

## הגדלת שקיפות בהגנת הצרכן- מבצעים ונגישות

### מוגש עבור ח"כ אושר שקלים

#### תוכן עניינים

1. מבוא .....	1
2. תקציר מנהלים .....	2
3. סקירה נורמטיבית- חקיקה .....	4
4. סקירה נורמטיבית- פסיקה .....	7
5. סקירה ספרותית .....	13
6. סקירה משווה .....	18
7. סיכום ביניים .....	21
8. המלצות .....	22
9. סיכום .....	27

## 1. מבוא

העלייה המתמדת ברכישה הקמעונאית של מוצרים ושירותים, המלווה לתרבות הצריכה המזוהה עם העשורים האחרונים, מגבירה את חשיבותו של תחום הגנת הצרכן בישראל. עקרון הגנת הצרכן נעוץ בשמירה על זכויות הצרכן לבצע רכישה מודעת ומושכלת, תוך קבלת כל המידע הרלוונטי. חוק הגנת הצרכן נועד להגן על זכויות הצרכנים, להבטיח את קיומו של סחר הוגן, למנוע הטעיה וניצול מצוקה של צרכנים בידי עוסקים ולהבטיח קנייה בטוחה. הרשות להגנת הצרכן, אשר הוקמה מכוח החוק, אמונה על אכיפת החקיקה הצרכנית וטיפול בפניות הציבור.

תופעות דוגמת העלאת מחירים סמויה וחוסר שקיפות הנוגע למחיר המוצר, קיימות בשוק הישראלי ומדווחות לא פעם לרשות להגנת הצרכן. תופעות אלו פוגעות בצרכן הסטנדרטי, לעיתים אף ללא ידיעתו, גורמות לו לשלם סכומי כסף גבוהים ומונעות ממנו לבצע השוואת מחירים לצורך ביצוע רכישה מושכלת.

## 2. תקציר מנהלים

### א. סקירת החקיקה:

החוק להגנת הצרכן,<sup>1</sup> הוא החוק העיקרי שמסדיר ועוסק ביחסים שבין עסקים לצרכנים. מטרתו להתוות "כללי משחק" ברורים והוגנים בשוק הישראלי, באמצעותם יוכל הצרכן הסטנדרטי לבצע רכישות מודעות ומושכלות. החוק והתקנות הרלוונטיות מתעדכנות באופן תדיר, זאת בהתאם לשינויים התכופים בעולם הצרכנות. החוק מסדיר סוגיות דוגמת סימון מוצרים,<sup>2</sup> צורה ואופן הצגת המחירים ותנאי המבצעים,<sup>3</sup> ביטול עסקה ועוד.<sup>4</sup> הרשות להגנת הצרכן, הוקמה מכוח החוק,<sup>5</sup> ואמונה על פיקוח ואכיפת החוק, וטיפול בפניות הנוגעות להפרת החוק.<sup>6</sup>

### ב. סקירת הפסיקה:

בית המשפט העליון הכיר לא פעם בחשיבות חוק הגנת הצרכן, ובחשיבות צמצום פערי הכוחות וחוסר השוויון בין הצרכן והעוסק.<sup>7</sup> מסקירת פסקי הדין העוסקים בסוגיות הגנת הצרכן, ניתן לראות כי בעלי עסקים רבים בוחרים לנקוט בפרקטיקות אשר נועדו להטעות את הצרכן ושאינן תואמות את החוק.

שתי תופעות רווחות בהן תתמקד הסקירה, הינן העלאת מחירים סמויה והצגת מחיר. כחלק מתופעת העלאת המחירים הסמויה, העוסק מפרסם שהוא יוצא ל"מבצע"/"מכירה מיוחדת",

<sup>1</sup> חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

<sup>2</sup> ס"ב 17 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>3</sup> ס"ב 15 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>4</sup> ס"ב 14 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>5</sup> ס"ב 19 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>6</sup> ס"ב 20 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>7</sup> דנ"א 5712/01 ברזני נ' בזק, חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, נז(6) 385 פס' 2 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן (2003). (להלן: ברזני נ' בזק).

משמע מכירה מוזלת של טובין מסוימים. אולם טרם פרסום המבצע, מעלה העוסק את מחיר המוצר, למחיר גבוה משהיה בעת המכירה הרגילה, כך שהמחיר לאחר ההנחה למעשה אינו מחיר מוזל. הפסיקה מכירה בפרקטיקה זו כפרקטיקה מטעה, המציגה מצג שווא לצרכן, ולרוב מקבלת את עמדת התובע. התופעה השנייה מתבטאת בסימון לקוי או חסר של מחיר המוצר או תנאי המבצע. במקרים אלו, הפסיקה הכירה בחשיבות הצגת המחיר הכולל לידי הצרכן, מבלי לאלצו לערוך חישובים נוספים, באופן שיאפשר לו לבצע רכישה מודעת ומושכלת.

כמו כן בוצעה סקירה של פסקי דין המדגימים הטלת קנסות בגין הפרה של הוראות חוק והפעלת זרוע האכיפה הפלילית.

### ג. סקירת השוואתית:

סקירה משווה של מדינות שונות בעולם מעלה כי ישנם כמה וכמה פתרונות רגולטורים ומקומיים, אשר שומרים על הצרכן מפני הטעיה ומפני ניצול של פערי המידע והכוחות. בהודו, הוקמו "ערכאות" הנפרדות ממערכת המשפט הרגילה – פורומים מחוזיים לשוב סכסוכים בין צרכנים ועסקים.<sup>8</sup> האיחוד האירופי עיגן את זכויות הצרכנים ברמה החוקתית. יחד עם החוקים המדינתיים, האיחוד האירופי מספק לצרכן רשת הגנה משפטית רחבה.<sup>9</sup> אכיפת דיני הצרכנות באיחוד האירופי מבוצעת בצורה קפדנית, גם כלפי תאגידי ענק. בברזיל, בשונה מנטלי ההוכחה הנהוגים במשפט האזרחי, נטל ההוכחה על הטוען לפגיעה בצרכן מתהפך ומוטל על הספק.<sup>10</sup> באוסטרליה, ניתן לראות שאכיפת החוק איתנה וכי במקרים של הפרות מוטלים עיצומים גבוהים מאוד על העסק המפר.<sup>11</sup>

### ד. סקירה ספרותית:

העת המודרנית הביאה איתה שינוי מהותי בהרגלי הצריכה של הפרט בשל השפע הרב של המוצרים שניתן היה לייצר, תרבות הצריכה שהחלה להתפתח, ותרומה של האחרונה לכלכלה. שינויים אלו, הביאו איתם סוג חדש של יחסים - יצרן וצרכן, וסוגיות מורכבות אשר עולות מיחסים אלו. ניתן למצוא הצדקות שונות להתערבות המדינה באוטונומיה של הספקים והצרכנים, וביניהן פערי הכוחות בין העוסק ללקוח, ומגבלות כלכליות ופסיכולוגיות אשר מונעות מאזרחים רבים לממש את זכויותיהם המשפטיות. ישנן מספר תאוריות וגישות אידאולוגיות הנוגעות לדיני הצרכנות, כאשר כל אחת מחזיקה בתפיסות והנחות שונות בנוגע לטיב היחסים בין הצרכן והעוסק. דגש רב מאוד בספרות ניתן להתמודדות עם סוגיית הטעיה,<sup>12</sup> ומהי רמת ההסתמכות שהצרכן צריך להוכיח כדי שיהיה זכאי לפיצויים. ישנה ביקורת על תפיסה זו המחייבת הוכחת הסתמכות, והצעה לפיה יש להרחיב את עילת הטעיה בתובענות ייצוגיות באופן שלא יחייב הוכחה שכזו.

<sup>8</sup> National Consumer Disputes Redressal Commission, <https://necdc.nic.in>. (Indian Consumer Dispute Commissions : להלן).

<sup>9</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, [2012] OJ C 326/391.

<sup>10</sup> Brazilian Consumer Protection Law (Código de Defesa do Consumidor) - Law No. 8,078, of September 11, 1990, art. 6, VIII.

<sup>11</sup> Australian Competition and Consumer Commission v. Apple Inc. [2018] FCA 1439.

<sup>12</sup> יובל פרוקצ'יה אלון קלמנט, "הסתמכות, קשר סיבתי וזק בתובענות ייצוגיות בגין הטעיה צרכנית" עיוני משפט 7 (2014). (להלן: "פרוקצ'יה וקלמנט").

סקירה של הנתונים שהוצגו בדו"ח מבקר המדינה,<sup>13</sup> העוסק בסוגיות הגנת הצרכן, מעלה כי אכיפת החוק ע"י הרשות לא מבוצעת בצורה אופטימלית. כמו כן, צרכנים רבים אינם מודעים לזכויותיהם הצרכניות ולתפקיד של הרשות להגנת הצרכן. בקרב אלה שכן מכירים את הרשות להגנת הצרכן נדמה שאמון הציבור בה נמוך עד מאוד.

#### ה. המלצות:

סוגיית הגנת הצרכן הינה סוגייה רחבת ידיים. אנו נמליץ להתמקד במספר בעיות בולטות אשר ממשיכות להגביל ולשמר את פערי הכוחות בין הצרכן לעסק. הבעיה העיקרית היא בעיית האכיפה. על אף החקיקה הענפה והמתקדמת בתחום, המטילה מגבלות רבות על עסקים, אכיפה לקויה של התחום תמשיך ותשמר את המצב הקיים. בפרק המלצות, נציע להרחיב את סמכויות המפקח ברשות להגנת הצרכן, באופן שיכונן ערכאה נפרדת, ייחודית ומקצועית לטיפול בסכסוכים בין צרכן ועוסק.

כחלק משיפור פעולות האכיפה, נציע לשפר את מנגנון הטלת הקנסות, באופן שיהיה משמעותי יותר עבור העסק, ויהפוך את ההפרה לבלתי משתלמת.

באשר לבעיות העלאת המחירים הסמויה והצגת המחירים, נציע לבצע תיקון חקיקה אשר יחייב את העסק לא להעלות את מחיר המוצר בטרם המכירה המיוחדת למשך 30 ימים. כמו כן, יחויב העוסק לציין את התאריך האחרון שבו המחיר השתנה, באופן שישקף לצרכן את היסטורית העלאת המחירים, ותאפשר לצרכן לזהות הפרות של החוק.

בנוסף, נציע להקל על הצרכן באמצעות הרחבת עילת ההטעיה הצרכנית בתובענות ייצוגיות, כך שעל הצרכן לא יוטל הנטל להוכיח הסתמכות על המצג המטעה.

לבסוף, נציע להגביר את מודעות הצרכנים לחקיקה אשר נועדה להגן על זכויותיהם, ולחייב את בתי העסק להציג במקום נגיש ונראה לעין סעיפי חקיקה רלוונטיים. כמו כן, יהיה על עסקים לפרסם כיצד ניתן להגיש תלונות ופניות לרשות להגנת הצרכן.

### 3. סקירה נורמטיבית- חקיקה

**החוק להגנת הצרכן,**<sup>14</sup> הוא החוק העיקרי שעוסק ביחסים שבין בתי עסק "קלאסיים" (חנויות, מרכולים, בתי קולנוע וכדומה) לבין צרכן שאינו ספק או יצרן. החוק מטיל על בעלי העסקים חובת גילוי וכן אוסר על הטעיית הצרכן ועל ניצול מצוקותיו וחולשתו. החוק לא חל על חברות ביטוח ועל בנקים ומשכך נוספים אליו גם חוקים כגון חוק הבנקאות,<sup>15</sup> חוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים,<sup>16</sup>

<sup>13</sup> דו"ח המבקר (נובמבר 2022) – סוגיות בהגנה על הצרכן, עמ' 907. (להלן: דו"ח המבקר).

<sup>14</sup> שם, לעיל הי"ש 1.

<sup>15</sup> חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

<sup>16</sup> חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

חוק כרטיסי חיוב וכדומה.<sup>17</sup> אלה עוסקים גם בהגנת הצרכן אך הם פחות רלוונטיים לאינטראקציות היומיומיות של האזרח הממוצע.

מכוח החוק להגנת הצרכן שר הכלכלה יכול להתקין תקנות הקשורות בהגנה על הצרכן וברשות להגנת הצרכן. **לאורך השנים נעשו יותר מ-60 תיקונים לחוק ונדמה שהחקיקה והתקנות מתעדכנות מעת לעת בתדירות סבירה אשר הולמת (במידה סבירה) את השינויים התכופים בעולם הצרכנות.**

דוגמאות לסוגיות שהוסדרו מכוח חוק זה הן סימון מוצרים,<sup>18</sup> פרסומות ודרכי שיווק לקטינים,<sup>19</sup> פרטי חוזה הלוואה שאינה בנקאית,<sup>20</sup> גודל האותיות בחוזה אחיד ובתנאי הכלול במידע אחר המיועד לצרכן,<sup>21</sup> עילות לביטול עסקה,<sup>22</sup> חישוב שיעור ריבית שנתי,<sup>23</sup> גילוי פרטים מהותיים לגבי נכס בידי נותן שירות,<sup>24</sup> מענה טלפוני תוך 6 דקות (בשירותים חיוניים),<sup>25</sup> איסור מניעת הכנסת מזון ושתייה (שזכה לכינוי "חוק הפופקורן"),<sup>26</sup> ועוד.

המחוקק קבע מספר חוקים אשר מגבילים את בעלי העסקים וזאת בכדי לדאוג לכללי משחק הוגנים וראויים אל מול הצרכן. לדוגמה: סעיף 17 לחוק הגנת הצרכן קובע כללים ברורים להצגת מחיר הטובין, באופן שיהיה נגיש וברור לצרכן.<sup>27</sup> הצגת כל הפרטים והמידע הרלוונטי לצרכן נועדה למנוע ניצול לרעה של מעמדו החלש של הצרכן, לחזק את האוטונומיה האישית שלו ואת יכולתו לבחור בחירה מושכלת במוצר ובשירות. בדרך זו ניתן להחזיר לצרכן את אשר נגבה ממנו שלא כדין ולהפוך גבייה כזו לא רק לבלתי ראויה אלא גם לבלתי משתלמת.<sup>28</sup> סעיף 15 לחוק הגנת הצרכן, עוסק בהגבלות על "מכירה מיוחדת", או בשמה השני מכירת "מבצע". החוק מגדיר תנאים לפיהם יש להציג באופן ברור ומובן את מחיר הטובין לפני ואחרי המבצע, מהם הטובין שמשותפים במבצע וכמות המלאי המשתתפת במבצע. זאת במטרה לשקף ללקוח את הפרטים הרלוונטיים הדרושים לקבלת החלטה בדבר רכישה.

