



07.05.2026

לכבוד

דניאל חחיאשוילי, המפקח על הבנקים

בנק ישראל

שלום רב,

**הנדון: קביעת נוהל להנחיית שיקול הדעת טרם סירוב למתן שיקים**

אנו פונות אלייך על מנת לבקש כי בהתאם לסמכותך מכוח סעיף 5(ג1) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן: **פקודת הבנקאות**), תפעל לקביעת הנחיות שינחו את שיקול דעתם של התאגידיים הבנקאיים בבואם לבחון בקשות להנפקת פנקסי שיקים, באופן שיבטיח כי ייתן משקל הולם לכלל השיקולים הרלוונטיים, ובכלל זה הצורך של הלקוח בפנקס השיקים והפגיעה הנגרמת ללקוח עקב סירוב להנפיקו.

**להלן הטעמים לפנייה:**

1. שיקים מהווים אמצעי תשלום נפוץ בישראל, וזאת חרף העלייה בשימוש באמצעים דיגיטליים לתשלום. כך, בשנת 2022 היקף התשלום בשיקים עמד על כ-800 מיליארד ₪ (בנק ישראל **סקירת מערך התשלומים בישראל 38** (2024)). בפרט, שיקים משמשים באופן כמעט בלעדי לתשלום שכר דירה, וכן לתשלום עבור שירותי חינוך, שירותים חינוניים שבבסיסם הזכויות למדור ולחינוך, שמהוות חלק בלתי נפרד מהזכות לקיום בכבוד (רע"א 4905/98 **פרופסור יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, נה(3) 360 (2001); עע"מ 7058/19 **האני סלום ו-38 אח' נ' עיריית נוף הגליל (נצרת עילית)** (20.4.2021)). עמד על כך בית המשפט בפש"ר (מחוזי חי') 30421-09-19 **עמר נ' כונס נכסים רשמי מחזה חיפה והצפון ואח'** (24.12.2019), והכיר בכך שבעלי דירות מעדיפים תשלום באמצעות שיקים מראש על פני הוראת קבע.
2. לאורך השנים הגיעו אלינו פניות רבות של לקוחות שבקשתם להנפקת שיקים סורבה. כך למשל הגיעה אישה אשר בעבר הייתה בהליך פשיטת רגל אשר לא השלימה, אך לאחר כמה שנים פרעה את כל חובותיה במלואם, אשר ביקשה פנקס שיקים כדי לחסוך ולשכור דירה זולה יותר. בקשתה סורבה רק משום שבעבר לא השלימה את הליך פשיטת הרגל בעבר. במקרה אחר, אם יחידנית המתקיימת מקצבאות קיום המוגנות מפני עיקול, אשר חשבונה מצוי ביתרת זכות חודשית, בקשה פנקס שיקים כדי לרשום את ילדיה לצהרון מסובסד, בקשתה סורבה עקב קיומם של עיקולים על החשבון. במקרה נוסף משפחה בת שמונה נפשות המתקיימת מקצבאות סורבה הן בבקשתה לפנקס שיקים והן לבקשה לקים הוראת קבע, מה שאילץ אותה לשלם למסגרות החינוך של הילדים באמצעות שוברים אשר גררו עמלה משמעותית. בפניה נוספת הגיע אדם אשר היה בעבר בהליך פשיטת רגל אשר הסתיים בהצלחה לאחר פירעון מלא של חובותיו, ביקש פנקס שיקים וסורב רק בשל עברו למרות שכיום משתכר יפה למחייתו. אלה אך מקצת מן המקרים הרבים שהגיעו אלינו בעניין זה.
3. הפגיעה הנובעת מסירוב להנפיק פנקסי שיקים, מורגשת ביתר שאת בקרב לקוחות מעוטי יכולת ואוכלוסיות פגיעות, מי שאין להם את המשאבים הכלכליים או העורף המשפחתי להישען עליו, אלה הם אשר בסופו של דבר נדרשים לפנות לשירותי דיור זמניים. יתרה מזו, היעדר פנקס שיקים אף מייקר

באופן ממשי את עלות השירות החיוני עצמו. כך, יש בעלי דירות הגובים שכר דירה גבוה יותר מלקוחות שאין ברשותם שיקים, ואף היצע הדירות הזמין ללקוחות אלה מצומצם יותר. כך נוצר מצב אבסורדי שבו דווקא לקוחות בעלי אמצעים כלכליים מוגבלים, המבקשים לחסוך בהוצאות, נדרשים לשאת בעלות חודשית גבוהה יותר עבור שירות חיוני כקורת גג.

4. **משכך, סירוב להנפיק ללקוח פנקס שיקים עלול למנוע ממנו את הגישה לשירותים חיוניים, ובכלל זה הזכות לקורת גג והזכות לחינוך.**

5. אכן, לבנק הסמכות לסרב להנפיק פנקס שיקים, אך סמכות זו איננה מוחלטת. סעיף 2(א) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן: **חוק הבנקאות**), מטיל על תאגיד בנקאי איסור לסרב סירוב בלתי סביר לתת ללקוח שירותים בנקאיים, ובכללם ניהול חשבון עובר ושב. בפסיקה עמד בית המשפט על כך שהנפקת פנקס שיקים קשורה באופן הדוק לניהול סביר ומקובל של חשבון בנק, ומשכך סירוב להנפיקו כמוהו כסירוב לאפשר ללקוח לנהל את חשבונו. (בש"א (מחוזי ת"א) 11924/09 מ.ל.ה.ב.ל.י. נ' **בנק מסד**, פס' 1 (17.8.2009); ת"א (שלום קרי) 40293-03-18 **ליאור חוצבי הארץ נ' בנק דיסקונט לישראל**, סניף 443, פס' 16 (25.4.2018)). לכך מצטרפת הוראתו המפורשת של סעיף 11ב(ב) לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, הקובעת כי בנק לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת ללקוחו פנקסי שיקים. הוראה זו מבטאת הכרה של המחוקק בכך שהנפקת פנקסי שיקים היא שירות שעל הבנק לתת ככלל, וכי סירוב לעשות כן מותר רק במקרים שבהם הוא עומד באמת המידה של סבירות.

6. את אמת המידה של "סירוב בלתי סביר" בהקשר של סעיף 2(א) לחוק הבנקאות, פירשה הפסיקה על דרך עקרונות המשפט המנהלי. בית המשפט עמד על כך שנוכח אופיו של השירות הבנקאי ותפקידו הציבורי והמנהלי של הבנק, הנטל להוכיח את סבירות הסירוב מוטל על הבנק עצמו, ועליו להצביע על פעולות קונקרטיות בהתנהלות החשבון המצדיקות את סירובו. עוד נקבע כי לא די בחשש ערטילאי או בטענה כללית בדבר חשש להתנהלות בלתי תקינה (ת"א (מחוזי חי') 49052-06-23 **ס.ע. טופ השקעות בע"מ נ' בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ** (10.12.2023)).

7. בפני הבנקים עומדים שיקולים לגיטימיים בבואם לבחון בקשות להנפקת פנקסי שיקים, אך יש לאזן שיקולים אלו מול הפגיעה שתגרם לזכויות אדם יסודיות בגין סירוב זה, ובפרט לזכות לקורת גג ולזכות לחינוך. דרישת הסבירות הקבועה בדין מחייבת איזון בין שיקולי הסיכון עבור הבנק אל מול הפגיעה הקשה בלקוח, ואיזון זה הוא שצריך לעמוד בבסיס הנוהל המבוקש. ואכן, אף במקרים של לקוחות שהוטלו עליהם הגבלות מפורשות מכוח חוק שיקים ללא כיסוי, הכירה הפסיקה בכך שפנקס שיקים מהווה אמצעי תשלום חיוני שאין למנועו לחלוטין. כך, בעניין פש"ר 16468-12-15 **עמרם נ' כונס הנכסים הרשמי מחוז חיפה והצפון** (החלטה מיום 6.7.2017), התיר בית המשפט לחייב הנמצא בהליך פשיטת רגל למשוך שיקים לצורך תשלום שכר דירה ושירותי צהרון לילדיו:

"בעבר סברתי כי לא קיים קושי לשכור דירה מבלי למשוך שיקים אולם עם הזמן טענה זו חזרה על עצמה וכיום, סבורני כי יש להטות אוזן קשבת לטענה זו שעולה פעם אחר פעם. משכירים רבים מבקשים לקבל שיקים מראש מייד עם חתימת הסכם השכירות, על מנת שלא יעסקו מדי חודש בקבלת דמי השכירות"

8. בהליכים משפטיים שהתקיימו בעבר, טענו תאגידי בנקאיים כי הם רשאים לסרב להנפיק פנקסי שיקים מן הטעם שמדובר ב"שירות אשראי" שאין הם מחויבים לתת. טענה זו נדחתה בפסיקה ובית

המשפט קבע כי אין לראות במתן האפשרות לעשות שימוש בשיקים משום מתן אשראי. מאחר ולבנק נתונה תמיד האפשרות שלא לכבד שיק שמשך הלקוח כאשר אין בחשבון יתרה מספקת, ומכאן שעצם הנפקת פנקס השיקים אינה מקימה אשראי והבנק שומר על יכולתו למנוע חריגה ליתרה שלילית. הבהרה זו רלוונטית במיוחד לקביעת אמות מידה לסירוב, שכן השיקולים המנחים מתן אשראי אינם השיקולים הראויים לבחינת בקשה להנפקת פנקס שיקים. (תא"מ 30537-07-19 **שובה נ' בנק דיסקונט** (טרם פורסם, 10.2.2020)).

9. כידוע, המפקח על הבנקים רשאי, בהתאם להוראות סעיף 5(ג1) לפקודת הבנקאות, ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, זאת כדי להבטיח את ניהולו התקין והשמירה על עניינם של לקוחותיו. כדי להבטיח איזון נכון בין צרכי הבנקים להגנה על זכויות לקוחות ולהבטיח כי סירובי הבנקים יהיו סבירים, וכן כדי להבטיח אחידות ולמנוע שרירותיות, נדרשת הנחיה של שיקול הדעת של הבנק לעניין סירוב להנפקת שיקים. בתוך כך יש לקבוע כי מקום בו לקוח מציין שמדובר בפנקס למטרות חיוניות כמו שכר דירה או חינוך, סירוב ייחשב לבלתי סביר, אלא אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת, כגון חשבון הנמצא ביתרת חובה. לכל הפחות יש לקבוע כי בקשה להנפקת פנקס שיקים בנסיבות אלו יטה את הכף להנפקת הפנקס.

#### סיכום

10. לאור האמור, נבקש כי הפיקוח על הבנקים יקבע הנחיות בדבר אמות המידה לסירוב סביר להנפקת פנקס שיקים, אשר ייתנו משקל מהותי לכובד הפגיעה הנגרמת ללקוח עקב הסירוב. בפרט, נבקש כי ייקבע במפורש שסירוב להנפיק פנקס שיקים ללקוח אשר ציין כי הוא נדרש לו לצורך תשלומים בעלי אופי חיוני, ובכלל זה תשלום שכר דירה או תשלום עבור מסגרות חינוך, ייחשב לסירוב בלתי סביר, אלא אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת, כגון חשבון הנמצא ביתרת חובה.

11. נודה על תשובתכם,

בכבוד רב ובברכה,

רעות כהן, עו"ד  
הקליניקות המשפטיות, אוני" חיפה

הגר שחטר, עו"ד  
האגודה לזכויות האזרח