר הצעות שאוחדו ודוח' ועדת החקירה הפרלמנטרית שהוקמה לבחינת מדיניות הפיקוח על הבנקים בנושא מחיר השירותים הבנקאים. בראע לכך עמדת ההבנה כי נדרש פיקוח מצד המפקח על הבנקים בנושא העמלות שהთאגידים הבנקאים גובים מלוקחותיהם על מנת להתמודד עם "ההתיקרות השיטית" של העמלות לאורך

השנים, אחדותן בبنקים השונים, רישיונות המערכת הבנקאית והבסוד הכלכלי של משקי הבית את המגזר העסקי" שהביאו לגבייה מופרצת (דברי הסבר להצעת חוק הבנקאות (שירותות ללקוח) תיקון מס' 13 (הסדרת הפיקוח עלعمالות והגבלה), 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 והוא קיים הסדר אחר בנוגע לגבית עמלות משיכת מזומנים אשר אף בו חלו שינויים שונים, אשר יפורטו בהמשך תחת סקירת ההיסטוריה החקיקתית.

הוראות חוק הבנקאות הרלוונטיות לעניינו

16. סעיף 9ט(א) לחוק, המצו依 בפרק ב' 2 קובע:

(א) "הנגיד, לאחר התייעצות עם הוועדה המיעצת, יקבע, בכללים, רשותה של שירותים שבудם רשאי תאגיד בנקאי לגבותعمالות מלוקחותיו, ואופן חישובן שלعمالות שניתן לגבות بعد שירותים אלה (פרק זה – התעריפון המלא); הנגיד רשאי לקבוע סוג שירותים עליהם לא יחולו הוראות סעיף קטן זה והוראות סעיף 9י".

17. סעיף 9ט(ד) לחוק הבנקאות קובע:

"בקביעת הכללים לפי סעיף זה, יפעל הנגיד להציג הוגנות ומובנת שלعمالות, במטרה להבטיח את יכולת הלוקחות להשות אתعمالות של ניהול חשבון ואמצעי תשלום, וכן יפעל בשים לב, ככל שניתן, לצורך מניעת גביה שלعمالות שונות בעקבות שירות, אלא אם כן סבר כי קיימות נסיבות המצדיקות גביה כאמור".

18. בסעיף 9ט(א) הוסמך איפוא נגיד בנק ישראלי לקבוע תעריפון אחד לכל הבנקים ללקוחות היחידים ועסקים קטנים, ובו יפורטו רשותה של שירותים שבובורות רשאי תאגיד בנקאי לגבותعمالות מלוקחותיו ואופן חישוב העמלות. בהתאם לסמכוותו זו התקין הנגיד את כללי הבנקאות, כאשר בתוספת לכללים אלו נקבע התעריפון המלא, אשר מגדר את השירותים בגין חיבב בעמלה.

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

"תאגיד בנקאי לא יגבה מלוקחותיו عمלה אלא بعد שירות הכלול בתעריפון המלא ובהתאם להוראותיו, או بعد שירות שאושר בהתאם לסעיף 9ט(ה), ולגביהם של לקוחות שנקבעו לפי סעיף 9ט(ב) – بعد שירות הכלול בתעריפון המוצמצם החל לגבי סוג לקוחות כאמור ובהתאם להוראותיו".

כללי הבנקאות הרלוונטיים לעניינו

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 רשותה של銀行ים שבגנים רשאי תאגיד בנקאי לגבותعمالות מלוקחותיו שהם היחידים או עסקים קטנים. לגבי כל שירות נקבע הוראות בדבר אופן הצגת המחיר או שיעור העמלה, מגנון חישובה ומועד גבייתה. מחיר או שיעור

השירותים המפורטים בתעריפון המלא ככלל אינו קבוע בכללי העמלות, אלא הוא נתון להחלטתו של התאגיד הבנקאי (לשם הדיווק, הנגיד מוסמך להגביל את המחיר שנייתן לבוטה بعد שירותים אחדים בנסיבות מסוימות (סעיפים 9יא-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 המכוב בהתאם להחלטת המפקח לפי סעיף 28א לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981".

לעניןנו רלוונטיים בעיקר המושגים בדבר "מכשיר מרוחק" ו"מכשיר סמוך" ובهما תעסוק עתה זו.

