

העוררת
ישיבת נתיבות יעקב ע"ר 580276855
ע"י ב"כ עוה"ד עדיאל גלס
מרחה הנשיא 13, ת.ד. 54550 ירושלים
טל: 02-5618780 פקס: 02-5631887

- נ ג ד -

המשיב
משרד החינוך
ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך
רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל: 02-5603740 פקס: 02-5603840

החלטה

ערר זה הוגש על החלטת מנכ"לית המשיב מיום 12.4.2022 שניתנה לפי סעיף 18 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008 (להלן: "החוק") בה הורתה על ביטול רשיון שניתן לעוררת ביום 2.7.2018 לבית ספר ישיבת נתיבי יעקב בכתובת סנהדריה מורחבת 112 ירושלים, שתוקפו עד לסוף שנה"ל תשפ"ג (סמל מוסד 142018).

תוקף הביטול לפי החלטת המנכ"לית מיום 29.3.2022 וסיבת הביטול כדלקמן:

"ממבדק המשרד שנערך במוסד ב 21.12.2021 התגלו ליקויים רבים המהווים סכנה בטיחותית לשלום התלמידים".

טענות העוררת

בכתב הערר נטען כי העוררת טיפלה באופן מידי בליקויים בדרגת קדימות 0 שהתגלו בביקורת בטיחותית שנערכה ביום 21.12.2021 והעלתה אישור חשמלאי מוסמך לאתר המשיב כבר למחרת היום. בכל יתר הליקויים שהופיעו בדו"ח המבדק שהועבר אליה, טיפלה העוררת בתוך מספר שבועות וביקשה להעלות את האישורים על כך לאתר המשיב. אולם, לטענת העוררת, כל עוד לא נבדקת ההודעה הקודמת בדבר תיקון ליקוי בטיחות, אין אפשרות להעלות דיווחים נוספים ומשכך פנתה העוררת לרכז בטיחות למוסדות חינוך בבקשה לפתוח את הגישה לאתר. לאחר מכן העלתה העוררת את כל האישורים אולם מהמשיב לא התקבלה התייחסות למסמכים. רק ביום 29.3.2022 יצאה חוות דעת פנימית של מר טל דנינו ממונה בטיחות באגף הרישוי, לפיה העוררת לא העלתה את מה שהיו צריכים להעלות ועל כן המליץ לבטל את הרשיון.

העוררת טענה כי לאחר ביטול הרשיון נערכה מטעמה בדיקה עם יועץ חיצוני בתחום הרישוי שהבהיר כי המשיב דורש גם שיועלה אישור עדכני של יועץ בטיחות ומדובר בדרישה שלא הייתה נהוגה בעבר. לכן, העוררת פנתה ליועץ בטיחות וביום 27.4.2022 הוא נתן לה אישור לפיו תוקנו והוסדרו כל הליקויים.

העוררת טענה כי המשיב לא יכול מצד אחד לטעון לקיומם של ליקויי בטיחות חמורים שיש לטפל בהם בדחיפות ומצד שני לא לעיין במסמכים שהועלו במשך חודשים, לא כל שכן לבטל את הרשיון ללא התראה או בקשה להשלמת מסמכים.

טענות המשיב

המשיב טען בכתב התגובה כי בעקבות מבדק בטיחות מדגמי שנערך לעוררת ביום 21.12.2021 נשלחה אליה התראה ביום 22.12.2021 לתיקון ליקויים בקדימות 0 במייד ו-1 יאחר מיום 23.12.2021. ביום 22.12.2021 שלחה העוררת התייחסות לאותם ליקויים בקדימות 0 ודיווחה כי תתקן את הליקויים 1 ו-2 תוך 10 ימים ותעלה אישורים כולל תמונות.

ביום 24.1.2022 ביקשה העוררת ממר קובי האס רכז בטיחות מטעם המשיב לפתוח בפניה את הגישה למערכת רישוי לצורך העלאת מסמכים ובאותו היום הדבר נעשה. אולם, רק ביום 15.2.2022 צירפה העוררת אישורים בדבר תיקון הליקויים אך לא צירפה דו"ח התאמות תשתית חתום על ידי יועץ בטיחות כנדרש עד למועד כתיבת כתב התגובה לערר.

ביום 29.3.2022 יצאה חוות דעת שלילית פנימית שנערכה על ידי מר טל דנינו עם המלצה לסגירת המוסד וביום 12.4.2022 התקבלה החלטת המנכ"לית נשוא הערר.

המשיב טען כי ביום 28.4.2022 צירפה העוררת אישור מאת יועץ הבטיחות מטעמה אולם אישור זה אינו בא במקום דו"ח התאמת תשתית שהעוררת נדרשה לצרף.

המשיב הוסיף כי בפרק הזמן מאז שנערך המבדק ועד שהתקבלה החלטת ביטול הרשיון על ידי המנכ"לית ואף לאחריה נשלחו לעוררת מספר התראות לתיקון הליקויים (בתאריכים: 22.12.2021, 2.1.2022, (הערה במערכת), 29.3.2022, 14.4.2022, 27.4.2022).

המשיב טען כי בהתאם לנוהל הרישוי ונוהל חידוש רישוי, בכל מקרה של אי עמידה בתנאי הרשיון, ניתן לבטל את הרשיון וככל שנמצאו ליקויים בדרגת קדימות 0 או 1 או ככל שהבעלות פועלת בניגוד לחוק באופן שעלול לסכן את שלומם של התלמידים ניתן לבטל את הרשיון באותו היום. אין זה מחובתו של המשיב "לרדוף" אחרי בעלויות שישלימו את התייחסותם לליקויים שהתגלו לאחר שנשלחה אליהם התראה ברורה.

דיון והכרעה

ביום 27.6.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי הצדדים. לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים בדיון, חזרה ועיינה בכתבי הטענות, החליטה הוועדה לקבל את הערר מהנימוקים המפורטים להלן.

בהתאם לסעיף 18 לחוק מוסמכת מנכ"לית המשיב לבטל רשיון למוסד חינוך בתנאים הבאים:

ביטול רישיון

18. (א) נוכח המנהל הכללי כי לא התקיים או חדל להתקיים תנאי מהתנאים שבמילויים הותנה רישיון, רשאי הוא להתרות בכתב בבעל הרישיון, כי אם התנאי לא יקיים בתוך שלושה חודשים מיום ההתראה, רשאי הוא לבטל את הרישיון.

(ב) על החלטת המנהל הכללי יחולו הוראות סעיף 17, בשינויים המחויבים.

סעיף 18 לחוק, בדומה להוראות סעיף 15 לחוק הפיקוח על בתי ספר תשכ"ט-1969, מגביל את שיקול הדעת של משרד החינוך במקרה בו מדובר בביטול רישיון שכבר ניתן בתנאים המפורטים בסעיף.

הרציונל ביסוד סעיפים אלה הוא ברור. במצב של ביטול רשיון לפני שפקע תוקפו, נפגע אינטרס ההסתמכות של מקבל הרישיון, בעוד שבמצב של החלטה לגבי מתן רשיון, האינטרס של מבקש הרישיון הוא לכל היותר אינטרס של ציפייה כללית לפעולה חוקית של הרשות המטפלת בבקשה (דפנה ברק-ארז "הגנת הציפייה במשפט המינהלי", עיוני משפט כז(1) תשס"ג 209, בעמ' 241).

הכלל הוא כי נדרשת זהירות יתר בשלילת רשיון קיים, להבדיל ממתן רשיון חדש, ר' בג"ץ 799/80 פנחס שלום נ' מינהל נפת פתח-תקווה משרד הפנים, פ"ד לו(1) 317 (1981):

"לא הרי ביטול רישיון, שכבר ניתן, כהרי מתן רשיון חדש. רשיון חדש, הרי הלכה פסוקה היא, שגם חשד מבוסס יכול - בדרך כלל - לשמש סיבה מספקת לסירוב רישיון; אולם באשר לביטול רישיון שכבר ניתן, סבורים אנו כי לאחר מתן הרישיון, אין לבטלו ע"ס חשד גרידא ללא חקירה... מעניין כאן ניסוח אותה דעה על-ידי ד"ר א' ויתקון (שופט לשעבר) במאמר

"החוק, ההלכה והתודעה היהודית" דבר (19.10.81) לאמור:

"א. אך כאן לא היה עניין של סירוב לתת רישיון, אלא של ביטול רישיון קיים. וכפי שכל רוכל וחנווני יודע, לא הרי זה כהרי זה. גם הסירוב לתת רישיון צריך שיתקבל בדרך נאותה ומטעמים סבירים וענייניים, אך ביטולו של רישיון שריר וקיים הוא פגיעה כה חמורה בזכות קנויה של האזרח, עד שבדרך כלל אין להצדיקה אלא בשל הפרת תנאיו, ומכל מקום, רק על סמך טענות מבוררות ומוכחות. במקרה של ביטול יש להקפיד שבעתיים על קיום דיון הוגן".

וכן בדברי השופט לנדוי (כתוארו אז) בבג"ץ 24/56 [7], בעמוד 1209:

"דרושה זהירות יתר בשלילת רישיון (או באי-חידושו), להבדיל מאי-מתן רישיון חדש."

וכן השופט ברנזון בבג"ץ 379/72 [8], בעמוד 547:

"הדין בנוגע לאי-חידוש או לביטול רישיון קיים הוא יותר חמור מאשר דינו של סירוב למתן רישיון חדש"

ברוח דומה מתבטא גם השופט אשר בבג"צ 575/76 [9], בעמוד 444:

"העותרת אינה מבקשת רשיון לתכשיר חדש ובלתי-ידוע אלא לחדש רשיון לתכשיר שיוצר ושוקק על-פי רשיון קודם זה שלוש שנים. ההגיון וחוש הצדק נותנים שבקשה להעניק רשיון חדש לראשונה אינה דומה לבקשת חידוש רשיון ושיקולים שמתקבלים על הדעת במקרה הראשון אינם טובים באותה מידה במקרה השני".

בענייננו, העוררת מפעילה את מוסד החינוך כ-25 שנה, כשיבה קטנה על יסודי לכיתות ט', י', י"א (עמ' 10 לפרוטוקול הדיון). הרשיון שניתן לעוררת ובוטל בהחלטת המנכ"לית הוא מיום 2.7.2018 ותוקפו עד לסוף שנה"ל תשפ"ג.

אין מחלוקת כי ביום 21.12.2021 נערך מבדק בטיחות וממצאי המבדק אף הם אינם במחלוקת. הממצאים כללו רכיב בקדימות 0: **כבלי חשמל חשופים בגובה נמוך בכיתה שיעור ב**. בנוסף נמצאו מספר ליקויים בקדימות 1 שעיקרם: הגנות בדלתות, מעקים, כבלי חשמל וגוף תאורה על סף נפילה, סדקים, רצפות שקועות ומפגעי תשתית, זבל וריהוט שבור בחניית הרכבים, העדר חספוס במדרגות, מדרגות שבורות בכניסה למבנה, כבל מאריך למזגן בגובה נמוך. בנוסף הופיעו שני ליקויים בקדימות 2 שעיקרם: מסעדי יד שמצויים בצד אחד של מדרגות ולא בשני הצדדים, העדר מטפי כיבוי אש.

בדו"ח המבדק צויין כי יש לטפל בכל המפגעים בתוך 10 ימים. במכתב המשיב מיום 22.12.2021 צויין כי יש לתקן את הפערים על פי הקדימויות ולהגיש התייחסות מלאה לכל אחד מהסעיפים במבדק בצירוף האישורים הנדרשים. בנוסף יש להגיש את התחייבות חתומה בצירוף קובץ לא יאוחר מ-23.12.2021. לגבי הפער בקדימות 0 צויין כי מדובר במפגע חמור במיוחד שחייב סגירה מיידית של המקום ואיסור שימוש מוחלט בו עד לקבלת הודעה כתובה וחתומה להסרתו מהנהלת המוסד/בעל מקצוע רלוונטי.

במכתב מיום 22.12.2021 הודיעה העוררת כי ליקוי בקדימות 0 – חוטי החשמל החשופים, טופל על ידי חשמלאי מוסמך וצורף אישור חתום על ידי חשמלאי מוסמך.

לבקשת העוררת נפתחה בפניה אפשרות להגשת מסמכים נוספים ביום 2.1.2022. העוררת הגישה מכתב מיום 26.1.2022 בו התייחסות לתיקון הליקויים. צורף אישור מיום 16.1.2022 – דו"ח בדיקת מתקן חשמל, אישור מיום 3.1.2022 אישור מוכנות לכיבוי אש, אישור ממונה בטיחות מיום 23.1.2022 בו צויין כי אין תקרות תלויות במוסד.

מר טל דנינו ממונה בטיחות, בטחון ושע"ח באגף רישוי במשיב כתב חוות דעת ביום 29.3.2022 בה ציין כי לפי המבדק מיום 21.12.2021 התגלו ליקויים רבים המהווים סכנה בטיחותית לשלום התלמידים. כן צויין כי **"לא העלו את מה שהיו צריכים ובהתאם לכך יצאה המלצה לצו סגירה"**. על יסוד חוות דעת זו ניתנה החלטת הביטול שבפנינו מיום 12.4.2022 חתומה על ידי מנכ"לית המשיב.

אולם, חוות דעתו של מר דנינו ניתנה על יסוד ממצאי המבדק מיום 21.12.2021 מבלי שמופיעה בה התייחסות לתיקון הליקויים שכבר בוצע. אומנם באותה עת לא הוגש דו"ח התאמת תשתית כפי שנדרשה העוררת אבל כבר ביום 23.12.2021 הועלתה התייחסות בדבר תיקון הליקוי בקדימות 0 וביום 15.2.2022 צירפה העוררת אישורים בדבר תיקון יתר הליקויים ובכלל זה אישור חשמלאי, אישור מוכנות אש, אישור תקינות תקרות תלויות.

כאמור, לא צורף דו"ח התאמת תשתית חתום אך בשים לב לתיקון כל הליקויים שהופיעו במבדק שנערך לעוררת שומה היה על עורך הדו"ח הפנימי שהועבר למנכ"לית להתייחס לכך בצורה ברורה ומפורשת היות והעדר התייחסות כנדרש הביא לכך שהחלטת המנכ"לית התבססה על תשתית עובדתית חסרה ולא מלאה. מצב דברים זה מבסס עילה להתערב בהחלטה ולבטלה.

יודגש כי תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה ובעניינו נפל פגם בהחלטה כאמור בהיותה מתבססת על תשתית עובדתית לא מלאה וחסרה (ר' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** (2010) בעמ' 439 (להלן: "**ברק ארז**"); ר' גם בג"ץ 7691/91 **שגיא נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(5) 577, 602 (1998), שם נפסלה החלטת ממשלה שהחילה הגבלות על עמיתים חדשים של קרנות פנסיה, בין היתר, משום שהתקבלה על סמך טענה בלתי מבוססת מבחינה עובדתית לגבי שיעור ההצטרפות של עמיתים לקרנות).

נוסיף, כי בשים לב לכך שמדובר במוסד ותיק, ולעובדה שהעוררת לא התעלמה מהממצאים שהועלו במבדק וכבר למחרת קבלתו טיפלה בליקוי בקדימות 0 ולאחר מכן פעלה וטיפלה ביתר הליקויים, היה מקום לתת לה התראה מפורשת טרם ביטול הרשיון ולאפשר לה להשמיע טענותיה וזאת לא נעשה. אומנם המשיב לא צריך "לרדוף" אחרי העוררת לתיקון ליקויים (כפי שנטען בעמ' 31 לפרוטוקול הדיון), אך מצד שני לא מדובר בעוררת שזלזלה בפניות אליה ובליקויים שהתגלו. ראו הוראות סעיף 18 לחוק אשר נוקט בלשון לפיה על המנכ"ל "להתרות בכתב בבעל הרשיון, כי אם התנאי לא יקיים בתוך שלושה חודשים מיום ההתראה, רשאי הוא לבטל את הרשיון".

המשיב לא נתן לעוררת הודעה ברורה וחד משמעית לפיה, חרף האישורים שהועברו, ככל שלא יוגש דו"ח התאמת תשתית עד למועד מוגדר יבוטל הרשיון ולא ניתנה לה זכות שימוע בהתבסס על התראה כגון זו טרם ניתנה החלטת המנכ"לית לביטול הרשיון. המשיב צירף לתגובה צילומי מסך מהמערכת בהם מופיע כי במערכת צויין שהעוררת נתנה התייחסות חלקית לממצאים אולם לא מדובר בהתראה מפורשת וברורה, תוך מתן זכות טיעון כאמור ואין בכך די בנסיבות העניין לבסס ביטול רשיון למוסד חינוך, לא כל שכן כאשר מדובר במוסד כה ותיק ובאמצע שנת לימודים.

ההתראות אליהן הפנתה העוררת מתאריכים 14.4.22 ו-29.4.2022 הן לאחר שכבר ניתנה החלטת המנכ"לית. גם ההתראה מיום 29.3.2022 היא התראה שאינה מספקת שכן תוקף הביטול נקבע לתאריך זה.

כאמור לעיל, בהתאם להלכה הפסוקה, נדרשת זהירות יתר בעת ביטול רשיון קיים אשר חייבה מתן התראה מפורשת וזכות שימוע טרם ביטול והצגת חוות דעת מלאה אשר כוללת התייחסות לתיקון הליקויים עד למועד החלטת המנכ"לית ואי הסתמכות על תוצאות המבדק שלמעשה לא היו כבר רלוונטיות באותה עת.

מן הראוי היה שהעוררת תגיש בקשה להארכת המועד לתיקון הליקויים אשר מבוססת על לוח זמנים ברור לתיקון הליקויים ואסמכתאות שמלמדות על התקשרות עם קבלנים וספקים רלוונטיים. עם זאת, בשים לב להיקף הליקויים לגביהם ציין מר דנינו בהגיונות כי יועץ הבטיחות התלבט כאשר הציג את ממצאיו ולא נתן צו סגירה במקום (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון) ובשים לב לפעולות שנקטה העוררת בטרם ניתנה החלטת המנכ"לית, אין הצדקה בנסיבות העניין להורות על ביטול הרשיון. מדובר בהחלטה לא מידתית וזאת אך מהטעם שהעוררת הגישה רק אישורים אודות תיקון הליקויים ולא הגישה דו"ח התאמת תשתית (עמ' 13 לפרוטוקול הדיון). בהתאם לעילת המידתיות יישקלו מבחן האמצעי המתאים, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן האמצעי המידתי (ר' ברק ארז בעמ' 777).

נציין כי ביטול רשיון אינו "כלי ענישה חינוכי" אלא סמכות שיש לנקוט בה רק בנסיבות המתאימות בשים לב לאינטרסים הנדרשים להישקל, לרבות ובין היתר משך הזמן הארוך בו פועלת העוררת ברשיון, עקרון ההסתמכות של העוררת על הרשיון שניתן לה והחשש לפגיעה בתלמידים שמתחנכים במוסד. המטרה לשמור על בטחון התלמידים הושגה טרם מתן ההחלטה של המנכ"לית, ולו בהתייחס לכל הליקויים שהופיעו במבדק, גם אם מדובר במבדק מדגמי.

בכל הנוגע לטענה שהעלתה העוררת במהלך הדיון לפיה ניתנה לה חוות דעת חיובית ביום 27.6.2022 עד לסוף שנה"ל תשפ"ב על ידי מר טל דנינו, הוגש וסומן ער/1, הובהר בדיון כי ככל הנראה זו ניתנה בטעות על ידי עובד באגף, שכן התיק מצוי בהליך של ערר (עמ' 26 לפרוטוקול הדיון). גם אם בפועל מדובר בטעות טכנית של הוצאת חוות דעת בתיק אשר תלוי ועומד בפני ועדת הערר, לא נטען כי מהותית תוכנה שגוי. על פני הדברים נראה כי חוות דעת חיובית זו מלמדת כי לשיטת המשיב ההיבט הבטיחותי מאושר נכון למועד מתן חוות הדעת החיובית. עם זאת, העובדה האמורה אינה הבסיס להחלטת הוועדה שמקבלת את הערר מהנימוקים שפורטו לעיל.

לאור כל האמור לעיל החלטנו לקבל את הערר. מצאנו כי החלטת המנכ"לית לא סבירה, ונפל בה פגם המצדיק את התערבות הוועדה בהחלטה מהטעמים שפורטו לעיל. היות ובהתאם להחלטת המנכ"לית ביטול הרשיון נקבע לתאריך 29.3.2022, יש לראות בעוררת כמי שהחזיקה ברשיון ברצף לשנת הלימודים וההחלטה על ביטול הרשיון, מבוטלת.

זכות ערעור לפי סעיף 14א לחוק הפיקוח לבית המשפט לעניינים מינהליים בהתאם לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) התשס"א-2000.

ניתן ביום כ"ה בניסן תשפ"ג, 16 באפריל 2023.

שמחה כחלון

שמחה כחלון
חברת ועדה

מיטל קורקוס

מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה

אפרת קפלן

אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה