



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22  
The Central Elections Committee for the 22<sup>st</sup> Knesset

Justice Hanan Melcer  
Deputy President of the Supreme Court  
Chairman of the Central Elections  
Committee

القاضي حنان ملتسر  
نائب رئيس المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר  
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**תב"כ 38/21**

העותר: רמי כהן

נגד

המשיבה: מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבה: עו"ד יעקב אביעד; עו"ד אדוה ארביב-פנסו

**החלטה**

1. במסגרת העתירה שלפניי, העותר ביקש כי יוצא צו מניעה כנגד המשיבה, בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק, או חוק דרכי תעמולה), ככל שלא תמלא אחר חובות הדיווח החלות עליה, כמפעילת מיתקני פרסום חוצות וכמשווקת של שטחי פרסום על-גבי מיתקנים אלה.

רקע וטענות הצדדים

2. מכוח הוראות סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה, חלות על המשיבה חובות דיווח לפיהן על "משווק פרסום" העוסק בהפעלת מיתקני פרסום חוצות ובשיווק שטחי פרסום על-גבי מיתקנים אלה, לדווח נתונים שונים **לכב' מבקר המדינה** ולשלוח העתק של חלק מנתונים אלה גם לוועדת הבחירות המרכזית (להלן: ועדת הבחירות).

עמוד 1 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

3. אביא להלן את הוראות סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה הנוגעות לענייננו, לנוכח מרכזיותו בבירור העתירה. סעיף זה מורה בחלקיו הרלבנטיים לעתירה כך:

### "הסדר פרסום חוצות"

10ב. (א) בסעיף זה –

"**חבילת פרסום**" – מספר מיתקני פרסום חוצות ששטח הפרסום על גביהם משווק יחד כקבוצה אחת על ידי משווק פרסום;  
 "מיתקן פרסום חוצות" – מיתקן המשמש להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות, המותקן ומופעל על ידי משווק פרסום, בהסכמת הרשות המקומית אשר בתחומה הוא מותקן, וכן שילוט על גבי אוטובוס להצגת מסרים כאמור;  
 "משווק פרסום" – מי שעוסק בהפעלה של מיתקני פרסום חוצות ובשיווק של שטחי פרסום על גבי מיתקנים אלה;

(ב) על אף הוראות סעיפים 9, 10 (א) ו-10א, תותר, בתקופת הבחירות, תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות, בתנאים האלה:

- (1) תעמולת הבחירות היא מטעם מתמודד בבחירות אלה;
- (2) משווק פרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות;
- (3) משווק פרסום המפעיל למעלה מ-10 אחוזים מכלל מיתקני פרסום החוצות בשטח המדינה כולה או בשטח רשות מקומית מסוימת, לא יקצה למתמודד אחד בבחירות, במועד נתון, שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי המיתקנים המופעלים על ידו, בשיעור העולה על השיעור כמפורט להלן משטח הפרסום שלו, הן במדינה כולה והן ברשות המקומית:
- (א) בבחירות לכנסת, ובבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית – 10 אחוזים;
- (ב) בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית – 20 אחוזים;
- (ג) בבחירות חוזרות לראש רשות מקומית – 30 אחוזים;
- (4) מתמודד בבחירות לא יפרסם תעמולת בחירות על גבי מיתקני פרסום חוצות המופעלים על ידי משווק פרסום כאמור בפסקה (3), בשטח פרסום העולה על השיעור כמפורט באותה פסקה;
- (5) תעמולת הבחירות תהיה על גבי מיתקן פרסום חוצות המופעל על ידי משווק פרסום אשר מסר הודעה כאמור בסעיף קטן (ג)(1).

(ג) משווק פרסום המבקש להקצות בתקופת הבחירות שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי מיתקני פרסום חוצות המופעלים על ידו, או שהקצה שטח פרסום כאמור, ימסור הודעות למבקר המדינה כמפורט להלן:

(1) לפני תחילת השיווק של שטח הפרסום כאמור – הודעה שתכלול את הפרטים אלה:

(א) מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של כל מיתקני פרסום החוצות המופעלים על ידו, במועד מתן ההודעה, בשטח המדינה כולה ובשטח כל רשות מקומית;

עמוד 2 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

(ב) פירוט **חבילות הפרסום** המוצעות על ידו לשיווק במועד מתן ההודעה ושהוצאו על ידו לשיווק בשלושת החודשים שקדמו לה, לרבות מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של מיתקני פרסום החוצות המרכיבים כל חבילה;

(ג) מחירן של חבילות הפרסום המוצעות לשיווק לצורכי תעמולת בחירות;

(2) לא יאוחר מ-90 ימים לאחר יום הבחירות – הודעה שתכלול פרטים לענין תעמולת הבחירות שפורסמה על גבי מיתקני פרסום החוצות המופעלים על ידו, לרבות זהות המזמין, זהות המממן ופרטי העסקה.

[...]

(ד) משווק הפרסום ישלח העתק מההודעה לפי סעיף קטן (ג)(1) לועדת הבחירות המרכזית, לעיון כל דורש.

(ה) בתקופה שאינה תקופת הבחירות כהגדרתה בסעיף קטן (א), לא יחולו לענין פרסום תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקני פרסום חוצות האיסורים וההגבלות שבסעיף זה ובסעיפים 9, 10(א) ו-10א" (ההדגשות הוספו – ח"מ).

4. הנה כי כן, בתקופת הבחירות חלה, בין היתר, חובה על משווק פרסום (כהגדרתו לעיל), המעוניין להקצות שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי מיתקני פרסום חוצות – לדווח את הנתונים שלהלן:

**לפני תחילת השיווק של שטחי הפרסום**, יש למסור הודעה ובה פרטים בדבר מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של כל מיתקני הפרסום המופעלים על-ידי משווק הפרסום; פירוט **חבילות הפרסום** המוצעות על-ידו לשיווק במועד מתן ההודעה ושהוצאו על ידו לשיווק בשלושת החודשים שקדמו לה (לרבות מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של מיתקני פרסום החוצות המרכיבים כל חבילה); וכן מחירן של חבילות פרסום אלה. הודעה זו אמורה להיות מוגשת לכב' מבקר המדינה, והעתק ממנה אמור להישלח גם לוועדת הבחירות.

בנוסף, עד 90 יום לאחר מועד הבחירות – על משווק הפרסום למסור הודעה לכב' מבקר המדינה, הכוללת פרטים לענין תעמולת הבחירות שפורסמה על ידו על-גבי מיתקני הפרסום, לרבות זהות המזמין, זהות המממן ופרטי העסקה.

5. תכליתו של סעיף 10ב' לחוק דרכי תעמולה, כפי שזו משתקפת מבעד להוראותיו, היא להבטיח שוויון בין המתמודדים בבחירות, על-ידי מתן הזדמנות שווה לכל הגורמים המבקשים לפרסם פרסומי תעמולה בתקופת הבחירות על גבי מיתקני פרסום חוצות (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1912 תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי, בסעיף 8 (2003); תב"כ 6/22 ו-7/22 מפלגת לזוז נ' י. מור בפרסום בע"מ (06.08.2019); עיינו גם: הוראות סעיף 10ב(1)-(2) לחוק דרכי תעמולה, הקובעות חובות נוספות

החלות על משווק הפרסום (השוו: תב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית בני-ברק, בפיסקאות 41, 46 (20.03.2019)).

6. העתירה שבפני, אשר הוגשה כשלושה שבועות לפני מועד הבחירות לכנסת ה-21, התמקדה בטענה כי המשיבה לא מילאה אחר חובותיה הנ"ל כלפי ועדת הבחירות במועד, ומכאן הצו המבוקש, שתואר בפיסקה 1 שלעיל.

7. בתגובה לעתירה שהוגשה בתאריך 27.03.2019, המשיבה טענה כי לאחר בירור שערכה, הוברר כי ביום 17.02.2019 היא העבירה לכב' מבקר המדינה הודעה כנדרש, אולם "עקב טעות אנוש במשרדי המשיבה, לא נשלחה הודעה מעין זו לועדת הבחירות המרכזית". בהמשך לכך, בתאריך 25.03.2019 נשלחה מטעמה של המשיבה הודעה למשרדי ועדת הבחירות, שאליה צורפו מיקומי מיתקני הפרסום שהיא מפעילה, כתובתם וגודלם.

אשר ליתר הנתונים שאותם היה על המשיבה לדוות, צוין בגוף ההודעה, שנשלחה לוועדת הבחירות (ושצורפה כנספח ב' לתגובה) כדלקמן:

"יובהר כי אנו לא הצענו ו/או מציעים חבילות פרסום מובנות לצורך תעמולת בחירות ואין למקסימדיה מחירים קבועים מראש בקשר לכך".

8. אציין כבר עתה, כי מעיון בתגובת המשיבה (שנתמכה בתצהיר מטעם מנכ"ל החברה) ובנספחים לה, עולה כי ההודעה שנשלחה לכב' מבקר המדינה, כללה לכאורה נתונים בדבר הבחירות לרשויות המקומיות, שנערכו חודשים מספר קודם לכן, אך לא סופקו כל נתונים בקשר עם מערכת הבחירות לכנסת ה-21, שהייתה באותה עת בעיצומה (ראו בנספח א' לתגובת המשיבה, כותרת הודעת דוא"ל "מכתב נלווה למבקר המדינה – בחירות מקומיות 2018 – חברת מקסימדיה", וכן הערת משרד מבקר המדינה בהקשר זה, שם).

לא זו אף זו. המשיבה אף לא הביעה בגוף התגובה כל עמדה ביחס לטענות העותר בדבר אי-דיווח הנתונים, שאותם היה עליה לדווח מכח סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה, וממילא לא הייתה לכך התייחסות בתצהיר שהגישה, ורק בנספח ב' לתגובה (שנשלחה מטעם מרכזת מידע אצל המשיבה), שצוטט לעיל, נטען כי אין ברשותה של המשיבה חבילות פרסום מובנות, או מחירים קבועים.

אם לא די בכל האמור לעיל, הרי שעל פי טענת העותר, תגובת המשיבה כלל לא הומצאה לו, אלא רק לאחר פנייתו לוועדת הבחירות.

עמוד 4 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

9. לנוכח האמור והנטען בתגובת המשיבה – העותר ביקש רשות להשיב והדבר ניתן לו. בתשובתו, העותר חזר וטען כי תכלית הוראות סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה, מוקדשת לשמירת השוויון והשקיפות כדי להבטיח שאופן הקצאת שטחי הפרסום לצרכי תעמולה, ייעשה ללא משוא פנים, תוך מתן הזדמנות ראויה לחופש ביטוי לכל גורם, והכל על-פי פרמטרים הוגנים. על כן, נטען כי אף אם נכונה הודעת המשיבה כי היא איננה מציעה "חבילות פרסום מובנות", הרי שהיה עליה למסור **מראש** הודעה כי היא איננה פועלת באופן האמור, ובתוך כך למסור פירוט מלא של שטחי הפרסום ששווקו על-ידה בפועל, לרבות המחירים ששולמו.

10. בשים לב לטענות הצדדים שלעיל, ובפרט לנוכח הליקויים שנפלו בתגובה, כפי שתוארו בפסקה 8 שלעיל, הוריתי בהחלטה מתאריך 05.04.2019, כי על המשיבה להגיש הודעה משלימה עד לתאריך 07.04.2019, ובמסגרת זו עליה לגבות בתצהיר את האמור בנספח ב' לתגובתה, שלפיו לא הוצעו על-ידה "חבילות פרסום מובנות לצורך תעמולת בחירות" וכי אין לה "מחירים קבועים מראש" בקשר לכך. עוד נקבע, כי ככל שהאמור בדברים הנ"ל נכון, הרי שעליה לצרף להודעה המשלימה את ההסכמים שנערכו על-ידה בקשר למיתקני פרסום החוצות המופעלים על-ידה, ואשר הוקצו לצרכי תעמולת בחירות.

11. בהודעה משלימה מטעם המשיבה מתאריך 07.04.2019, צוין כי היא איננה משווקת "חבילות פרסום", ואופן מכירת שטחי הפרסום נעשה כך, שכל מועמד הפונה למשיבה בבקשה לפרסום על מתקניה, רוכש שטח פרסום בהתאם לצרכיו, כאשר גובה המחיר איננו מושפע מזהותו הפוליטית של הלקוח (תצהיר מטעם מנכ"ל המשיבה, המאמת הצהרות אלו, אף צורף להודעה המשלימה).

כנספח להודעה המשלימה, צורפו העתקי הסכמים, אשר נערכו על-ידי המשיבה בקשר לפרסום שלטי תעמולת בחירות מעל-גבי מיתקני פרסום שבבעלותה (להלן: ההסכמים). יחד עם זאת נטען, כי הוראות החוק אינן מחייבות את המשיבה להעביר לעיון ועדת הבחירות, או **כב' מבקר המדינה** את ההסכמים, אשר נערכו על-ידיה.

דיון והכרעה

12. לאחר שתיארתי את הטענות ואת ההתפתחויות – אלבן עתה את הדברים.

בעקבות הגשת הנתונים בדבר מיתקני הפרסום, שצורפו לתגובות המשיבה לעתירה, דומה כי עילת העתירה מוצתה והעותר בא בכך על מבוקשו. עם זאת, אין להתעלם מכך שהעתירה היא

עמוד 5 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

שהביאה לקיום הוראות החוק על-ידי המשיבה, ובהקשר זה אעיר מספר הערות בנוגע לעמדת המשיבה:

(א) כפי שצוין לעיל, הוראות החוק מטילות על "משווק פרסום" חובה לדווח פרטים מסוימים, **לפני תחילת השיווק של שטחי הפרסום**, לרבות: פירוט בדבר מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של כל מיתקני פרסום החוצות המופעלים על ידו, באותה עת, בשטח המדינה כולה ובשטח כל רשות מקומית. בנוסף, עליו למסור פירוט של "חבילות הפרסום" המוצעות על ידו לשיווק במועד מתן ההודעה ושהוצאו על ידו לשיווק בשלושת החודשים שקדמו לה. כפי שעולה ממכלול טענות הצדדים – המשיבה **לא מסרה במועד** הודעה כאמור לוועדת הבחירות הן בדבר מיתקני הפרסום המופעלים על ידה, והן בדבר היעדרן של "חבילות פרסום" המוצעות מטעמה. יחד עם זאת, רשמתי בפני את הצהרתה של המשיבה בהקשר זה כי היא מקפידה לשמור על מחיר אחיד למ"ר של שטח פרסום, או גודל שלט – בכל רשות מקומית.

(ב) בנוסף, לפי סעיף 10ב(ג)(1) לחוק, על "משווק פרסום" למסור **לכב' מבקר המדינה**, עד 90 יום **לאחר** מועד הבחירות, הודעה ובה פרטים שונים לעניין שלטי תעמולת הבחירות שפורסמו על-גבי מיתקני פרסום החוצות המופעלים על-ידו, לרבות פירוט העסקאות שביצע ומחיריהן. מכאן שאין בסיס לעמדת המשיבה כי אין היא מחויבת בדיווח **לכב' מבקר המדינה** לגבי העסקאות שביצעה.

13. עם זאת לנוכח תקדימיות ההחלטה שניתנת כאן (על-פי בדיקה שנעשתה, זוהי העתירה הראשונה הדנה **בחובות הדיווח** של "משווק פרסום" כפי שאלה קבועים בסעיף 10ב(ג)-(ד) לחוק דרכי תעמולה), ובצד האמור בפיסקאות 11 ו-12 שלעיל – הרי שאין מקום למצות פה את מלוא חומרת הדין עם המשיבה. בגין העובדה שהמשיבה לא מילאה **במועד** אחר חובותיה למשלוח הודעה כנדרש לוועדת הבחירות. יתר על כן, מטעמים של סודיות מסחרית, אף בקשתה של המשיבה כי המסמכים שצורפו להודעה המשלימה מטעמה לא יועמדו לעיון הציבור – מתקבלת.

14. בצד האמור עד הנה – הנני מוצא לנכון להדגיש כי אין באמור עד כה כדי לגרוע מהחובות המוטלות על המשיבה, כמו על כל יתר "משווקי הפרסום" (כהגדרתם בסעיף 10ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959), למלא אחר הוראות הדין לגבי חובות הדיווח של הנתונים **לכב' מבקר המדינה**, בכל הנוגע לחובות החלות עליהם **לאחר** הבחירות לכנסת ה-21. אין באמור אף כדי להשפיע על חובתה של המשיבה ויתר "משווקי הפרסום", למלא אחר הוראות הדין החלות עליהם **לקראת** הבחירות לכנסת ה-22, במשלוח הודעה כאמור בסעיף 10ב(ב) **לכב' מבקר המדינה** ולוועדת הבחירות. ומעתה תהיה הקפדה מצד ועדת הבחירות עם כל מי שלא יעמוד בחובותיו אלו.

עמוד 6 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

15. בכפוף לנ"ל – לעת הזו עילת העתירה מוצתה. בנסיבות העניין ובשים לב לתשובות הלא מכבדות שנמסרו לעותר על-ידי סמנכ"ל המשיבה וכן לעובדה שרק בעקבות העתירה, המשיבה צייתה להוראות החוק (אם כי באיחור) – המשיבה תישא בהוצאות העותר (שלא היה מיוצג, אך נעזר בעורך-דין) בסך של 5,000 ש"ח (כאן יש להעיר כי ראוי היה שהעותר יציין בעתירה את שמו של עורך הדין בו הוא הסתייע בהכנת העתירה, ולא יסתפק רק בציון העובדה שנעזר בייעוץ משפטי).

16. עותק מהחלטה זו יועבר לעיון כב' מבקר המדינה. בנוסף ההחלטה תישלח למנהל הכללי של משרד הפנים, אשר ידאג להמציא אותה לכלל הרשויות המקומיות, ויורה להן למלא אחר הוראות החוק, שעיקריו הרלבנטיים פורטו ופורשו במסגרת החלטה זו.

ניתנה היום, ו' באב התשע"ט (07.08.2019).

**חנן מלצר, שופט**  
**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון**  
**יושב ראש ועדת הבחירות**  
**המרכזית לכנסת ה-22**

עמוד 7 מתוך 7