23. בפרק 1(א)(3)(4) בחלק 1 לתעריפון המלא, אשר כותרתו "יחסבו עובר ושב", מופיעה פעולה בעורץ שיר מסווג "משיכת מזומנים במכשיר אוטומטי". דהיינו, משנקבה פעולה זו בתעריפון המלא, רשאי התאגיד בנקאי לגבות בגיןה עמלה (להלן: "**عملת פעולה בעורץ ישיר לפי חלק 1**" או "**عملת פעולה בעורץ ישיר**"). לפי סעיף 1 לכללים: פעולה "בעורץ ישיר" – "בלא ממש ישיר עם פקיד".

24. לצד הפריט "משיכת מזומנים במכשיר אוטומטי" בפרק 1(א)(3)(4) בחלק 1 לתעריפון המלא מופיעה הורט שוליים (להלן: "**הurret השוליים**") וכן מצוין בה:

"משיכה ממchine סמוך לסניף או ממachine נדרש באמצעות כל כרטיס, או משיכה ממachine מרוחק באמצעות כרטיס שההתאגיד הבנקאי הנפיק; לגבי משיכת מזומנים באמצעות כרטיס מachine מרוחק שאינו מכשיר נדרש באמצעות כרטיס שלא הונפק בידי התאגיד הבנקאי – התאגיד הבנקאי רשאי לגבות מחיר שונה שיפורט בפרק 9 לתעריפון".

הurret השוליים עוסקת במספר סוגים של משיכות מזומנים, ו מבחינה בין סוגים המכשירים וסוגי הcartיסים באמצעות מבוצעת משיכת המזומנים.

25. יצוין כי נוסח הurret השוליים השתנה בתיקון כללי הבנקאות משנת 2017. קודם לתיקון, נקבע בהurret השוליים כי:

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

26. בפרק 9 לתעריפון, אשר כותרתו "שירותים מיוחדים", כללת פעולה "משיכת מזומנים באמצעות מכשיר מרוחק שאינו מכשיר נדרש באמצעות כרטיס שלא הונפק בידי התאגיד הבנקאי" (להלן: "**عملת שירותים מיוחדים לפי חלק 9**" או "**عملת שירותים מיוחדים**").

27. בפרק 9 בתעריפון בנוסחו טרם לתקן בשנת 2017, מופיעה פעולה "משיכת מזומנים ממachine מרוחק".

28. לעניינו 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 מתוערים 4 מצבים בהם נדון (לצורך עמדה זו לא נדרש במכשור נדרש), ונראה כי אין מחלוקת בין הצדדים להליך בוגע לכך, כי בשלושה מהמצבים ניתן לגבות עמלת 'פעולה בעורץ 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, גביהת העמלת ארבעת הממצבים השונים עליה אין מחלוקת בין הצדדים היא כדלהלן:

סימון	מרווח
זוהות בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל	1. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1
שוני בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל	2. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1 4. עמלת 'שירותים מיוחדים' לפי חלק 9

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

31. יצוין כי כפי שהובא לעיל, נוסח הערת השולטים 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 זיהות בין הבנק המפעיל לבנק המנפיק, ולכן רק בנק אחד היה מעורב ולא שניים כמו במקרה שלפנינו. לדברי הבנקים התקיון בשנת 2017 ביטל את האפשרות לגבות שתי עמלות במכשור מרוחק לגביו יש זיהות בין הבנק המפעיל לבנק המנפיק, אך הותיר את האפשרות לגבות שתי עמלות כאשר אין זהות כאמור. בהקשר זה יש לציין כי בנק הופעלים בע"מ (המבקש 1) הבהיר במסגרת תשובתו לבקשת האישור (נספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים) כי הוא לא גבוה מלוקחותיו ביחס למצב 2, גם טרם לתיקון האמור, עמלת 'שירותים מיוחדים' לפי חלק 9 לתעריפון המלא לדבריו חייב את lokohotio בנסיבות זה בעמלת אחת בלבד לפי עמלת "פעולה בעורץ ישיר" (פסקה 50 לתשובה).

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

זהות בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל	סימון	מרווח
זיהות בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל	1. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1	2. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1
שוני בין הבנק המנפיק והבנק המפעיל	3. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1 – נגבייה על ידי המנפיק - נגבייה על ידי הבנק המנפיק	4. עמלת 'פעולה בעורץ ישיר' לפי חלק 1 – נגבייה על ידי הבנק המנפיק עלםת 'שירותים מיוחדים' לפי חלק 9 – נגבייה על ידי הבנק המפעיל.

