

## בתי המשפט

|                   |                            |
|-------------------|----------------------------|
| תמ 000113/08      | בית משפט מחוזי תל אביב-יפו |
| בש"א 31042/08     |                            |
| תאריך: 01/04/2009 | כב' השופטת רות רונן        |
|                   | בפני:                      |

בעניין:

אלון איתן

ע"י ב"כ עו"ד

שילה

תובע (המבקש)

נגד

מכון התקנים הישראלי

ע"י ב"כ עו"ד

סמואל ומרקוס

נתבע (המשיב)

## החלטה

1. המבקש הגיש נגד המשיב (להלן: "המכון") תביעה, ובקשה לאישור התביעה כתביעה ייצוגית. התביעה הוגשה כתביעה מנהלית, מכוח הוראת ס' 5(ב) (2) [בחוק תובענות ייצוגיות](#) תשס"ו – 2006 (להלן: "[חוק תובענות ייצוגיות](#)") הקובע כי תביעה ייצוגית נגד רשות תוגש לבית המשפט לעניינים מנהליים. המבקש מסתמך בבקשתו לאישור התביעה כתביעה ייצוגית, על האמור בפריט 11 לתוספת השנייה [בחוק תובענות ייצוגיות](#), הקובע כי ניתן להגיש תביעה ייצוגית נגד רשות "להשבת סכומים שגבתה שלא כדין כמס, אגרה או תשלום חובה אחר".
2. המבקש טוען בתביעה, כי המכון אינו מוסמך לגבות תשלום עבור קבלת תדפיס של תקן ישראלי רשמי או תקן שאיננו רשמי, או עבור עיון בתקנים כאלה באתר האינטרנט של המכון. ככל שנגבו כספים על ידי המכון, מבוקשת השבתם.
3. המבקש טוען כי [חוק התקנים](#) תשי"ג – 1953 (להלן: "[חוק התקנים](#)"), קובע כי עיון בתקנים רשמיים ייעשה ללא תשלום. לטענתו - העיון כולל עיון באתר האינטרנט של המכון, וכן קבלת תדפיס של התקן בספריות המכון.

עוד נטען כי המחוקק קבע כי ידיעת תוכנו של התקן, שהוא תוצר העבודה של הכנת התקן, אינה כרוכה בתשלום. לכן, עיון והעתקה בספריית המכון אינם כרוכים בתשלום. מכאן שהתשלום עבור קבלת עותק של התקן, אינה צריכה להביא בחשבון את עלות ההכנה של התקן, אלא רק את עלות הדפסתו. כן נטען כי מתן אפשרות לעיין בתקן באינטרנט איננה כרוכה בכול עלות הדפסה, ולכן לא היה מקום לגבות כל תשלום עבור כך.

4. המבקש הוסיף וטען כי גביית התשלום מנוגדת ל**חוק חופש המידע**, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק חופש המידע**"). לטענתו, חלק מהזכות למידע היא הזכות לקבלת תדפיס שלו, כאשר על פי **חוק חופש המידע**, חל איסור על גביית תשלום עבור קבלת תדפיס (פרט לעלות ההדפסה או הצילום), או עבור צפייה באינטרנט של דברי חקיקה או הנחיות מנהליות.

עוד טען המבקש, כי תו תקן רשמי הוא תקנה בת פועל תחקית, וכי על פי ס' 18ג' ל**חוק חופש המידע**, העמדה לרשות הציבור של דברי חקיקה חייבת להתבצע ללא תשלום.

5. לטענת המבקש, מהווה התשלום אותו דורש המכון - אגרה או תשלום חובה שנגבה ללא הסמכה בחוק.

לחלופין טען המבקש, כי ההחלטה לגבות את התשלום עבור העיון בתקן או קבלת העתק ממנו, היא בלתי סבירה לחלוטין. לטענתו, הזכות לגישה חופשית לדברי חקיקה, וזכות הגישה החופשית לתקנים רשמיים – הן זכויות יסודיות, ויסודיותן צריכה לשמש קריטריון לסבירות המחיר.

6. המכון השיב לבקשה. לטענתו, מדובר בתביעה שאינה באה בגדרו של פריט 11 לתוספת השנייה ל**חוק תובענות ייצוגיות**.

עוד נטען כי המכון זכאי לגבות תשלום עבור שירותים שהוא נותן, ויש לו זכות יוצרים על התקנים שהוא כותב. תקן מחייב אינו חוק או תקנה, אלא הוא יציר כפיים של קבוצת אנשים המייצגים מגזרים שונים.

7. עוד נטען כי המכון מאמץ גם תקינה זרה, ויש לכבד גם את זכויות היוצרים של ארגוני תקינה בינ"ל, שגם הם נהנים ממכירת התקנים. יש חשיבות לשמירה על זכויות היוצרים בתקנים לצורך תדמית הבינלאומית של ישראל.

לטענת המכון, חופש המידע לא מחייב הנפקה של העתקי תקנים ללא תשלום. לטענתו, אין חולק כי העיון בתקנים יהיה ללא תשלום בהתאם ל**חוק התקנים**. אולם, העתק של תקן איננו תדפיס מידע, אלא העתק של יצירה.

8. המכון הוסיף וטען כי ההחלטה על גביית המחיר עבור התקן איננה לוקה בחוסר סבירות. המכון הגיש מסמך נוסף המתייחס לאופן תימחור התמורה אותה הוא דורש עבור רכישת התקן – כאשר הבסיס למחיר התקן הוא מספר העמודים בו. לטענתו, המחירים נקבעו תוך אימוץ הנהג הבינ"ל בהקשר זה. עוד נטען כי התמחור לוקח בחשבון את כלל העלויות שעל המכון לשאת בהן, וכי המחירים הם סבירים, ואף נמוכים יותר מאלה הנהוגים בעולם. לטענת המכון, התמורה המתקבלת ממכירת תקנים, מכסה רק אחוז נמוך מעלויות עיבוד תקנים.

9. במסגרת תשובתו לתגובת המכון, טען המבקש כי אם יש איסור על גביית תשלום – אין רלוונטיות להצדקות לגבייתו. עוד נטען כי אין מיתאם מלא בין עלות התקן לבין התשלום עבורו, וכי אין אלטרנטיבה לרכישת התקן – אלא מהמכון.

המבקש טען כי מחירון המכון לא פורסם, ולכן מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי שהיא בטלה. עוד נטען כי המחירון יכול להתייחס לשירותים אותם המכון נותן, אך לא לרכישת עותק מתקנים – שאיננה בגדר "שירות". לגישת המבקש, טענות המכון ביחס להתחייבויותיו כלפי ארגוני תקינה בין לאומיים אינן רלוונטיות, ואינן יכולות להשפיע על הציבור, או לפטור את המכון מהוראות החוק. כן נטען כי גם טענת המכון ביחס לזכויות היוצרים שיש לו בתקנים, איננה רלוונטית לשאלת סמכותו לגבות תשלומים.

#### **הסמכות לדון בבקשה במסגרת פריט 11**

10. מספר שאלות טעונות בירור והכרעה בסכסוך שבפניי. ראשית, יש לבחון את הטענה לפיה בית משפט זה איננו מוסמך לדון בתביעה שהוגשה כאמור כתביעה מנהלית, משום שהיא איננה נופלת בגדרי ההגדרה של פריט 11 לתוספת השנייה ב**חוק תובענות ייצוגיות**.

לשאלה דומה התייחסתי לא מזמן במסגרת החלטה בת. מ. 114/08 בש"א 31171/08 **מדינת ישראל (צה"ל) נ. יוסי לוי**. באותו ענין קבעתי כי אני סבורה כי המבחן העיקרי לצורך סיווג

התשלום במסגרת פריט 11, צריך להיות בשאלה האם מדובר ב"תשלום חובה", שהרשות גובה מכות סמכותה בדין, כאשר הסמכות להטיל את התשלום קבועה בדין, וכך גם הסמכות לשנות את שיעורו.

פרשנות זו עולה בקנה אחד עם הגדרתו של המונח "תשלום חובה" בחוק יסוד: משק המדינה (ס' 1(א) בו), ובחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), שם מוגדר "תשלום חובה" כתשלום המגיע לרשות מקומית על פי דין.

11. עוד נקבע באותה החלטה כי המונח "תשלום חובה אחר" שנזכר בפריט 11 לתוספת השנייה בחוק, עשוי להתייחס גם לתשלום של "מחיר", היינו לתשלום בו קיימת קורלציה בין הסכום הנדרש לבין התמורה שהרשות מספקת. "מחיר" ייחשב "תשלום חובה אחר", כאשר ה"מחיר" נגבה על ידי הרשות עבור מצרך או שירות שהיא מספקת כמונופול. במקרה כזה, אפשרות הבחירה של האזרח אם לקבל את השירות או המוצר אם לא – היא בדרך כלל מצומצמת מאוד, אם היא קיימת בכלל.

מסקנה זו עולה גם מפסק דינו של כב' השופט מ' גל בע"א (י-ם) 6536/05 אגמון נ' הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד החינוך (לא פורסם). באותו ענין נקבע כי:

"תשלום חובה מסווג ככזה כל אימת שהאזרח צריך או יכול לקבל את השירות החיוני רק באמצעות רשויות הציבור ואין ביכולתו לרכשו מהרשות במחיר רגיל, לפי שוויו בשוק החופשי. כאשר לא עומדת לרשותו אלטרנטיבה אחרת זולת מלפנות אל פקיד הציבור, הרי בדרך כלל הסכום שעליו לשלם כנגד אותו שירות הוא בגדר 'תשלום חובה', זאת אף אם האזרח יכול היה להימנע מלבקש ולקבל את אותו השירות" (פסקה 4 לפסק דינו של כב' השופט גל).

12. אני סבורה כי בהתאם לאמור לעיל, התשלום אותו גובה המכון מהציבור המבקש לקבל תדפיס של תקן או לעיין בתקן באינטרנט, הוא תשלום שבא בגדרי פריט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות בהיותו "תשלום חובה אחר".

יש לציין קודם כל, כי כעולה מעמדתו של המכון, אין קורלציה מלאה בין הסכום המשולם לבין המחיר ה"אמיתי" של התקן. קיים – לגישת המכון – סבסוד צולב בין תקנים שונים, והתמחור בהתאם למספר העמודים שיש בתקן, איננו משקף בהכרח את התמורה שמספק המכון עבור כל העתק של תקן. לכן – התשלום איננו "מחיר" במובן זה של המונח מחיר. יחד עם זאת, המכון אף טוען כי התשלום אותו הוא גובה עבור רכישת תקנים הוא "מחיר טהור", שכן קיימת זיקה מלאה בינו

לבין השירות שניתן לרוכש. המכון טען כי התשלום הוא עבור שירות שאין חובה להשתמש בו, והוא נועד לממן מימון חלקי של השירות.

13. אני סבורה כי ללא קשר לשאלת קיומה של קורלציה בין התמורה שאותה גובה המכון לבין המוצר שנמסר (התקן), התשלום עבור התקן הוא "תשלום חובה אחר" כהגדרתו של מונח זה בפריט 11 לתוספת השנייה [בחוק תובענות ייצוגיות](#). מדובר בתשלום שהרשות גובה – לגישתה – מכוח סמכותה בדיון, ומעבר לכך – אני סבורה כי מדובר בשירות אותו מספקת הרשות כמונופול.

14. המכון טען כי אין מדובר בתשלום חובה, שכן אין מדובר בשירות שהלקוח חייב לקבלו – ללקוח יש לטענתו "ברירה", והוא יכול שלא לצרוך את השירות, שכן הוא יכול להסתפק בעיון בתקן בספריית המכון ללא תשלום. בפועל, כך נטען, ניתן לעיין בספריית המכון בכול מסמך הנמצא בה ללא הגבלה, וללא תשלום.

אינני מקבלת את הטענה. אני סבורה כי השאלה שיש לבחון אותה בהקשר זה היא האם כאשר אדם מבקש לצלם תקן או לעיין בו באמצעות האינטרנט, יש לו אפשרות לעשות זאת באמצעות גורם אחר שאיננו מכון התקנים. אין חולק כי התשובה לשאלה זו היא בשלילה – לא ניתן לרכוש עותק של תקן מכל גורם אחר למעט ממכון התקנים. לכן, המכון הוא בעל המונופול במתן אפשרות לרכוש העתק של תקן, וככזה – המחירים אותם הוא גובה הם בגדר "תשלום חובה אחר" לצורך פריט 11 לתוספת השנייה [לחוק תובענות ייצוגיות](#). העובדה כי ניתן לעיין בתקן ללא תשלום – איננה מציבה אלטרנטיבה למי שמבקש לקבל העתק של תקן כזה.

15. עוד טען המכון, כי עובדות המקרה דנן שונות מהעובדות המקרה בהחלטה בענין **יוסי לוי** שנזכרה לעיל. כך, באותו ענין ניכתה המדינה סכומים מקצבת גמלאי צה"ל, ללא שהגמלאים נתנו את הסכמתם לכך. בענייננו, יש אפשרות בחירה למי שפונה למכון – הדומה לבחירה של כל אזרח בין האפשרות לעיין בספר בספרייה ציבורית, לבין האפשרות לרכוש את הספר.

אינני מקבלת את הטענה. כאמור, האפשרות לעיין (בספר או בתקן), היא אפשרות שונה מהאפשרות לקבל העתק של תקן כזה (כך גם לגישת המכון – שאלמלא כן מדוע מתנגד המכון להעתקת התקנים?). לכן, ומאחר שלמכון יש מונופול בכל הנוגע לאפשרות לקבל העתקים של תקנים ולמתן האפשרות לצלם תקנים כאלה, התשלום הנדרש על-ידיו עבור העתק של תקן מהווה לטעמי "תשלום חובה אחר" לצורך הוראת פריט 11 לתוספת השנייה.

16. המכון טען עוד בהקשר זה כי הסכום הנתבע – נגבה כדין, וכי לכן המבקש אינו עומד בתנאי המוקדם לסמכות בית המשפט לפי פריט 11 בתוספת השנייה [לחוק תובענות ייצוגיות](#) – להוכיח כי הסכום נגבה "שלא כדין". לטענת המכון, [חוק התקנים](#) מתיר לו לקבל שכר עבור שירותים שהוא נותן, בהתאם למחירון שאושר על ידי השר. לכן, מאחר שקיימת הסמכה לגבות את המחיר, ומאחר שאין צורך בהסמכה מיוחדת כאשר הרשות גובה מחיר בתמורה לשירות – אין סמכות לבית המשפט לדון בתובענה, שכן אין מדובר בתשלום שרשות גבתה "שלא כדין" כלשונו של פריט 11 הנ"ל.

אינני מקבלת את הטענה. השאלה האם התשלום נגבה כדין אם לאו, היא השאלה שתתברר להלן במסגרת החלטה זו. העובדה כי הצדדים חלוקים לגביה, אין פירושה כי בית המשפט בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים איננו מוסמך לדון בבקשה לאישור התביעה כתביעה ייצוגית.

17. לכן, לאור כל האמור לעיל, יש לביהמ"ש לעניינים מנהליים סמכות עניינית לדון בתובענה מכוח פריט 11 לתוספת השנייה [בחוק תובענות ייצוגיות](#). לאור מסקנה זו אין מקום לבחון את השאלה האם המכון הוא "עוסק" כהגדרתו של מונח זה בס' 1 לתוספת. יוער רק כי לו היתה התביעה מוגשת נגד המכון כ"עוסק" – לא היתה לבית המשפט לעניינים מנהליים סמכות עניינית לדון בה, והמבקש היה צריך להגישה כתביעה אזרחית רגילה.

### **מהותו של המכון ופעולותיו**

18. בטרם נבחן את השאלה האם מוסמך המכון לגבות תשלום עבור צילום העתק של תקן או עיון בו באינטרנט, נסקור בקצרה את מהותו של המכון ופעולותיו.

המכון הוא תאגיד שהוקם על פי סעיף 2 [לחוק התקנים](#). מטרתיו קבועות בסעיף 2א לחוק והן "תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המצרכים", אם בקביעת תקנים ואם בדרך אחרת. סעיף 2 הנ"ל לחוק מסמך את המכון "לערוך מחקרים, סקרים ובדיקות של חומרים, מוצרים ומיתקנים, לאשר מפרטים וכללים טכניים ולעודד את השימוש בהם, ולקיים השגחה על ייצור מצרכים בהתאם לכללים שקבע, וכן לעסוק באיסוף מידע, מיון והפצתו".

19. על פי סעיף 6(א) [לחוק התקנים](#), המכון והוא בלבד, הוא הזכאי לקבוע מפרט או כללים טכניים של תהליך עבודה לרבות הגדרות טכניות, כתקן ישראלי. עוד נקבע בסעיף כי המכון רשאי לפרסם כל תקן בדרך הנראית לו. בהתאם לסעיף 8(א) [לחוק התקנים](#), רשאי שר המסחר והתעשייה להכריז

בהכרזה שפורסמה ברשומות על תקן מסוים, כולו או חלקו, כעל תקן ישראלי רשמי. תקן כזה הופך אז להיות "תקן מחייב".

תקן שאינו מחייב, אינו בעל תוקף כופה של תקן רשמי. אולם, על פי סעיף 11(ב) [לחוק התקנים](#), עמידה בתנאיו מהווה תנאי לקבלת תו תקן.

בהתאם לסעיף 8(ב) לחוק, שנזכר לעיל, בכול הכרזה המכריזה על תקן רשמי, יצוינו המקום או המקומות בהם התקן מופקד, וכול אדם יהיה זכאי אז לעיין בתקן כזה (קרי תקן רשמי), ללא תשלום.

סעיף 9(א) [לחוק התקנים](#) קובע כי משעה שתקן של מצרך מסוים נקבע כתקן רשמי, חל איסור על ייצור של המצרך, מכירתו, ייבואו, ייצואו או השימוש בו בכול עבודה שהיא, אלא בהתאם לדרישות התקן הרשמי.

20. בהתאם לתשובת המכון לבקשה דנן, שהאמור בה לא נסתר, מבוצעת הכנת תקנים בפועל על ידי נציגים של מגזרים שונים, כאשר התקן מתקבל לאחר שניתנת לציבור הרחב הזדמנות מסודרת להעיר הערות.

לטענת המכון, עיבוד תקנים הוא תהליך מורכב הדורש משאבים רבים, מחקר, שימוש בטכנולוגיה חדשנית, מומחיות ועוד. המכון טען כי הוא יתקשה להמשיך בפעילות התקינה אם לא תהיה לו הכנסה. על פי הטענה, תקציב המדינה מכסה רק מקצת מתקציב התקינה. בחלק מהמקרים מזמינים משרדים ממשלתיים הכנה של תקנים חדשים, ואז הם משתתפים בתקציב לכיסוי עיבוד תקנים אלה. המכון הבהיר כי הוא נדרש לגבות כספים עבור השירות של מכירת התקנים, כדי לכסות חלק מהוצאותיו, אך גם כדי לעמוד בדרישות של ארגוני תקינה בינלאומיים שהוא חבר בהם.

### **האם הוסמך המכון לגבות תשלום עבור רכישת העתק של תקנים?**

21. כדי לבחון את השאלה האם זכאי המכון לגבות תשלום עבור התקנים (הן הרשמיים והן אלה שאינם רשמיים), יש לבחון את היחס בין מספר דברי חקיקה – [פקודת הפרשנות](#) [נוסח חדש] (להלן: "פקודת הפרשנות") והוראותיה בדבר פרסום תקנה בת פועל תחיקתי, [חוק חופש המידע](#), ו[חוק התקנים](#) על הוראותיו השונות.

כפי שיובהר להלן, אני סבורה כי בהיותו של תקן רשמי "תקנה בת פועל תחיקתי", לא זכאי המכון לגבות תשלום עבור קבלת עותק ממנו, מעבר למחיר ההעתקה או הצילום של התקן. בהמשך נתייחס

גם לתקן שאינו רשמי, ולאפשרות של המכון לגבות תשלום עבור העתקה, צילום או עיון בתקן באינטרנט.

### **תקן רשמי כ"תקנה בת פועל תחיקתי"**

22. המבקש טען כי יש להעמיד את התקנים לרשות הציבור, שכן העמדה לרשות הציבור של דברי חקיקה צריכה להיות ללא תשלום, מכוח [חוק חופש המידע](#). לטענתו, [חוק חופש המידע](#) קובע כי מידע שהוא תקנה בת פועל תחיקתי (כמו תקן רשמי) או מידע שהוא בגדר "הנחיה מנהלית" (וכאלה הם תקנים רשמים ושאינם רשמיים), צריך להיות מסופק לציבור ללא תשלום – מעבר לתשלום הכרוך בהפקתו של התקן, ובכול אמצעי בו הוא שמור. לכן, אין לגבות תשלום עבור עיון בתקן באינטרנט, וקבלת תדפיס יכולה להיות לכול היותר כרוכה בעלות ההדפסה או הצילום.

המכון טען כי לא בכול מקרה בו המחקק הופך מסמך למחייב, יש ללמוד מכך כי הוא שולל מבעל זכות היוצרים בו את קניינו, ללא פיצוי. הוא טען כי אין מחלוקת כי המכון חייב לאפשר לכול מי שמבקש לעיין בתקן – לעשות זאת, והוא גם מאפשר לכול מי שמבקש לרכוש תקן – לרכשו.

23. דומה כי אין למעשה מחלוקת בין הצדדים כי תקן רשמי הוא "תקנה בת פועל תחיקתי". סעיף 1 [לפקודת הפרשנות](#) [נוסח חדש] קובע כי "תקנה" היא "כלל, חוק עזר, מנשר, אכרזה, צו, הוראה, הודעה, מודעה, או מסמך אחר, שניתנו מאת כל רשות בארץ ישראל או בישראל... מכוח חוק".

בפסק הדין המנחה בענין [ע"פ 213/56 היועץ המשפטי נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד י"א 695](#), נקבעו שני מבחנים מצטברים לזיהוי של תקנה בת פועל תחיקתי: האם התקנה יוצרת נורמה משפטית, והאם היא הופנתה אל הציבור כולו, או אל חלק בלתי מסוים ממנו.

24. הסמכות להכריז כי תקן הוא "תקן ישראלי רשמי" נתונה לשר התעשייה והמסחר. עם הכרזתו של תקן כ"תקן רשמי", נוצרת נורמה משפטית, המחייבת חלק בלתי מסוים של הציבור, כפי שעולה בין היתר מסעיף 9 [לחוק התקנים](#) הקובע:

"לא ייצר אדם מצרך, שמיפרט שלו נקבע כתקן רשמי, ולא ימכרנו, ולא ייבאו ולא ייצאו, ולא ישתמש בכל עבודה שהיא, ולא יבצע עבודה שהכללים הטכניים של תהליכה נקבעו כתקן רשמי, אלא אם התקיימו המצרך או תהליך העבודה לדרישות התקן הרשמי, או אם נקבעה הוראה אחרת באכרזה שבה הוכרז התקן כתקן רשמי"

סעיף 17 א [לחוק התקנים](#) קובע סנקציה פלילית של מאסר או קנס למי שמייצר, מוכר, מייבא, או מייצא מצרך שלא עומד בדרישות תקן רשמי, וכן למי שמבצע עבודה שתהליכה לא עומדים בדרישות התקן הרשמי. גם מי שמתחזק, מתקין או מפעיל מצרך שלא בהתאם להוראות או לדרישות שנקבעו לגביו בתקן הרשמי, עובר עבירה פלילית.

25. כלומר, תקן רשמי הוא נורמה מחייבת לגבי קבוצה לא מסוימת של מי שמייצר, מוכר, מייבא או מייצא מצרכים שהתקן חל עליהם. הנורמה שהוא יוצר מזכה את כלל הציבור – שזכאי לקבל את המוצרים שהתקן חל עליהם בהתאם לדרישות התקן. לכן, תקן רשמי הוא תקנה בת פועל תחיקתי.

מסקנה זו עולה גם מפסק הדין בענין [בג"ץ 1934/95 ויסוצקי נ' משרד הבריאות, פ"ד מ"ט \(5\) 625 בעמ' 636](#), בו נקבע:

"הכרזתו של תקן ישראלי כתקן רשמי מקנה להוראותיו תוקף מחייב. ההכרזה הופכת את התקן לחלק מן הדין. בכך היא משנה את הזכויות והחובות של בני החברה, ולפיכך הינה בת פועל תחיקתי".

יוער כי אני סבורה כי לא רק עצם ההכרזה על התקן היא תקנה בת פועל תחיקתי, אלא גם התקן עצמו על תוכנו, מהווים "תקנה בת פועל תחיקתי". התקן עצמו על הוראותיו הוא ה"משנה את הזכויות והחובות של בני החברה", הוא המחייב ומזכה את הציבור הבלתי מסוים, ולכן תוכנו של התקן הוא תקנה בת פועל תחיקתי, כמו גם עצם ההכרזה עליו.

26. כאשר מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי, יש חובה לפרסמה. סעיף 17 [לפקודת הפרשנות](#) קובע כי: "תקנות בנות פועל תחיקתי יפורסמו ברשומות, ותחילת תוקפן ביום פרסומן, אם אין הוראה אחרת בענין זה".

חובת הפרסום נועדה לאפשר לאזרח לדעת איך להתנהג, והיא נועדה גם כדי לחייב את הרשות להתנהג באופן שוויוני כלפי האזרחים. המלומד פרופ' זמיר מתייחס בספרו "הסמכות המינהלית" (ירושלים, 1996) לחובת הפומביות של החוק, וקובע (בעמ' 924-923):

**"אין לך חוק אלא אם הובא לידיעת הרבים בדרך שהחוק קבע בעצמו... הפרסום... הוא גם תנאי וגם ביטוי לפומביות. הפומביות המינהלית היא עקרון בסיסי במשפט דמוקרטי. היא מאפשרת לציבור לא רק לתכנן את הליכותיו, אלא גם לפתח דו שיח עם המינהל, ובכלל זה גם לבקר את מעשיו.... העיקרון שואב כוחו מטיבו ומאיכותו של הסדר החברתי הראוי והוא פתיחותו של השלטון ודרכי פעילותו הראויות – בגלוי... חזקה היא כי אדם יודע את החוק... אך עקרון זה... אין לו קיום, ולפחות אין לו הצדקה, אם אין מפרסמים את החוק, כך שכל אדם יוכל לדעת מה החוק אומר. 'באין פרסום כזה'... 'נשמט היסוד המוסרי להפעלת העיקרון האמור במשפט הפלילי'".**

27. כאשר מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי, קיימת אם כן חובת פרסום. חובה זו שונה מהחובה המוטלת על הרשות במסגרת [חוק חופש המידע](#). ככלל, מחייב [חוק חופש המידע](#) את הרשות שאזרח פונה אליה ומבקש לקבל מידע, להעמיד לרשותו את המידע הזה, בכפוף לסייגים המפורטים בחוק. היוזמה לקבלת המידע היא אם כן של האזרח, ואם האזרח אינו פונה ומבקש את המידע, אין חובה לרשות להעמידו לרשותו.

שונים הם פני הדברים כאשר קיימת חובת פרסום. כאשר מוטלת על הרשות חובה כזו, היא חייבת ליזום את הפרסום, ולהעמיד את המידע לרשות הציבור, באופן שהציבור יוכל לדעת אותו ולעשות בו שימוש. הדברים הללו נכונים כמובן גם ביחס למידע שבתקן רשמי – תקן כזה מחייב כאמור כל מי שעוסק בייצור או שיווק של המוצר, ולכן עליו לדעת את תוכנו, והוא "מזכה" את ציבור רוכשי המוצרים שהתקן חל עליהם.

28. כפי שפורט לעיל, ייצור או מכירה של מוצר שאינו עומד בדרישה של תקן רשמי מהווה עבירה פלילית. לכן, כדי להימנע מהעבירה, חייב מי שמייצר מוצר או משווקו לדעת את תוכנו של התקן. מתן אפשרות לדעת את תוכנו של התקן היא המצדיקה את האיסור הפלילי לייצר או למכור מוצרים שלא בהתאם לתקן. האפשרות לדעת את תוכנו של התקן באופן ודאי, ו"לצלם" את המידע שנמסר בהקשר זה – מבטיחה גם לאזרח כי אם הוא יועמד לדין או שמישהו יבוא אליו בטענה לפיה הוא לא פעל לפי התקן, הוא יוכל להוכיח מה היה תוכן התקן שנמסר לו, וכי הוא פעל בהתאם להוראותיו של תקן זה.

אין זה סביר לאכוף על אדם התנהגות המחויבת על פי הוראות הדין הפלילי, ללא מתן אפשרות נוחה וזמינה לדעת ולהעתיק את ההוראות שהוא חייב לפעול לפיהן. אין זה סביר לכן לדרוש תשלום ממי שמבקש לייצר מוצר שיש לגביו תקן רשמי.

29. לטענת המכון הוא עומד בחובת הפרסום של תקנים, כאשר הוא מאפשר את העיון לרשות הציבור בספרייה.

ככלל, הפרסום של דברי חקיקה הוא ברשומות, אך אין זו הדרך היחידה. החובה לפרסם ודרך הפרסום נקבעות בחוק המסמך עצמו (זמיר, בעמ' 924). בנסיבות מסוימות, כך סבור המלומד פרופ' זמיר, קיימת אפשרות של "פטור מחובת הפרסום ברשומות". הוא מוסיף כי "סעיף 17 לפקודת הפרשנות מטיל חובה כללית לפרסם ברשומות תקנות בנות פועל תחיקתי. אך מבחינה משפטית אין מניעה שחוק מיוחד או חוק מאוחר יקבע פטור מחובה זאת לגבי תקנות אלה או אחרות... יש חוקים הפוטרים תקנות מסוימות מחובת הפרסום ברשומות, מטעמים של יעילות, או מטעמים של סודיות, אם מטעמים אחרים" (שם, בעמ' 945).

30. יש לבחון לכן את הוראות חוק התקנים, כדי לקבוע מהו אופן הפרסום של תקנים בהתאם לחוק זה. חוק התקנים מבחין בין אופן פרסום האכרזה על קביעת תקן, לבין אופן הפרסום של התקן עצמו.

סעיף 6 לחוק התקנים קובע:

"(א) המכון, והוא בלבד, רשאי לקבוע מיפרט או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות כתקן ישראלי (להלן-תקן), המכון יפרסם כל תקן בדרך הנראית לו.

(ב) הודעה על קביעת תקן תפורסם ברשומות".

סעיף 8 לחוק התקנים קובע כי:

"(א) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים, להכריז בהכרזה שפורסמה ברשומות על תקן מסוים, כולו או חלקו, כעל תקן ישראלי רשמי (להלן-תקן רשמי)....

(ב) בכל אכרזה לפי סעיף קטן (א) יצוינו המקום, או המקומות, להפקדת התקן שהכריזו עליו כאמור, וכל אדם יהיה זכאי ללא כל תשלום לעיין בו כאמור".

31. המסקנה של האמור בשני הסעיפים הללו היא כי החוק קבע חובת פרסום ברשומות של האכרזה על תקן. אולם, אין חובה לפרסם ברשומות את תוכנו של התקן עצמו. ביחס לתקן עצמו, הפרסום יהיה באמצעות מתן זכות עיון לכול אדם בתקן ללא תשלום.

השאלה היא האם במתן זכות העיון בתקן במקום בו הוא מופקד, יוצא המכון ידי חובת הפרסום של התקן, כאשר הוא איננו מאפשר למי שמעיין בתקן לצלם אותו – אלא תמורת תשלום נוסף, העולה על עלות הצילום.

32. אני סבורה כי יש לבחון שאלה זו לאור חובת הפרסום שחלה על המכון ככול שמדובר בתקנים רשמיים שהם כאמור "תקנה בת פועל תחיקתי", ולאור התכליות של חובת הפרסום כאשר מדובר במה שהוא חלק מהדין. לאור תכליות אלה, אני סבורה כי המכון איננו יוצא ידי חובתו במתן אפשרות לעיין בתקן, בלא לתת אפשרות לצלמו (תמורת עלות הצילום).

כאמור, התכלית של הפרסום היא כדי לאפשר לכול אדם מהציבור המבקש זאת, לדעת את תוכן התקן, כדי שיוכל לכלכל את מעשיו בהתאם, ולא להימצא עובר על החוק. תוכן המידע שנמסר לאדם המבקש זאת, משליך אם כן על היקף זכויותיו וחובותיו. כאמור, יש משמעות לתוכן המידע שנמסר, גם כדי שהאזרח שקבל את מידע יוכל להגן על עצמו ככל שיהיה בכך צורך בהמשך, ולהצדיק את מעשיו לאור המידע בדבר התקן כפי שנמסר לו.