**הרשות להגנת הצרכן**, הוקמה מכוח החוק להגנת הצרכן.<sup>29</sup> החוק מונה את תפקידי הרשות, וביניהם פיקוח על ביצוע החוק, חקירת מקרים בהם עולה חשד לביצוע עבירה לפי חוק זה, נקיטת הליכי אכיפה מנהלית, טיפול בתלונות ועוד.<sup>30</sup> הרשות מחזיקה במספר כלי אכיפה מנהליים: הטלת עיצומים כספיים בגין הפרות שונות של החוק,<sup>31</sup> מתן התראות מנהליות במקרים של הפרות,<sup>32</sup> הגשת

<sup>17</sup> חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986.

<sup>18</sup> צו הגנת הצרכן (סימון טובין), התשמ"ג-1983.

<sup>19</sup> ס'7א לחוק הגנת הצרכן.

<sup>20</sup> תקנות הגנת הצרכן (פרטי חוזה הלוואה שאינה הלוואה בנקאית), התש"ן-1989.

<sup>21</sup> תקנות הגנת הצרכן (האותיות בחוזה אחיד ובתנאי הכלול במידע אחר המיועד לצרכן), התשנ"ה-1995.

<sup>22</sup> תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א-2010.

<sup>23</sup> תקנות הגנת הצרכן (חישוב שיעור ריבית שנתי), התשמ"ד-1983.

<sup>24</sup> תקנות הגנת הצרכן (גילוי פרט מהותי לגבי נכס בידי נותן שירות), התשנ"ג-1993.

<sup>25</sup> ס'18(ב) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>26</sup> ס'3(ב)(10) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>27</sup> ס'17 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>28</sup> ברזני נ' בזק, לעיל ה"ש 7.

<sup>29</sup> ס'19א לחוק הגנת הצרכן.

<sup>30</sup> ס'20א לחוק הגנת הצרכן.

<sup>31</sup> ס'22ג(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>32</sup> ס'22ג לחוק הגנת הצרכן.

כתבי התחייבות למניעה מהפרות חלף עיצום כספי,<sup>33</sup> צו מנהלי המורה על איסור שימוש בטובין שלגביהם בוצעה הפרה,<sup>34</sup> והפסקה ומניעה של הפעלת השפעה בלתי הוגנת.<sup>35</sup>

הדין הישראלי קובע **עוולות נזיקיות** שבגינן ניתן לגבות פיצויים מהעוסק על הפרות של החוק. בהקשר זה, סעיף 31א(א) לחוק הגנת הצרכן מאפשר פיצויים בסך שלא עולה על 10,000 ש"ח לכל הפרה ללא הוכחת נזק.<sup>36</sup> סעיף 31א(ג)(1) מאפשר לבית המשפט לפסוק פיצויים של 50,000 ש"ח במידה ומצא כי ההפרה היא הפרה חוזרת – קרי, נעשתה עבירה על אחד מהסעיפים של סעיף 31א(א) תוך שנתיים מעבירה קודמת על אותו סעיף;<sup>37</sup> או נמשכת – קרי, התקבל צו בית משפט להפסיק את ההפרה וההפרה נמשכה למרות הצו; או בחלופות הבאות – ביצוע בנסיבות מחמירות – כלומר, כאשר מדובר בהפרה כלפי מספר רב של צרכנים,<sup>38</sup> ביצוע המעשה גרם לנזק חמור במיוחד,<sup>39</sup> עובר העבירה הפיק רווחים או טובות הנאה גדולים במיוחד,<sup>40</sup> העבירה נעשתה כלפי חסרי ישע, קשישים, קטינים או כלפי אוכלוסיות מוחלשות,<sup>41</sup> או שהעבירה נעשתה תוך אמירת דברי שקר.<sup>42</sup>

בנוסף, ניתן לנקוט בהליכים מנהליים נגד העוברים על החוק להגנת הצרכן. עיצום כספי מוטל על העסק תוך הבחנה בין עוסק שהוא תאגיד לבין עוסק שאינו תאגיד. במידה והעוסק הוא תאגיד, לרשות מותר להטיל עליו עיצומים בסך 22,530 ש"ח בלבד. ואילו אם העוסק אינו תאגיד אזי מדובר על סכום של 7,170 ש"ח בלבד (כל זאת אלא אם כן מדובר בהפרות חוזרות, בהן ניתן לגבות קנסות גבוהים יותר ביחס לכמות הפרות).<sup>43</sup> כמו כן, ישנה אפשרות לגבות קנסות בסכום של 46,080 ש"ח לתאגיד ו-25,610 ש"ח למי שאינו תאגיד, בין השאר, בהקשר של הטעיית הצרכן והפעלת "השפעה בלתי הוגנת".<sup>44</sup> כאמור, גם סכומים אלה יכולים להיגבות מספר פעמים באופן שמצטבר לסכומים סופיים גבוהים יותר. סעיף 22 קובע כי יש למסור הודעה למפר על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי.<sup>45</sup> המפר רשאי לטעון את טענותיו בכתב או בעל פה לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי בתוך 45 יום ממסירת ההודעה על העיצום הכספי.<sup>46</sup>

לצד כלי האכיפה המנהליים, החוק מסמיך גם בנסיבות חריגות שימוש גם **בכלי אכיפה פליליים**. סעיף 23א(א),<sup>47</sup> מאפשר הטלת מאסר של שנה או קנס בסך של פי שבעה מן האמור בסעיף 61א(2)

<sup>33</sup> ס' 22טו לחוק הגנת הצרכן.

<sup>34</sup> ס' 21ב לחוק הגנת הצרכן.

<sup>35</sup> ס' 21ג לחוק הגנת הצרכן.

<sup>36</sup> ס' 31א(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>37</sup> ס' 31א(ג)(1) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>38</sup> ס' 23א(ב)(1) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>39</sup> ס' 23א(ב)(2) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>40</sup> ס' 23א(ב)(3) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>41</sup> ס' 23א(ב)(4) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>42</sup> ס' 23א(ב)(5) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>43</sup> ס' 22א(ג) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>44</sup> ס' 22א(ג)(ב) לחוק הגנת הצרכן; השפעה בלתי הוגנת, כאמור בס' 3 לחוק הגנת הצרכן: דבר העלול לפגוע ביכולתו של צרכן לקבל החלטה האם להתקשר בעסקה או אם לאו, באופן שיש בו שלילית חופש ההתקשרות או פגיעה מהותית בו, במעשה או במחדל.

<sup>45</sup> ס' 22ה לחוק הגנת הצרכן.

<sup>46</sup> ס' 22ו לחוק הגנת הצרכן.

<sup>47</sup> ס' 23א(א) לחוק הגנת הצרכן.

לחוק העונשין (כלומר 204,400 ש"ח בסך הכל),<sup>48</sup> על עבירות כגון: הטעיה, הפעלת השפעה בלתי הוגנת, פרסום פרסומת מטעה, פרסום פרסומות המכוונות לקטינים שלא כדין והפרת צו מנהלי. כמו כן, ישנן עבירות נוספות שבגינן ניתן להטיל עונש של קנס לפי סעיף 61(א)(2),<sup>49</sup> בסכומים נמוכים יותר. במקרה של הפרה של הוראות סעיף 23(א),<sup>50</sup> בנסיבות מחמירות כאמור לעיל ניתן להטיל עונש של עד 3 שנות מאסר או להטיל קנס בסך פי 20 מהאמור בסעיף 61(א)(4),<sup>51</sup> לחוק העונשין (כלומר 4,520,000 ש"ח בסך הכל). ההליך פלילי מופעל כנגד נושא המשרה או הבעלים באופן אישי, במטרה להגביר את יכולת ההרתעה.

נכון ליום כתיבת מסמך זה, עומדות בכנסת לדיון מוקדם 88 הצעות חקיקה בנושא הגנת הצרכן. הצעה נוספת בנושא ביטול עסקה באופן טלפוני נמצאת בהכנה לוועדה לקראת קריאה ראשונה.<sup>52</sup> כמו כן, הצעה בהקשר של סימון תוצרת חקלאית שאינה ארוזה עומדת לפני דיון במליאה בקריאה שנייה ושלישית.<sup>53</sup> הצעת חוק שמטרתה להנגיש חשבונות תשלום של נותני שירותים חיוניים (גז, חשמל וכדומה) לדוברי שפות שאינן עברית, הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם וטרם התקדמה.

54.

#### 4. סקירה נורמטיבית- פסיקה

בית המשפט העליון הכיר לא אחת בחשיבותו של חוק הגנת הצרכן. **להסדרת היחסים בין העוסק לצרכן ולקביעת כללי משחק הוגנים** יוחסו תכליות ומטרות רבות, בין היתר כפי שעולה מדברי שופטת בית המשפט העליון שטרסברג-כהן: "הגנה על הצרכן מפני העוסק, בעל המעמד הכלכלי העדיף, וצמצום פערי הכוחות וחוסר השוויון בעמדות המיקוח של הצדדים".<sup>55</sup>

#### סקירת המצב הפסיקטי הקיים

בישראל, התובענות העוסקות בחוק הגנת הצרכן מגיעות לפתחו של בית המשפט באמצעות אחד משלושה גורמים: הצרכן – והוא הפונה העיקרי והשכיח ביותר, העוסק (בעל עסק), או הרשות להגנת הצרכן. במקרה הראשון, בו **צרכן** פונה לבית המשפט, במרבית המקרים באמצעות תובענה ייצוגית, בכוונתו להצביע על התנהלות של עוסק האסורה על פי החוק,<sup>56</sup> שגרמה לו נזק ממוני או שאינו ממוני ובכוונתו לדרוש פיצוי בגין אותו הנזק. במקרה השני, בו **עוסק** פונה לבית המשפט, הפניה מתבצעת מאחר ששמורה לו הזכות לערער על אכיפה מנהלית שהוטלה עליו על ידי הרשות להגנת הצרכן.<sup>57</sup> כחלק מהכלים הנתונים לרשות להגנת הצרכן, יש בסמכותה לערוך ביקורות לבתי

<sup>48</sup> סי' 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

<sup>49</sup> ש.ם.

<sup>50</sup> סי' 23(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>51</sup> סי' 61(א)(4) לחוק העונשין.

<sup>52</sup> הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון - שלוחה טלפונית ייעודית לביטול עסקה), התשפ"ג-2023.

<sup>53</sup> הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 65) (סימון תוצרת חקלאית שאינה ארוזה מראש), התשפ"ב-2022.

<sup>54</sup> הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון - הנגשת הודעת תשלום לצרכנים שאינם דוברי עברית), התשפ"ג-2023.

<sup>55</sup> לעיל הי"ש 7, פס" 2 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן.

<sup>56</sup> סי' 1 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006.

<sup>57</sup> סי' 22 לחוק הגנת הצרכן.

העסק ולבחון עמידה או הפרה של הוראה חקוקה.<sup>58</sup> במידה ומצאה הרשות כי העוסק אינו עומד בהוראות החוק, רשאית להטיל עליו עיצום כספי או התראה מנהלית. המקרה השלישי, בו **רשות הגנת הצרכן** פונה לבית המשפט, אינו שכיח ומתרחש כאשר הרשות מעוניינת לערער או לבקש דיון נוסף לאחר שניתן פסק דין במקרה בו פנה עוסק כנגד החלטה שקיבלה.

### העלאת מחירים סמויה

מודל השוק החופשי והתחרות בין בתי עסק מובילים בעלי עסקים רבים להודיע "ולצאת" במבצעים והנחות על מוצרים וטובין שהם מוכרים, במטרה למשוך לקוחות ולעודד קנייה ורכישה בחנויותיהם. לא אחת, עלו מקרים בהם פעלו בעלי עסקים שונים בצורה שאינם תואמת את החוק ועלו לכדי הטעיה הצרכן,<sup>59</sup> הצגת מצג שווא ופעילות בחוסר תום לב.<sup>60</sup>

כך בפסק דין **עדן נ' סופר־פארם**,<sup>61</sup> התברר כי המשיבה הציגה מבצע במסגרתו "המוצר השני ב- שקל", מוצר שעלה במהלך המבצע 27 ש"ח, כשנרכש יחד עם מוצר אחד נוסף, הביא את עלות סל הקניות ל-28 ש"ח. עם זאת, המשיבה "שכחה" לציין כי מספר ימים טרם המבצע, המוצר הראשון תומחר ב-17 ש"ח, כך שמידת ההנחה שניתנה לצרכן אינה כפי שהוצג בפניו. לטענת הנתבעת, המחירים נקבעו על פי רצון השוק ומשתנים עקב תחרות. בית המשפט קיבל את עמדת התובע שטען כי מדובר ב"ניפוח מחירים". המשיבה ייקרה את הסחורה למחירה "הרגיל" לימים בודדים בניגוד להוראות החוק, ופעילותה עולה כדי הטעיית הצרכן בנוגע לכדאיות העסקה.<sup>62</sup> על המשיבה היה לציין את המחיר הקודם למבצע בתנאי שהיה קבוע פחות מ-21 יום ברציפות.<sup>63</sup>

דוגמה נוספת לאופן שבו בוצעה העלאת מחירים סמויה היא בעניין **מלכה נ' סופר־פארם**.<sup>64</sup> במקרה זה העסק הציג מחיר קטלוג לצד מחיר "מבצע", אולם המחיר אשר הוצג "כמחיר הרגיל" לא היה המחיר האמיתי בו נמכר המוצר ערב המכירה המיוחדת. לעיתים, המחיר האמיתי בטרם המבצע אף היה זול מהמחיר שהוצג במבצע.<sup>65</sup> לטענת המבקשת המשיבה הפרה את איסור ההטעיה כשהציגה מחיר מנופח כמחיר הקודם, וכדי למלא אחר הוראות הדין היה עליה לפרסם את המחיר האחרון שבו נמכר המוצר באמת. העניין הוסדר בפשרה, במסגרתה המשיבה התחייבה כי המחיר הרגיל יוסיף להיות זה שבו נמכר המוצר למעשה, פרק הזמן בין מחירה מיוחדת אחת לרעותה יהיה שבעה ימים לכל הפחות, וכי מכירה מיוחדת תימשך 35 ימים לכל היותר.