ההיסטוריה החקיקתית – פיקוח והיתר לגביית עמלת בגין משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי

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

34. בחודש דצמבר 2005 בוטלה עמלת השורה והונגה תוכנית "עסקת חבילת" במסגרת ניתנה ללקוח האפשרות לבחור חבילת גביה עבור הפעולות הבסיסיות הנעשות בחשבון. הלוקחות יכול לבחור אחת משלוש אפשרויות: (א) תשלום עמלת על כל פעולה בסיסית בחשבון (כמו משיכת שיק, הרשאה לחיבור חשבון וכדו) בסך 1.21 ש"ח, כאשר העמלת החודשית המינימאלית בחשבון תהיה 10 ש"ח בחודש (לכן מי שביצע עד כמספרה פעולות בחודש עדיין ישלם לפי תוכנית זו 0 ש"ח בלבד) (ב) סל פעולות בסיסיות בתשלום חודשי קבוע של 18 ש"ח, כאשר על פעולות נוספות מעבר למינימום שנקבעו תשלום הלווה 1.21 ש"ח לפחות. (ג) סל פעולות אחר שיבחרו הבנקים להציגו ללקוחות. יובהר כי עמלת משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי נכללה ברשימה הפעולות הבסיסיות (רי הודעת הפיקוח על הבנקים בכותרת "ஹולם הצעד האחורי 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 לסיומי לאומי ודייסקונט, נספח 14 לתיק המוצגים מטעם המבקשים). תכילת מהלך זה הייתה להזיל את השירותים הבסיסיים בחשבון העובר ושב ללקוח (ראו את הודעת הפיקוח על הבנקים מיום 23.11.2005 לעיל לפיה "виיוס עסקת החבילה צפוי להזיל באופן המשמעותי את עלות ניהול חשבון העובר ושב של רוב הלוקחות הפרטיטים").

35. בנוסף, ביום 13.12.2005 נכנס לתוקפו צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (הסירה חlikit של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ו-2006. בכך, הוסרה הגבלה על גביית עמלת עבור משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי מרוחק של תאגיד בנקאי. (צו הפיקוח צורף כנספח 2 לכתב התשובה של בנק הפעלים, אשר צורף כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים). כפי שהובא על ידי בנק הפעלים בכתב תשובה, חוזר המפקח על הבנקים מיום 14.12.2005 (נספח 3 לכתב התשובה של בנק הפעלים, אשר צורף כנספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים) מעיד כי תכילת הצו הייתה להרחיב את פרישת המכשירים האוטומטיים, תוך הכרה בעליות התפעול הגבוהות יותר של מזכיר מרוחק:

"פרסום צו זה הינו חלק מהמאכזים של בנק ישראל להרחיב את תפוצת המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומנים, ובכלל זה במקומות מורחקים בפריפריה, בהם הדבר לא היה יכול עד היום. למכשירים האוטומטיים המרוחקים עלויות תפעול גבוהות יותר, בשל הרוחק ההקושי בשינוי המזומנים ובתפעול המכשירים), או מושם שהזכיר מוצב באתר שאינו מקבל את השירות השוטף מסניף בנק צמוד. במקרים כאלה עדיף לאפשר גביית עמלת מעט גבוהה יותר, מאשר שירות משיכת המזומנים ימשיך להיות לא זמין לציבור." (חווזר מטעם הפיקוח על הבנקים מיום 14.12.2005, נספח 3 לכתב התשובה של בנק הפעלים, נספח 3 לתיק המוצגים מטעם המבקשים).

36. מטרת זו של פרישה גיאוגרפית מרחיבה ומtran תמורץ לבנים להמשיך ולהפעיל מכשירים מרוחקים באה ידי ביוטו גם בהוראת ניהול בנקאי תקון מס' 442 מיום 18.12.2005 בគורת "משיכת מזומנים מכשירי בנק אוטומטיים". שם נכתב כי "השירות של משיכת מזומנים חוני לציבור, וכן עליו להיות זמין בכל עת ונגיש בפרישה גיאוגרפית מתאימה". כן נקבע שם, כי כדי שהמערכת הבנקאית תוכל להתחרות עם גורמים חזק בנקאים הנותנים לשירות של משיכת מזומנים, מוסר הפיקוח על מחיר השירות של משיכת מזומנים שניתן למרחק של חמיש מאות מטרים או יותר מכוון הסניף (הוראת ניהול בנקאי תקון מס' 442 צורפה כנספה 8 לsicomim שהוגשו מטעם בנק לאומי ודייסקונט לבית המשפט קמא, נספה 14 לתיק המוצגים מטעם המבקשים).

37. צוין כבר עתה כי לשיטת הבנקים הגדרת פועלות משיכת מזומנים כפעולה בסיסית עליה ניתן היה לחיב בעמלה של 1.21 ש"ח התיחסה למtan השירות שניתן על ידי הבנק המנפיק במסגרתו מנוהל החשבון. עוד לשיטות כבר מיום תחילת צו השרות הפיקוח על עמלה ממושך מרוחק ובודאי לאור תכילת צו הפיקוח, ניתן היה לגבות עמלה נוספת בגין הפעלה של המכשיר המרוחק על ידי הבנק המפעיל.

38. בשנת 2007, תוקן כפי שתואר בראשית מסמך זה חוק הבנקאות ונוסף פרק ב'ב, במסגרתו הוסף, כאמור, סעיף 9ט(א) לחוק המשמיך את נגיד בנק ישראל להתקין כללים בהם יקבע תעריפון הכלול רשות השירותים עבורם ראשיאו לגבות עמלות מלוקחותיו. בהתאם לסמכוותו התקין הנגיד את כללי הבנקאות, אשר נכנסו לתוקף ביום 1.7.2008, כאשר בתוספת הראשונה לכללים אלו נקבע נוסח התעריפון המלא המגדיר את השירותים בגיןיהם ניתן לחיב בעמלה.

39. ביום 24.8.2017 תוקנו כללי הבנקאות על ידי נגיד בנק ישראל ונקבעו בחוק ההגדרות המבניות בין מכשיר מרוחק, מכשיר חדש ומכשיר סמוך כפי שהובאו לעיל. כן תוקנה הערת השולטים כך שהוסף החלק המתיחס למשיכה מסווג מכשירים שונים, וכך ניתנה התיחסות 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 ההסביר לטיפות תיקון כללי הבנקאות (שירות לקוחות) (עמלה), התשס"ח-2008 מיום 29.3.2017. נאמר בסעיף 2:

"משיכת מזומנים באמצעות ערוץ ישיר בלבד – בהתאם להוראות המכויות כוים, עברו משיכת מזומנים מכשיר אוטומטי המרוחק מעל 500 מטר מסניף בנק, הבנק הראשי לגבות מכלל המשמשים במכשיר, עמלת משיכה מכשיר מרוחק, הגבהה יותר מטורף עמלת ערוץ ישיר (השירות מופיע בחלק מס' 9 בתעריפון המלא). לנוכח תהליכי התהיילות וצמצום הסניפים המתרחש במערכת הבנקאית, הפיקוח על הבנקים מבקש לעורך שניי במדיניות גביה המשיכה ממושכים אוטומטיים, ולקבוע ככל יכולתו כספר באמצעות כרטיס החיבור הבנקאי שלו, מכל מכשיר אוטומטי של הבנק שלו, בין אם מרוחק או צמוד לסניף, בעלות פעולה של ערוץ ישיר (-5.1� במקצת, או במוגרת שירותים המסלולים). כמו כן, ככל לקוחות הבנקים יוכל למשוך מזומנים, בעלות של פעולה בערוץ ישיר או במסגרת שירותים המסלולים, מכל המכשירים הצמודים לסניף בנק כלשהו." (רי' דברי ההסביר לטיפות תיקון כללי הבנקאות (שירות לקוחות) (עמלה), התשס"ח-2008 מיום 29.3.2017 אשר צורפו כנספה, ההדשה אינה במקורה, הח'ב').

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, החלטו להוראות שפועלות משיכת מזומנים על ידי לקוחות מכשיר של הבנק בו הוא מנוהל את חשבונו, תחשב לפעולה בערוץ ישיר (שבגינה העמלה מופחתת) גם במידה ומדובר במכשיר מרוחק שאינו מוצב בסניף". (נספה 9 לכתב התשובה

של בנק הפעלים אשר צורף כנספה 3 לתיק המוצגים של המבקשים).

42. ככליתו של התקיק בקשר להיבט זה הייתה הניתן עם צרכנים אשר מושכים כסף ממושך מרוחק המופעל על ידי הבנק בו הרטיס 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 שככל מקרה בו אדם מושך מזומנים במכשיר אוטומטי של הבנק בו מתנהל חשבונו, בין אם צמוד או מרוחק, תיגבה ממנו עמלת ערו' ישירותה עמלה בשיעור מופחת.

43. עם זאת, מנוסח התקיק ומהתכליות העומדת בבסיסו, כאמור, לא הייתה כוונה לשולגビית עמלת שירותים מיוחדים לצד עמלת פולה בערו' ישיר במצבים בהם משתמש הלוקה בכספי מרוחק המופעל על ידי בנק אחר שאינו הבנק בו מתנהל חשבונו ובו הנפיק את הרטיסו.

ההיסטוריה החקיקתית – חוק הבנקאות

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

45. מהדיוונים שהתקיימו עולה כי המחוקק ביקש למנוע גביית כפלعمالות. אך גם בדוגמאות שהובאו בישיבות השונות התייחסות הייתה לגביית כפלعمالות בגין שירות שניית על ידי אותו תאגיד בנקאי. ובכל מקרה, בסעיף שנחקק בסופו של דבר אין שלילה של האפשרות לגביית כפלعمالות במידה וכך אישר הנגיד "אם סבר כי קיימות נסיבות המצדיקות גביה כאמור". זאת כמובן מבלי לשול את החובה, לפי סעיף 9ט(ד) לחוק כי העמלות יוצגו בדרך הוגנת ומובנת "במטרה להבטיח את יכולת הלוקות להשוות את העלות..."²⁸⁰.

כללי פרשנות דבר חקיקה

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

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

47. כפי שפורט לעיל, כל אחד מהצדדים להליך נסמך על פרשנות אחרת של התעריפון המלא ושל הערת השולאים הנדונה. לפי פרשנות המשיבים בכל אחד מהמקרים יכולה להגבות רק עמליה אחת בגין פעולה של משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי, בגיןה רק בנק אחד יכול לגבות עמליה, בין אם היא עמלת פעולה בעורך ישר ובין אם היא עמלת שירותים מיוחדים. לפיכך, במקרה הרביעי, בו מעורבים שני בנקים שונים, רק הבנק המפעיל את המזכיר הוא רשאי לחיבב בעמליה – עמלת שירותים מיוחדים, והבנק המנפיק שמנוהל את החשבוןشمמנו נMSCO המזומנים אינם רשאי לחיבב בעמליה כשל希. המשמעות "מחיר שונה" בחלק השני של הערת השולאים, לפי עמדת פרשנית זאת, אינה עמליה נוספת אלא עמליה חלופית, היא "עמלת שירותים מיוחדים" שנקבעה בחלק 9 של התעריפון. לפי הפרשנות בה אוחזים הבנקים, במקרה הנדונו כל אחד מהבנקים רשאי לגבות עמלת אחת בגין משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי – עמלת פעולה בעורך ישר או עמלת שירותים מיוחדים. יתר על כן, בנק רשאי לגבות את העמלת הגבוהה יותר – עמלת שירותים מיוחדים – רק במקרה אחד, הוא במקרה שלפנינו, וזאת כאשר הוא הבנק המפעיל את המזכיר המרוחקشمמנו נMSCO בידי מי שחשבונו אינם מנוהל עצמם. במצב הרביעי, בו מעורבים שני בנקים שונים, הנק המנפיק שמנוהל את החשבוןشمמנו נMSCO המזומנים רשאי לגבות עמלת פעולה בעורך ישר והבנק המפעיל רשאי לגבות עמלת שירותים מיוחדים. המשמעות "מחיר שונה" בחלק השני של הערת השולאים, מתייחס, לשיטותם, לעמליה מסווג שונה, שכן במקרה זה הבנק המפעיל אינו גובה עמליה הקשורה לניהול חשבון עובר ושב, שבו עוסק חלק 1 לתעריפון המלא, אלא עמליה הקשורה לשירות תפעול המזכיר האוטומטי המרוחק,شمמנו נהנה מי שאינו ל��ו של הבנק מפעיל המזכיר, והמוסדרת במקרה בחלק 9 של התעריפון המלא. פרשנות זאת מתבססת גם על כך שמדובר בהעתה השולאים נעשה שימוש בלשון "הידעוע", כלומר מדובר על "התאגיד הבנקאי" (ולא על "התאגיד בנקאי") ומכאן שהעתה השולאים בקשר להסדיר את העמלות שככל אחד מהתאגידים הבנקאים רשאי לגבות במקרה של משיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי, וכן להבטיח כי ככל אחד מהמקרים הוא עצמו יגבה רק עמליה אחת. גם מבנה התעריפון המלא תומך, לשיטת הבנקים, בפרשנות זאת, שכן במסגרת נקבע בשני חלים שונאים את העמלות שככל תאגיד בנקאי רשאי לגבות ובгинאיו שירותי; אין הוא שולל את המצב החרג שבו ל��ו יכול להיות מחויב על ידי שני בנקים שונים עבור שירות שונה שככל אחד מהם נוטן במסגרת הפעולה למשיכת מזומנים ממזכיר אוטומטי שמובוצעת על ידי הלוקוח.

48. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי לשון התעריפון המלא על כל חלקיו, לרבות הערת השולאים הנדונה, סובלת את שתי הפרשניות שהוצעו לעיל. ההכרעה בין שתי הפרשניות נעוצה אפוא בתכלייתו של התקון החקיקתי אשר פורט בהרחבה לעיל ובנסיבות התקנתו. התקון שערך בנק ישראל בכללי העמלות בשנת 2017, כפי שפורט לעיל, נועד לעודד בנקים להציב מכנים אוטומטיים מרוחקים לרוחות הציבור הרחב על רקע מגמה של סגירת סניפים על-ידי חלק מהבנקים. זאת, מוביל לשנות את המדיניות שנהגה ערבית התקון בנוגע למכירים מרוחקים. הינו,

עדוד הצבת מכשירים כאמור באמצעות מתן תמרץ כלכלי בדמות עמלה ייועדית נוספת עבור השירות המינוחד, שהינו הפעלת מכשיר מרווח, אשר נועדה לאזן את העליות והסיכון הכרוכים בהפעלת מכשיר מסווג זה, שאינו סמוך לסניף הבנק.

49. זאת ועוד, במסגרת התקון האמור גם לא הייתה כוונה למנוע מהבנק שמנהן את חשבו הלוקו להמשיך לגבות עמלה עבור פעולות משיכת המזומנים מחשבונו, כפי שהיה רשאי לעשות קודם לתקון גם במקרה של מכשיר ממוחק מרוחק המופעל על-ידי בנק אחר, אלא רק להבטיח הצבת מכשירים אוטומטיים מרוחקים, בין מכשירים נדרשים לאחר סגירת סניפים ובין מכשירים מרוחקים אחרים כפי שהיא ערב התקון. וiodגש כי לא רק שאין מדובר בכפל عملות של אותו בנק אלא בעמלות עבור שירותים שונים שונים שני בנקים שונים. ממילא, אף אם היה מדובר בכפל عملות, כי אז תמרוץ הבנקים לפרוס מכשירים מרוחקים בהקדם נופלת בגין נסיבות המצדיקות גביה כאמור בהתאם לחציג שנקבע החוק.

50. לגישת היוזץ המשפטי לממשלה, שיקול רלוונטי נוסף הוא שלפי תפיסת בנק ישראל ניתן לגבות במצב הרביעי, הנדון בעניינו, שתי עמלות, הן על ידי הבנק שמנהן את חשבונו של הלוקו והן על ידי הבנק המפעיל את המכשיר האוטומטי המרווח. לעומת אשר שוקפה לאורך השנים, בין היתר, במסגרת פעילות האכיפה של הפיקוח על הבנקים בסוגיות מתחום ה גילוי הנאות בדבר עלות שירותים משיכת מזומנים המופיע על גבי המכשירים האוטומטיים.

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

52. לסיום, עמדת היוזץ המשפטי לממשלה היא כי במקרה של משיכת מזומנים ממCHIP מרוחק המופעל על-ידי בנק שונה מהבנק המנפק, כל אחד מהבנקים, הבנק המפעיל והבנק המנפק, רשאי בהתאם לכללים לגביות עמלה אחת. עם זאת, לנוכח חלוף הזמן סבור היוזץ 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 תיקונים.