

## מזכר

התאחדות המלונות בישראל

מאת: גורניצקי ושות'

תאריך: 6 בדצמבר, 2022

הנדון: הצגת מחירים במלונות

### סודי

כפוף לחיסיון  
עו"ד - לקוח

### א. מבוא

- בהמשך לבקשתכם, הרינו להביע בפניכם, בתמצית, את ניתוחנו המשפטי ביחס לשאלתכם האם בתי מלון בישראל (להלן: "בתי המלון"), מחויבים להציג לתייר את מחיר הלינה בחדר המלון (להלן: "השאלה המשפטית").
- נקדים ונבהיר, כי מזכר זה אינו מתיימר לבחון את מכלול ההיבטים המשפטיים בקשר עם הסוגייה האמורה; כי מטבע הדברים הוא מוגבל לשאלה המשפטית המובאת בו בלבד, ולמסגרת העובדתית כפי שמתוארת בו על יסוד המידע שנתקבל מכם; וכי אינו משתרע על היבטים אחרים הקשורים בפעילות בתי המלון או בחובות להם הן נדרשים.
- עוד נבהיר, כי ניתוחנו מבוסס על הבנתנו את הוראות הדין הישראלי החל למועד זה ואת פרשנותו; כי העובדות הנזכרות במסמך הן כפי שנמסרו לנו על ידכם, בלא שבדקנו או אימתנו אותן באופן עצמאי; וכי אין אנו נוטלים על עצמנו לעדכן את דעתנו המובעת להלן כתוצאה משינויים או תיקונים בדין הרלוונטי, אלא אם נתבקש (וניאות) לעשות כן מפורשות לאחר שינוי כאמור. למותר לציין כי כל שינוי כאמור עשוי להשפיע על מסקנותינו ועל הניתוח המוצג להלן.
- יודגש כי חלק מהנושאים ומהסוגיות הנדונים במסמך זה טרם נבחנו (ובוודאי שלא באופן ממצה) בפסיקת בתי המשפט בישראל, וגם מטעם זה אין ביכולתנו לחזות מה תהיה עמדת בתי המשפט ו/או הרשויות והגורמים המוסמכים בנוגע לסוגיה האמורה במקרה שתועמד למבחן.
- למען הסר ספק, ההדגשות להלן הן שלנו, כל עוד לא נאמר אחרת.

## ב. מסגרת סטטוטורית

5. תקנה 2 לתקנות הגנת הצרכן (כללים בדבר הצגת מחיר של שירותי מלונאות לתייר), התשס"ה-2005 (להלן: "תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר"), אשר הותקנו על ידי שר הכלכלה והתעשייה,<sup>1</sup> בהתייעצות עם שר התיירות,<sup>2</sup> קובעת כדלקמן:

"(א) בית מלון רשאי להציג בעל מקום [השגיאה במקור, הח"מ] שבו מוצג מחיר, מחיר לתייר הכולל לינה ושירותים נוספים אגב לינה, לאחר הפחתת המסים שתייר פטור מהם, במטבע חוץ, ובלבד שצוין במפורש ובאופן בולט לעין כי מחיר זה הוא לתייר בלבד.

(ב) מחיר לתייר בעבור לינה בבית מלון, יוצג ליד דלפק קבלת האורחים ובכל חדר והמחיר של שירותים נוספים, אגב לינה הניתנים לתייר, יוצג בכל מקום שבו הם ניתנים, לפי הענין"

6. תקנה 19 לתקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשע"ג-2013 (להלן: "תקנות שירותי תיירות 2013"), אשר הותקנו על ידי שר התיירות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, קובעת כדלקמן:

"1. [...] 'שירות' – לינה או לינה עם ארוחת בוקר;

'שירות נוסף' – ארוחת בוקר, חצי פנסיון, פנסיון מלא, ושירותים אחרים הניתנים בבית מלון."

(א) בעל בית מלון יפרסם ויציג באופן הנראה לעין ובספרות ברורות וקריאות –

(1) את מחיר השירות הניתן בו, כשהוא כולל כל מס, אגרה ותשלום חובה, וכל תשלום אחר הנלווה לשירות ושהצרכן אינו יכול לוותר עליו (להלן – מחיר כולל), ואת המחיר לתייר חוץ לאחר הפחתת המסים שהתייר פטור מהם, בציון מפורש ובולט לעין כי מחיר זה הוא לתייר חוץ בלבד, בכל מקום שבו הוא מציגם;

(2) את המחיר בעד שירות נוסף הניתן בבית המלון – בכל חדר, וכן בכל מקום שבו הוא ניתן;

(3) תפריט הכולל פירוט המנות, הארוחות והמשקאות ולצדו של כל פריט מחירו, בכל מקום בבית המלון שבו הם מוגשים.

(ב) מחיר כאמור בתקנת משנה (א) מותר להציג במטבע חוץ, ובלבד שהוא מוצג גם

בשקלים חדשים כולל מס ערך מוסף לצד מחירו, או בלוח מחירים נפרד.

<sup>1</sup> ההתקנה נעשתה על ידי השר, תחת הגדרת התקפיד הקודמת כשר התעשייה, התעסוקה והמסחר, הגורם המוסמך, במסגרת סי' 37 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו של חוק הגנת הצרכן.

<sup>2</sup> סי' 37 (ב) לחוק הגנת הצרכן, קובע כי "תקנות לפי חוק זה שנתייחדו לענין נכסים או שירותים שבשטח פעולתו של משרד ממשרדי הממשלה יותקנו גם בהתייעצות עם השר הממונה על אותו משרד", אשר הוא בענייננו – משרד התיירות.

(ג) הוראות תקנה זו, לעניין הצגת מחירים, יחולו גם על פירוט מחירים בחשבוניות שנותן בית המלון.

(ד) מחיריהם של שירות ושירות נוסף המוצגים בבית מלון, פורסמו בעברית ובאנגלית."

7. עינינו הרואות, תקנה 2 לתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, קובעת כי יש להציג לתייר את מחיר הלינה גם **בחדר המלון** (בנוסף להצגתה בדלפק קבלת האורחים או בכל אמצעי אחר). מלבד זאת, לפי התקנה, יש להציג מחיר של שירותים נוספים בכל מקום שבו הם ניתנים, לפי העניין.

לעומתה, תקנה 19 לתקנות שירותי תיירות, אשר הותקנה במועד מאוחר יותר מההוראה המקורית, קובעת בין השאר כי יש להציג **בחדר המלון** את המחיר בעד כל שירות נוסף (שאינו כולל מחיר לינה) אשר ניתן בבית המלון, וכן בכל מקום שבו שירות כזה ניתן, וזאת הן ביחס לתיירים זרים והן ביחס לתיירים מקומיים.

8. לאור כך, לכאורה, מתעוררת סתירה, שכן **מהעבר האחד** ניתן לטעון כי ההוראה הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013 נועדה **להחליף** את ההוראה הקבועה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, וזאת לעניין הצגת מחיר **בחדר המלון**, כך שתבוטל החובה להציג לתייר את מחיר הלינה, בעוד שתתווסף חובה להצגת המחיר של שירותים נוספים (להלן: "**טענת ההחלפה**"); **מהעבר השני**, ניתן לגרוס כי ההוראה הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013 הינה הוראה כללית החלה הן על תיירים והן על ישראלים, בעוד ההוראה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר הינה ספציפית ביחס לתיירים, כך שההוראות משלימות אחת את השנייה (להלן: "**טענת ההשלמה**").

9. לאור קונפליקט פרשני זה, פניתם ביום 10.8.2022 ללשכת היועץ המשפטי של משרד התיירות, בבקשה לקבלת עמדת משרד התיירות כלפי היחס המשפטי שחל בין הנורמות. ביום 14.11.2022, השיב היועץ המשפטי של משרד התיירות, עו"ד דודו קובסיאנו, כי לעמדת משרד התיירות, ההוראות נועדו להשלים אחת את השנייה.

10. טרם צלילה לעומק הדברים, נקדים ונאמר כי בין היתר כנפסק בעניין **זליגמן**<sup>3</sup> לא מכבר, עמדתו הפרשנית של הרגולטור איננה חזות הכול, ומשקלה ייבחן בכל מקרה לגופו בהתאם לנסיבות, תוך "הטיית האוזן" לעמדתו הפרשנית של המאסדר, כגורם בעל מומחיות מקצועית.

לגישתנו, ומבלי לנטוע מסמרות בדבר, פרשנות משרד התיירות נעשתה באופן "שטחני" מבלי לבחון את העניין הפרשני המורכב על בוריו. יתרה מכך, יש להעניק משקל לכך שעסקינן בעמדה נורמטיבית, אשר לבית המשפט המומחיות הנתונה כפרשן המוסמך; תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר נקבעו על ידי גוף

---

<sup>3</sup> דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו, 4.7.2021).

מאסדר אחר (שר הכלכלה והתעשייה) בהתייעצות עם שר התיירות בלבד ; וכי לכך שעמדת משרד התיירות נקבעה ללא עריכת שיג ושיח עם התאחדות המלונות, הגורף המפוקח ומבלי שהתקבלה עמדת שר הכלכלה והתעשייה בעניין.

### ג. דיון

#### ג.1. היסטוריה חקיקתית

11. אופן הצגת מחירים נקבע לראשונה בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתי מלון), התשכ"ז-1967, כדלקמן :

"1. [...] 'שירות' שירותי לינה, אוכל או משקה וכן כל שירות אחר הניתנים בבית מלון או המוצעים בו".