מקרה דומה הוא פסק הדין בעניין **סלע נ' אפריל**.<sup>66</sup> המשיבה, המשביר לצרכן, מכרה מוצרי קוסמטיקה ובישום במחיר מבצע, אך ביצעה זאת דרך קבע – המחיר של הטובין נשאר באופן תמידי במחיר מוזל. אכן לצד מחיר המבצע הופיע מחיר המקור של המוצר, אך היה זה מחיר הקטלוג של המוצר, הגבוה בעשרות אחוזים מהמחיר המומלץ והאמיתי בו נמכר המוצר. בית המשפט פסק כי

<sup>58</sup> סי' 21 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>59</sup> סי' 2 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>60</sup> סי' 12(א) לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

<sup>61</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 19048-07-14 **עדן נ' סופר פארם (ישראל) בע"מ** (2018).

<sup>62</sup> שם, בפסי' 7-8 לפסק דינה של השופטת אלמגור.

<sup>63</sup> סי' 1(16) לתקנות הגנת הצרכן (מכירות באשראי, מכירה מיוחדת ועסקה ברוכלות).

<sup>64</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 60167-01-16 **מלכה נ' סופר פארם (ישראל) בע"מ** (2016).

<sup>65</sup> שם, בפסי' 1 לפסק דינה של השופטת אלמגור.

<sup>66</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 37456-06-13 **סלע נ' אפריל רשת חנויות קוסמטיקה ובשמים בע"מ** (2016).



המשיבה הציגה מצג שווה של מבצע משמעותי אך בפועל לא כך היה. כמו כן, נקבע כי המשיבה פעלה בניגוד להוראות החוק העוסק על מחירה מיוחדת להימשך מעל 35 יום,<sup>67</sup> וכי במידה והמחיר לא התעדכן בסוף תקופה זו יש לראות במחיר "המבצע" כמחיר המעודכן והאמיתי של המוצר.

במסגרת הדיון בפסק הדין התעוררה השאלה המשפטית: מהו פרק הזמן הרציף והמינימלי שעל עוסק למכור את המוצר "במחיר רגיל" וממנו גוזר את ההנחה, וזאת בטרם ההכרזה על "מכירה מיוחדת"? בית המשפט הכיר בעובדה כי המחוקק "מילא פיו מיס" באשר לשאלה זו וקבע כי פרק זמן של 7 ימים הוא ריאלי. עם זאת, צוין בפסק הדין וברבים אחרים כי קיימת הצעת חוק שאמורה להסדיר את חוסר האחידות בחוק ולהשלים פרטים באשר למכירה מיוחדת.<sup>68</sup>

### הצגת המחיר הכולל

כחלק מהוראות חוקי הגנת הצרכן, חובה על עוסק לסמן את "המחיר הכולל" על טובין,<sup>69</sup> כלומר את המחיר הסופי של המוצר לאחר הוספת מע"מ והיטלים.<sup>70</sup> בית המשפט העליון הכיר בחובה ובחשיבות סימון המוצרים, והדגיש לאחרונה כי: "חובת סימון מחירים על מוצרים נועדה אפוא לאפשר לצרכן לדעת מה המחיר שבו נמכר המוצר בדרך כלל, בלי שיהיה עליו לערוך בירורים עם נציגי בית העסק. זאת, בין היתר, על מנת שהצרכן יוכל להשוות מחירים ולקבל החלטה מושכלת – באופן עצמאי – באיזה בית עסק, אם בכלל, לרכוש את המוצר."<sup>71</sup>

כך, בפסק דין **הר פז נ' פרשמרקט**,<sup>72</sup> נקבע כי ברשת הסופרמרקטים הוצבו שלטי מדף המיידיעים על מבצע במסגרתו ניתן לרכוש 3 בקבוקי בירה במחיר מוזל של 21 ש"ח. בחלק התחתון של השלט סומן באותיות קטנות כי המחיר אינו כולל את דמי הפיקדון על כל בקבוק. באופן זה, רק לאחר שיגיע הצרכן לקופה, הוא יגלה כי חויב ב-30 אג' נוספות לכל בקבוק, קרי סכום גבוה יותר מהמצוין בשלט. על אף טענותיה של המשיבה כי את דמי פיקדון יכול הצרכן לקבל חזרה ולכן לא מדובר בעלות אמיתית ללקוח,<sup>73</sup> בית המשפט דחה את טענתה, והדגיש כי מטרת החוק היא להימנע ממצג חלקי של המחיר, ונועד להביא לכך שעוסק יביא את מחירו הכולל של המוצר לידי הצרכנים מבלי לאלצם לערוך חישוב נוסף.<sup>74</sup>

בית המשפט דן לא אחת בחוסר הבהירות במדיניות הצגת מחירים ובהבדל הגישות של עוסקים מול גישת הרשות להגנת הצרכן. עדות לכך, אנו מוצאים בפסק דין **הרשות להגנת הצרכן נ' בילי האוס**,<sup>75</sup> בה הסתפקה הרשות בהוצאת התראה מנהלית ולא הטילה עיצום כספי בפועל. המשיבה המוכרת מוצרי ביגוד הציבה "שלט מדף" המורה על 50% הנחה. באותה עת, הרשות קיימה ביקורת לבית העסק במהלכה בדקה ומצאה כי העוסק הפר את הוראות החוק בכך שלא הציג את "המחיר הכולל"

<sup>67</sup> ס' 2 לתקנות הגנת הצרכן (כללים שונים לפרסום מכירים ושירותים), תשנ"א-1991.  
<sup>68</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 26748-11-18 **שר שלום נ' נעמה גרופ (נ.ו) בע"מ** פס' 15-14 לפסק דינה של סגנית הנשיאה צילה צפת (2021). (להלן: **שר שלום**). ; הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 54) (מכירה מיוחדת), התשע"ז-2017, ה"ח 1151.

<sup>69</sup> ס' 17 לחוק הגנת הצרכן.  
<sup>70</sup> ס' 17 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>71</sup> ע"א 6930/19 **הר פז נ' נגב קרמיקה שיווק (1982) בע"מ**, פס' 43 לפסק דינה של השופטת וילנר (2023). (להלן: **הר פז**).

<sup>72</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 24900-01-14 **הר פז נ' פרשמרקט בע"מ** (2015).

<sup>73</sup> ס' 6 לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999.

<sup>74</sup> **הר פז**, לעיל ה"ש 71, בפס' 4 לפסק דינו של השופט אלמגור.

<sup>75</sup> ע"א (מחוזי ת"א) 14597-07-18 **הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן נ' בילי האוס בע"מ** (2020).

על המוצר, על אף שהוראות החוק חלות גם במהלך מבצע. הדיון עסק בעיקרו בפרשנות הלשונית וכוונתו הסובייקטיבית של המחוקק באשר להוראות סעיפים 15 ו-17 בחוק הגנת הצרכן. העוסק טען כי במהלך מבצע, הוראות סעיף 15 (מכירה מיוחדת) לחוק רלוונטיות בלבד, ולא מוטלת עליו החובה לסמן את המחיר הסופי של המוצרים. מנגד, טענה הרשות כי סעיף 15 אינו מבודד עצמו מסעיף 17 ולכן מוטלת על העוסק החובה לציין את "המחיר הכולל" גם בעת מבצע. בית המשפט פסק כי תכלית החוק היא למנוע "התחכמות" של בעלי עסקים להציג מחירים חלקיים (לדוגמה ללא דמי הובלה או מע"מ), כמו גם למנוע מצב בו הלקוח מגיע לקופה "ויפתע לרעה" שהמחיר בפועל יקר יותר ממה שראה על המדף.<sup>76</sup> בפסיקתו קבע כי הניסיון לכפות את כוונת המחוקק גם במקרים של הוזלה אינו מתאים, שכן הצרכן לא יפתע לרעה בקופה כאשר יגלה שהמחיר נמוך יותר משראה.

בנוסף לדרישת הצגת המחיר הכולל, קיימת דרישה כי כל לקוח יוכל לקרוא את המחיר המוצג. הפסיקה דנה רבות באשר לדרישת בהירות הצגת התוויות או השלטים המודיעות לצרכן על מחיר הטובין או המבצע.<sup>77</sup> כך נקבע בפסק דין **לבדי נ' נירפארם**:<sup>78</sup> "הוראות סעיף 17 לחוק הגנת הצרכן, שמטיל חובה מפורשת על בעלי העסקים, ובכללם המשיבה, להציג את מחירי המצרכים הנמכרים על ידם במקום הנראה לעין, בספרות ברורות וקריאות, כך שאין די בעניין זה כי המשיבה תפעל להדבקות מדבקת מחיר על גבי המצרך באופן שאינו נחזה ללקוח או לצרכן. מסקנה זו, מתיישבת ביתר שאת גם עם בחינת תכליתם של חוק הגנת הצרכן בכלל ושל סעיף 17 לחוק בפרט, אשר נועדו להיטיב עם הצרכנים".<sup>79</sup>

כך גם נקבע בפסק דין **המר נ' אופיס 3000**,<sup>80</sup> שבו נדונה בהרחבה חובת העוסק להציג בצורה ברורה ונראית לעין את תווית המחיר בגודל שיאפשר קריאה וזיהוי ללא מאמץ. בפסק הדין נקבע כי תכלית החוק היא לאפשר לצרכן לדעת באופן בלתי אמצעי מהו מחיר של מוצר אותו הוא שוקל לרכוש, מבלי לחוש אי-נעימות, כך שיוכל לקבל באופן עצמאי החלטה מושכלת האם לרכוש מוצר בבית העסק בו נמצא או לברר מחיר אצל בתי עסק אחרים.<sup>81</sup>

#### אכיפה מנהלית

כאמור, כחלק מסמכויותיה של הרשות היא רשאית לערוך ביקורות לבתי עסק ולבחון עמידה או הפרה של הוראות החוק. במידה וזיהתה הרשות הפרה של הוראה, היא רשאית להטיל עיצום כספי על העוסק. בפסק דין **כל פרפיום נ' הרשות להגנת הצרכן**,<sup>82</sup> הטילה הרשות כנגד המערערת, מפעילה אתר קניות מגוון המציע מוצרי בישום, עיצומים כספיים בסך של 104,250 ש"ח בשל שלוש הפרות שונות.<sup>83</sup> ההפרה הראשונה עסקה במדיניות המערערת שלא לאפשר החזרת מוצר באם האריזה

<sup>76</sup> שם, בפס' 10 לפסק דינו של השופט שוחט.

<sup>77</sup> ס' 5 לתקנות הגנת הצרכן (כללים שונים לפרסום מחירי נכסים ושירותים).

<sup>78</sup> ת"צ (חיפה) 54348-09-16 **לבדי נ' ניו פארם דראגסטורס בע"מ** (2017).

<sup>79</sup> שם, בפס' 15 לפסק דינה של השופטת טאובר.

<sup>80</sup> ת"צ (מחוזי חי') 67401-06-20 **המר נ' אופיס 3000** (2021).

<sup>81</sup> שם, בפס' ס"ה לפסק דינו של השופט גריל.

<sup>82</sup> עש"א (שלום ת"א) 58573-12-19 **כל פרפיום ישראל נ' הרשות להכנת הצרכן ולסחר הוגן** (2020).

<sup>83</sup> שם, בפס' 1 לפסק דינה של השופטת הדר.

הוסרה, וזאת בניגוד להוראות החוק הקובעות כי בעסקאות מכר מרחוק אין מדיניות זו תקינה.<sup>84</sup> על הפרה זו הוטל על המערערת עיצום בסך 67,500 ש"ח. ההפרה השנייה עסקה במדיניות המערערת שלא לציין בפני אוכלוסיות מוחלשות את הזכות לביטול עסקה גם בחלוף 14 יום,<sup>85</sup> דהיינו הזכות לביטול בתוך 4 חודשים בהתאם לחוק.<sup>86</sup> בגין הפרה זו הוטל על המערערת עיצום בסך 33,000 ש"ח. ההפרה השלישית עסקה בהטעיה בפרסום, במסגרתה נטען כי שובר מתנה יהיה תקף למשך שנה אחת בלבד, בניגוד להוראת החוק שקובעת כי שובר יהיה תקף לפחות שנתיים ממועד מסירתו.<sup>87</sup> בגין הפרה זו הוטל על המערערת עיצום בסך 67,500 ש"ח.

### אכיפה פלילית

המחוקק קבע בחוק הגנת הצרכן כי בנסיבות מסוימות, וביניהן הפרות בוטות של החוק, יוטל על העוסק, בנוסף לעיצומים הכספיים, עונש מאסר עד שנה אחת.<sup>88</sup> בפסק דין **מדינת ישראל נ' גרסיוסו**,<sup>89</sup> אנו עדים להתנהלות החברה שבמהלך מספר שנים ביצעה הפרות בוטות והטעויות צרכניות בנסיבות חמורות.<sup>90</sup> החברה עסקה בשיווק קפסולות המכילות תמציות צמחים לצורכי הגדלת החוזה הנשי, והפעילה מוקד טלפוני באמצעותו ביצעה מכירות אגרסיביות. במהלך פעילות החברה פרסמה במדיה הדיגיטלית פרסומים רבים המציגים מצג לפיו המוצר מחזיק ב-95% הצלחה, זאת על אף שלא בוצע אף ניסוי או בדיקה בנושא. כמו כן, פרסמה הנאשמת המלצות וחוות דעת פיקטיביות ע"י אנשים שהוצגו כמומחים בתחום הרפואה, זייפה את חתימתו של רופא תברואתי והציגה אותו כמהנדס מזון. כל זאת כדי להציג במרמה את הצלחת הקפסולה ולהגדיל את המכירות.<sup>91</sup> על אף ההפרות הבוטות והטעויות חמורות של הצרכן – נגזרו על מנכ"ל החברה 5 חודשים מאסר על תנאי, ובנוסף קנס כספי על סך 100,000 ש"ח.<sup>92</sup>

בפסק דין **משרד המסחר והתעשייה נ' חב' לפידות**<sup>93</sup> נדונו בהרחבה 8 מקרים שונים בהם ביצעה הנאשמת הפרות רבות בנסיבות מחמירות בנושאי הטעית הצרכן כלפי מספר רב של צרכנים. חברת לפידות עוסקת במתן שירותים רפואיים למנויים תמורת תשלום. החברה הואשמה באי-מתן זכות עיון ומסירת החוזה ללקוח,<sup>94</sup> שכן בעת ביקור נציג החברה בבית הצרכן הוצג ללקוח חוזה באותיות בלתי קריאות, ואף לאחר החתימה על החוזה נמנע הנציג מהעברת העתק החוזה לידי הצרכן.<sup>95</sup> בנוסף, החברה הואשמה בסירוב להחזיר תמורה בעקבות ביטול עסקה ברוכלות,<sup>96</sup> משום שמנעה מלקוחותיה לבטל את העסקה במהלך תקופת הצינון, 14 יום, הקבועה בחוק. בעוד שבגין אישומים אלו מאפשר החוק להטיל מאסר בפועל ואף קנסות גבוהים פי שבע, בפועל נפסקו לנאשמת עיצומים

<sup>84</sup> ס' 14 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>85</sup> ס' 14(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>86</sup> ס' 14(1)(ג) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>87</sup> ס' 14(א)(3) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>88</sup> ס' 23(א) לחוק ההגנת הצרכן.

