



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 34245-05-18 ; עת"מ 1537-07-20 ; עת"מ 66599-08-21 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

בפני כבוד השופט שמואל בורנשטין

עותרת כנען מדיה פרסום בתנועה בע"מ

נגד

משיב עיריית רחובות

פסק דין

1. לפניי שלוש עתירות מאוחדות שעניינן חיובה של העותרת, המתמחה בפרסום
בתנועה על גבי אוטובוסים וברשותה זיכיון לפרסום על גבי אוטובוסים עירוניים,
בתשלום אגרת שילוט וזאת בגין שלטי הפרסומות המותקנים על דפנות אוטובוסים
הנעים בעיר רחובות.
2. העתירה הראשונה (עת"מ 34245-05-18) עניינה בתשלום אגרת שילוט בגין שנת
2017 ותחילתה בהמרצת פתיחה אותה הגישה העותרת כנגד המשיבה בבית המשפט
השלוש בפתח תקווה. בפסק דין שניתן ביום 21.7.2020 על ידי המותב הנכבד של בית
המשפט השלוש, לאחר שנשמעו ראיות והוגשו סיכומים, נקבע כי הסמכות העניינית
נתונה לבית המשפט המחוזי ביושבו כבית משפט לעניינים מנהליים, ולפיכך העתירה
הועברה לבית משפט זה. העתירה השנייה (עת"מ 1537-07-20) עניינה בתשלום אגרת
השילוט בגין שנת 2019, ואילו העתירה השלישית (עת"מ 66599-08-21) עניינה
בתשלום אגרת השילוט בגין מחצית שנת 2020.
3. טענותיה העיקריות של העותרת הן אלה: כי המשיבה, על דעת עצמה ובמפתיע,
הגדילה את תשלום האגרה פי שישה, וזאת בשעה שבכל השנים שולמו סכומים
נמוכים בהרבה, ובשנת 2014 אף הגיעו הצדדים להסכם לפיו ישולם סך של כ-40,000
ש"ח כאגרת שילוט וזאת בנוסף לעריכת שני קמפיינים פרסומיים עבור העירייה; כי
בכל מקרה ההסכם האמור משנת 2014 תקף, מכוח הסכמה מכללא, גם בשנים 2017
ו-2018; כי חישוב העירייה מתבסס על דו"ח סוקר שנערך מטעמה הכולל נתונים



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-05-34245 ; עת"מ 20-07-1537 ; עת"מ 21-08-66599 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

1 שגויים, כגון אוטובוסים שעליהם כלל אין שלטי פרסומת של העותרת, אוטובוסים
2 שכלל אינם משויכים לסניף רחובות (אלא הגיעו למוסך בעיר לצורך תיקון) או
3 אוטובוסים שרק חלק קטן ממסלול נסיעתם עובר בעיר רחובות; כי בכל מקרה לא
4 ברור מי ערך את הדו"ח, באיזה מועד ובאיזה אופן; כי אין זה סביר לחייב בתשלום
5 אגרה שנתית בגין פרסום שלטים על אוטובוסים שבאופן ספורדי, ולזמן קצר בלבד,
6 מצויים בשטח העיר, כאשר אגרת שילוט בגינם משולמת גם ברשויות אחרות; כי
7 בכל הרשויות האחרות הגיעה העותרת להסכם עם הרשות בדבר גובה האגרה
8 בהתחשב במאפייניו של הפרסום על גבי אוטובוסים, וממילא מדובר כבר בנוהג, וכי
9 ראוי שתעשה כך גם המשיבה; כי בכל מקרה לא היה מקום לנקוט בהליכי גבייה,
10 בשעה שמדובר בחוב השנוי במחלוקת.

11 לאור כל האמור סבורה העותרת כי עליה לשלם אגרה בסכום נמוך באופן משמעותי
12 מהסכום שדרשה המשיבה, סכום המחושב על פי מספר האוטובוסים הנעים
13 במקביל ברחבי העיר בשעות השיא, דהיינו כ-28 אוטובוסים במכפלת שטח הפרסום
14 והחיוב השנתי של האגרה, כאשר סכום זה מגיע לכל היותר לסך של כ-60,000 ₪
15 לשנה.

16 4. טענותיה העיקריות של המשיבה הן אלה: כי העתירה הוגשה בשיהוי ומטעם זה
17 לבדו יש לדחותה על הסף; כי ההסכם משנת 2014 תקף רק לגבי אותה שנה, וכי אם
18 נפלה טעות בחיוב על פי ההסכם, רשאית המשיבה, ואף חייבת, לתקנה; כי למעשה
19 חסד עשתה העירייה עם העותרת כאשר החלה לחייבה כנדרש על פי חוק העזר רק
20 משנת 2017 ואילך בעקבות דו"ח שערך סוקר מטעמה; כי החיוב מבוסס על בדיקה
21 שנערכה על ידה בהתייחס לאוטובוסים המצויים בעיר ובהתייחס לשטח השילוט
22 עליהם, וזאת בהתאם לפירוט מספרי הרישוי של האוטובוסים וגודל השלטים
23 כאמור בדו"ח הסוקר; כי העותרת לא הציגה תשתית עובדתית כלשהי הסותרת את
24 הדוח שערכה העירייה, אלא הסתמכה אך ורק על דברים שהשמיע באוזניה נציג
25 חברת אגד בהתייחס למסלולי קווי האוטובוסים; כי עומדת למשיבה חזקת
26 התקינות; כי אין להבחין בין שילוט במקום קבוע ורציף, לבין שילוט על גבי
27 אוטובוסים ובאופן זמני, או להבחין בין אוטובוסים המצויים כל העת ברחבי העיר



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-05-34245 ; עת"מ 20-07-1537 ; עת"מ 21-08-66599 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

- 1 לבין אלה שרק עוברים בה, וזאת כנלמד מחוק העזר ומהפסיקה הרלוונטית, כאשר
2 בין כך ובין כך נעשה שימוש במשאב של העיר ויש לשלם בגינו.
- 3 לאור האמור סבורה המשיבה כי יש לדחות את העתירות ולהותיר את החיובים על
4 כנם, דהיינו לפי שטח שילוט כולל של 784 מ"ר וחיוב שנתי המגיע עד כדי סך של כ-
5 250,000 ₪ לשנה.
- 6 5. אציין בפתח הדברים כי נעשו על ידי ניסיונות רבים לקרב את הצדדים ולהביאם
7 להסכם פשרה בלא צורך בהכרעה שיפוטית. סברתי, ואני סבור כך אף עתה, כי
8 מדובר במקרה ייחודי של חיוב באגרת שילוט בגין שלטי פרסומות על דפנות
9 אוטובוסים העוברים ברחובות העיר. שלא כעמדת המשיבה, אני סבור כי דין
10 אוטובוס הנע במרבית שעות היום בתוך העיר, הינו בהכרח כדין אוטובוס שרק עובר
11 דרכה פעם אחת או מספר פעמים ביום. מנגד, אף אני סבור כי ניתן למדוד את שטח
12 השילוט לצורך החיוב באגרה אך ורק על פי כמות האוטובוסים המצויים במקביל
13 בשעות השיא בעיר, כפי שהציעה העותרת, בהתחשב בכך כי לא כל צי האוטובוסים,
14 השייך לאותו קו, נמצא בו זמנית בתנועה, מה גם שלא מן הנמנע כי אוטובוס אחד
15 יכול לשמש מספר קווים וכיוצא בכך תרחישים.
- 16 6. נראה כי לא לחינם רשויות מקומיות אחרות סברו כי נכון להגיע להסדר מוסכם
17 בדבר גובה החיוב השנתי בגין שלטי פרסומות על אוטובוסים (ראו למשל עת"מ
18 (מחוזי ת"א) 2769/05 **כנען מדיה פרסום בתנועה בע"מ נ' עיריית תל-אביב**
19 (25.5.2006) הנזכר בע"א 1600/08 **מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל**
20 **אביב יפו** (18.8.2011) (להלן: "**ענין מקסימדיה**"), אליו עוד אתייחס בהמשך) וניכר
21 כי אף המשיבה דן סברה, לפחות בעבר, כי כך ראוי לעשות.
- 22 7. סעיף 4 לחוק העזר לרחובות (שליטים ומודעות), התשס"ח – 2008 קובע כי "**בעבור**
23 **מתן רישיון שילוט, חידוש או שינוי, יישלם המבקש לעירייה אגרה בשיעורים**
24 **הנקובים בתוספת לחוק עזר זה**", ואילו חלק ד בתוספת לחוק העזר קובע כי בגין
25 "**פרסום שילוט על גבי רכב פרטי או מסחרי לכל מ"ר לשנה תשולם אגרה של 250**
26 **₪**" (סכום זה מתעדכן בהתאם לעליית המדד).



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 34245-05-18 ; עת"מ 1537-07-20 ; עת"מ 66599-08-21 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

- 1 סעיף 1 לחוק העזר מגדיר "פרסום" כך – "הצגה של שילוט בדרך כלשהי לפרק זמן
2 כלשהו ולמטרה כלשהי בין מסחרית ובין אחרת, אך למעט באמצעות מסמך המופץ
3 או מחולק לציבור במקום ציבורי בתחום העירייה".
- 4 8. נאמר בחוק העזר כי גם פרסום "לפרק זמן כלשהו" ייחשב כפרסום, כך שלכאורה
5 גם אם השלט הנדון אך ורק "חולף" בעיר, אפילו חולף לזמן קצר, ואפילו פעם אחת
6 ביום, בשבוע או בחודש, די בכך על מנת שייחשב הדבר כ"פרסום" לצורך חוק העזר.
7 יתר על כן –
- 8 "מהותו של חוק העזר שילוט כפי שנובע מהוראותיו ומלשונו של
9 החוק המסמך – הוא סעיף 246 לפקודת העיריות – ומן ההנחיות
10 הכלליות שפרסמה המשיבה בנושא, היא פיקוח על השילוט הנחשף
11 בתחומי העיר לעיני הציבור. כפי שנפסק בעבר, תכליתו של סעיף
12 246 לפקודת העיריות היא לשמור על חזותה הנאה והאסתטית של
13 העיר ולמנוע מצב של "כאוס" מבחינת כמות השילוט, מיקומו,
14 צורתו, משך הצגתו וכדומה, העלול לכער את פני העיר ולפגוע
15 בסביבה, ברווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה ובאיכות חייהם"
16 (עניין מקסימדיה, פסקה 14).
- 17 ברי, אפוא, כי גם שילוט מהסוג האמור - שילוט "חולף ורגעי" המצוי על גבי
18 אוטובוסים העוברים בתחום שיפוטה של המשיבה וכן בשטחיהן של רשויות
19 מקומיות אחרות – הוא מעניינה של המשיבה, הרשאית להסדיר ולפקח עליו,
20 וממילא אף להטיל אגרה לצורך מימון פעילותה זו, וכפי שעוד נאמר בעניין
21 מקסימדיה (פסקה 18):
- 22 "...האוטובוסים אשר נעים ברחובות רבים ברחבי העיר, לרוב למשך
23 זמן לא מבוטל, הם בבחינת "במה" להצבת מודעות פרסומת לעיני
24 תושבי העיר והעוברים בה, ומשפיעים על החזות העירונית ועל
25 המרחב הציבורי. העובדה כי האוטובוסים חולפים במקומות נוספים
26 מחוץ לתחומי הרשות אינה מייתרת את הצורך בפיקוח על-ידי



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 34245-05-18 ; עת"מ 1537-07-20 ; עת"מ 66599-08-21 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

1 המשיבה על בטיחותו של השילוט, מראה פני העיר, רגשות הציבור

2 וכדומה..."

3 9. ועם כל זאת, עדיין נדרשת הרשות לפעול בשאלת החיוב באגרת השילוט - כמו בכל
4 עניין אחר שבאחריותה וסמכותה - בסבירות, במתינות, ובהגינות, תוך עריכת איזון
5 בין כלל השיקולים הנוגעים לעניין (ראו עמ"מ 6192/13 שרה אברהם נ' עיריית
6 טבריה (26.6.2017)). לשם כך עליה לקבוע, בראש ובראשונה, קריטריונים ברורים
7 לאופן עריכת התחשיב, ובכלל זאת לתת את הדעת לדרך הבדיקה ולתדירות שבה יש
8 לערכה, כמו גם לאבחנות אפשריות בין אוטובוסים שונים ומסלולים שונים.

9 10. המשיבה הסתמכה בתחשיביה על דו"ח הסוקר, וטענה כי העותרת לא הציגה כל
10 תחשיב נגדי מטעמה, מלבד דברים שלפי הנטען הושמעו על ידי נציג חברת אגד באשר
11 להיקף הנסיעות בעיר. אלא שגם דו"ח הסוקר גופו אינו מבהיר מה היו הפרמטרים
12 שבהם השתמש, מתי, על ידי מי ואיך נערך, אילו אוטובוסים ואילו קווים נכללו בו,
13 האם מדובר באוטובוסים הנוסעים בקו עירוני או בין עירוני, האם מדובר
14 באוטובוסים שהגיעו לעיר לצורך תיקון במוסך (כטענת העותרת) או באוטובוסים
15 המשמשים בקו המצוי בעיר או עובר דרכה, האם כל השלטים שבדפנותיו הוצבו על
16 ידי העותרת, וכיוצא בכך. אעיר כי במסגרת דיון ההוכחות שהתקיים בבית המשפט
17 השלום ביום 24.3.2019 השיב נציג העירייה כי הסוקר ביצע את הסקירה באופן
18 הבא: "הוא נכנס למוסך של אגד ועובר אוטובוס אוטובוס. איפה שיש פרסום על
19 האוטובוס הוא מודד עם מטר אורך כפול רוחב, מצלם את מספר הרכב..." (עמ' 12
20 ש' 19-31). בהמשך, כשנשאל אם צולמו גם אוטובוסים בינעירוניים ציין כי מדובר
21 באוטובוסים יוצאים מתחום החניון בתוך רחובות (עמ' 12 ש' 32-עמ' 13 ש' 3). לא
22 למותר לציין כי הסוקר עצמו לא הובא לעדות ואף לא מסר תצהיר.

23 11. אני סבור כי די בטענה בדבר קיומה של "חזקת התקינות" כדי להכשיר, מניה וביה,
24 דו"ח מעין זה. "חזקת התקינות", אינן מילות קסם שהרשות יכולה לנופף בהן בכל
25 עת. מוטלת חובה על הרשות להציג בסיס ראשוני לאופן שבו היא ערכה את התחשיב,
26 לכל הפחות על מנת לסבר את האוזן באשר לתקינותו הלכאורית.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-05-34245 ; עת"מ 20-07-1537 ; עת"מ 21-08-66599 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

12. טוענת המשיבה כי העותרת מבקשת למעשה לקבוע "תבחינים" שאינם קיימים
בחוק העזר, כאשר זה האחרון נועד לקבוע את החיוב באגרת השילוט באופן פשוט
וברור. אכן, קיימת חשיבות בקיומה של מערכת מיסוי (לרבות מערכת תשלום
אגרות) ברורה ופשוטה, ובעיקר, קלה ליישום. עם זאת, "מחיר" הפשטות אינו יכול
להיות בוותור על הסבירות וההגינות, מה גם שגם שיטתה של המשיבה אינה
בהכרח "פשוטה" וברורה, כפי שהבהרתי לעיל.

13. אף איני יכול להתעלם מהעובדה כי בשנים שקדמו לשנים נשוא העתירות, הגיעו
הצדדים להסדרים בדבר גובה אגרת השילוט לרבות הסכם משנת 2014 לפיו תשולם
אגרת שילוט בסך כולל של כ-40,000 ₪, ובנוסף העותרת תערוך קמפיינים פרסומיים
עבור העירייה. אכן, הרשות בוודאי שאינה נדרשת להנציח טעויות שנפלו תחת ידה,
ואם אמנם הדין מחייב אותה לגבות סכום אחר, עליה לנהוג בהתאם לכך. יתר על
כן, ההסכם האמור, המערב תשלום חובה עם עניין מסחרי, נראה כפסול מיסודו,
ומעורר קשיים לא מבוטלים במישורים שונים. ועם כל זאת, לא רק שעל פני הדברים
נראה כי ההסכם הוחל בתקופות נוספות, למצער מכוח התנהגות הצדדים בכל
הקשור לאותם קמפיינים (ראו לעניין זה עמ' 11 ש' 2 – 8 לעדות נציג העירייה בדיון
שהתקיים ביום 14.3.2019 בבית משפט השלום), אלא, ובעיקר, מקום שבו הרשות
מבקשת לשנות מהסדר שערכה בשנות עבר, בטענה כי הדין מחייב אותה לנהוג
אחרת, שומה עליה, לכל הפחות, להסביר על שום מה ערכה אותו הסדר ומה עמד
מאחוריו, מה הקושי שהתגלה בו ומה גרם לה לשנות את עמדתה.

הדברים שנכתבו על ידי בעניין אחר הנוגע לטענת פקיד השומה לשינוי בעמדתו בשל
טעות, דומה כי יפים גם למקרה דנן (ע"מ (מחוזי מרכז) 13-02-47997 פקיד
שומה כפר סבא (2.2.2016)):

"עם כל זאת, ניתן היה לצפות כי מקום בו פקיד השומה מבקש
לשנות את אופן טיפולו בשומות הנישום כפי שנערכו בשנים עברו,
במיוחד כאשר שומות אלה הן שומות בהסכם, לכל הפחות יטרח
ויבחן מה עמד מאחוריהן ועל שום מה קבע מה שקבע בשעתו, ועל
שום מה מבקש הוא כיום לשנות קביעתו. האם מדובר בטעותו שלו?



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 34245-05-18 ; עת"מ 1537-07-20 ; עת"מ 66599-08-21 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

1 **האם מדובר בטעות בשיקול דעת או בטעות אחרת? האם מדובר**
2 **בהטעה? האם מדובר בעובדות חסרות?..."**

3 14. עוד אוסיף כי גם בעניין **מקסימדיה** היה בית המשפט ער לקושי הקיים בעצם הרישוי
4 והפיקוח ותשלום האגרה בגין אוטובוסים הנושאים שלטי פרסומות והעוברים
5 במספר רשויות מקומיות, וכך אמר (פסקה 19 לפסק הדין):

6 **"בצד האמור, לא נעלמה מעינינו טענת המערערת בדבר הסרבול**
7 **והקושי שעשויים לנבוע מן הפיקוח הנפרד שנעשה על-ידי כל**
8 **רשות, בהקשר לנושא שעומד לפתחנו – אוטובוסים הנושאים שלטי**
9 **פרסומות ועוברים במספר רשויות מקומיות. אכן, בכל הנוגע למעבר**
10 **אוטובוסים ציבוריים בתחומן של מספר רשויות, דרך הסדרה של**
11 **כל רשות בנפרד עלולה לעורר קושי. המערערת ציינה בטענותיה את**
12 **העומס הכרוך בקבלת רישוי ממספר רשויות במקביל וכפל הגבייה**
13 **הנובע מתשלום אגרה לכל רשות בנפרד. מטעם זה, ונוכח סברתנו כי**
14 **יש מקום לשוב ולשקול את מתכונת ההסדרה במאטריה שבה**
15 **עסקינן, בקשנו התייצבותו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך**
16 **שלפנינו, ועיקרי עמדתו הובאו לעיל. ראוי היה כי שר הפנים ייתן**
17 **דעתו לקשיים אפשריים הנובעים מהסדרה נפרדת, בפרט כשמדובר**
18 **בגוש דן, שהוא בבחינת רצף אורבני אחד. עם זאת, אין אנו רואים**
19 **לקבוע מסמרות באשר לטענה בדבר כפל גבייה שכן התשתית**
20 **העובדתית בהליך האזרחי שלפנינו מתייחסת לגבייה על ידי עיריית**
21 **תל-אביב-יפו בלבד. במקרה כזה, ברור להשקפתי כי נוכח לשון**
22 **החקיקה ותכליותיה, פעולת העירייה מצויה בגדר סמכותה".**

23 15. כאמור, סמכות לחוד ואופן עריכת התחשיב, לחוד. למשיבה בוודאי שנתונה
24 הסמכות להסדיר ולפקח על כל השילוט המצוי בעיר, לרבות זה המצוי על גבי
25 אוטובוסים, ואפילו אלה החולפים בעיר ואינם נעים בה בכל שעות היממה. ועם
26 זאת, האופן שבו ערכה המשיבה את התחשיב, נראה שאינו מביא בחשבון את כלל
27 השיקולים הרלוונטיים לעניין, ובכל מקרה אינו מפורט, מוסבר ומנומק. כפי
28 שצינתי לעיל, וכל עוד לא הוסדר הנושא באופן כלל ארצי, להבדיל מהסדרה נפרדת



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 34245-05-18 ; עת"מ 1537-07-20 ; עת"מ 66599-08-21 כנען מדיה פרסום
בתנועה בע"מ נ' עיריית רחובות

1 על ידי כל רשות מקומית, כפי שנזכר בדברי בית המשפט העליון לעיל, נראה שדרך
2 המלך היא להגיע להסדר מוסכם עם העותרת, בדומה להסדר שיש לעותרת עם
3 רשויות אחרות.

4 מכל מקום, וככל שלא יגיעו הצדדים להסדר מוסכם, סבורני כי על המשיבה, לכל
5 הפחות לקבוע קריטריונים ברורים לאופן השתתפות חיוב באגרת שילוט בגין שלטי
6 פרסומת המותקנים על אוטובוסים הנעים בתחומה, תוך מתן הדעת לנקודות
7 השונות שהוזכרו על ידי לעיל. בין כך ובין כך, במסגרת התחשיב הנערך לעותרת,
8 עליה להבהיר כיצד ואימתי נערכה הבדיקה, ובאילו פרמטרים השתמשה. אוסיף כי
9 בנסיבות העניין לא מצאתי בטענת השיהוי שהעלתה המשיבה כדי להצדיק את
10 דחיית העתירות על הסף, כפי בקשתה, במיוחד לאור השתלשלות הדברים שפורטה
11 לעיל ובהעדר נזק למשיבה.

12 16. סוף דבר – העתירות מתקבלות במובן זה שהעניין מוחזר למשיבה על מנת שתקבע
13 את הקריטריונים להשתתפות חיוב באגרת שילוט בגין שלטי פרסומת על גבי
14 אוטובוסים הנעים ברחבי העיר, כאשר בעקבות כך אף תערוך תחשיב מחודש,
15 מפורט, מוסבר ומנומק, הנוגע לחיוב העותרת באגרת שילוט בגין השנים מושא
16 העתירות.

17 17. בנסיבות העניין, כל צד יישא בהוצאותיו.

18
19 ניתן היום, י"ח שבט תשפ"ב, 20 ינואר 2022, בהעדר הצדדים.
20

שמואל בורנשטין, שופט

21
22