13. (א) לא יציג בעל בית מלון לוח שירותים ומחירים שאינו תואם את אלה שנכללו בהודעתו למנהל לפי סעיף 12.

(ב) בעל בית מלון ירשום את השירותים הניתנים בבית מלונו על לוח, יציין בו מחיר סביר לכל שירות, בהתאם לדרגת בית המלון, בצדו של כל שירות, ויציג את הלוח במקום הנראה לעין בקיר החיצוני של משרד קבלת אורחים שבבית מלונו.

(ג) המנהל יקבע מפעם לפעם רשימת שירותים לענין סעיף קטן (ב)".

14. בעל בית מלון יעשה כל אחד מאלה:

(1) יציג בכל חדר לינה במקום בולט לעין את לוח השירותים הניתנים באותו חדר ומחירים;

(2) יציין בכל חדר את מספר המיטות שמותר לשים בו ולהשתמש בהן;

(3) ירשום כל שירות הניתן בבית מלונו בלוח השירותים במחירים בשפה העברית ובשפה האנגלית או הצרפתית;

(4) יציין בלוח השירותים ומחירים המוצג בהתאם לסעיפים 13(ב) ו-14(1) אם הוא גובה מאורחיו דמי שירות, מסים והיטלים, ואם כן, יפרט את גבהם".

12. את הוראות הצו החליפו תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשנ"ב-1992, אשר קבעו, כדלקמן :

"1. [...] 'שירות' – כל אחד מאלה: לינה, לינה עם ארוחת בוקר".

"5. (א) בית מלון יציג באופן הנראה לעין -

(1) את מחיר השירותים הניתנים בו, כשהוא כולל כל מס, אגרה ותשלום חובה, ליד דלפק

קבלת האורחים; ניתן לציין בנפרד את שיעור דמי השירות; המחיר לתייר חוץ יהא לאחר הפחתת המסים שהתייר פטור מהם;

(2) את המחיר בעד השירותים והשירותים הנוספים הניתנים בבית המלון - בכל חדר;

(3) תפריט הכולל פירוט המנות, הארוחות והמשקאות ולצדו של כל פריט מחירו - בכל מקום במלון שבו מוגשות ארוחות.

[...]

13. ביום 1.1.2001 נכנסו לתוקף תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשס"א-2001, אשר בענייננו לא שינו את המצב המשפטי אשר שרר קודם לכן בכל הקשור להצגת המחיר, כך שבין היתר המשיכה לחול החובה להצגת מחיר הלינה, הן בדלפק קבלת האורחים והן בכל חדר.

14. כאמור, בתווד, בשנת 2005, הותקנו תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, אשר בשעת התקנתן קבעו הוראות לעניין הצגת מחירים לתייר שחפפו להוראות הרלוונטיות הקבועות בתקנות שירותי תיירות משנת 2001. מסתמן כי חפיפה זו אינה מקרית, וזו ככל הנראה נובעת מכך שמתקין התקנות שאף להרמוניה בין הנורמות, כמפורט להלן.

15. בשנת 2013, כאמור, הותקנו תקנות שירותי תיירות 2013, במסגרתן, בין היתר, הוסרה הדרישה להציג את מחיר הלינה בכל חדר.

16. בסופו של יום, בבחינת ההיסטוריה החקיקתית, אנו רואים כי עד לשנת 2013 הייתה קיימת החובה להציג את מחיר הלינה, הן לישראלים והן לתיירים, גם בכל חדר. החל מאותה שנה, עת נכנסו לתוקף תקנות שירותי תיירות בתי מלון 2013,<sup>4</sup> נערכה הבחנה, ככל הנראה מודעת, לפיה נקבע כי מחיר של "שירות" (הכולל לינה) יפורסם "באופן נראה לעין ובספרות ברורות וקריאות", קרי פרסום בדרך כלשהי; בעוד "שירות נוסף" יפורסם בכל חדר וכן בכל מקום שבו הוא ניתן (להלן: "השינוי הנורמטיבי").

#### ג.2. פרשנות במשפט

17. כאמור, לפנינו ישנן שתי נורמות אשר ניכר כי קיימת ביניהן חפיפה. השאלה המתבקשת היא האם השינוי הנורמטיבי שחל בשנת 2013 בא לשנות את המצב המשפטי הקיים גם באשר להוראות הקבועות בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, או שלחלופין, לפנינו עומדות שתי נורמות משלימות. לשם כך, יש להידרש לכללי פרשנות; ונפרט.

18. בספרו של אהרון ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית,<sup>5</sup> נכתב כך:

"הרמוניה נורמטיבית מחייבת, בין השאר, כי לא יהיו סתירות בין נורמות באותה שיטת משפט. סתירה בין נורמות קיימת כאשר שתי נורמות או יותר אינן ניתנות לישוב. כך הדבר כאשר

<sup>4</sup> אשר ביטלו את תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשס"א-2001 ביום תחילתן (תק' 20 לתקנות שירותי תיירות בתי מלון).  
<sup>5</sup> אהרון ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית (1992)

נורמה אחת מחייבת עשיית פעולה ואילו נורמה אחרת אוסרת עשייתה של אותה עולה. בדומה, קיימת סתירה בין נורמות, מקום שנורמה אחת מתירה עשיית פעולה ואילו האחרת אוסרת אותה פעולה. סתירה בין נורמות נוגדת את עקרון שלטון החוק ופוגעת בעקרון החוקיות [...] זו הבעיה של האנטינומה (Antinomy), כלומר: סתירה בין שתי נורמות שכל אחת תקפה כשלעצמה, אך שתיהן אינן יכולות לחול ביחד".<sup>6</sup>

19. בשלב הראשון, יש לבחון **האם הנורמות אכן סותרות זו את זו**, כאשר התפיסה הפרשנית יוצאת מנקודת הנחה כי תכליתה של כל אחת מהנורמות היתה, שלא לעמוד בסתירה לנורמה האחרת ושלא להביא לביטולה.<sup>7</sup> בשלב השני, וככל שנקבע כי אכן הנורמות סותרות ואין מדובר בסתירה מדומה, וכי אין כל אפשרות פרשנית ליישב ביניהן, נדרש להכריע – **איזו נורמה ידה על העליונה**.<sup>8</sup> לשם כך, יש לפנות לכללי "ברירת דין", הכוללים בין היתר את שני הכללים הבאים: נורמה מאוחרת גוברת על נורמה מוקדמת;<sup>9</sup> נורמה מיוחדת גוברת על נורמה כללית. ככל שכללי ברירת הדין פותרים את הסתירה – מה טוב; עם זאת, ככל ולא – שתי ההוראות ממשיות לעמד בתקפן בשיטה, כאשר השינוי המתבקש ייעשה על דרך תיקון אחת (או יותר) מהנורמות הסותרות.<sup>10</sup>

20. בענייננו, תיתכן גישה אחת לפיה תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, קובעות **נורמות ספציפיות** ביחס לתייר בלבד, כך שתקנות שירותי תיירות, הקובעות **נורמות כלליות**, הן ביחס לתיירים והן ביחס לישראלים, "חולפות מעליהן" ואינן יוצרות שינוי במצב הנורמטיבי ביחס לראשונות (להלן: "גישת ההשלמה" או "גישת משרד התיירות").<sup>11</sup>

<sup>6</sup> שם, בעמ' 537–538.

<sup>7</sup> שם, בעמ' 540. לצד זאת, המלומד ברק מסייג באמרו כי: "יש גבול לפעילות הפרשנית המתחשבת בצורך להבטיח הרמוניה נורמטיבית. אין זה השיקול הפרשני היחיד. עליו להשתלב במערכת נוספת של שיקולים. אכן, אילו השיקול של הרמוניה נורמטיבית היה שיקול פרשני יחיד או מכריע, לא היינו מגיעים לעולם לסתירה אמיתית בין נורמות משפטיות. כללי הפרשנות היו גורמים לכך, שכל סתירה בין נורמות היא מדומה. לא כן הם פני הדברים. משקלו של השיקול בדבר הרמוניה נורמטיבית אינו מכריע. על כן, תיתכנה סתירות אמיתיות בין נורמות משפטיות".

<sup>8</sup> שם.

<sup>9</sup> "רק כאשר שתי הנורמות הן שוות מעמד יחול העיקרון – המבוסס על כלל עצמאי של ברירת הדין – לפיו הנורמה המאוחרת בזמן גוברת, כלומר נשאר בתוקף, ואילו הנורמה המוקדמת בזמן מאבדת את תוקפה [...] אין יוצר הנורמה מוסמך להגביל את כוחו לשנות את הנורמה שיצר. מכאן כוחו לשנותה במפורש, ומכאן כוחו לשנותה במשתמע: הכוח לשנות נורמה במשתמע נובע (משתמע) מהכוח לשנותה במפורש (שם, עמ' 551)".

<sup>10</sup> שם, עמ' 544.

<sup>11</sup> בהקשר זה, ראו למשל: "בסתירה בין נורמה מאוחרת וכללית לבין נורמה מוקדמת ומיוחדת – יד הנורמה המוקדמת והמיוחדת על העליונה [...] מבין שלושת הכללים לברירת הדין, זהו הכלל הפרובלמטי ביותר. על פי הכלל השני נורמה מאוחרת גוברת על נורמה מוקדמת. בכך באה לידי ביטוי עצמאותו של יוצר הנורמה. כיצד זה ניתן, איפוא להצדיק הגבלה על עצמאות זו, מקום שהנורמה המאוחרת היא כללית והנורמה המוקדמת היא מיוחדת? [...] נראה לי כי לשם הבנה ראויה של כלל ברירת הדין השלישי, עלינו להבחין בין שני מצבים עיקריים. במצב הראשון, פרשנותה של הנורמה המאוחרת והכללית מביא למסקנה הפרשנית, כי תכליתה של נורמה זו היתה, כי הסדרה יבואו במקום ההסדרים הקודמים, לרבות ההסדר הקבוע בנורמה מוקדמת ומיוחדת. במצב השני, הפעילות הפרשנית על הנורמה המאוחרת והכללית מגלה, כי תכליתה היתה לחול על מגוון ההסדרים הקודמים, למעט ההסדר הקבוע בנורמה מוקדמת ומיוחדת". כאשר שופט מגיע למסקנה – בשלב הפרשני של פעולותיו – כי הוא מצוי במצב הראשון, כלומר, תכליתה של הנורמה המאוחרת והכללית היתה לבוא תחת ההסדר המוקדם והמיוחד, כי אז בשלב השני של פעולותיו – שלב פיתוח המשפט – עליו להגיע למסקנה כי הנורמה הכללית והמאוחרת גוברת, וכי בסתירה בין הנורמות ידה על העליונה". כל מסקנה אחרת אינה עולה בקנה אחד עם תפישה חוקתית ראויה, המכירה בעצמאותו של יוצר הנורמה" (שם, 552).

21. מהעבר השני, לדעתנו, תיתכנה לא פחות גם גישה שנייה ואף גישה שלישית, כדלקמן:

21.1. לפי הגישה השנייה, השינוי הנורמטיבי שחל בשנת 2013 ביקש להסדיר ולמצות את הוראות הצגת המחיר במלוונות באופן ספציפי, כך שבהתאם לכללי ברירת הדין, הנורמה המאוחרת והמיוחדת גוברת על פני הנורמה המוקדמת והמיוחדת.

21.2. לפי הגישה השלישית, השינוי הנורמטיבי משנת 2013 מהווה נורמה כללית, אשר תכליתה הינה כי הסדריה יבואו במקום **כל** ההסדרים הקודמים, תוך החלפת וביטול כל נורמה סותרת ומוקדמת אחרת, לרבות את ההסדר הקבוע בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, והגם שהינו בגדר נורמה מוקדמת ומיוחדת.

22. במקרה דנן, ניתן לשאוב תימוכין לגישות אלה בהתבסס על מספר רבדים ונימוקים המשתלבים האחד עם השני, והכול כמפורט מטה.

הנחה לפיה הנורמה הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013 – נורמה ספציפית

23. כאשר עורכים בחינה פרשנית מעמיקה של הנורמה הקבועה בתקנה 19 לתקנות שירותי תיירות 2013 (אשר ככל הנראה לא נערכה כדבעי על ידי משרד התיירות), נראה כי לפנינו עומדת **נורמה ספציפית** באשר לחובת הצגת המחיר במלוונות, שכן בענייננו, ניתן להבחין בשלל תתי-הוראות והתייחסויות ספציפיות גם ביחס ל**תייר חוץ**, כגון: (א) תקנה 19(א) סיפא לתקנות שירותי תיירות 2013 קובעת כי ניתן להציג את המחיר הכולל ל**תייר חוץ** בתנאים מסוימים; (ב) תקנה 19(ב) לתקנות שירותי תיירות 2013 קובעת כי מותר להציג את המחיר **במטבע חוץ**, ובלבד שהוא מוצג גם בש"ח; (ג) ותקנה 19(ד) לתקנות שירותי תיירות 2013 קובעת כי מחירים של **שירות ושירות נוסף** המוצגים בבית מלון, יפורסמו **באנגלית** ובעברית.

לפיכך, נראה כי ישנה **חפיפה** בלתי נמנעת בין **נורמות ספציפיות**, היוצרת **סתירה** ביחס לחובת הצגת מחירים, הן ביחס לתיירים מקומיים והן ביחס לתיירים זרים. בענייננו, בעוד שלפי תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר נדרש להציג את מחיר הלינה בכל חדר ובדלפק קבלת האורחים, בהתאם לתקנות שירותי תיירות 2013, יש להציג את מחיר הלינה (כחלק מהגדרת "שירות"), הן לתייר חוץ והן לתייר פנים, באמצעות פרסום הנראה לעין ובספרות ברורות וקריאות.

24. יתרה מכך, בעניין **נייגוז נ' ישראל בע"מ**<sup>12</sup>, נכתב כי שאלת היחס בין חוק הגנת הצרכן ותקנות שירותי תיירות 2013 לעניין הצגת המחירים בבתי מלון למי שאינו "תייר" הינה סוגיה פרשנית. באותו עניין, העדיף בית המשפט הנכבד את ההוראות **הספציפיות** לעניין תמחור הקבועות בתקנות שירותי תיירות 2013, על פני סעיף 17ד (הכללי) לחוק הגנת הצרכן, תוך שקובע כי התכליות של אותם מקורות נורמטיביים – זהות ונועדו להגן על **צרכני שירותי תיירות**.

<sup>12</sup> עניין נייגוז נ' ישראל בע"מ, להלן ה"ש 14.

הדברים שנכתבו שם יפים גם לענייננו בשינויים המחויבים, תוך שמקרינים, לגישתנו, על גזירת המסקנה לפיה יש להעדיף את הנורמה המאוחרת-מיוחדת הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013, על פני הנורמה המוקדמת-מיוחדת הקבועה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר משנת 2005, ומפאת חשיבותם אלו יובאו לאשורם:

"שאלת היחס בין הוראות חוק הגנת הצרכן ותקנות שירותי תיירות לעניין הצגת המחירים בבתי מלון למי שאינו "תייר" כאמור בחוק מס ערך מוסף היא שאלה פרשנית. "כלל פרשנות ידוע הוא כי "בהתנגשות" בין שני חוקים, הוראת חוק ספציפית תגבר על הוראת חוק כללית" [...] כלל זה של פרשנות מביא למסקנה כי הוראות תקנה 19 לתקנות שירותי תיירות, שכאמור הותקנו בהתאם לאמור בסעיף 5(3) לחוק שירותי תיירות, הן הוראות ספציפיות הגוברות על ההוראה הכללית הקבועה בסעיף 17 לחוק הגנת הצרכן [...] מעיון בדברי הכנסת ובדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי לחוק שירותי תיירות תכלית צרכנית מובהקת שעניינה צמצום פערי הכוח בין צרכני שירותי התיירות ובין עוסקים בתחום התיירות, לבל ינוצלו צרכני השירותים. תכליות אלה של חוק שירותי תיירות ותקנות שירותי תיירות שהותקנו מכוח חוק זה, הן תכליות חופפות למטרות חוק הגנת הצרכן "להגן על צרכנים – כצד חלש – מפני "עוסק" הנהנה מיתרון כלכלי ומקצועי בתחום עיסוקו" [...] מכאן, שכאשר המחוקק הסדיר הוראות בעלות אופי צרכני מסוים בחוק ובתקנות שירותי תיירות, הן גוברות על ההוראות הכלליות הקבועות בחוק הגנת הצרכן בהיותן הוראה כללית. כפי שציין בית משפט זה בעניין צביה, יש הגיון רב בקביעה זו שכן בבתי מלון נוהגים להתארח תושבי ישראל ותושבי חוץ, שייתכן ואינם תושבי ישראל [...] הוראות תקנה 19 הן בבחינת הוראת חוק ספציפית המתמודדת עם המורכבות הזאת שבהפעלת בית מלון המושך קהל בינלאומי [...]."

לפיכך, לגישתנו, ובהתאם לכללי ברירת הדין, הנורמה המיוחדת והמאוחרת, הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013, גוברת על פני הנורמה המיוחדת והמוקדמת, הקבועה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר.

הנחה לפיה הנורמה הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013 – נורמה כללית

25. יתרה מכך, גם אם לא תתקבל גישה זו, תוך שיפסק כי בתקנות שירותי תיירות 2013 קבועה נורמה כללית של הצגת המחיר במלונות, עדיין נראה כי ישנם רבדים ונימוקים כבדי משקל, המטים את הכף לסבור כי לפנינו נורמה כללית ומאוחרת, אשר ביקשה לבטל כל נורמה מוקדמת, לרבות ספציפית, שחלה בעניין טרם התקנתה; ונפרט.

26. ראשית, תקנות שירותי תיירות משנת 2013 שינו את המצב המשפטי הקיים בכל הקשור להצגת מחירים בענף המלונאות, וזאת אל מול חובת הצגת המחירים ששררה עד לשנת 2001, לפיה נקבע בשעתו, בין היתר, כי נדרש להציג את מחיר הלינה גם בכל חדר. בכך, ניתן לטעון כי מתקין התקנות שקל בדברים וגמר אומר לבטל את החובה (העודפת) בהצגת מחיר הלינה בכל חדר.



בהקשר זה, ניתן להקשות ולשאול לפרש "הותרתן בחיים" של ההוראות הסותרות בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר. במענה לכך, נראה שניתן לטעון כי מדובר בשגגה מצד מתקיני תקנות שירותי תיירות 2013 שלא הבחינו בצורך לבטל את ההסדר הישן החופף (והסותר) – ותו לא.

**ההסתברות לטעות רגולטורית** כזו גוברת עת מבחינים כי הגורם הממשלתי האמון על התקנת תקנות בענייני הגנת הצרכן, לרבות לעניין אופן הצגת מחירים לתייר בשירותי מלונאות – שר הכלכלה והתעשייה (בהתייעצות עם שר התיירות);<sup>13</sup> בעוד הגורם הממשלתי האמון על התקנת תקנות בענייני תיירות – שר התיירות. בכך, ייתכן כי אותה "כפילות-רגולטורית" הובילה לידי "כפילות-נורמטיבית-סותרת" הנטועה בכך שהתיאום בין הגופים הרגולטוריים "נפל בין הכיסאות".

הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מעניקים משקל לכך שבעת התקנת תקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר משנת 2005, נקבעו נורמות הזהות למצב הנורמטיבי ששרר בשעתו בהתאם לתקנות שירותי תיירות 2001, ככל הנראה מתוך שאיפה להרמוניה בין הנורמות, וזאת כמפורט בסעיף 14 לעיל. לגישתנו, אותה שאיפה להרמוניה, היא זו שמחזקת את המסקנה לפיה הכרחית הרמוניה גם כיום, תוך מתן עדיפות לנורמה האחרונה שהותקנה, אשר איננה מטילה חובה להצגת מחיר הלינה בחדרים ביחס לתיירים בלבד.

לא זו אף זו, הדרישה להרמוניה מקבלת משנה תוקף מכופל עת קבלת טענת ההשלמה, כגישת משרד התיירות, עלולה להוביל להטעיות מרובות של תיירי פנים, וזאת בהינתן שיוצגו בחדרים מחירי הלינה לתיירי חוץ בלבד (אשר אינם כוללים מע"מ), תוך שהראשונים עלולים לטעות כי מדובר במחיר הסופי גם ביחס עליהם (וראו והשוו בקשת אישור תובענה כייצוגית אשר אושרה בנסיבות דומות לנסיבות ההיפותטיות המובאות כאן בעניין נייגוז נ' ישראל בע"מ).<sup>14</sup>

27. שנית, עיקרון ידוע ומושרש בשיטתנו המשפטית הוא כי "המשפט חייב להסיר מכשול מפני עיוור. המשפט אינו צריך להטיל גזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה".<sup>15</sup> עוד בחיתולי המדינה, בשנת 1949, תואר העיקרון היטב על ידי כבי' השופט זילברג: "שאיפתו של החוק היא להיות מעשי, מציאותי, מצליח [...] לכן אין החוק אוסר דבר שלא ניתן להיאסר ואינו גוזר גזרה, 'אלא אם כן רוב הציבור יכול לעמוד בה'".<sup>16</sup>

<sup>13</sup> ראו ס' 1 לתוספת הראשונה לחוק הגנת הצרכן: "שירותי מלונאות בישראל המוצגים בבית מלון והניתנים לתייר, ובלבד שמחירים יוצגו בהתאם לתקנות שקבע השר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בהתייעצות עם שר התיירות".

<sup>14</sup> ת"צ (מחוזי ת"א) 54941-09-19 נייגוז נ' ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 11.9.2022). באותו עניין, נפסק, בין היתר, כי הצגת מחירים ללא מע"מ על גבי מסכי טלוויזיה ועל גבי תעודות אישור הזמנת שירותי ספא, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות תקנות שירותי תיירות לעניין איסור הטעיית האורח במלון ולעניין הצגת המחירים במלון.

<sup>15</sup> ע"א 1560/90 ציטיאט נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, פ"ד מח(4) 498, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא שמגר (1994).

<sup>16</sup> ע"פ 10-49 היועץ המשפטי לממשלה נ' פתניאב, פ"ד ב 424, פס' 8 לפסק דינו של השופט זילברג (1949).

על פי הנמסר לנו על ידכם, עד (וכולל) שנות האלפיים המוקדמות, טרם עליית כוחו של האינטרנט ועוד לפני התבססותן בשוק של פלטפורמות ענק להזמנת לינה אונליין בבתי מלון ומקומות אירוח כדוגמת Booking.com העולמית, כמו גם פרה שימוש במערכות ממוחשבות לניהול בתי מלון והזמנות הלינה (כגון פלטפורמת אופטימה) – בעלי ומנהלי מלונות ניהלו את מחירי החדרים על דרך של **קביעת מחירים נפרדים ו"קשיחים" באופן יחסי**, אשר חולקו קטגורית לימי אמצע שבוע, סופי שבוע וחגים, חורף וקיץ, ותו לא. עם זאת, **כיום**, מחירי החדרים בענף מנוהלים **בשיטת תמחור מבוססת תשואה (Yield)**, דהיינו מחירים אשר משתנים באופן תדיר בהתאם לביקוש-אל-מול-היצע.<sup>17</sup> על פי הנמסר לנו, מחירים אלו עשויים להשתנות מספר לא מועט של פעמים במהלכו של יום בודד, תוך שפלטפורמות התיירות הופכות את "משימת" עדכון המחירים – לפשוטה וטכנית מאין כמותה.

עם זאת, כיום, בשיטת התמחור המתקדמת, פרקטית, **אין בנמצא כל אפשרות לעדכן את מחירי הלינה ולהציגם בחדרים באופן אשר יתכתב עם תכיפות שינויים ועדכונים. הטלת דרישה כזו הינה בבחינת גזירה שרובו המוחלט של "ציבור" המלונות – לא יוכל לעמוד בה**, תוך שתעמיד דווקא את אותם בעלי המלונות בסיכון לפרסום מחירי לינה שאינם עדכניים בחדרים, כך שהנורמה הישנה תשמש בתור חרב פיפיות לכל הצדדים – הלקוחות יהיו חשופים באופן מוגבר להטעיות; בתי המלון יהיה חשופים באופן מוגבר לתביעות (וראו בהקשר זה גם האמור בסעיף 26 לעיל). ועל כך נשאל – מה הואילו חכמים בתקנתם?

לנוכח האמור, בענייננו, גם שיקולי מדיניות משפטית מטילים את הכף הפרשנית למסקנה לפיה הנורמה המאוחרת גוברת על הנורמה המוקדמת.<sup>18</sup> בהקשר זה, נחתום בדברים כפי שנכתבו על ידי השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"ץ ברזילי:<sup>19</sup>

"עלינו לפרש את החוק באופן שיתאים למערכת החיים הלאומיים שלנו, ואלה משתנים עם הזמן. במקביל משתנה פירושו של החוק. 'אם השתנו הזמנים' – כתב הנשיא זוסמן – 'החוק סובל פירוש גמיש די הצורך כדי להתאים אותו לשינויים' [...] עמד על כך השופט אגרנט, בציינו: '... במקום שמתגלית לפני השופט מערכת עובדות שיסודן בתנאי חיים חדישים, אשר לא לשמן נקבעה ההלכה הקיימת, שומה עליו, על השופט, לבקר מחדש את ההנחה ההגיונית (logical premise), עליה מושתת אותה הלכה שנוצרה ברקע כללי אחר, במטרה להתאימה לתנאים החדשים...'".<sup>20</sup>

<sup>17</sup> להרחבה, ראו Relihan, W. J. The Yield-Management Approach to Hotel-Room Pricing. Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly, 30(1), 40–45 (1989).

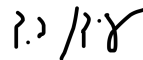
<sup>18</sup> ראו ע"פ 385/89 אבנת נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(1) 001 (1991), שם בית המשפט העליון

<sup>19</sup> בג"ץ ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3), פסי' 40 לפסק דינו של השופט ברק (1986).

<sup>20</sup> ראו גם ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, פסי' 38 לפסק דינה של הנשיאה נאור (2007): "אכן בבואנו לפרש את החוק אין להסתכל רק על טווח הזמן הקרוב אלא יש להשקיף גם על טווח הזמן הרחוק יותר. פרשנות היא מסע אל העתיד על בסיס העבר וההווה" (פרשנות החקיקה, בעמ' 272) ויש להכיר בכך ש'הזמן אינו עומד מלכת ועמו משתנה גם הפתרון שהחוק נותן'."

**ד. סיכומם של דברים (בתמצית)**

28. על בסיס האמור לעיל והתשתית העובדתית שהובאה בפנינו, אנו סבורים כי בהתאם לכללי ברירת הדין, ונוכח הסתירה בין הנורמות הנבחנות, הנורמה-המאוחרת-המיוחדת, הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013, גוברת על הנורמה-המוקדמת-המיוחדת, הקבועה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר.
29. לחלופין, וגם בהנחה כי הנורמה הקבועה בתקנות שירותי תיירות 2013 הינה בגדר הוראה כללית, עדיין אנו מגיעים לאותה מסקנה פרשנית, לפיה תכליתה של נורמה זו הייתה, כי הסדרה יבואו במקום ההסדרים הקודמים, לרבות הנורמה הקבועה בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר, והגם שזו בגדר נורמה מוקדמת-מיוחדת.
30. לצד האמור, נסתייג ונבהיר כי יתכן כי יקבע אחרת, קרי כי מדובר בנורמות משלימות ו/או כי כללי פרשנות מובילים למסקנה כי עסקינן בנורמה מאוחרת-כללית אשר נועדה לחול על מגוון ההסדרים הקודמים, למעט ההסדר הספציפי-ייעודי אשר נקבע בתקנות הגנת הצרכן מחיר לתייר משנת 2005, ואז אנו סבורים כאמור כי המדובר בגזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה, כך שנדרש לתקן את הדרוש תיקון.
31. נשמח לעמוד לרשותכם בהבהרות ובמענה לשאלות בקשר עם האמור במזכר זה.

  
עידן בן דוד, עו"ד

  
רעות אושעיה-הולצר,  
עו"ד

גורניצקי ושות' - עורכי דין