<sup>89</sup> ת"פ (שלום חי) 1400/03 **מדינת ישראל נ' גרסיוסו בע"מ** (2006). (להלן: **גרסיוסו**).

<sup>90</sup> ס' 2 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>91</sup> לעיל ה"ש 89, בפסק דינה של השופטת שרון.

<sup>92</sup> לעיל ה"ש 89, בגזר דינה של השופטת שרון.

<sup>93</sup> ת"פ (חי) 5552/01 **משרד המסחר והתעשייה חיפה נ' חב' לפידות שירותי רפואה בע"מ** (2004).

<sup>94</sup> ס' 5(ב) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>95</sup> **גרסיוסו**, לעיל ה"ש 89, בפס' 26 לפסק דינו של השופט סוקול.

<sup>96</sup> ס' 14(ב) לחוק הגנת הצרכן.

כספיים נמוכים בסך 50,000 ש"ח בלבד, ולנאשם נוסף בחברה נפסקו 27,000 ש"ח או שלושה חודשי מאסר.<sup>97</sup>

### גובה הקנסות בהליך הפלילי

במקרה של אכיפה פלילית, החוק מאפשר במקום מאסר, להטיל על עוסק קנסות בשיעור הגבוה פי שבעה מהקנס המקורי.<sup>98</sup> דוגמה לכך אנו מוצאים בפסק דין **הרשות הגנת הצרכן נ' אופטיקנה**,<sup>99</sup> שם העלתה הנאשמת פרסום למדיה החברתית מבלי לציין את הסייג לפיו המבצע אינו חל על כל סוגי העדשות אותם היא מוכרת. פעולותיה עלו כדי הטעיית הצרכן בעניין מהותי בנסיבות חמורות כאשר הפרסומות הופנו למספר רב של צרכנים. השופט הטיל על הנאשמת עיצום כספי בסך 150,000 ש"ח.<sup>100</sup>

הפרות חמורות עוד יותר אנו מוצאים בפסק דין **מדינת ישראל נ' ג.ק.**,<sup>101</sup> שם הואשמה הנאשמת במספר רב של הפרות בנסיבות חמורות שהתרחשו לאורך מספר שנים: שתי עבירות של עשיית מעשה העלול להטעות לגבי תנאי ביטול עסקה; שבע עבירות של איסור עשיית מעשה שעלול להטעות צרכן לגבי תנאי תשלום של עסקה; עבירה אחת של איסור מעשה שעלול להטעות צרכן לגבי תנאי האחראיות של עסקה; שתי עבירות של אי-ביטול עסקה ברוכלות ואי-השבת תמורה; ועבירה אחת של אי-השבת תמורה בעקבות ביטול עסקת רוכלות.<sup>102</sup> החברה פגעה בערכים המוגנים, קניינו של הפרט והאוטונומיה שלו. שיטת העבודה הייתה חסרת הגינות מסחרית ועגומה, גרמה לצרכנים נזק ואף הערימה קשיים ניכרים על יכולתם לבטל עסקאות יקרות בהם לא חפצו מלכתחילה.<sup>103</sup> על אף חומרת האירועים, לא נגזר עונש מאסר על הנאשמת, אלא הוטל עליה קנס על סך 180,000 ש"ח.

### עילת ההטעיה

עילת ההטעיה הצרכנית נדונה רבות בפסיקה הישראלית. כפי שצוין, סעיף 31(א) לחוק הגנת הצרכן מפנה לדיני הנזיקין, כלומר שעל מנת שהתובע בגין עילת ההטעיה יזכה בסעד, עליו להוכיח נזק וקשר סיבתי בין ההתנהגות העוולתית לבין הנזק הנטען. בפסק דין **ברזני נ' בזק**,<sup>104</sup> נקבע כי הוראת החוק האוסרת על הטעיה, מכוננת איסור על התנהגות. כמו כן, עוסק יראה כעובר כל איסור זה, גם אם עשה דבר, במעשה או במחדל, שעלול להטעות צרכן. דהיינו, גם אם איש לא הוטעה כלל מאותו דבר שנעשה. חובה זו מציבה סטנדרט התנהגות גבוה, ונועדה להגן על הצרכן ולהבטיח שיקבל מידע אמין על נכס או על שירות שמוצע לו. אולם, בפסק הדין נקבע כי עצם קיומה של הטעיה אינה מספיקה בכדי לזכות את התובע בסעד של פיצוי. ברזני היה זכאי לדרוש שבית המשפט יורה על

<sup>97</sup> גרסיוסו, לעיל ה"ש 89, בפס' 6 לגזר דינו של השופט סוקול.

<sup>98</sup> סי' 23(א) לחוק ההגנת הצרכן.

<sup>99</sup> ת"פ (שלום פי"ת) 9300-05-17 הרשות להגנת הצרכן ולסחר והוגן נ' אופטיקנה - האופטיסטור הראשון בע"מ (2018).

<sup>100</sup> שם, בפסק דינו של השופט נוריאל.

<sup>101</sup> ת"פ (שלום כ"ס) 30229-10-18 מדינת ישראל נ' ג.ק. - מערכות מתקדמות לניקוי בע"מ (2020). (להלן: ג.ק. - מערכות).

<sup>102</sup> סי' 14(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>103</sup> ג.ק. מערכות, לעיל ה"ש 101, בפס' 9-10 לפסק דינו של השופט קרשן.

<sup>104</sup> ברזני נ' בזק, לעיל ה"ש 7.

הפסקת הפרסום המטעה; אך כדי לזכות בסעד כספי, היה עליו להוכיח את כל יסודות העוולה-וביניהם נזק, הסתמכות וקשר סיבתי בין הפרת החובה לבין נזקו.

דיון נוסף בדרישת הנזק, ניתן לראות בפסק הדין **תנובה נ' עזבון ראבי**,<sup>105</sup> בו הוגשה תביעה ייצוגית נגד חברת תנובה, שהתגלה שהכניסה סיליקון למוצרי חלב, ללא ידיעת הציבור. בפסק הדין נקבע כי חברת תנובה הטעתה את צרכנייה במזיד, לגבי עניינים מהותיים- מהותו, טיבו, מרכיביו והסיכונים הכרוכים בשימוש במוצר שמכרו.<sup>106</sup> העוולה הצרכנית במקרה זה היא הטעה שבמחדל (על דרך של אי-גילוי, כפי שמתחייב בסעיף 4 לחוק).<sup>107</sup> בפסק הדין נדונה סוגיית הנזק בר-הפיצוי לשם גיבוש העילה, ונפסק כי נזק זה אינו רק נזק ממוני, אלא גם תחושות שליליות ותחושות גועל. באשר לקשר הסיבתי, חוק תובענות ייצוגיות מאפשר בין היתר להעניק סעד לטובת הציבור במקרים מתאימים בהם אין זה מעשי להוכיח את הנזק שנגרם, ואת הקשר הסיבתי בין אותו הנזק לבין התנהלות המזיק.<sup>108</sup> בעניינו, מדובר היה בקבוצה גדולה המונה למעלה מ-100,000 אנשים, אותם לא ניתן היה לזהות או לאתר. משלא ניתן היה לקבוע את הנזק, או לזהות את חברי הקבוצה, מנגנון הפיצוי לעיל אפשר קביעת פיצוי כולל על דרך האמזן לטובת הציבור. בנוסף, מאחר וראש הנזק הנדון בפסק הדין היה "פגיעה באוטונומיה", ניתן לבסס את הקשר הסיבתי על ההנחה לפיה הצרכנים לא היו קונים אם המוצר, אילו היו יודעים את מרכיביו האמיתיים.

כאמור, סעיף 31א(א) לחוק הגנת הצרכן, מונה מקרים בהם תתאפשר פסיקת פיצויים שאינם תלויים בנזק. מקרה כזה ניתן לראות בפסק הדין **דיאס נ' חברת בזק לתקשורת בע"מ**,<sup>109</sup> בו הוגשה תביעה בגין חיוב צרכן על אף ביטולה של עסקה. נסיבות המקרה מאפשרות מתן פיצויים ללא הוכחת נזק, אולם כאמור, החוק אינו מחייב את בית המשפט לעשות כן, אלא מקנה לו שיקול דעת בעניין. במקרה דנן, הוגש ערעור על החלטה של בית המשפט קמא לפיה אין לפסוק פיצויים לתובע. ערכאת הערעור קבעה שהתנהגות המשיבה אכן מטרידה. אולם, קיבלה את קביעתה של הערכאה הדיונית, לפיה משום שהמבקש המשיך לעשות שימוש בשירותים לאחר ביטול העסקה, זוכה על החיוב, ומשום שלא נגרם לו כל נזק- אין לפסוק לו פיצויים.

דיון נוסף בסוגיית מתן פיצויים ללא הוכחת נזק, ניתן לראות בפסק דין **ארד נ' מנקס אונליין טריידינג בע"מ**,<sup>110</sup> העוסק בתביעה על "הודעות ספאם". חוק התקשורת קובע אפשרות להטלת סנקציות שונות, ובהן פיצויים ללא הוכחת נזק, במענה לתופעת הודעות הספאם.<sup>111</sup> בפסק הדין הובהר, כי אי-החלת החובה להוכיח נזק, נבעה מחששו של המחוקק- שכן אם יצטרך הנפגע להוכיח את נזקו, הוא יירתע מהגשת התביעה, ותכלית החוק תסוכל. משכך, תביעת המבקש התקבלה, והמשיבים חויבו בפיצויים על סך 1,000 ₪.

<sup>105</sup> ע"א 10085/08 תנובה - מרכז שיתופי נ' עזבון ראבי (נבו) 04.12.2011.

<sup>106</sup> שם, בפס' 8 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

<sup>107</sup> ס' 4 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>108</sup> ס'20(ג) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

<sup>109</sup> רע"א 6480/13 דיאס נ' חברת בזק לתקשורת בע"מ (נבו) 01.12.2013.

<sup>110</sup> רע"א 7064/17 ארד נ' מנקס אונליין טריידינג בע"מ (נבו) 11.12.2018.

<sup>111</sup> ס' 30 לחוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב-1982.

## 5. סקירה ספרותית

### התאוריות הצרכניות השונות

ההכרה בצורך במסחר הוגן וחשיבות ההגנה על הצרכן הוכרה עוד בעת העתיקה. במשפט העברי מצוות רבות עוסקות במסחר הוגן עוד בתורה עצמה, כך למשל בספר ויקרא פרק כה פסוק יד נכתב "וכי תמכר וממכר לעמיתך או קנה מיד עמיתך אל תונו איש את אחיו."<sup>112</sup> גם בשיטות משפט אחרות רבות מהעת העתיקה ניתן למצוא התייחסות לערכים של דיני הגנת הצרכן כמסחר הוגן והגנה על הצד החלש בעסקה.<sup>113</sup>

העת המודרנית הביאה איתה שינוי חד בהרגלי הצריכה של הפרט בשל השפע הרב של המוצרים שניתן היה לייצר.<sup>114</sup> עם קרות המהפכה התעשייתית נוצרו יחסים צרכניים חדשים, אשר בגינם נולדו דיני הגנת הצרכן המודרניים והמורכבים יותר. **דיני הגנת הצרכן ניצבים תדיר למול ביקורת בדבר התערבות המדינה באוטונומיית הספקים והצרכנים**, המנוגדת לחופש החוזים. הגנה פטרנליסטית זו זכתה להצדקות שונות בספרות.

ההצדקה הראשונה להתערבות ביחסים החוזיים בין העוסק לבין הצרכן הינה **פערי הכוחות בין העסק ללקוח**, שאינם בהכרח מתקיימים ביחסים חוזיים רגילים. העסק הוא לא פעם תאגיד בעל כוח ומשאבים רבים שבכוחו להשפיע על הליכי החקיקה.<sup>115</sup> העסק גם מחזיק בכוח משפטי רב יותר, הנובע מהחזקתו בידע ומשאבים המאפשרים לו לשכור שירותים משפטיים איכותיים כנגד הצרכן הפשוט, אשר לרוב אינו בעל ידע משפטי או משאבים משמעותיים.<sup>116</sup> כתוצאה מכך, **צרכנים רבים נמנעים מלנסות ולממש את זכויותיהם המשפטיות** מלכתחילה אף אם הם מודעים שנעשה להם עוול, וכך יוצאים העסקים כשידם על העליונה.<sup>117</sup> בשל פער זה קבעו דיני הגנת הצרכן הסדרים שנועדו לאזן בין פערי הכוחות, בהם בית משפט לתביעות קטנות בו הצדדים אינם מיוצגים ע"י עורכי דין,<sup>118</sup> חובת גילוי לפרטים מהותיים כמו אחריות על המוצר,<sup>119</sup> תכונות עיקריות, וכן עילת הקיפוח בחוזים אחידים המאפשרת לבטל סעיפים בחוזה שמוטים לטובת הספק, שהוא גם מנסח החוזה האחיד.<sup>120</sup>

בדבר פערי הכוחות בין הצרכן לעסק, לאכיפה הפלילית יש תפקיד משמעותי בהרתעת עסקים מלפגוע בצרכנים, בזכות משאבי המדינה.<sup>121</sup> מחקריו של סיני דויטש בנושא מעלים כי אין די תשומת לב כיום לנושא האכיפה הפלילית בספרות הנוגעת להגנת הצרכן.<sup>122</sup> מספר כתבי האישום הפליליים כנגד ספקים המפרים את החוק מועט יחסית, בעוד אלו שמוגשים נשארים לרוב בערכאות נמוכות.