33. כדי שיוכל לכלכל את מעשיו, חייב אם כן האזרח לקלוט בחושיו את תוכן התקן. אין חולק כי מי שמבקש לדעת את תוכן התקן על ידי עיון בו – יכול לעשות זאת ללא תשלום. הדבר עולה כאמור מהוראתו המפורשת של ס' 8(ב) הנ"ל לחוק התקנים, והמכון איננו חולק על כך. העיון הזה צריך להבטיח מבחינת המעיין כי הוא ידע את תוכן התקן.

34. זאת ועוד, כפי שהובהר לעיל, ישנה משמעות גם לתיעוד הפורמאלי של המידע שנמסר למבקש העיון. כך נקבע בהקשר זה בפסה"ד בענין פיליפוביץ (ע"א 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות. פ"ד מ"ו (1) 410, בעמ' 420):

**"כיצד יוכיח אדם כי עיין במאגר זה – הנמצא בשינוי מתמיד- ומהו המידע שהתגלה לו? כיצד ישמור המעיין מידע זה אצלו? ... יש לאפשר תיעוד ראוי של ביצוע זכות העיון ושימור המידע אצל המעיין לצרכיו, יש לאפשר למעיין להראות מה ראו עיניו**

בצג ומתי הוא ראה זאת. אכן העמדת התדפיס של הצג או אמצעי חלופי שווה ערך הינם דרישה מינימאלית שהרשות חייבת לעמוד בה, שאם לא כן, אין היא יוצאת ידי חובת העיון".

באותו ענין התייחס בית המשפט למתן אפשרות לעיין במאגר הממוחשב של רשם החברות, ולקבל תדפיס של החומר בו ניתנה אפשרות העיון. בית משפט קבע שם כאמור כי זכות העיון כוללת את הזכות לעיין במאגר הממוחשב. הדברים נכונים ביחס לתוכנו של תקן מכוח קל וחומר, מאחר שכאמור התקן קובע סטנדרט התנהגות מחייב, שחריגה ממנו מהווה עבירה פלילית.

35. אם טענת המכון היא כי די בעיון בספרייה כדי לדעת את תוכן הדין (קרי את הוראות התקן) – אז אין סיבה למנוע ממי שעיון גם לצלם, כדי להשיג את אותה תוצאה של ידיעת תוכנו של התקן. בהקשר זה נקבע בפס"ד פישלר (בג"צ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד נ(5) 1):  
"מה לי אם אותו אדם רק יעיין במידע או יקבל ממנו תדפיס?"

36. מסקנה דומה עולה מדברי ההסבר להצעת [חוק חופש המידע](#) בהם נקבע: "החוק המוצע מאפשר גישה למידע וקבלת עותק ממנו. לעיתים די למבקש בעיון במידע, ולפעמים נחוץ למבקש גם לקבל עותק מן המידע. בעידן המחשב מתן המידע למבקש יכול שייעשה לא רק בדרך של צילום מסמכים אלא גם בדרך של מסירת קובצי מחשב או העתקתם" (ר' הצעת [חוק חופש המידע](#), התשנ"ו 1997, ה"ח 2630, בעמ' 398).

היינו העיון כולל צילום של המסמכים, ולעיתים גם מסירה של קובצי מחשב, כאשר המטרה היא גישה למידע. מאחר שנקבע [בחוק התקנים](#) כי צריכה להיות גישה למידע – היינו לתוכן התקן, הגישה צריכה להתבצע בכול הדרכים המוכרות לגישה כזו – עיון, צילום וגישה לקובצי מחשב.

37. אני סבורה כי אין סיבה להבחין בין מי שעיון בתקן בספרייה, קלט את תוכנו בחושיו, שינן אותו או אף העתיק אותו בכתב יד (את כל אלה ניתן לעשות ללא תשלום – ועל כך אין מחלוקת), לבין מי שמבקש לעשות שימוש במיכשור מתוחכם יותר כדי להעתיק את התקן – למשל על ידי צילומו במכונת צילום. התוצאה לגבי שניהם היא זהה – התקן על תוכנו המלא מובא לידיעתו של האזרח המבקש לדעת אותו.

אם לעומת זאת ההנחה היא כי אין די בעיון בספרייה (שכן תקנים הם מסמכים ארוכים שקשה לזכור את תוכנם רק באמצעות עיון בהם וקשה להעתיק אותם), כי אז המסקנה היא שכדי להגיע לתוצאה של ידיעת תוכן התקן, חייב המכון לאפשר העתקה נוחה שלו, כגון על ידי צילום שלו או על ידי גישה אליו באינטרנט. כאמור, מתן אפשרות להעתיק את המידע המדויק כפי שנמסר, מאפשר גם את שימור המידע, ומאפשר למעיין להוכיח בעתיד מה בדיוק ראו עיניו במועד העיון.

38. המכון מעלה מספר טענות בשלהן לטענתו הוא זכאי לגבות תשלום עבור צילום התקן, או גישה אליו באינטרנט. ראשית הוא טוען כי הכנת התקן היא תהליך יקר, וכי המכון לא יוכל לעמוד בהכנת תקנים אם הוא לא יוכל לקבל תמורה עבור מכירת התקנים.

טעם זה אין די בו כדי להצדיק את הטענה לה טוען המכון. כפי שהובהר, אין חולק כי המכון צריך לאפשר לציבור גישה לתקנים לצורך עיון בהם, ללא תשלום. כאמור, מי שמעתיק את התקן בכתב יד - יודע את תוכנו ללא תשלום. העובדה שמדובר בתהליך יקר – איננה מצדיקה כשלעצמה גביית תשלום עבור צילום התקן. כך לדוגמה יתכן כי ישנם דברי חקיקה אחרים שתהליך הכנתם היה יקר. יתכנו דברי חקיקה שלצורך הכנתם ישבו ועדות של מומחים, נוהלו ישיבות ממושכות וכד'. אולם – עובדה זאת אין בה כדי להצדיק את המסקנה שמי שרוצה לצלם חוק מסוים, יצטרך לשלם כסף עבור האפשרות הזו (סכום כסף שישקף עלות של חלק מהליך החקיקה). פתרון בהקשר זה צריך לבוא מהמחוקק.

#### **האם למכון יש זכויות יוצרים בתקנים?**

39. המכון טען כי יש לו זכויות יוצרים בתקנים. אני סבורה כי במסגרת החלטה זו אין הכרח לבחון את השאלה האם אכן יתכנו זכויות יוצרים בתקן, והאם למכון יש זכויות כאלה. זאת, משום שאף אם התשובה לשאלה זו היא בחיוב, אין בכך כדי להצדיק גביית תשלום מקום בו המכון לא הוסמך לעשות זאת.

40. עיון בחוק זכויות יוצרים, תשס"ח-2007 (להלן: "**חוק זכות יוצרים**") מעלה כי החוק התייחס לשאלות שנדונות בתביעה הנוכחית, וכי הפיתרון בו נקט המחוקק עולה בקנה אחד עם הקביעות שנקבעו בהחלטה זו לעיל. מדובר אמנם בחוק מאוחר, אולם ס' 78 ל**חוק זכות יוצרים** קובע כי הוראותיו יחולו גם על יצירה שנוצרה לפני יום תחילת החוק (בכפוף לסייגים שאינם מתקיימים

בענייננו). כן קובע החוק כי "פעולה כאמור שאינה מהווה הפרה של זכות יוצרים או זכות מוסרית לפי הוראות חוק זה, לא תהיה לגביה זכות תביעה לפי הוראות הדין הקודם".

חוק זכות יוצרים סייג את תחולתו ככול שהדבר נוגע לחוקים ותקנות. ס' 6 בחוק זכות יוצרים קובע כי:

"על אף הוראות סעיף 4, לא תהא זכות יוצרים בחוקים, בתקנות, בדברי הכנסת ובהחלטות שיפוטיות של בית משפט או של כל רשות שלטונית המפעילה סמכות שפיטה על פי דין"

בדברי ההסבר להוראה זו נאמר כי : "מוצע לקבוע במפורש כי לא תהיה זכות יוצרים בחוקים, בפסקי דין, ובמסמכים רשמיים דומים, זאת מתוך הכרה בכך שמסמכים אלה נועדו להפצה בלתי מוגבלת לציבור, ולרשויות אין צורך בתמריץ כלכלי המתבטא בקיום זכות יוצרים ביצירתם. ממילא, גם האינטרסים האישיים המוגנים באמצעות הזכות המוסרית אינם מתאימים לחול על סוג זה של פרסומים" (הצעת חוק זכות יוצרים, התשס"ה-2005, ה"ח 196 בעמ' 1121).