<sup>112</sup> נחום רקובר **המסחר במשפט העברי** עמ' 18 (1987).

<sup>113</sup> אמל ג'אברין **דיני מסחר אלקטרוני צרכני** עמ' 59 (2015). (להלן: **אמל ג'אברין**).

<sup>114</sup> שם, בעמ' 64-65.

<sup>115</sup> שמואל בכר ובר אור גיל **הגישה הכלכלית למשפט**, עמ' 223 (עורך אוריאל פרוקצ'יה (2012).

<sup>116</sup> סיני דויטש "האכיפה הפלילית של עבירת ההטעיה הצרכנית" **מאזני משפט** ז' 27, 34 (התש"ע). (להלן: **דויטש, האכיפה הפלילית**).

<sup>117</sup> שמואל בכר ובר אור גיל, לעיל ה"ש 115 בעמ' 266-267.

<sup>118</sup> סיני דויטש "בית המשפט לתביעות קטנות כמגן הצרכן" **עיוני משפט** ח 345 (התשמ"א-התשמ"ב).

<sup>119</sup> שמואל בכר ובר אור גיל, לעיל ה"ש 115 בעמ' 227.

<sup>120</sup> סי' 3 לחוק החוזים האחידים, תשמ"ג-1982.

<sup>121</sup> דויטש, האכיפה הפלילית, לעיל ה"ש 116 בעמ' 33-34.

<sup>122</sup> שם, בעמ' 28.

הדיון בערכאות הנמוכות מתמקד לרוב בתשתית העובדתית וביישום החקיקה, ולא בדיונים מהותיים ושאלות עקרוניות הנוגעות להגנת הצרכן.<sup>123</sup> עם זאת, לאורך השנים מתקיימת מגמה חיובית בבתי המשפט להרתעת עסקים מפני עבירה על החוק הפלילי,<sup>124</sup> בעזרת ענישה משמעותית וכבדה כלפי תאגידי גדולים וחזקים.<sup>125</sup> כפתרון למצב, דויטש מציע להמשיך את המגמה החיובית הקיימת נגד תאגידי גדולים בפסיקה הישראלית, ולהגביר את האכיפה הקיימת כך שתתאם לזו המתקיימת במדינות מפותחות אחרות.<sup>126</sup>

גישה אחת בתחום דיני הצרכנות היא **הגישה הכלכלית לדיני הצרכן**. זו אינה רואה בפערי הכוחות הקיימים סיבה רלוונטית להגנה נרחבת על הצרכן. לפי גישה זו, לספק עומד האינטרס לייצר את המוצר הטוב ביותר עבור הצרכן, כך שהצרכן ירכוש את מוצריו שלו ולא יעבור לצורך את מוצריו מספק אחר.<sup>127</sup> בהתאם, צרכנים יכולים להעביר מידע על איכותו של מוצר ומחיריו, ואף להתאגד וליצור חרם צרכני כנגד ספקים מסוימים, כך שפערי הכוחות בין הצרכן ליצרן אינם משמעותיים כלל.<sup>128</sup> בנוסף, גופים בעלי ידע ומשאבים כמו הרשות להגנת הצרכן יכולים לייצג את האינטרסים של הצרכנים בכנסת ובבית המשפט ולהגן עליהם.<sup>129</sup>

הגישה הכלכלית רואה את דיני הגנת הצרכן ככאלו שנועדו לגשר על פערי ידע בין הספק לצרכן.<sup>130</sup> כך למשל על ספקים חלה חובת גילוי לגבי ההשפעות הבריאותיות של המזון שהם מספקים, על מנת לגשר על היעדר הידע של הצרכנים בתחום זה.<sup>131</sup> היקף חובת הגילוי שנוי במחלוקת גם בקרב אלו המצדדים בגישה הכלכלית, כשחלקם תומכים בהגנה נרחבת על הצרכן בעת זיהוי כשלי שוק המתבטאים במונופול ולא מאפשרים לצרכנים להחליף ספקים ולממש את יתרונות השוק.<sup>132</sup>

גישה אחרת בתחום דיני הצרכנות הינה **הגישה ההתנהגותית**, אשר כופרת בהנחת היסוד של הגישה הכלכלית, לפיה ציבור הצרכנים הוא רציונלי ויבחר בספק המוכר לו את המוצר הטוב ביותר.<sup>133</sup> על פי גישה זו, הצרכן מוצף בעודף מידע, דעתו מוסחת על ידי צבעים, מוסיקה וכדומה או שהוא לוקה באופטימיות יתר הגורמת לו שלא לשקול את חסרונות העסקה הצרכנית.<sup>134</sup> דוגמה לגישה זו בחקיקה ניתן למצוא באיסור על הצגת מחיר מוטעה, כמו למשל 14.99 ש"ח, מחיר שבמציאות הכלכלית הקיימת משמעו 15 ש"ח לאור ביטול מטבעות האגורה.<sup>135</sup> ההגבלות החלות על קטינים בעסקאות אשראי ורכישות מבטאות גם כן את הגישה ההתנהגותית, מתוך התפיסה שקטין אינו רציונלי וטרם מסוגל להבין את ההשלכות של מעשיו. עם זאת, קיימות גם דוגמאות מנוגדות לגישה ההתנהגותית. למשל, בהתמודדות דיני הגנת הצרכן עם פרסומות. בתחום זה הדין הישראלי דומה

<sup>123</sup> שם, בעמ' 42.

<sup>124</sup> שם, בעמ' 88.

<sup>125</sup> שם, בעמ' 99.

<sup>126</sup> שם, בעמ' 117.

<sup>127</sup> שמואל בכר "עשיית אושר וגם במשפט: לקראת גישה הוליסטית לדיני הצרכנות" **דין ודברים** 341, 350 (2018). (להלן: **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**).

<sup>128</sup> יניב מנו "חרם צרכנים: כלי הנשק האתי של הצרכנים" **המשפט** טו 729 (התשע"ו).

<sup>129</sup> **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**, לעיל ה"ש 127.

<sup>130</sup> שמואל בכר ובר אור גיל, לעיל ה"ש 115 בעמ' 226.

<sup>131</sup> אורנה דויטש **מעמד הצרכן במשפט** עמ' 137-138 (תשס"ג). (להלן: **אורנה דויטש**).

<sup>132</sup> שמואל בכר ובר אור גיל, לעיל ה"ש 115 בעמ' 228-229.

<sup>133</sup> סיני דויטש **דיני הגנת הצרכן** 106-107 (כרך א - יסודות ועקרונות, 2001).

<sup>134</sup> **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**, לעיל ה"ש 127 בעמ' 352.

<sup>135</sup> ס' 17 לחוק הגנת הצרכן.

יותר לדין האמריקאי מאשר לדין האירופי, ומכיר בזכותם של מפרסמים להפריז בהערכת מוצריהם, מתוך תפיסה שהצרכן מודע לכך שפרסומות נוטות להגזים בשבחי מוצריהן ואין לסמוך עליהן לחלוטין.<sup>136</sup>

הגישה הכלכלית וההתנהגותית דומות בהיותן מבטאות גישה של פטרנליזם רך. גישה זו מנסה לאזן בין אוטונומיית הצרכן להגנה חיצונית על האינטרסים שלו באמצעות הגבלות על הספקים בלבד.<sup>137</sup> זאת, מתוך תפיסה שההגנה על חירותו של האדם הפרטי צריכה להיות נרחבת ולקיים את זכותו לשלוט באופן מלא בהרגלי הצרכנות שלו, בעוד שלספקים אין זכות להסתיר מידע או לבצע מניפולציות על הצרכנים.<sup>138</sup> כך ניתן להגן על הצרכנים הלא מתוחכמים החשופים ביותר למניפולציות. לצרכן המתוחכם והרציונלי יהיה צורך פחות בהגנה המשפטית לרכישותיו.<sup>139</sup>

הצרכנות המודרנית שמאופיינת ברכישה מקוונת באתרי האינטרנט ותפקיד משמעותי לשחקנים שלישיים חברות כרטיסי האשראי ואתרי הרכישה, יוצרים מורכבויות חדשות בתהליכי הצרכנות.<sup>140</sup> בהתאם, דיני הצרכנות המודרנית צריכים להתייחס גם לאחריות אותם השחקנים השלישיים בהגנת הצרכן, כפי שבוצע בארץ באמצעות "חוק שירותי התשלום".<sup>141</sup> החוק קובע שאתרים המספקים מוצרים אחראים לפצות את הלקוח בגין מוצרים פגומים או כשלים אחרים בעסקה גם אם האתר עצמו אינו הספק העיקרי.<sup>142</sup> זאת על מנת להקל על הלקוח שהינו חסר אמצעים או פנאי לאיתור הספק ולדרוש את זכויותיו ממנו.<sup>143</sup>

לצד האתגרים החדשים, תפיסות אידיאולוגיות ממשיכות להשפיע על דיני הגנת הצרכן גם בעת המודרנית. בולטת ביניהן היא **הגישה ההוליסטית**, לפיה דיני הגנת הצרכן נועדו לא רק לאפשר לפרט לממש את רצונותיו אלא גם לשפר את רווחתו.<sup>144</sup> הגישה ההוליסטית בוחנת כיצד ניתן לקדם את הגורמים לאושר הפרט המזוהים במחקרים פסיכולוגיים שונים - תחושות חיוביות לאורך זמן, מסוגלות, משמעות לחיים וחיי קהילה וחברה - באמצעות דיני הגנת הצרכן.<sup>145</sup>

המטרה בגישה זו אינה הפרדה מהמטרות ה"קלאסיות" של דיני הגנת הצרכן, אלא בחינת היישום שלהן תוך מימוש האושר של הפרט. למשל, בתחום פערי המידע מוצע לאסור על חברות לפרסם את מוצריהם כמשפרי אושר כשאין הדבר כך, תוך השמת דגש על פרסומים הפונים לקטינים.<sup>146</sup> בנוסף, הגישה ההוליסטית מציעה שדיני הגנת הצרכן יעודדו צריכת חוויות במקום מוצרים, לאור מחקרים המראים כי צריכת חוויות לאורך זמן תורמת יותר לאושרו של הפרט.<sup>147</sup> שילוב הגישה ההוליסטית עם אמצעים של פטרנליזם רך יכול להיות ממומש בדין כדרך להגביר את אושרו של הצרכן

<sup>136</sup> אסף הרדוף "איורים שמחים, מציאות מדממת: תפקידם של דיני הגנת הצרכן בשיווק אמת של תעשיית המזון מהחיי" **לחם חוק: עיונים במשפט ואוכל** (יופי תירוש ואיל גרוס עורכים) 283, 277 (2017).

<sup>137</sup> **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**, לעיל ה"ש 127 בעמ' 396.

<sup>138</sup> **אורנה דויטש**, לעיל ה"ש 131 בעמ' 141.

<sup>139</sup> **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**, לעיל ה"ש 127 בעמ' 363.

<sup>140</sup> **אמל ג'אברין**, לעיל ה"ש 113 בעמ' 125.

<sup>141</sup> רות פלאטו-שנער "חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019: הגנת הצרכן הפיננסי בעולם של שירותי תשלום דיגיטליים" **המשפט** כז' 275, 277 (2021).

<sup>142</sup> שם, בעמ' 282.

<sup>143</sup> שם, בעמ' 283.

<sup>144</sup> **בכר, עשיית אושר וגם במשפט**, לעיל ה"ש 127.

<sup>145</sup> שם, בעמ' 357-358.

<sup>146</sup> שם, בעמ' 365-366.

<sup>147</sup> שם, בעמ' 379.



הישראלי. למשל, באמצעות אפליקציה מטעם חברות האשראי שתתריע כשצרכנים קונים כמות מוצרים גבוהה בזמן קצר.<sup>148</sup> כך, יסייעו חברות האשראי ללקוחותיהם לצרוך באופן מחושב יותר שייתרום יותר לרווחתם.

גישה נוספת שניתן לקדמה באמצעות דיני הגנת הצרכן היא **צרכנות אידיאולוגית**. צרכנות זו מתמקדת מעבר לפרטי המוצר הרלוונטיים לרווחתו של הצרכן, גם בפרטים הרלוונטיים לרווחת העובדים שייצרו אותו, השפעותיו על הסביבה, ועוד. כיום הדין הישראלי לא מסייע לצרכן לקנות מוצרים מסיבות אידיאולוגיות, בעוד שהספקים עלולים להסתיר מידע שכזה מהצרכנים.<sup>149</sup> חובות גילוי מוגברות דוגמת תגיות על פגיעה בסביבה או בתנאי העסקה יכולות לספק פתרון ראוי לצרכנים המעוניינים בצריכה אידיאולוגית, או כאלו שאינם מודעים לאינטרסים האלו וירצו לשנות את דפוסי הצריכה שלהם בהתאם.<sup>150</sup>

#### עילת ההטעיה הצרכנית

בספרות ניתן דגש רב להתמודדות עם **סוגיית ההטעיה** והסתמכות הצרכן עליה בעת רכישת מוצר על מנת שיהיה זכאי לפיצויים. הכלי המרכזי בדין הישראלי כיום להתמודדות עם הטעיה צרכנית הוא תביעה ייצוגית, המחזיקה ביתרונות משמעותיים בהרתעת עסקים מהטעייה צרכנית. כך, ניתן לנהל ביעילות מאבקים משפטיים רבים בהליך אחד אשר אחרת לא היו מגיעים כלל לפתחי בית המשפט בשל עלותם האינדיבידואלית הנמוכה, וכן ניתן לייצר הרתעה משמעותית נגד העסקים בשל הפיצויים הגבוהים שהם עלולים לשלם.<sup>151</sup>

כיום, תובענות ייצוגיות צרכניות מספקות מענה רק כאשר ניתן להוכיח כי הצד התובע הסתמך על המידע המוטעה, ולא היה רוכש את המוצרים אלמלא ההסתמכות.<sup>152</sup> אולם, ייתכן כי ההסתמכות על ההטעיה אינה מעידה רק היא על הפגיעה בציבור, שכן גם צרכנים שלא הסתמכו ישירות על ההטעיה עשויים להיפגע בשל תשלום גבוה יותר על מוצרים הנרכשים בשל ההטעיה.<sup>153</sup> הטעיה צרכנית עשויה להיות שייכת לתחום הנזיקי ולא רק החוזי, ועילת ההטעיה הצרכנית צריכה לאפשר תביעה ייצוגית לכל הנפגעים ממצג שווא ע"י מפרסם מוצר.<sup>154</sup> הרחבה פרשנית שכזו תאפשר הן אכיפה והן הרתעה אפקטיביות מפני הטעייה צרכנית. זאת משום שהוכחת נזק הנגרם בשל העלאת מחיר באמצעות הטעיה, היא קלה יותר לעומת הוכחת הסתמכות ישירה מצד צרכנים.<sup>155</sup> הרחבה זו יכולה להתרחב גם להטעיה הפוגעת בתחושת האוטונומיה של הצרכן ובערכיו האידיאולוגיים, מעבר לנזק הממוני הנגרם לו.<sup>156</sup>

#### האכיפה בפועל

<sup>148</sup> שם, בעמ' 380.

<sup>149</sup> שם, בעמ' 384-386.

<sup>150</sup> שם.

<sup>151</sup> אביאל פלינט, חגי ויניצקי, **תובענות ייצוגיות** עמ' 66-67 (2017).

<sup>152</sup> **פרוקציה וקלמנט**, לעיל הי"ש 12.

<sup>153</sup> שם, בעמ' 10.

<sup>154</sup> שם, עמ' 22.

<sup>155</sup> שם, עמ' 28.

<sup>156</sup> שם, עמ' 39-40.

**אכיפת התקנות והחקיקה בתחום בפועל, וכן מודעות הצרכנים לזכויותיהם ולגופים המגנים עליהן, לוקה בחסר.** 70% מהצרכנים בישראל מעדיפים לפנות לספק השירות באופן ישיר על מנת לפתור בעיות שקשורות ב"עוולה צרכנית".<sup>157</sup> היעדר הפניות לגופי הגנת הצרכן כגון המועצה הישראלית לצרכנות והרשות להגנת הצרכן נובע מתפיסה כי הפנייה כרוכה בטרדה ומאמץ או מחוסר היכרות עם הגופים. גם בקרב אלו המכירים את הגופים ניכר כי אמון הציבור בהם נמוך וסמכויות האכיפה של הרשויות ירודות.<sup>158</sup>

בשנת 2021, הרשות להגנת הצרכן קיימה ביקורות ב-2,664 בתי עסק בלבד – כ-0.5% מכלל בתי העסק שהחוק חל עליהם. בשנים 2018-2021, יותר מ-75% מתיקי האכיפה העלו ממצאים, לכאורה, על הפרות חוק להגנת הצרכן. בשנים אלו הוטלו 315 עיצומים, מתוכם 291 ברי גבייה, ומתוך אלו שולמו 176.<sup>159</sup> הרשות ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שנתונים לרשותה.<sup>160</sup> הקנסות לעיל נמוכים מן המקובל במדינות שנסקרו בפרט המשפט המשווה, וממילא הטלת קנסות בסדר גודל כזה הוא נמוך, ורובם לא נגבים כהלכה.

בשנים 2018-2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים על 58 מפרי חוק הגנת הצרכן בנושא סימון מחירים, יותר ממחציתם בתחום קמעונאות המזון. סקר שיתוף הציבור מעלה כי שליש מהנשאלים אינם מודעים לחובה להציג מחיר על כל מוצר, ומשכך גם אינם מודעים לזכויותיהם במקרה שהמחיר בקופה שונה מהמחיר על המוצר.<sup>161</sup> יתרה מכך, בשנים 2015-2021 התמקדה הרשות בכ-5% בלבד מתוך 146 הענפים שבפיקוחה וכי טיפולה בתלונות פרטניות לא נעשה ביעילות.

## **6. סקירה משווה**

מדינות שונות בעולם מצאו פתרונות רגולטורים ומקומיים ייחודיים, כדי למקסם את ההגנה על הצרכן מפני שלל פגיעות והונאות. למדינות אלו מאפיינים שונים מישראל מבחינות שונות ובמיוחד מבחינה דמוגרפית. אולם סקירה זו מאפשרת מבט-על על פתרונות יצירתיים אלו, מהם ניתן ללמוד ולפתח את הפרקטיקה הנוהגת בישראל.

### הודו

בהתאם לחוק הגנת הצרכן ההודי, הוקמו ברחבי המדינה פורומים ליישוב סכסוכי צרכנים בכל מחוז. אל פורומים אלו צרכנים יכולים להגיש תלונה על הפרת דיני הגנת הצרכן בצורה פשוטה, לרוב ללא ייצוג משפטי ובאמצעות תשלום אגרות נמוכות ביותר. תלונות לפורום זה הן הדדיות, ומתקבלות גם מצד ספקי שירותים כנגד צרכנים. השופטים העומדים בראש הפורומים האזוריים הם שופטים הכשירים לשמש כשופטים מחוזיים בהודו.<sup>162</sup> ערכאת הערעור על פורום זה מטופלת בבית הדין הצרכני הלאומי של הודו, בו הפרוצדורה פשוטה וניתנת ליישום ע"י אנשים שאינם בעלי

<sup>157</sup> דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 13, בעמ' 907.

<sup>158</sup> שם, בעמ' 909.

<sup>159</sup> שם, בעמ' 924-923.

<sup>160</sup> ס' 23(א)(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>161</sup> דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 13, בעמ' 1050-1047.

<sup>162</sup> Indian Consumer Dispute Commissions.

השכלה משפטית.<sup>163</sup> קבלת הכרעה בבית דין זה קצרה משמעותית מזו במערכת המשפט ההודית הרגילה, ואף מוגבלת בזמן. ישנם 90 ימים למתן פסק הדין, אותם ניתן להאריך ב-30 ימים נוספים במידה שיש עיכוב מוצדק- אותו בית הדין צריך לנמק.<sup>164</sup> מאחר שסכומי התביעות המגיעים לערכאה זו גבוהים יותר, לרוב הצדדים יהיו מיוצגים על ידי עורכי דין. נדגיש כי הסדר זה טומן בחובו בעייתיות, משום שהוא מאפשר לצדדים בעלי יכולת כלכלית לקבל ייצוג משפטי הולם בעוד שצדדים חלשים יותר יאצלו להסתפק בייצוג עצמי. למרות זאת, הפשטות שבהליך מנגישה את יכולת פתירת הסכסוכים הצרכניים גם לחסרי יכולת, בצורה ייעודית תוך ניסיון להקל על התובע הצרכן ככל האפשר.

חשוב לציין לעניין זה שהודו כמדינה בעלת האוכלוסייה הגדולה בעולם נאלצה למצוא פתרון אפקטיבי ומנותק ממערכת המשפט הרגילה העמוסה לעיפה. לפי החוק ההודי, סכסוך צרכני חייב להיפתר במערכת יישוב הסכסוכים הצרכנית, ולא ניתן להתנות על כך.<sup>165</sup> אמנם אוכלוסיית מדינת ישראל קטנה, אך העומס על מערכת המשפט הישראלית מהווה בעיה ידועה.<sup>166</sup> ייתכן שייבוא פתרון דומה של יישוב סכסוכים באמצעות ערכאה מקבילה ומנותקת ממערכת המשפט הראשית יכול לשמש פתרון למספר בעיות שהוצגו לעיל. נדון בפתרון זה בפרק ההמלצות.

בנוסף לכך, בהודו הוקמה רשות מרכזית להגנת הצרכן, (CCPA) לקידום, הגנה ואכיפת זכויות צרכנים.<sup>167</sup> ל-CCPA הוקנו סמכויות משמעותיות לחקור תלונות, לערוך מחקר וליזום תביעות ייצוגיות בשם צרכנים. ייתכן שמתן אפשרות לרשות להגיש תביעות ייצוגיות בשם צרכנים היא פתרון נוסף אותו יש לשקול לאמץ לאור הממד ההרתעתי שבו.

### האיחוד האירופי

המסגרת הנורמטיבית שמונהגת במדינות האיחוד האירופי מגנה על הצרכנים בצורה משמעותית. באיחוד האירופאי חלות מספר תקנות והחלטות שמעניקות זכויות נרחבות לצרכן, ובהן למשל הזכות לביטול חוזה צרכני תוך 14 ימים, בדומה לנהוג בישראל.<sup>168</sup> חוקים אלו מצטרפים לחוקים המדינתיים, ומהווים מסגרת משפטית משלימה ואחידה לכל מדינות האיחוד. אמנת זכויות היסוד של האיחוד האירופאי,<sup>169</sup> מכירה בזכות יסוד של צרכנים למוצרים באיכות גבוהה ולקבלת שירותים בטוחים. בכך עוגנה זכות הצרכנים ברמה החוקתית באיחוד האירופאי, וכפועל יוצא כל צרכן הרואה עצמו נפגע יוכל לפנות לבית הדין של האיחוד האירופאי. האמנה בדבר תפקודו של האיחוד האירופאי (TEFU),<sup>170</sup> היא הבסיס הנורמטיבי המסמיך את האיחוד לאמץ אמצעים כדי להגן על

<sup>163</sup> שם.

<sup>164</sup> Consumer Protection Act, 2019, No. 35, Acts of Parliament, 2019 (India) .

<sup>165</sup> שם, בס' 34.

<sup>166</sup> גלי אביב ודליה ארנטל "עומס העבודה השיפוטית במערכת בתי המשפט בישראל" מחלקת המחקר של הרשות השופטת (יולי 2020).

<sup>167</sup> Consumer Protection Act, 2019, No. 35 of 2019 (India)

<https://consumeraffairs.nic.in/sites/default/files/CP%20Act%202019.pdf>

<sup>168</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, 2011 O.J. (L 304) 64.

<sup>169</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, [2012] OJ C 326/391.

<sup>170</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, [2012] OJ C 326/47.

אינטרסים כלכליים, בריאותיים ובטיחותיים של צרכנים.<sup>171</sup> אמנות אלו משתלבות יחד עם הדין הפנימי של מדינות האיחוד ויוצרות מארג נורמטיבי מתקדם שמגן על הצרכנים ברמה הלאומית וברמה האירופאית.

למערכת הגנת הצרכן של האיחוד האירופי יש מספר מנגנוני אכיפה יעילים. המשמעותית ביותר היא רשת מרכז הצרכנות האירופית (ECC-Net),<sup>172</sup> המספקת לצרכנים מידע, ייעוץ וסיוע בנושאי צרכנים חוצי גבולות. ה-ECC-Net גם עובדת בשיתוף פעולה הדוק עם רשויות האכיפה המדינתיות כדי לחקור ולהעמיד לדין עסקים שעוברים על דיני הצרכנות שמונהגים באיחוד. גופים אלו ידועים בהנגשת מידע משפטי להגנת הצרכן ומסייעים לצרכנים באירופה אף ברכישה חוצת גבולות, למשל באינטרנט.

אכיפת דיני הצרכנות באיחוד האירופאי מבוצעת בצורה משמעותית גם נגד תאגידי ענק בעלי כוח משמעותי, מה שמלמד על מחויבות האיחוד לדיני הצרכנות. דוגמא לאכיפה כזו היא ההגנה על צרכנים מפרסום מטעה. בשנת 2005 התקבלה באיחוד החלטה האוסרת פרסום מטעה, אגרסיבי או לא הוגן.<sup>173</sup> בפרשת **Google Ireland Limited v. Competition and Consumer Protection Commission (CCPC)**,<sup>174</sup> נתבעה גוגל בשל פרסום מודעות להלוואות שאינן מאושרות בראש תוצאות החיפוש באתר, תוך קידום לא הוגן ואגרסיבי. גוגל הסכימה לשלם קנס וכן לשנות את שיטת הפרסום שבה נקטה. מקרה זה מלמד על הכוח הרב שיש לדיני הצרכנות האירופאים כמו גם על העמידה האיתנה של מערכות האכיפה נגד המפרים, חזקים ככל שיהיו.

## ברזיל

הקוד הברזילאי להגנת הצרכן מעוגן בחוקה הברזילאית משנת 1988.<sup>175</sup> עיגון הקוד ברמה החוקתית מעניק לדיני הגנת הצרכן מעמד מיוחד בברזיל, ומלמד על החשיבות שמעניק לו המחוקק הברזילאי. הקוד מחייב שמוצרים יכללו מידע לגבי איכות, כמות, מחיר, אחריות, סיכונים בריאותיים ועוד, בשפה ברורה ובאופן בולט. בנוסף לכך, ובשונה מנטלי ההוכחה הנהוגים במשפט האזרחי, נטל ההוכחה על הטוען לפגיעה בצרכן מתהפך ומוטל על הספק.<sup>176</sup> כך, מגשרים על פערי המידע הידועים לקמעונאי בלבד, הדרושים לצורך הוכחת הפרת החוק לצרכי תביעה ופיצויים. על העסק שמספק את המוצר להוכיח לבית המשפט שלא הפר את דיני הגנת הצרכן הברזילאים. בתי המשפט הברזילאים עסקו במספר רב של נושאי הגנת הצרכן שעיצבו במידה רבה את הקוד הקיים. מקורות

<sup>171</sup> שם, בסי' 169.

<sup>172</sup> European Consumer Centres Network (ECC-Net) [https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net\\_en](https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_en).

<sup>173</sup> Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive).

European Commission, Consumer Rights and Marketing.

<sup>174</sup> Google Ireland Limited v. Competition and Consumer Protection Commission [2020] IEHC 284.

<sup>175</sup> Constituição da República Federativa do Brasil [Constitution of the Federative Republic of Brazil], art. 170, caput, I, VII (Braz.). ; Código de Defesa do Consumidor [Consumer Protection Code], Lei No. 8.078, de 11 de Setembro de 1990, Braz..

<sup>176</sup> Brazilian Consumer Protection Law (Código de Defesa do Consumidor) - Law No. 8,078, of September 11, 1990, art. 6, VIII.

משפטיים נוספים להגנת הצרכן הן תקנות מנהליות וחקיקה ראשית. נראה שדיני הגנת הצרכן בברזיל מספקים רמה גבוהה של הגנה ומקבעים תרופות אפקטיביות לצרכנים שנפגעים.

### אוסטרליה

דיני הגנת הצרכן האוסטרלים מוסדרים בחוק הגנת הצרכן האוסטרלי (ACL),<sup>177</sup> ונאכפים על ידי ועדת התחרות והצרכנות האוסטרלית (ACCC).<sup>178</sup> הוועדה אוכפת את קיומו של החוק, שבדומה למדינות אחרות מטפל במגוון של הגנות צרכניות, שקיפות ושיווק מסחרי הוגן של מוצרים. סמכות הוועדה בגביית קנסות תלויה באופי העבירה ובאופי העבריין (תאגיד/אינדיבידואל) ובמקרים קיצוניים יכולה להגיע לעשרות מיליוני דולרים אוסטרליים. ישנן אף עבירות שמאפשרות הטלת עונש של עד 10 שנות מאסר.<sup>179</sup>

דיני הצרכנות האוסטרלים נחשבים למשמעותיים ו"בעלי שיניים", תיק דגל שממחיש זאת הוא **Coles Supermarkets Australia Pty Ltd**.<sup>180</sup> ועדת התחרות והצרכנות תבעה את רשת הסופרים בגין הצגת מצג שווא שמאפים שהם מוכרים נאפו במקום, למרות שאלה נאפו במקום באופן חלקי בלבד. בית המשפט הפדרלי קיבל את התביעה, ופסק בין היתר פיצוי עצום בסך 2.5 מיליון דולר אוסטרלי. תיק זה ממחיש את המחויבות של ועדת הצרכנות האוסטרלית לאכיפה של חוקי ה-ALC, ולהגיש תביעות בשם צרכנים. יתר על כן, העונשים הכבדים שהוטלו על רשת החנויות מלמדים על החשיבות שמקנה בית המשפט האוסטרלי לדיני הצרכנות ולניסיון לבצע הרתעה יעילה. כמו האיחוד האירופאי, גם באוסטרליה אוכפים את דיני הצרכנות נגד שחקנים משמעותיים בשוק. כך למשל בעניין **ACCC v. Apple Inc.**,<sup>181</sup> בית המשפט חייב את אפל לשלם קנס בסך 9 מיליון דולר אוסטרלי בשל הטעיית צרכנים.

## 7. סיכום ביניים

כפי שנסקר לעיל, ניתן לראות שהחקיקה בתחום הגנת הצרכן הנוגעת להטלת הגבלות על עסקים, נמצאת בהתקדמות מתמדת ומתעדכנת מעת לעת בהתאם לצרכי השעה. ניכר כי המחוקק מודע לחשיבות הסוגייה, ועל שולחן הכנסת מונחות הצעות חוק מגוונות להסדרת התחום באופן מיטבי. עם זאת, ובהתאם לנתונים שהוצגו, ניתן להצביע על מספר גורמים אשר גורמים להאטה בתחום, אשר בהם נתמקד. הגורם הראשון, אשר בלט ביותר לכל אורך הסקירה, הוא אכיפת חסר של הוראות החוק. תחילה, ניתן להצביע על נתוני שביעות רצון נמוכים מתפקודה של הרשות להגנת הצרכן, זמן טיפול ארוך בפניות המגיעות אליה ולעיתים גם חוסר מענה. ליקויים אלו נומקו במחסור בכוח אדם. ניתן לראות שזרוע האכיפה ממעטה להטיל קנסות, וגם כשהיא עושה כן, גובה הקנסות נמוך באופן ניכר.

<sup>177</sup> Australian Consumer Law, sch 2 of the Competition and Consumer Act 2010 (Cth) .

<sup>178</sup> Australian Competition and Consumer Commission, <https://www.accc.gov.au/> .

<sup>179</sup> לפירוט לגבי הקנסות והעונשים המנויים בחוק האוסטרלי ראה: אתר הרשות להגנת הצרכן באוסטרליה (<https://www.accc.gov.au/business/compliance-and-enforcement/finest-and-penalties>) .

<sup>180</sup> Australian Competition and Consumer Commission v Coles Supermarkets Australia Pty Ltd [2015] FCA 330.

<sup>181</sup> Australian Competition and Consumer Commission v. Apple Inc. [2018] FCA 1439 .

הגורם השני, הוא תופעת הטעיית הצרכן במבצעים. קיומן של פרקטיקות לפיהן במהלך מכירת "מבצע" העסק מדמה הורדת מחירים, כאשר בפועל הוא מבצע העלאת מחירים טרם פתיחת המכירה – פרקטיקות אשר כרגע כמעט ואינן מוסדרות או נאכפות.. כמו כן, הצגת מחירים בצורה שאינה משקפת לצרכן את המחיר האמיתי של הסחורה. תופעות אלו נדונו במספר הצעות חוק שטרם עברו, וניתן להצביע על תחום זה כתחום עיקרי שמונע מהצרכנים לבצע רכישה מושכלת, ואף מטעה ומרמה את הצרכן.

הגורם האחרון בו בחרנו להתמקד הינו השקיפות הצרכנית. כפי שסוקר, צרכנים רבים אינם מודעים לזכויותיהם, לא מכירים את הרשות להגנת הצרכן ולא מודעים לאפשרויות העומדות בפניהם במידה והם חוששים שזכויותיהם נפגעו.

## 8. המלצות

### א. אכיפה

כאמור, אחת מנקודות חולשה העיקריות בסוגיית הגנת הצרכן בישראל, אשר אותה מציינת הרשות להגנת הצרכן בעצמה, היא היכולת של הרשות לאכוף את החוק והתקנות בהקשר זה באופן חלקי בלבד.<sup>182</sup> אנו מציעים להקים ערכאה שיפוטית ייחודית לנושא צרכנות, שתופעל בסמכות מפקח ייעודי תוך ייבוא מודל פיקוח לחוק הגנת הצרכן, דוגמת הסדר הפיקוח המיושם כיום מתוקף חוק המקרקעין בהקשר של בתים משותפים.<sup>183</sup> חוק המקרקעין מתיר לפקחים לנהל, ליישב ולהכריע בסכסוכים בין בעלי דירות בבתים משותפים.<sup>184</sup> כל זאת, תוך שהוא מעניק למפקחים את כל סמכויות השיפוט ותוקף פסקי הדין וצווי הביניים שיש לשופט בית משפט שלום הדין בתביעה אזרחית בנושא זה.<sup>185</sup> כמו כן, ניתן לערער על ההחלטה של המפקח לבית משפט מחוזי בהרכב של שלושה שופטים, והגשת הערעור אינה מעכבת את ביצוע ההחלטה של המפקח, אלא אם ניתנה הוראה על עיכוב מטעמו או מטעם בית המשפט שאליו הוגש הערעור.<sup>186</sup> בדומה לאמור בחוק המקרקעין, אנו מציעים שכל בעל עסק או לקוח של בית עסק יהיה רשאי להגיש תביעה למפקח ייעודי.<sup>187</sup>

במסגרת ההצעה שלנו, לרשות להגנת הצרכן יהיו שני סוגי פקחים. לסוג הראשון יהיו הסמכויות המקוריות שניתנו לו מטעם החוק להגנת הצרכן.<sup>188</sup> לסוג השני יהיו הסמכויות השיפוטיות, בשינויים המחייבים, כפי שהוזכרו לעיל במסגרת חוק המקרקעין. המפקח יעמוד בראש ערכאה שיפוטית ייחודית לנושא צרכנות שהיא אינה הליך משפטי רגיל. זאת בדומה למודל של המפקח על בתים משותפים, שבמסגרתו הוקמו 6 בתי דין ייעודיים שפועלים תחת הרשות המנהלית האחראית על בתים משותפים. המפקח בערכאה זו יפסוק בהתאם לסעיף 31 לחוק,<sup>189</sup> שקובע שמעשה או מחדל

<sup>182</sup> דו"ח המבקר, לעיל הי"ש 13, בעמ' 922.

<sup>183</sup> פרק ו' לחוק המקרקעין, התשכ"ט 1969.

<sup>184</sup> ס' 72(א) לחוק המקרקעין.

<sup>185</sup> ס' 74 וס' 76 לחוק המקרקעין.

<sup>186</sup> ס' 77 רבתי לחוק המקרקעין.

<sup>187</sup> ס' 73 רבתי לחוק המקרקעין.

<sup>188</sup> ס' 21 לחוק הגנת הצרכן.

<sup>189</sup> ס' 31 לחוק הגנת הצרכן.

בנעשה בניגוד להוראות החוק, דינן כדין עוולה לפי פקודת הנוזיקין. הסמכות להטיל פיצויים סטטוטוריים ללא הוכחת נזק - סמכות שכאמור נתונה לבית המשפט לפי סעיף 31א(א) לחוק,<sup>190</sup> תוקנה למפקח בערכאה זו.

כך, הרשות להגנת הצרכן תהפוך לסמכות האכיפה והשיפוט העיקרית בהקשר של הגנה על הצרכן, בדומה למצב שקיים בהודו.<sup>191</sup> בית עסק המעוניין לטעון לאי צדק בהחלטה שהתקבלה, יוכל לערער על התוצאה לסמכות המפקחת ולאחר מכן לבית המשפט.

המודל מבוסס על המודל ההודי, אשר במסגרתו פועלים בתי דין קהילתיים לצרכנות. כפי שנסקר, ערכאות אלו נותנות מענה מקצועי ומהיר באופן שאינו דורש הוצאות גבוהות או תהליך מסורבל מהצרכן. בשונה מהמודל ההודי, בו לרוב התובעים מיוצגים באמצעות עורך דין, במודל המוצע התובעים לא ייוצגו (בדומה להסדר בבית המשפט לתביעות קטנות, למרות שהסדר זה מאפשר ייצוג בכפוף לאישור בית המשפט)<sup>192</sup>. זאת על מנת להקל על התובעים בהגשת התביעה, ולהסיר חסמים כלכליים שימנעו מהם להגישה.

נדגיש כי ראוי שתובענה מכוח חוק תובענות ייצוגיות תישאר תחת סמכותו של בית המשפט, שכן לרוב מדובר בתביעות בהן הפיצוי המבוקש מגיע לסכומים גבוהים ודורש ייצוג משפטי הולם.

הערכאה הייעודית תחת ניצוחו של המפקח, תהיה ערכאה מקצועית. ייבוא הסמכויות האמורות מחוק המקרקעין, ומקצועיות המפקח, יאפשרו לרשות להגנת הצרכן טיפול מיטבי ומהיר בפניות ולאכיפה יעילה שאינה כרוכה בעירוב גורמים נוספים של החוק להגנת הצרכן. ההליך אינו מחייב את הלקוחות להירתם להליך משפטי יקר ומורכב, שאינו בהכרח משלם עבורם, ומשכך סביר יותר שהלקוחות יפנו לערכאה על מנת לעמוד על זכויותיהם.

## **ב. הטעיית הצרכן**

### **מדרג שיעור קנסות חדש**

כפי שצוין לעיל, כיום חוק הגנת הצרכן מאפשר לרשות להטיל עיצום כספי על עסקים שהפרו את הוראות החוק, גובהו של הקנס הוא 22,530 ש"ח לתאגיד, ו-7,170 ש"ח לעוסק שאינו תאגיד.<sup>193</sup> במקרים של הפרות מסוימות רשאית הרשות להטיל קנס מוגדל: 46,080 ש"ח לתאגיד, ו-25,610 ש"ח לאדם שאינו תאגיד.<sup>194</sup> כמו כן, במקרה של הפרה "בנסיבות מחמירות" רשאית הרשות להטיל קנס ששיעורו פי אחד וחצי מהמצוין בחוק.<sup>195</sup> במקרים של הפרה חוזרת או מתמשכת רשאית הרשות להטיל קנס מוגדל: בנוסף לקנס המקורי יתווסף גם 1/50 מסכום הקנס על כל יום בו ההפרה נמשכת.<sup>196</sup>

<sup>190</sup> ס' 31א(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>191</sup> עמודים 18-19 במסמך זה.

<sup>192</sup> ס' 63 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

<sup>193</sup> ס' 22ג(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>194</sup> ס' 22ג(ב) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>195</sup> ס' 22ד(א) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>196</sup> ס' 22י(א) לחוק הגנת הצרכן.

החוק מבצע איפיון של גובה הקנס בהסתמך על "חומרת ההפרה", קרי ככל שההפרה חמורה יותר כך גם שיעורו של הקנס יגדל. לדוגמה, עוסק שלא ערך חוזה בכתב עם צרכן ולא נתן לו הזדמנות סבירה לעיין בו, עובר עבירה אשר המחוקק הגדירה כחמורה פחות,<sup>197</sup> בעוד שעוסק הממשיך לחייב צרכן לאחר שהעסקה הסתיימה או בוטלה היא חמורה יותר.<sup>198</sup>

הצעתנו היא לבצע אפיון נוסף – על פי קריטריונים של זהות מבצע ההפרה, וזאת מבלי לגרוע מההוראות הקיימות המאפיינות את ההפרה על פי חומרתה. האפיון יתבסס לפי קריטריונים אובייקטיביים באמצעות ההגדרות הקיימות בחוק לסוגי חברות או עסקים שונים:

1. חברה ציבורית - חברה שמניותיה רשומות למסחר בבורסה או שהוצעו לציבור על פי תשקיף כמשמעותו בחוק ניירות ערך, או שהוצעו לציבור מחוץ לישראל על פי מסמך הצעה לציבור הנדרש לפי הדין מחוץ לישראל, ומוחזקות בידי הציבור.<sup>199</sup>

2. חברה פרטית – חברה שאינה ציבורית. סוג זה של חברה ניתן לסווג לשלוש קטגוריות שונות:<sup>200</sup>

I. עסק זעיר – חברה או עוסק, המעסיקים עד 5 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-10 מיליוני ש"ח בשנה.

II. עסק קטן – חברה או עוסק, המעסיקים עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-25 מיליוני ש"ח בשנה.

III. עסק בינוני – חברה או עוסק, המעסיקים עד 100 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-100 מיליוני ש"ח בשנה.

IV. חברה פרטית שהיא עסק גדול, מעסיקה מעל 100 עובדים ומחזור מכירותיה גדול מ-100 מיליוני ש"ח בשנה.

אם כן, האפיון החדש יגדיר את שיעור גובה הקנסות על פי אמות מידה נוספות, המתייחסות לגודלו של העסק שביצע את העבירה – כלל שהיקפו המסחרי של בית העסק גדול יותר, כך הקנס יהיה גבוה יותר, בהתאם לכוחו בשוק. לפי הסיווג החדש, על חברה ציבורית יוטל הקנס המשמעותי והגדול ביותר, לאחר מכן חברה גדולה, וכן הלאה במדרג שיעורי הקנס. עסקים בדרגות הכנסה והיקף שונה לא ישלמו קנס זהה. כאמור, המדרג החדש יצטרף להוראות החוק הקיימות ויטיל על עסקים בהיקפים שונים תוספת קנס מהמחיר המקורי, בדומה להוראת החוק הקיימת המכפילה באחת וחצי במקרי הפרה בנסיבות מחמירות. לדוגמה: על עסק קטן יוטל קנס כספי בשיעור הגבוה פי 2 מגובה הקנס המקורי, ואילו על עסק בינוני יוטל כקנס הגבוה פי 4 מגובה הקנס המקורי.

הרציונל העומד מאחורי מהלך זה הוא ההבנה כי ככל שהקנסות המוטלים יפגעו באופן משמעותי יותר, אך המותאם להכנסת העסקים והחברות עצמם, כך בתי העסק יפנימו את העלות של ביצוע הפרות אלה וישקלו אותן מחדש. האפיון החדש יגביר את ההרתעה בצורה יעילה ואף הוגנת יותר

<sup>197</sup> ס' 222(א)(9) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>198</sup> ס' 222(ב)(8) לחוק הגנת הצרכן.

<sup>199</sup> ס' 1 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

<sup>200</sup> החלטה 2190 של הממשלה ה-31 "ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים" (12.08.2007).



בין בתי עסק שונים. ניתן לכך דוגמה: שני בתי עסק, אחד עסק גדול המרוויח כ-200 מיליון ש"ח בשנה, ואילו השני עסק זעיר המכניס כ-2 מיליון ש"ח בשנה. שניהם הפרו את הוראות החוק בניגוד לסעיף 17ב לחוק הגנת הצרכן, בכך שלא הציגו על גבי הטובין או אריזתו את המחיר הכולל. בהתבסס על ההוראות הקיימות על שני בתי העסק יוטל קנס בסך 22,530 ש"ח, אך בעבור בית העסק הגדול משמעות הקנס היא זניחה, ועבור בית העסק הקטן משמעותו גדולה ומהווה חלק גדול יותר ממחזור ההכנסות שלו. לכן, העסק הגדול יחווה הרתעה פחותה מזו שיחווה העסק הקטן. האפיון החדש יאפשר להגביר את מידת ההרתעה על העסק הגדול, ולהכפיל את שיעור הקנס פי 5, לכן עסק כזה יצטרך לשם כעת קנס משמעותי יותר על סך 112,650 ש"ח. קנס בשווי זה, יהווה התרעה גדולה ומשמעותית יותר, וסביר כי ימנע מהעסק לבצע הפרות נוספות בעתיד.

### העלאת מחירים סמויה

המחוקק בחר בשתי דרכים להגביל בתי עסק בעת הכרזה על "מכירה מיוחדת": ראשית, תקופת המכירה המיוחדת לא תימשך מעל 35 ימים.<sup>201</sup> שנית, אם מחיר מוצר לא היה מחיר רצוף במשך 21 יום טרום המכירה המיוחדת, יחויב העוסק לציין את התקופה בה המחיר היה רציף.<sup>202</sup>

כאמור לעיל, אחת מהבעיות שעולות היא האפשרות לבצע העלאות מחירים סמויות. עוסק עלול להעלות את מחיר המוצר מספר ימים לפני המכירה המיוחדת, ובכך להציג לצרכן מצג שווה של הנחה. העוסק אמנם חייב לפרסם את מספר הימים הרציף בו המוצר היה במחיר קבוע, טרם ההנחה, אך אין בכך הגבלה או כבילה של העוסק, משום שהעסק עדיין יוכל להעלות מחירים לפני קיום המכירה המיוחדת וההטעיה היחידה הנמנעת כך היא במבצעים פתאומיים. הצרכן אכן יכול לראות כי המחיר לפני המבצע היה במשך מספר ימים יקר בהרבה, אך אין הוא יכול לדעת בקלות כי בוצעה העלאת מחירים סמויה. נזכיר כי **תכלית החוק היא להקל על הצרכן** לזהות הפרות צרכניות או סיטואציות שמטרתן "לעבוד" על הלקוח.

כאמור, הפסיקה דנה גם בשתיקת המחוקק באשר למספר הימים המינימלי שעל עוסק אסור לשנות את מחיר המוצר, כלומר עליו להשאירו קבוע ובאופן רציף. בית המשפט באותה תקופה ראה לנכון לקבוע כי 7 ימים הוא פרק זמן הוגן שעל עוסק להשאיר מוצר במחיר קבוע בטרם מכירה מיוחדת.<sup>203</sup>

בשנת 2017 הוצע תיקון חוק שמטרתו לחדד את התנאים ולהמשיך את המאבק בתופעת העלאת המחירים הסמויות.<sup>204</sup> במסגרת ההצעה לתיקון הוצע כי ייקבע כי עוסק יחויב שלא להעלות את מחיר המוצר בטרם מכירה מיוחדת למשך 30 יום. מטרת המחוקק היא "לכבול" את העוסק במשך 30 יום כדי להבטיח שאכן המכירה מגלמת בתוכה הטבה. הרציונל העומד מאחורי תיקון זה הוא שהעוסק "יחשוב פעמיים" לפני שיעלה מחיר למוצר, רק כדי ליצור מצג שווה של הטבה פיקטיבית. במידה ויבחר העוסק להמשיך במדיניות זו סביר כי הצרכן ידיר רגליו מבית העסק, ובעקבות התחרות יבחר לרכוש מוצר במחיר זול יותר בבית עסק אחר. כמו כן, המחוקק הציע להרחיב את

<sup>201</sup> ס' 2 תקנות הגנת הצרכן (כללים שונים לפרסום מחירי נכסים ושירותים).

<sup>202</sup> ס' 16(1) תקנות הגנת הצרכן (מכירות באשראי, מכירה מיוחדת ועסקה ברוכלות).

<sup>203</sup> **שר שלום**, לעיל ה"ש 68.

<sup>204</sup> הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 54) (מכירה מיוחדת), התשע"ז-2017, ה"ח 1151.

פרק הזמן שבו יכולה להימשך המכירה המיוחדת ל-45 ימים. הצעת החוק נמצאת כעת בוועדת הכלכלה של הכנסת, בהכנה לקריאה שנייה ושלישית. לאור האמור לעיל, נמליץ לאמץ הצעת החוק בתוספת של הגבלה נוספת- במסגרתה העוסק יציג לצרכן את המחיר הקודם, טרם המכירה המיוחדת, וגם את תאריך השינוי שלו באותיות ברורות וקריאות. מטרת התוספת היא להקשות עוד יותר על עוסק ליצור מצג שווא של הנחה ולהקל על הצרכן לזהות הפרות.

העוסק יהיה מחויב לסמן בתווית המדף את מחיר המוצר לאחר הנחה, את מחיר המוצר לפני ההנחה ולצידו גם את התאריך בו התחיל המוצר את "ספירת 30 ימי הכבילה שלו". משכך יהיה קל לצרכן שמגיע לבית העסק להבחין כי העוסק שינה את המחיר ולא ביצע כבילה של המחיר למשך 30 ימים. בעת הגעתו יהיה עליו לבדוק כי התאריך שמופיע "בתווית המדף" הוא 30 ימים או יותר מהתאריך בו נמצא באותו היום. כך כאמור יוקל על הצרכן לבצע בחירות כלכליות מושכלות ולהבחין ביתר קלות הפרות שביצע עוסק.

#### הרחבת עילת ההטעיה

בהתאם להצעתם של פרוקצ'יה וקלמנט אשר אוזכרה לעיל,<sup>205</sup> נמליץ להרחיב את עילת ההטעיה הצרכנית בחוק הגנת הצרכן, גם לתובענות ייצוגיות, וכך לתת לצרכנים כלים משמעותיים להיאבק נגד תאגידי שטענים את הציבור במשפט האזרחי. כך, צרכן שנפגע לא יצטרך להוכיח ישירות הסתמכות על הפרסום המטעה טרם הקנייה.

הסרת דרישת ההסתמכות תוכל לסייע לצרכן הפשוט לעמוד על זכויותיו ולהגן על עצמו מפני הטעיה. ברוב המקרים, יהיה זה ברור מאילו כי הצרכן הסתמך על הפעולה הנטענת כהטעיה הצרכנית (לדוג', הסתמכות על מחיר המוצג לצד המוצר). זאת, מאחר ולרוב אין לצרכן הפשוט אפשרות לאמת את המידע המוצג והמונגש לו בעסק. ואילו גם במקרים בהם לא הייתה כלל הסתמכות מצד הצרכן, זה שילם מחיר יקר יותר על המוצר בעקבות ההטעיה. כך למעשה, ההפרש בין המחיר בפועל ובין המחיר אילו היה מוצג באופן אמיתי, הוא הנזק, והוא נגרם כתוצאה מההטעיה, גם למי שלא נחשף למצג המטעה.

מאחר ועסקינן בצמצום פערי המידע בין צרכן לעסק ומניעת הטעיה וניצול של הצרכנים, הסרה של דרישה זו תעשה צדק עם הצרכנים, ותיצור הרתעה אל מול העסקים מהפעלת פרקטיקות פסולות אלו. הרתעה זו אף מוגברת כשמדובר בתובענות ייצוגיות, בהן לרוב סכום הפיצויים שנפסק הוא גבוה (בשל ריבוי המיוצגים), וכשנרוב תביעות אלו זוכות לסיקור תקשורתי.

בנוסף, משום שנוק עקב הטעיה ללא הסתמכות מצד הצרכן קל יותר להוכחה, התהליך יוכל להיות מהיר ויעיל באופן שגם יגביר את ההרתעה אל מול העסקים, וגם יסיר חלק מהחסמים הניצבים בפני הצרכנים בדרכם לדרוש את זכויותיהם.

#### ג. שקיפות צרכנית

<sup>205</sup> שם, לעיל ה"ש 26.

פתרון אפשרי נוסף הוא הגברת השקיפות הצרכנית. סעיף 4(א) לחוק הגנת הצרכן מחייב הצגת מדיניות החזרת מוצרים במקום נראה לעין ובאופן ברור.<sup>206</sup> בנוסף קיימת חזקה לפיה במקרה שבית עסק שלא הציג מדיניות החזרת מוצרים כנדרש בחוק, המדיניות שתחול תהיה ברירת המחדל שבסעיף 4(ב).<sup>207</sup> כחלק מהניסיון להגביר את מודעות הצרכנים לחוקי הצרכנות שנועדו להגן עליהם, וכן את האפשרות לפנות במקרים של הפרתם לרשות להגנה לצרכן, לדעתנו יש לחייב רשתות גדולות לפרסם את עיקרי חוקי הגנת הצרכן ודרכי פנייה לרשות באותה דרך.

כאמור, מודעות הצרכנים הישראלים לזכויותיהם ולגופים שנועדו להגן עליהם לוקה בחסר. הדבר משפיע על יכולת הרשות להגן על הצרכנים שממאנים לפנות ולהלין על פגיעות והפרות של חוקי הצרכנות שפגעו בהם. באופן טבעי, רשתות מסחר ובפרט רשתות גדולות שחולשות על נתח שוק משמעותי, מקיימות אינטראקציה אינטנסיבית עם צרכנים. לכן, יש טעם בחיוב של כלל הרשתות שמוכרות מוצרים לציבור להציב שלטים ברורים המפרטים על אודות חלקים רלוונטיים מחוק הגנת הצרכן וכן הפנייה ודרכי תקשורת עם הרשות להגנת הצרכן במקרה של הפרה (כך למשל: מספר טלפון, כתובת אתר האינטרנט וברקוד לסריקה שמוביל לאתר הרשות). בכך, תעלה מודעות הצרכנים לזכויותיהם ולאפשרויות הפעולה העומדות לפניהם במקרה של הפרה. בפני הפרת חובה זו תעמוד סנקציה כדוגמת קנס או סנקציה משפטית, והיפוך נטל ההוכחה במקרה של הליך משפטי. כך, לרשתות יהיה תמריץ משמעותי להציב השלטים כנדרש בחוק ומאידך הצרכן ייהנה ממידע נגיש.

## **9. סיכום**

ביוזמה זו נסקרו סוגיות נבחרות בדיני הגנת הצרכן - החקיקה והפסיקה בנושא מכירות מיוחדות והצגת מחירים, תפקידי הרשות להגנת הצרכן, נתונים על אודות תפקודה ואת דרכי האכיפה והסנקציות שניתן להטיל מכוח החוק. כמו כן, הצגנו כיצד מדינות שונות בעולם מתמודדות עם היחסים המורכבים שבין צרכן ועוסק. ניכר כי כיום המודעות לתחום הגנת הצרכן גבוה מאוד. ניתן לחזות בכך באמצעות בחינה של מגוון הצעות החוק הקיימות, הנוגעות לסוגיות רבות ושונות בתחום. אולם, על אף זאת, נראה שעסקים רבים ממשיכים לבצע הפרות אשר פוגעות בצרכנים, וכי רבים מצרכנים אלו מוותרים על זכויותיהם, כתוצאה מחוסר ידע או מחשש מהליך מסורבל, ארוך ולעיתים חסר טעם. לבסוף, הצענו פתרונות אפשריים לשמירה על זכויות הצרכן, בדגש על שיפור האכיפה, תיקון ושיפור החקיקה, והרחבת המודעות של הצרכנים. באמצעות פתרונות אלו, אנו מאמינים שדיני הגנת הצרכן ירחיבו את מעטפת ההגנה המוענקת לצרכן, ויאפשרו לו לבצע רכישות מושכלות, מודעות ובעלות תמורה הוגנת, תוך עמידה על זכויותיו הצרכניות.

<sup>206</sup> ס' 4(א) לחוק הגנת הצרכן.  
<sup>207</sup> שם.

**מסמך זה נכתב בידי חברי הצוות : יובל ויסמן, אביתר רוגל, ששי רצון וגל תיק.**

**נערך על ידי ראשת הצוות : מיכל סיון.**

**נבדק על ידי : תמה סיקרון, ראשת סניף ירושלים.**

**אושר לפרסום על ידי : מנכ"ל העמותה- גיא יעקב.**