41. המכון טען כי סעיף 6 הנ"ל בחוק זכויות יוצרים מונה רשימה של ארבעה מקרים בלבד בהם תישלל זכות יוצרים. לטענתו, תקן איננו אחד מהם, ולכן אין לפרש את הסעיף כחל על תקנים. ביחס לדברי ההסבר, נטען כי עולה מהם כי המחוקק הכיר בצורך ליצור תמריץ כלכלי, וכי צורך זה אינו קיים רק ככול שמדובר בחוקים, תקנות, דברי כנסת והחלטות שיפוטיות. באשר לתקינה, יש צורך בתמריץ כלכלי. עוד נטען כי לא ניתן לומר שתקן נועד להפצה בלתי מוגבלת, שכן הוא נועד לקהל מוגבל ביותר.

אינני סבורה כי יש מקום במסגרת החלטה זו לקבוע מסמרות בשאלה האם סעיף 6 לחוק זכות יוצרים חל גם על תקנים רשמיים, בהיותם "תקנה בת פועל תחיקתי" (קרי, האם המונח "תקנה" בסעיף כוללת כל תקנה בת פועל תחיקתי). כאמור, לטעמי, אף בהנחה שיש למכון זכויות יוצרים בתקנים, אין בכך כדי לשנות את תוצאתה של החלטה זו.

42. חוק זכויות יוצרים מתייחס באופן מפורש ליצירות המופקדות לעיון הציבור, וקובע (בס' 21 לחוק) כי :

"העתקה של יצירה המופקדת לעיון הציבור לפי חיקוק, מותרת למטרה שלשמה הועמדה לעיון הציבור, ובהיקף המוצדק בשים לב למטרה האמורה".

בדברי ההסבר לסעיף נקבע:

"הסעיף המוצע בא להסדיר את היחס שבין זכות העיון והעתקה של מידע שהופקד לעיון הציבור על פי דין, לבין זכות ההעתקה של בעלי זכויות יוצרים באותו מידע, להבהיר כי העתקת מידע כאמור מותרת. הכוונה היא, לדוגמא לתכניות אדריכליות שהופקדו לעיון הציבור במסגרת הליכי תכנון, למסמכים של חברה המופקדים אצל רשם החברות, למסמכי פטנט המופקדים אצל רשם הפטנטים, וכו'" (ר' הצעת [חוק זכות יוצרים](#), התשס"ה-2005, ה"ח 196, בעמ' 1126).

43. האמור לעיל עולה בקנה אחד עם מה שנקבע בהחלטה זו לעיל, קרי – כאשר קיימת "יצירה" שהציבור זכאי לעיין בה, הוא זכאי גם לצלם אותה, כל עוד מדובר בצילום לצורך מטרת העיון. בענייננו, מטרת העיון בתקן היא לאפשר למי שמבקש לפעול בהתאם לתקן, לדעת את תוכנו של התקן. לצורך מטרה זו מתאפשר מכוח [חוק התקנים](#) העיון בספריית מכון התקנים, שקיומו אינו שנוי במחלוקת. לצורך אותה מטרה עצמה, נדרש לעיתים גם צילום של התקן – וכול עוד הצילום הוא למטרה זו, (ולא למטרה מסחרית), וכול עוד הוא נעשה בהיקף המוצדק בשים לב למטרה, אין כל סיבה למנוע אותו.

צילום של תקן איננו משנה את מערך הזכויות לגביו, וההחזקה של העתק התקן ברשותו של מי שצילם אותו, לא הופכת את המצלם לבעלים של התוכן, ולא מקנה לו זכויות שלא היו לו – אלמלא הצילום. ההחזקה של התקן היא לגיטימית כאמור רק לצורך המטרות לשמן הותר העיון – קרי לצורך ידיעת תוכנו של התקן.

44. המכון הפנה לפסיקה זרה שהתייחסה לאימוץ מסמכים בדרך של הפנייה בחקיקה (כגון הפנייה בחקיקה למחירון של רכב משומש). במקרים כאלה נפסק כי העובדה שהמדינה אמצה את המסמך, איננה שוללת את זכויות יוצרים בו. אינני סבורה כי לפסיקה זו יש השלכה לענייננו. ראשית, כפי שנקבע, שאלת קיומן של זכויות יוצרים בתקן איננה משליכה לטעמי על השאלה האם יש לאפשר צילום שלו (או גישה אליו באינטרנט). זאת ועוד, בענייננו, התקן לא נוצר על ידי גוף פרטי, אלא על ידי תאגיד שנוצר לצורך זה על ידי [חוק התקנים](#). המכון אף נחשב כ"רשות ציבורית" על פי סעיף 2(א) [לחוק חופש המידע](#).

#### **טענות המכון לגבי התחייבויות שלו לארגוני תקינה בינלאומיים**

45. המכון טען כי יש לו התחייבויות כלפי גופי תקינה בינלאומיים שהוא חבר בהם.

סעיף 7(ב) לחוק התקנים קובע כי על המכון לאמץ תקינה בינלאומית הנוהגת בקרב המדינות המפותחות. לטענת המכון, הוא התקשר עם ארגוני תקינה בינלאומיים, והפך חבר בארגונים מובילים בעולם. בפועל, כך נטען, מרבית התקנים מאמצים תקינה בינ"ל. יש לכך חשיבות מאחר שמדינה שלא נמנית על ארגוני התקינה, ולא מטמיעה בתוצרתה תקנים בינ"ל, לא יכולה לסחור עם העולם. חברות בארגוני התקינה בעולם מתירה אימוץ תקנים של אותם ארגונים, אך מחייבת את כל החברים להגן ולשמור על זכויות היוצרים בתקנים. כך לדוגמה חבר המכון בארגון תקינה בינ"ל שנקרא ISO, אשר קובע במסמך ההתקשרות עימו כי "free accessibility of ISO publications shall not be considered".

46. המכון מפנה בהקשר זה גם לסעיף 9 לחוק חופש המידע המסייג את חובת הגילוי למקרה בו הגילוי עלול "לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

המכון מפנה גם לסעיף 9 (ב) (7) לחוק חופש המידע, לפיו אין חובה למסור מידע "שהגיע לידי רשות ציבורית, שאי גילוייה היה תנאי למסירתו, או שגילוייו עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע". המכון טוען כאמור כי השמירה על זכויות היוצרים היתה תנאי למסירתם של התקנים למכון על ידי ארגוני התקינה הבינלאומיים. לטענתו, באמצעות גבית התשלום הוא שולל אפשרות מהמבקש הרוצה לשכפל ולהפיץ ללא הגבלה עותקים מהתקנים.

47. אינני מקבלת טענות אלה.

ראשית, התחייבויותיו של המכון כלפי ארגונים בינלאומיים, אינן יכולות כשלעצמן לייצר לו זכות לגבות תשלום – אם אין מקור אחר לזכות זו.

זאת ועוד, מערכת הקשרים של המכון עם ארגוני התקינה הבינלאומיים, על האיסורים הקשורים בה, לא הובהרה עד תום על ידי המכון. ככול שהדבר נוגע לארגון ISO, הרי ממסמך ההתקשרות עם ארגון זה שצורף על ידי המכון, עולה כי קיימים מספר שימושים אפשריים של המכון בתקנים של

ISO – הן בדרך של רכישת זכות לשימוש בתקן ISO, או על ידי אימוץ התקן לתוך הדין המקומי. לא ברור האם לגישת המכון התחייבויותיו כלפי ISO חלות במקרה בו הוא מקנה לציבור זכות עיון בתקן ISO (כאשר אם תקן ISO איננו מהווה חלק מהדין הישראלי, החלטה זו לא חלה עליה), או גם כאשר תקן ISO אומץ לדין המקומי כתקן ישראלי.

48. המכון הפנה לסעיף 3.4 למסמך ההתקשרות עם ISO, אולם מסעיף 3.6 למסמך זה עולה כי ISO מטיל על כל חבר ארגון בו, להגן על התקנים בהתאם לדיני המדינה שלו.

כמו כן, אם לטענת המכון הוא התחייב כלפי ארגונים בינלאומיים שלא לאפשר כלל העתקה של התקנים ללא תשלום (כאשר לא ברור באילו תקנים מדובר), יתכן שהמסקנה היתה צריכה להיות כי המכון גם לא יאפשר עיון בתקנים בספריית המכון, והעתקה ידנית שלהם (שהמכון איננו שולל אותה). העתקה כזו היא אמנם הרבה פחות נוחה מאשר צילום המסמך, אך היא מאפשרת תוצאה דומה. העובדה כי [חוק התקנים](#) איפשר עיון בתקנים רשמיים ללא תשלום, מעידה על כך כי המחוקק הישראלי התייחס לנושא זה, בלא להכפיף את זכויות העיון להתחייבויות המכון כלפי ארגוני תקינה בינלאומיים.

49. זאת ועוד, העובדה שהמכון דורש תשלום חלקי מסוים עבור צילום המסמך (תשלום שלגישת המכון הוא נמוך מהעלות הכוללת של הכנת התקן, ונמוך מעלות התקן בחו"ל), איננה שוללת את האפשרות לשכפל את התקנים ולהפיצם. לא ברור מה ההבדל, מבחינת ארגוני התקנים הבינלאומיים, בין האפשרות לפיה המכון יאפשר צילום של התקן במחיר הצילום, לבין האפשרות שהוא יאפשר את צילום התקן במחיר המשקף חלק מעלות התקן, ומדוע הארגונים הבינלאומיים יעדיפו אפשרות אחת על פני האחרת.

50. המכון טען עוד כי גביית התשלום עבור ההעתקה היא המאפשרת לו לשלם את דמי החבר לארגונים הבינלאומיים. אינני מקבלת את הטענה. כפי שפורט לעיל, העובדה כי המכון נושא בעלויות לצורך הכנת התקנים איננה מצדיקה גביית תשלום על ידיו. העלות הנוספת שנובעת מחברות בארגוני תקינה בינלאומיים, איננה צריכה לכן לשנות את מערך הזכויות והחובות של מי שמבקש לעיין בתקן.

51. סיכומה של נקודה זו – מאחר שתקן רשמי הוא תקנה בת פועל תחיקתי, מאחר שקיימת חובה לפרסם תקנה כזו, מאחר שאין חולק כי לציבור יש זכות להיוודע את תוכנו של התקן על ידי עיון בו בספריית

המכון, אין מקום למנוע צילום של התקן או גישה אליו במחשב דרך האינטרנט, בלי שצילום כזה ישנה את מערך הזכויות והחובות ביחס לתקן.

## **הוראת סעיף 12ג לחוק התקנים**

52. המכון טען כי הוא זכאי לגבות תשלום עבור צילום של תקן או גישה אליו באינטרנט, מכוח הוראת ס' 12ג לחוק התקנים. סעיף זה קובע:

**12ג. (א) המכון רשאי לקבל שכר בעד השירותים שהוא נותן.**

**(ב) השכר ישולם בהתאם למחירון שיקבע הוועד הפועל באישור שר התעשייה,**

**המסחר והתיירות, ולענין השכר שישולם בעד היתר לסמן בתו תקן לפי סעיף**

**9(ב) – גם באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.**

**(ג) המחירון יימצא לעיון הציבור במשרדי המכון ובמשרד הממונה, והוא אינו**

**טעון פרסום ברשומות."**

המכון הפנה לנספח ט' להשלמת התשובה מטעמו. מדובר במחירון של המכון הקובע, בין היתר, את תעריפי הצילום הנגבים כיום. המכון טען כי השכר שנקבע במחירון אושר על ידי השר.

53. המבקש טען כי סעיף 12ג' המתיר גביית שכר על "שירותים", איננו חל על מקרה בו אדם מבקש לקבל לידי עותק של תקן. הטעם לכך הוא משום שבמקרה כזה, אין מדובר ב"שירות" שהמכון מספק, אלא במוצר שהוא מוכר. המבקש טוען כי במכירה של עותק של תקן, הפן ה"שירותי" הוא זניח, והעיקר הוא הפן שבמכירת מוצר – עותק של התקן.

54. בניגוד לטענת המבקש, אני סבורה כי המונח "שירות" יכול להתייחס גם למכירת עותק של תקן. יחד עם זאת כפי שהובהר לעיל, אני סבורה כי מתן אפשרות לצלם תקן איננה מהווה בהכרח "מכירה" שלו. מתן אפשרות לצלם את התקן היא חלק מזכות העיון בו. לכן, המכון זכאי לדרוש תשלום עבור השירות של צילום התקן – כאשר התשלום ישקף את עלות הצילום. אולם, סעיף 12ג אין בו כדי להצדיק כשלעצמו מתן אפשרות למכון לגבות, במסגרת תשלום עבור צילום של תקן או גישה אליו באינטרנט, תשלום המשקף חלק מעלות ייצור התקן. לכן, אין מקום לאשר את המחירון נספח ט' שנזכר לעיל, ואישור השר – אין בו כדי להכשיר את המחירון הזה.

55. המכון הפנה בין היתר להוראת כלל 29(ג) [לכללי התקנים](#) (עיבוד תקנים ישראליים) התשנ"א – 1991. כללים אלה הותקנו מכוח ס' 7 [לחוק התקנים](#), הקובע כי לא ייקבע תקן, אלא אם כן הוא עובד בהתאם לכללים שנקבעו על ידי המכון באישור השר.

כלל 29(ג) לכללים הנ"ל קובע כי: "**המנהל [הכללי של המכון] יאפשר לכול אדם לעיין בכול תקן במשרדי המכון, בשעות העבודה הרגילות וכן לרכוש עותק מכול תקן**". מכלל זה עולה כי המכון צריך לאפשר לכול אדם לרכוש עותק מכול תקן. הכלל מתייחס אם כן לאפשרות של רכישת תקנים. כאמור, אני סבורה כי מתן זכות לצלם תקן איננה שקולה בהכרח לרכישתו. מדובר בזכות שהיא חלק מזכות העיון, ואיננה מקנה כשלעצמה זכויות מעבר לזכות לדעת את תוכן התקן.

#### **תקנים לא רשמיים**

56. האמור עד כה בהחלטה זו לעיל, התייחס לתקנים רשמיים – אשר אין חולק כי תוכנם מהווה "תקנה בת פועל תחקיתי". השאלה היא מהו דינם של תקנים לא רשמיים, והאם זכאי המכון לדרוש תשלום עבור צילום של תקנים כאלה, או עבור גישה אליהם באינטרנט.

סעיף 8 [לחוק התקנים](#), אשר קובע כי "**כל אדם יהיה זכאי ללא כל תשלום לעיון**" מתייחס רק למקרה של תקן שהוכרו עליו כתקן רשמי. יחד עם זאת, המכון מאפשר היום עיון ללא תשלום בספריית המכון גם בתקנים לא רשמיים (ר' סעיף 15 לתגובת המכון לבקשה לאישור).

57. המבקש טוען כי תקן לא רשמי הוא "הנחיה מנהלית", וככזה חלה חובה לפרסמו מכוח [חוק חופש המידע](#).

הוראת מינהל מוגדרת בסעיף 1 [לחוק הפרשנות](#), התשמ"א – 1981 כ"**הוראה או מינוי – לרבות הודעה, מודעה, רישיון, היתר וכיוצא באלה – שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני –פועל תחקיתי**". כפי שיובהר להלן, אני סבורה כי תקן לא רשמי הוא "הנחיה מנהלית".

58. סעיף 11 [לחוק התקנים](#) קובע כי :

- “(א) שר המסחר והתעשייה יקבע בצו שפורסם ברשומות, סימנים לאישור התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי; לכל סימן כזה ייקרא "תו תקן".
- (ב) כל המייצר מצרך המתאים לדרישות תקן או תקן רשמי, הכול לפי המקרה, רשאי, לפי היתר מאת המכון, לסמן את המצרך בתו תקן; המכון רשאי בכול עת לבטל היתר כזה.
- (ג) לא יסמן אדם כל חומר וכל מוצר בתו תקן אלא בתוקף היתר שניתן כאמור בסעיף קטן (ב), או לפי צו על פי סעיף 9(ב).
- (ד) דרכי קביעתו של תו תקן והשימוש בו יסודרו בתקנות".

עוד קובע החוק איסורים הנוגעים לשימוש ב"תו תקן" שלא כדין (ר' סעיף 13 [לחוק התקנים](#)), וסנקציה פלילית למי שמסמן חומר או כל מוצר בתו תקן בניגוד להוראות חוק התקנים (ר' סעיף 17 לחוק התקנים).

59. מכאן שתקן לא רשמי מהווה הנחיה או כלל שלאורם פועלת הרשות והיא מחייבת גם יצרנים המבקשים לסמן מוצרים שלהם ב"תו תקן". הנחיה זו מזכה גם את ציבור הצרכנים – הזכאי לכך כי מוצר שסומן בנושא תו תקן, יעמוד בדרישות התקן הלא רשמי.

60. החובה לפרסם הוראות מינהל מסוימות נקבעה בהלכה הפסוקה:  
**"כאשר מדובר בהנחיות פנימיות שיש בהן כדי להשפיע על זכות הפרט, תנאי מוקדם לקביעתן והחלתן הוא בהבאתן לידיעת המעוניינים" (ע"פ 9187/07 לוזון ואח' נ' משרד הפנים (לא פורסם; להלן: "ענין לוזון" בפסקה 60 לפסק הדין).**

עוד נקבע בהקשר זה כי:

**"חובה זו... מושתתת על שני טעמים עיקריים: טעם אחד מתמקד בפרט, והטעם השני מתמקד בשלטון. הטעם המתמקד בפרט, שורשו בהכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. טעם זה יש בו כדי להצדיק את פרסומן של נורמות חקוקות, נורמות פסוקות ואף נורמות מינהליות... בפרסום בא לידי ביטוי משטר חופשי ודמוקרטי המבטיח את יכולתו של האדם לתכנן את חייו כרצונו... הטעם השני ... נוגע בעיקר לתקינותו של השלטון... יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהן פועלת הרשות המינהלית כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית, ואף כנגד הפליה**

נסתרת" (ר') בג"צ 7139/02 פריאל ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נ"ז (3) 481, בעמ' 490-491; להלן: "ענין פריאל").

כב' השופטת יהודית צור קבעה בעת"מ (ירושלים) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (לא פורסם), כי "'הנחיות פנימיות', בשם כזה או אחר, חייבות בפרסום או למצער חייבות להיות חשופות לעיון" (ר') בפסקה 15 לפסק הדין).

61. חובת ההעמדה לעיון של הנחיות מנהליות נקבעה גם בסעיף 6 לחוק חופש המידע, הקובע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע נאמר כי: "הסעיף המוצע קובע כי על רשות ציבורית להביא לידיעת הציבור מידע על ההנחיות שלפיהן היא פועלת... נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים, כפי שפסק בית המשפט העליון". (ר') הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו 1997, ה"ח 2630, בעמ' 400).

62. הפסיקה פרשה את חובתה של הרשות על פי סעיף זה בפרשנות מרחיבה: "הוראת סעיף 6 הנ"ל החילה על ההנחיות המנהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המנהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בדבר 'תורת הנסתר'" (ר') ענין פריאל, בעמ' 491-492).

אמנם חוק חופש המידע הוא חוק מאוחר לחוק התקנים, אולם ההלכה הפסוקה קבעה כי הוא עיגן את החובה שהיתה קיימת אף לפני חקיקתו, מכוחה היה על הרשות לפרסם הנחיות מנהליות (ענין פריאל לעיל). כלומר – הרשות חייבת לפרסם באופן אקטיבי גם הנחיות מנהליות שאינן תקנות בנות פועל תחיקתי.

62. יחד עם זאת, חובת הפרסום במקרה של הנחיה שונה מזו של תקנה בת פועל תחיקתי, פחותה ואף

גמישה יותר. ראשית, לא כל הנחיה מנהלית כפופה לפרסום, אלא רק כזו שיש בה כדי להשפיע על זכות הפרט (ר' [בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נ"ג \(5\) 193](#) להלן: "ענין נמרודטקס" בעמ' 200 וכן ענין לוזון שצוטט לעיל).

זאת ועוד, שאלת אופן הפרסום נגזרת אף היא מאופיו, כאשר אין דינה של הנחיה הקובעת כלל פורמאלי או טכני, כדין הנחיה המקימה זכות לאזרח או פוגעת בזכותו (ר' ענין נמרודטקס, בעמ' 201).

63. המבחן לאופן הפרסום הוא אם כן מבחן של סבירות, לאור אופי ההנחיה ומטרת הפרסום. בהקשר זה נפסק כי **"החובה היא לתת להנחיות פירסום סביר, בדרך שיש בה כדי להביא אותן לידיעת המעוניינים בהנחיות, לפי מהות ההנחיות... פירסום יעיל שיביאנה לידיעת הנוגעים בדבר"** (ר' ענין נמרודטקס בעמ' 200).

64. מהו פרסום סביר של תקן שאיננו רשמי? תקן כזה מכיל מידע שעשוי להיות רלוונטי לציבור היצרנים, ואף לכלל הציבור (באופן שיאפשר לו לבחון עמידתם של מוצרים הנושאים תו תקן בתקן). התקן משליך על חובותיהם של היצרנים המבקשים לייצר מוצר בעל תו תקן, ועל זכויותיהם של הרוכשים מוצר הנושא תו תקן כזה. לכן, הפרסום הסביר צריך לאפשר נגישות להוראותיו של תקן שאיננו רשמי, על ידי מתן זכות עיון בו. עיון באמצעות העמדת התקן בספרייה מכון התקנים הוא פרסום המאפשר נגישות להוראות התקן. כאמור, בפועל כך נוהג המכון גם בתקנים לא רשמיים. כפי שפורט בהרחבה לעיל, אני סבורה כי זכות העיון כוללת גם את האפשרות לצלם את המידע שהאזרח זכאי לעיין בו.

65. בדברי ההסבר [לחוק חופש המידע](#), בנוגע לחובת הרשות על-פי סעיף 6 בחוק, נאמר כי **"הרשות הציבורית תקיים את המוטל עליה בסעיף זה אם תקים מעין ספרייה או חדר עיון ציבורי במשרדה, שבהם תאפשר לקהל עיון במידע הכלול בסעיף זה"**.

עוד קובע סעיף 18 (ג) [לחוק חופש המידע](#), הקובע כי **"לא תיקבע אגרה בעד בקשת מידע אשר יש להעמידו לרשות הציבור לפי סעיף 6, ואולם ניתן לקבוע אגרה או תשלום עבור העתקת המידע או הדפסתו ועבור משלוח המידע למבקש"**.

66. אף שחוק חופש המידע הוא מאוחר לחוק התקנים, ניתן ללמוד מההיגיון שבהסדר שנקבע בו, ביחס להסדר הנכון בנוגע לעיון בתקנים – קרי כי אין לגבות תשלום עבור מידע שהרשות חייבת להעמיד לרשות הציבור, למעט תשלום בגין הפקת המידע.

סיכומה של נקודה זו – מאחר שתקן הוא הנחיה מנהלית, מאחר שקיימת חובה לפרסמו, ומאחר שאין חולק כי לציבור יש זכות להיוודע את תוכנו של התקן על ידי עיון בו בספריית המכון, אין מקום למנוע צילום של התקן או גישה אליו במחשב דרך האינטרנט, בלי שצילום כזה ישנה את מערך הזכויות והחובות ביחס לתקן.

67. סוף דבר – בשלב הנוכחי של הדיון, כדי לאשר את התביעה כתביעה ייצוגית, על בית המשפט לקבוע כי קיים סיכוי סביר שהתביעה תתקבל. כעולה מכול האמור לעיל, סיכוי כזה קיים בענייננו. המכון טען כי קבלת התביעה עלולה להסב לו נזק משמעותי ולהביא לקריסתו. ענין זה ייבחן בשלב הבא של הדיון, כאשר ניתן יהיה לברר את המשמעות הכספית של התביעה – קרי מהו ההפרש בין הסכומים אותם היה המכון זכאי לגבות עבור צילום של תקנים לבין הסכומים שגבו על ידי בפועל, ומהם הסכומים שגבה המכון עבור גישה לתקנים באינטרנט, במשך תקופת התביעה.

המכון ישא בהוצאות המבקש ובשכר טרחת עורכי דינו בקשר עם הבקשה דנן בסך כולל של 50,000 ₪ + מע"מ.

היום 1.4.09 בהעדר הצדדים. המזכירות תשלח את ההחלטה לצדדים בדואר רשום עם אישור מסירה.

רות רונן 54678313-31042/08

ר. רונן, שופטת

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה