

העוררת: ישיבת ארחות תורה (ע"ר 580327319)
על ידי ב"כ עו"ד נוף, אורן, בן עמי ושות'
מרחוב דובנוב 10 תל אביב – יפו
טלפון: 03-6566661; פקסימיליה: 03-6566662

- נ ג ד -

המשיב: מדינת ישראל – משרד החינוך
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
מרח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל': 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

ישיבת ארחות תורה (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום כ"ז סיון תשע"ט (30/6/2019) (להלן – "ההחלטה").

בהחלטתו, דחה המנכ"ל, מכח הסמכות שבסעיף 8(ב) לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים (להלן – "החוק"), את בקשת העוררת לחידוש רישיונה עבור בית ספר תרבותי ייחודי ברחוב הזית 8 בכרמיאל לשנת הלימודים תש"ף (סמל מוסד 460162).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום ט"ז אלול תשע"ט (16/9/2019), את בקשת המשיב להוסיף מסמך, מיום 9/1/2020, ואת תגובת העוררת (ללא תאריך, אשר לפי הרישומים שלנו נמסרה ביום 8/3/2020) **החלטנו לדחות את הערר.**

הבקשה לרישיון

העוררת הפעילה את המוסד החינוכי נושא הערר ברחוב הזית 8 בכרמיאל החל משנת הלימודים תשע"א, ובמשך תשע שנים, ברישיון המשיב.

באשר לשנת הלימודים תשע"ט: על פי החומר שבפנינו, ביום 9/8/2018 החליט המנכ"ל לבטל את הרישיון שבידי העוררת, כשהביטול ייכנס לתוקף החל מיום 1/9/2018. במכתב שכותרתו "ביטול רישיון" צוינה סיבת הביטול: "לא הוגש אישור הקצאת מבנה כנדרש בנהלים". על אף זאת, ביום 23/12/2018 העניק המנכ"ל לעוררת רישיון להמשיך להפעיל את המוסד החינוכי לשנת הלימודים תשע"ח.

המבקשת הגישה בקשה לחידוש רישיון עבור שנת הלימודים תש"ף. העוררת לא צירפה לבקשתה בקשה להקצאת מבנה/חווזה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשם טאבו.

בשנת לימודים זו החל המשיב במדיניות לפיו הוא מאפשר למגישי בקשה, במקרים המתאימים, להשלים, לפני משורת הדין, מסמכים חסרים. בהתאם, שלח המשיב לעוררת ביום 4/3/2019 מכתב לתיקון ליקויים (להלן – "מכתב ההשלמות"). במכתב ההשלמות נאמר כך:

"בקשתכם לקבלת רישיון / חידוש רישיון לשנה"ל תש"פ נקלטה בהצלחה במערכת.

מבדיקת המסמכים עולה כי חלק מהמסמכים שנסקרו אינם תקינים / חסרים מסמכי בקשה

לא הוגש אישר הקצאת מבנה לתש"פ כנדרש בנהלי הרישוי	בקשה להקצאת מבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשם טאבו
---	---

את המסמכים החסרים ו/או לא תקינים יש להגיש לא יאוחר ממועד האחרון להגשת הבקשה כמפורט בנהלים, אחרת בקשתכם תידחה על הסף."

על פי החומר שבפנינו, ביום 27/2/2019 שלח היועץ המשפטי לעירייה הודעת דואר אלקטרוני למנהל אגף הרישוי, מר פארס טוויל, שבה ציין היועץ של העירייה כי העוררת היא מסיגת גבול וכי הוכנה תביעת פינוי כנגד העוררת אשר טרם הוגשה. לדברי היועץ, בנסיבות אלה הוא הודיע לעירייה כי הוא לא יחתום על אישור שימוש כדין במבנה עבורה. היועץ המשפטי לעירייה צירף להודעה זו תכתובת עם מנכ"ל משרד הפנים ועם עו"ד נתי בביוף, מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

היועץ המשפטי לעירייה ציין בהודעתו למשרד החינוך כי:

"אבהיר כי הוגשה לעירייה בקשת הקצאה על ידי אורחות תורה. אורחות תורה מחזיקה במתחם פלמ"ח כמסיגת גבול והיא מפעילה במבנה פנימייה תוך הפרת חוק התכנון והבנייה. העמותה הוכנסה לפלמ"ח ללא אישור העירייה, על ידי עמותת קרן אורה (שהיא ואורחות תורה מחזיקות גם בניגוד לנהלי משרד החינוך להעמדת מבנה שנבנה מתקציבי מדינה לשימוש מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי) שאף היא בגדר מסיגת גבול שכן על פי פס"ד של בית המשפט העליון היה עליה לפנות את המבנה עד ליום 6.8.14 ותקופת ההקצאה שאושרה לה על ידי העירייה פגה ביום 20.2.18. כמובן שלאור הנתונים הנ"ל לא יוצא אישור שימוש כדין כנדרש לפי נהלי המשרד. אוסיף ואציין כי לפני מס' חודשים הוכנה על ידי תביעת פינוי נגד אורחות תורה וקרן אורה. התביעה טרם הוגשה. בהקשר לכך אני מצרף לדואר-אלקטרוני זה את עמדת הלשכה המשפטית במשרד הפנים ועמדת המנכ"ל".

על פי התכתובת שצורפה לדואר-אלקטרוני זה, לשם הגשת תביעת הפינוי על היועץ המשפטי לקבל ייפוי כח מאת ראש העירייה, אולם ראש העירייה אינו משוכנע כי יש להגיש תביעה כאמור כנגד העוררת.

מתשובת עו"ד נתן בביוף, מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים, ליועץ המשפטי לעירייה, עולה כי עמדת משרד הפנים היא כי ככל שהיועץ המשפטי לעירייה סבור כי יש להגיש תביעה לפינוי העוררת ממבנה בית הספר אין למנוע את הגשת ההליך ועל ראש הרשות לסייע בידו לקיים את חוות הדעת בעניין זה. עו"ד בביוף סקר בהרחבה את מעמדה של חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לרשות המקומית בכלל ובהקשר לסמכותו להגשת כתבי בי-דין בפרט.

עוד צרף היועץ המשפטי לעירייה מכתב מאת מר מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים, מיום 2/12/2018, אשר חזר על עמדת עו"ד בביוף מן הלשכה המשפטית, לפיה ככל שעמדתו המשפטית היא כי יש להגיש הליך משפטי בעניין שבנדון, וזאת ללא דיחוי נוסף, הרי אין למנוע את הגשת ההליך ויש לסייע בידיו לקיים זאת.

ביום 26/3/2019 נשלח לעוררת מכתב התראה / שימוע לפני אי-חידוש רישיון במסגרתו נכתב כי המשיב שוקל שלא לחדש את רישיונה של העוררת בהיעדר אישור שימוש כדין במבנה (להלן – "מכתב ההתראה הראשון").

ביום 1/4/2019 הגישה העוררת מכתב תגובה למכתב ההתראה הראשון. במכתבה טענה העוררת באמצעות באי כוחה כי היא הגישה בקשה להקצאה אשר מקודמת על ידי העירייה, וכי על אף שההליך טרם הושלם היא סבורה כי עם כינוס ועדת ההקצאות ההליך יושלם ויוקצה לה מבנה בית הספר. העוררת הוסיפה כי היא פועלת במבנה בברכת הרשות המקומית ובאישורה והיא צירפה את מסמך מנכ"לית העירייה שמצביע על כך, מכתב שצורף גם לערר. העוררת הוסיפה כי לאור הבחירות ברשויות המקומיות שהתקיימו ביום 30/10/2018 ועדת ההקצאות התפזרה ומאחר והיא טרם התכנסה לא ניתן היה להשלים את הליך ההקצאה. העוררת טענה כי המסמך שהוגש ממנכ"לית העירייה בדבר קיומו של הליך הקצאה מספק לצורך חידוש רישיון. העוררת הוסיפה כי רישיונה חודש במהלך השנים וכי הרישיון שבוטל במהלך שנת הלימודים תשע"ט הוחזר לה, וכי בין היתר היא החזיקה רישיון בהתבסס על מכתב זהה מאת מנכ"ל העירייה דאז מר דוד מלכה, מיום 19/11/2018. העוררת הוסיפה כי היועץ המשפטי לרשות מנסה להתערב בהחלטות של נבחרי ציבור בקשר עם הקצאת המבנה ולעכב את ההליך ובכך הוא גורם נזקים לעוררת, וכי היא הגישה עתירה מנהלית בקשר עם התנהלותו של היועץ המשפטי לעירייה מולה. לאור כל אלו טענה העוררת כי יש לחדש את רישיונה.

במכתב מנכ"לית העירייה, ד"ר שולה מנחם, מיום 26/2/2019, היא ציינה כי:

"הנני לאשר כי עיריית כרמיאל מתכוונת להמשיך בהליך ההקצאה של בי"ס פלמ"ח ברחוב הזית בכרמיאל עבור ישיבת "ארחות תורה".

במכתב קודם, מאת מנכ"ל העירייה דאז, מר דוד מלכה, מיום 19/11/2018, נכתב כי:

"הנני לאשר כי ישיבת "ארחות תורה" החלה בתאריך 27/3/2018 בהליך הקצאת מבנה בית ספר פלמ"ח ברחוב הזית בכרמיאל עבור ישיבת "ארחות תורה".

ביום 22/5/2019 נשלח לעוררת מכתב נוסף על התראה / שימוע לפני אי-חידוש רישיון לשנת הלימודים תש"ף (להלן – "מכתב ההתראה השני") שבו צוין כי על אף המכתב מיום 25/3/2019 העוררת טרם הגישה אישור שימוש כדין במבנה וכי האישור שנשלח (מאת מנכ"לית העירייה – הערת הוועדה) אינו עומד בדרישות הדין. על אף זאת ניתנה לעוררת הזדמנות לפני משורת הדין להגיש את המסמך הנדרש בתוך 7 ימים נוספים.

ביום 29/5/2019 הגישה העוררת באמצעות באי כוחה תגובה למכתב ההתראה השני וציינה כי במכתב ההתראה / שימוע השני אין כל התייחסות לטענות שהעלתה. העוררת ציינה כי לא ברור מהו הבסיס המשפטי או העובדתי על בסיסו קבע המשיב כי האישור מאת מנכ"לית העירייה אינו עומד בדרישות הדין, בפרט כאשר אישור דומה מאת מנכ"ל העירייה הקודם הועבר למשיב בשנת הלימודים תשע"ט ועל בסיסו חודש רישיונה לאחר שבוטל. העוררת טענה כי הודעת המשיב אינה מנומקת והיא הדגישה כי נקיטת עמדה בסכסוך שנתגלע בין היועץ המשפטי לרשות ובין העוררת היא בלתי סבירה ובלתי מתקבלת על הדעת, תהא אשר תהא. העוררת הוסיפה כי בכוונתה להגיש בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט בשל סירובו של היועץ המשפטי לעירייה לחתום על אישור עבור

העוררת במבנה אחר שבו היא מפעילה גן ילדים. למכתב זה לא צירפה העוררת אישור שימוש כדין, לא אישור הקצאה ולא אישור יועמ"ש הרשות כי הוגשה בקשה להקצאה.

החלטת המנכ"ל

במכתבו של המנכ"ל מיום כ"ז סיון תשע"ט (30/6/2019) דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לחידוש הרישיון כלהלן:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפתיחת גן חדש שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרדי, החלטתי לדחות את בקשתכם שבנדון בהתאם לסעיף 8(ב) לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים התשס"ח - 2008 מהטעמים הבאים: לא הוגש אישור הקצאת מבנה כנדרש בנהלי הרישוי לשנה"ל תש"פ. לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר חידוש רישיון למוסד לשנה"ל תש"פ".

כנגד החלטה זו הגישה העוררת את הערר שבפנינו.

נהלי הרישוי - נוהל רישוי ונוהל הכרה

"נוהל רישוי ונוהל הכרה – חידוש רישיון לבית ספר תרבותי ייחודי בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), ועניינו הנחיות ספציפיות להליכי הרישוי לקראת שנת הלימודים תש"ף מפרט את המסמכים שיש להגיש בתחום המבנה, וס"ק (ג) קובע כי מי שאין בידיו אישור הקצאה כדין עליו לסרוק למערכת הממוחשבת אישור על שימוש כדין במבנה שלגביו הוגשה הבקשה, ובין היתר קובע כי:

"(2) אם מדובר בקרקע או במבנה בבעלות רשות מקומית – על מבקש הרישיון לסרוק למערכת הממוחשבת אישור היועץ המשפטי של הרשות המקומית ל אישור שימוש כדין (דהיינו הקצאה כדין או שכירות בתמורה ריאלית). על מבקש הרישיון לסרוק למערכת הממוחשבת אישור שימוש כדין כאמור למקרקעין ולמבנה. במידה ואין אישור שימוש כדין, אך הבעלות הגיש בקשה להקצאה, על מבקש הרישיון לסרוק למערכת הממוחשבת אישור מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית על פי הטופס המצ"ב...".

סעיף 4 ב. לנהל הרישוי, שעניינו הטיפול הראשוני בבקשות לרישיון, קובע כי אם אחד או יותר ממסמכי הסף ימצא כלא תקין – הבקשה תידחה על הסף.

טענות הצדדים

טענות העוררת

- לטענת העוררת יועמ"ש עיריית כרמיאל סירב לחתום על טופס 4 – אישור שימוש במבנה אשר נדרש על פי נהלי המשיב לצורך קבלת רישיון או חידוש רישיון, וזאת משיקולים לא ענייניים.
- המשיב התעלם מכך שבחודש ינואר 2019, לאור סירובו של יועמ"ש העירייה, העבירה העוררת את מלוא המסמכים הנדרשים לחידוש רישיון, ובכלל זה אישור עדכני של מנכ"לית עיריית כרמיאל, ד"ר שולה מנחם, מיום 26/2/2019, בדבר השימוש במבנה שבו פועל בית הספר. על פי אישור זה עיריית כרמיאל מתכוונת להמשיך בהליך הקצאת המבנה עבור העוררת.

- לטענת העוררת יש לראות במכתבה של מנכ"לית העירייה כמסמך החתום על ידי הרשות המקומית חלף אישור היועמ"ש על גבי הטופס, ולפיו העמותה נמצאת בהליך הקצאת המבנה שבו מופעלת הישיבה ומשכך העוררת עושה במבנה שימוש כדין באישור העירייה וראש העיר, ובברכתם.
- לטענת העוררת האישור האמור ניתן לה לאחר שהיא הגישה בקשה להקצאה, אלא שהליך ההקצאה טרם הסתיים, ולטענתה די בכך שהוגשה בקשה להקצאה על מנת לחדש את רישיונה.
- לטענת העוררת המסמך שהוצג מהווה ראייה חותכת לכך שהוגשה בקשה להקצאת המבנה שבו פועל בית הספר עבור העוררת וכי עיריית כרמיאל פועלת לקידום ההקצאה בהתאם לדין. העוררת מפנה לעמ"נ 15-06-32395 רשת גני הילדים של אגו"י נ' משרד החינוך בעניין זה.
- לטענת העוררת המשיב העניק לה רישיון בהתבסס על אישור זהה של מנכ"לית העירייה בשנת הלימודים תשע"ט, בשל סירובו של היועמ"ש לחתום על הטופס הנדרש על פי נהלי המשיב, ובעקבות כך המשיב חזר בו מהחלטה שלא לחדש את רישיונה. ביחס לשנת הלימודים תש"ף שינה המשיב שוב את עמדתו על בסיסה החליט בשנת הלימודים תשע"ט לחדש את רישיונה של העוררת, על בסיס אישור זהה, וקבע ביחס לשנת הלימודים תש"ף, באופן שרירותי, כי בהיעדר אישור מיועמ"ש העירייה הבקשה לחידוש רישיון נדחית.
- החלטת המנכ"ל אינה מנומקת, מתעלמת מהליך ההקצאה שבו מצויה העוררת ומתעלמת מן הרישיון שהוענק לה בעבר. העוררת מוסיפה כי אין להתעלם מן העיתוי שבו ניתנה ההחלטה – ערב פתיחת שנת הלימודים, עובדה שמשמעה נזק עצום ובלתי הפיך, ופליטתם של תלמידים רבים ממסגרת חינוך חרדית ייחודית שלא יוכלו לאתר מסגרת חינוך חלופית לאחר שהרישום לשנת הלימודים הסתיים.
- העוררת מדגישה כי היא מפעילה את המוסד החינוכי במשך תשע שנים וכי ההחלטה התקבלה מבלי שהיא זומנה לשימוע לפני שהתקבלה ההחלטה.
- מאחר והמשיב הכיר בעבר באישור מנכ"ל העירייה דאז, בנוסח זהה לאישור שניתן כיום על ידי מנכ"לית העירייה, חלף טופס 4 החתום בידי יועמ"ש העירייה, וחזר בו מן ההחלטה לבטל את רישיונה של העוררת בשנה"ל תשע"ט, המשיב מחויב להכיר במכתב מנכ"לית העירייה לפיו היא נמצאת בהליך הקצאה גם ביחס לבקשתה עבור שנה"ל תש"ף.
- לטענת העוררת היא הסתמכה על חידוש רישיונה על בסיס אישור מנכ"ל העירייה דאז, ומאחר וידעה כי יהיה בידיה אישור זהה גם עבור שנת הלימודים תש"ף.
- לטענת העוררת טופס 4 הוא טופס טכני בלבד המפרט את סטטוס הליך ההקצאה, שאין בו כדי לחייב את הרשות המקומית ביחס לתוצאות הליך ההקצאה. לטענת העוררת יועמ"ש העירייה מסרב לחתום על הטופס משיקולים זרים ובלתי ענייניים, אולם מאחר ומדובר בטופס טכני, ולאור אישור מנכ"לית העירייה, לא ניתן לסרב לחדש את רישיונה.
- העוררת מפנה לפסק הדין בעת"מ 52134-08-18 בעתירה שהיא הגישה בקשר לסירובו של יועמ"ש העירייה לחתום על טופס הנוגע להפעלת גן ילדים שהעוררת מפעילה, שבו נקבע כי היועמ"ש מחויב לחתום על הטופס.
- על רקע סירובו של היועמ"ש לחתום על הטופסים הנדרשים עבור בקשות העוררת, מתקיימים הליכים משפטיים, ולפיכך יש להכיר באישור שניתן לעוררת על ידי מנכ"ל העירייה הקודם ומנכ"לית העירייה הנוכחית.

- בהתאם להלכת קנטרום, ומאחר והמאזן נוטה בכיור לטובתה של העוררת, יש להגן על הזכות שהוקנתה לה ברישיון, ואל לו למשרד החינוך לנקוט עמדה בסכסוך שהתגלע בין העוררת ובין יועמ"ש העירייה שמשמעה סגירת מוסד חינוכי ותיק חיוני וראוי.

לאור נימוקים אלו, מבקשת העוררת כי ועדת הערר תורה למשיב להעניק לה רישיון לשנה"ל תש"ף.

טענות המשיב

- לטענת המשיב יש לדחות את הערר מאחר והעוררת הגישה בקשה לחידוש רישיון מבלי שהגישה אישור שימוש כדין במוסד החינוכי. לבקשה צורף אישור מאת מנכ"לית עיריית כרמיאל, לפיו העירייה מתכוונת להמשיך בהליך ההקצאה של מבנה בית הספר עבור העוררת.
- ביום 27/2/2019 שלח יועמ"ש העירייה הודעת דואר אלקטרוני למנהל אגף הרישוי, מר פארס טוויל, שבה ציין כי העוררת היא מסיגת גבול וכי הוכנה תביעת פינוי כנגד העוררת אשר טרם הוגשה. לדבריו, בנסיבות אלה הוא לא יחתום על אישור שימוש כדין במבנה עבורה. היועץ המשפטי צירף להודעה זו תכתובות עם מנכ"ל משרד הפנים והיועץ המשפטי של משרד הפנים בעניין חוות דעתו כי יש להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת ממבנה בית הספר. על פי התכתובת לשם הגשת תביעת הפינוי על היועץ המשפטי לקבל יפוי כח מאת ראש העירייה, אולם ראש העירייה אינו משוכנע כי יש להגיש תביעה כאמור. בתשובת עו"ד נתן בביוף, מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים, ככל שהיועץ המשפטי לעירייה סבור כי יש להגיש תביעה לפינוי העוררת ממבנה בית הספר אין למנוע את הגשת ההליך ויש לסייע בידו לקיים את חוות הדעת בעניין זה.
- ביום 4/3/2019 נשלח לעוררת מכתב לתיקון ליקויים שבו צוין כי לא הוגש אישור שימוש כדין במבנה בית הספר כנדרש בנהלי הרישוי.
- ביום 26/3/2019 נשלח לעוררת מכתב התראה / שימוע לפני אי-חידוש רישיון במסגרתו נכתב כי המשיב שוקל שלא לחדש את רישיונה של העוררת בהיעדר אישור שימוש כדין במבנה.
- ביום 1/4/2019 הגישה העוררת תגובה לפנייה שבה טענה כי היא הגישה בקשה להקצאה אשר מקודמת על ידי העירייה, וכי על אף שההליך טרם הושלם היא סבורה כי עם כינוס ועדת ההקצאות ההליך יושלם ויוקצה לה מבנה בית הספר. העוררת הוסיפה כי היא פועלת במבנה בברכת הרשות המקומית ובאישורה והיא צירפה את מסמך מנכ"לית העירייה שצורף גם לערר.
- ביום 22/5/2019 נשלח לעוררת מכתב נוסף על התראה / שימוע לפני אי-חידוש רישיון לשנת הלימודים תש"ף וניתנה לה הזדמנות, לפני משורת הדין, להגיש את המסמך הנדרש בתוך 7 ימים נוספים.
- ביום 29/5/2019 הגישה העוררת תגובה למכתב ההתראה השני והיא צירפה שוב את מכתב מנכ"לית העירייה. לא צורף אישור שימוש כדין, ולא אישור הקצאה, ולא אישור יועמ"ש הרשות כי הוגשה בקשה להקצאה.
- לטענת המשיב החלטת המנכ"ל סבירה וראויה ולא נפל בה פגם מאחר והעוררת אינה מחזיקה באישור שימוש כדין במבנה בית הספר ולא הומצא אישור מאת היועץ המשפטי לעירייה כנדרש בנהלי המשיב.
- על המשיב לוודא כי המוסד החינוכי המבוקש פועל במבנה אשר הוא רשאי לשבת בו על פי הדין. שכן מעבר להיבט התכנוני קיים ההיבט הקנייני, ועל מבקש הרישיון להצביע על טיב זכותו במבנה שבו הוא

מבקש להפעיל מוסד חינוכי. בהיעדר אישור על שימוש כדין במבנה קיים חשש כי המוסד החינוכי יידרש לפנות את המבנה במהלך שנת הלימודים.

- לטענת המשיב לא ניתן לקבל את טענת העוררת כי היא מחזיקה באישור שימוש כדין במבנה, הן בשל כך שהגורם הרלוונטי הנדרש להצהיר על כך הוא היועץ המשפטי לרשות, והן בשל כך שבאופן מהותי קיים חשש כי הפעלת בית הספר במבנה שבו הוא פועל אינה כדין וכי העוררת תפונה ממנו במהלך שנת הלימודים. היועץ המשפטי לרשות הבהיר כי בכוונתו לפעול ולהגיש תביעת פינוי כנגד העוררת, וכי עמדת היועץ המשפטי למשרד הפנים היא כי על ראש הרשות לסייע ליועץ המשפטי בהגשת התביעה. במצב דברים זה קיים חשש ממשי כי העוררת תפונה ממבנה בית הספר במהלך שנת הלימודים ועל התלמידים יהיה לחפש מוסדות חינוך חלופיים במהלך השנה.
- המשיב מוסיף כי על פי מכתב היועץ המשפטי לרשות לראש העיר מיום 17/6/2019 עמדת היועץ המשפטי לרשות היא כי לא ניתן מבחינה חוקית להעניק לעוררת אישור הקצאה למבנה ועמדתו היא כי אין מנוס מנקיטת אמצעים משפטיים לפינוי המתחם.
- המשיב מדגיש כי התנהלותו מול העוררת הייתה ללא דופי: הוא שלח לעוררת מכתב לתיקון ליקויים וכן ערך לעוררת שני שימועים בכתב בטרם החליט לדחות את בקשתה. טענות העוררת נבחנו לעומק והמשיב פעל רבות מול הרשות המקומית כדי לברר את המצב העובדתי. רק משעלה כי העוררת אינה אווזת באישור שימוש כדין במבנה וכי קיים חשש שהיא תפונה מהמבנה במהלך שנת הלימודים – הוחלט לדחות את בקשתה.
- ועדת הערר ובתי המשפט קבעו לא אחת את ההכרח בהגשת בקשות מלאות העומדות בתנאים הקבועים בנהלי הרישוי. המשיב מדגיש את החשיבות בהמצאת מסמכי סף במועד הגשת הבקשה לרישוי, על מנת שהבקשה לרישוי תונח במועד ובצורה בהירה בפני הגורמים האמונים על פתיחת שנת הלימודים כסדרה. המשיב מציינ כי אין טעם לבדוק בקשה שחסרים בה מסמכי סף, וכי קבלת מסמכים במועד מאוחר יותר מרוקנת מתוכן את נוהל הרישוי. קבלת בקשה ללא מסמכי סף אף פוגעת בעקרון השוויון והיא מלמדת כי אין לגוף מבקש הרישוי את מידת הרצינות והאחריות הדרושה לניהול מוסד חינוכי.

לאור האמור לעיל טוען המשיב כי אין עילה להתערב בשיקול דעת המשיב ולכן דין הערר להידחות.

דין והכרעה

חידוש רישיון ועקרון ההסתמכות

בהתאם להלכה הפסוקה, אי-חידוש רישיון דורש ראיות חדשות ומשמעותיות שיצדיקו את הפגיעה באינטרס ההסתמכות והציפייה של מבקש הרישוי. אין דין בקשה לחידוש רישיון כדין בקשה לרישוי חדש. המשמעות של כלל זה היא שמצופה מן הרשות לשקול באופן אחר, חיובי, בקשה לחידוש רישיון שכבר ניתן בעבר, וזאת בשל אינטרס ההסתמכות והציפייה של המבקש.

ראו בעניין זה דברי כב' השופט בדימוס זמיר, הסמכות המינהלית כרך א 254 (מהדורה שנייה), 2010 :

”אי-חידוש רישיון שניתן לתקופה קצובה דומה במידה מסוימת לביטול רישיון. בעל הרישיון השקיע משאבים על יסוד הרישיון, לעתים במשך תקופה ממושכת, ויש לו ציפייה לגיטימית שהרישיון יעמוד בתוקפו ואף יחודש ... במצב רגיל די בכך כדי לחייב את הרשות לחדש את הרישיון.”

בעל רישיון זכאי לצפות לכך שרישיונו יחודש, אלא אם קיים טעם מיוחד שלא לחדשו (ראו למשל: בג"צ 56/24 רוטשטיין נ' המועצה המקומית הרצליה, פ"ד י', 1956, בג"ץ 78/171 אשכר בע"מ נ' שר העבודה והרווחה החברתית, פ"ד לו (3) 141, 148).

השאלה העומדת בפנינו היא האם החלטת המשיב שלא לחדש את רישיונה של העוררת לשנת הלימודים תש"ף מבוסס על טעם מיוחד שלא לחדשו, וזאת בשים לב לכך שהעוררת, כמו גם התלמידים שנרשמו ללמוד אצלה בשנת הלימודים תש"ף והוריהם, הסתמכו על מצב דברים שבו במועדים הרלוונטיים לחידוש הרישיון ולרישום לשנת הלימודים היה בידי העוררת רישיון בתוקף.

בפתח הדברים נדגיש כי מקריאת טענות העוררת אפשר להתרשם כאילו בפנינו עתירה כנגד היועץ המשפטי של עיריית כרמיאל. ולא היא. הוועדה אינה נוקטת עמדה באשר למצב הדברים שבין העוררת ובין היועץ המשפטי לעיריית כרמיאל, אינה מוסכמת להכריע במחלוקת שנוגעת לשאלה האם העוררת מחזיקה כדין במבנה או לא, ובפניה עומדת שאלה אחת בלבד: האם במצב הדברים הסבוך, אליו נקלעה העוררת, לאחר שהיא מפעילה את הישיבה נושא הערר מזה כתשע שנים, החלטת המשיב שלא לחדש את רישיונה היא סבירה.

ממכלול התמונה שהוצגה לנו עולה בבירור כי העוררת לא הצליחה להמציא אישור שימוש כדין במבנה. חלף זאת היא המציאה אישור מאת מנכ"ל העירייה הקודם ומאת מנכ"לית העירייה הנוכחית, שמאשר כי העוררת הגישה בקשה להקצאה וכי בכוונת העירייה לקדם את הליך ההקצאה.

אין חולק כי העוררת הגישה בקשה להקצאת המבנה ברחוב הזית 8 בכרמיאל. האמור עולה גם מפנייתו של היועץ המשפטי לעירייה למנהל אגף הרישוי, שצייץ כי העוררת הגישה בקשה להקצאה, אולם הוא לא חתם על הטופס הנדרש בנהלי המשיב המאשר זאת.

ממכתבו של היועץ המשפטי לעירייה לראש עיריית כרמיאל וליועץ המשפטי במשרד הפנים עולה כי היועץ המשפטי לעירייה סבור כי העוררת היא מסיגת גבול וכי היא יושבת שלא כדין במבנה ולפיכך בכוונתו להגיש תביעת פינוי כנגד העירייה. אמנם ראש העיר אינו סבור כי יש להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת, אולם מתשובת הלשכה המשפטית במשרד הפנים ומתשובת מנכ"ל משרד הפנים עולה בבירור כי מבחינת המינהל התקין מאחר והיועץ המשפטי סבור כי יש להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת, על ראש העיר לסייע לו לפעול על פי עמדתו המשפטית.

מבלי שנגקוט עמדה בשאלה האם מן הראוי לפנות את העוררת המפעילה ישיבה במבנה מזה כתשע שנים, מן המבנה, כתנאי להליך ההקצאה, ומן הטעמים שפורטו במכתביו של היועץ המשפטי לעירייה, משהודיע למשרד הפנים ולמשיב כי בכוונתו להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת מן המבנה המשמש את המוסד החינוכי, ומשלפי עמדת משרד הפנים על ראש הרשות לפעול על פי עמדתו המשפטית, מסקנתנו היא כי **אכן מדובר בטעם מיוחד, שלא עמד קודם לכן בפני המשיב עת חידש את רישיונותיה של העוררת.**

המשיב טען כי העובדה שבכוונת היועץ המשפטי לעירייה להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת נבדקה על ידו והוא מדגיש כי כתנאי למתן רישיון עליו לוודא כי המוסד החינוכי המבוקש פועל במבנה אשר הוא רשאי לשבת בו על פי הדין. זאת מפני שמעבר להיבט התכנוני קיים ההיבט הקנייני, ועל מבקש הרישיון להצביע על טיב זכותו במבנה שבו הוא מבקש להפעיל מוסד חינוכי. בהיעדר אישור על שימוש כדין במבנה קיים חשש כי המוסד החינוכי יידרש לפנות את המבנה במהלך שנת הלימודים.

אכן, אישור דומה לאישור שניתן מאת המנכ"לית, לפיו העוררת הגישה בקשה להקצאה וכי בכוונת העירייה להמשיך בהליך ההקצאה, עמד בפני המשיב גם בשנת הלימודים הקודמת, מאת מנכ"ל העירייה הקודם. על בסיס אישור זה החליט המשיב אז לחזור בו מן ההחלטה לבטל את רישיונה של העוררת והוענק לה רישיון לשנת הלימודים תשע"ט. אלא שהודעת היועץ המשפטי לעירייה בדבר הכוונה להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת מהמבנה היא **עובדה חדשה**, שלא עמדה בפני המשיב קודם לכן, והמשיב היה מחויב לשקול עובדה זו במסגרת החלטתו האם לחדש את רישיונה של העוררת.

במצב הדברים כפי שהוצג בפנינו, ולאור עמדת משרד הפנים לפיה על היועץ המשפטי לפעול על פי עמדתו המשפטית כי יש להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת, ומבלי לקבוע דבר בדבר נכוונתה או סיכוייה של תביעה כאמור, ברור כי קיים חשש ממשי כי העוררת תיאלץ לפנות את מבנה בית הספר במהלך שנת הלימודים. שיקול זה, ובפרט החשש כי בעלות המפעילה מוסד חינוכי תידרש לפנות את מבנה המוסד החינוכי במהלך שנת הלימודים, על כל המשתמע מכך, הוא שיקול שרשאי המשיב לשקול בבואו להעניק רישיון או לחדש רישיון קיים. נחזור ונדגיש: דברים אלו נכונים בלי קשר ללתוצאת ההליכים לפינוי העוררת מן המבנה. עצם הכוונה להגיש תביעה לפינוי כאמור, כמו גם עצם המחלוקת המשפטית בסוגיה, אינה מאפשרת להאריך את רישיונה של העוררת במבנה נושא המחלוקת.

הדבר מתחייב הן בשל החשש, הנזכר, מהליכים משפטיים שישבשו את הפעילות התקינה של המוסד, והן בשל החובה על משרד החינוך, כגוף מינהלי, לוודא כי הוא אינו מאשר פעילות שסותרת לדין אחר.

השיקול המכריע הוא עיקרון ההרמוניה החקיקתית וכפיפותו של חוק הפיקוח לדין הכללי. עמדת משרד הפנים כי יש לפעול על פי עמדת היועץ המשפטי לעירייה מובילה למסקנה כי קיים חשש ממשי שהפעילות של העוררת במבנה מנוגדת לדין. משכך, החלטת המשיב שלא לחדש את רישיונה של העוררת בהתבסס על שיקול זה היא סבירה ולא מצאנו להתערב בה.

איננו מקבלים את טענת העוררת כי זכות השימוע שלה נפגעה: במסגרת הדיון בערר, ועל אף שמדובר בשלהי חודש אוגוסט 2019, וסמוך לפתיחת השנה, ניתנה לעוררת הזדמנות נוספת להשלים את החסר, והמשיב נאות לבחון את המסמכים שהוגשו במסגרת כתב הערר ובדיון. למרבה הצער, מתברר כי לא עלה בידי העוררת להשלים את כל הנדרש, ולהמציא היתר בנייה התואם את הבקשה. במצב זה, לא ניתן לקבוע כי זכות הטיעון של העוררת נפגעה.

לאחר הדיון בערר ולאחר שהחלנו בכתיבת החלטה זו, ביום 9/1/2020 הגיש המשיב בקשה להגשת מסמך, אליה צורף מכתב מאת עו"ד שרון רוברטס מהמחלקה למשפט ציבורי-מינהלי באגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הממוען ליועץ המשפטי לעירייה כרמיאל, התומך בעמדת היועץ המשפטי למשרד הפנים כי הרשות המקומית אינה רשאית להתעלם מחוות דעת היועץ המשפטי לעירייה. עו"ד רוברטס מפנה, בין היתר, לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2004 שכתורתו "מעמדו של היועץ המשפטי לרשות המקומית" וקובעת כי בהתאם לכך חוות דעת היועץ המשפטי לרשות המקומית מחייבת את מועצת הרשות המקומית והיא כפופה לה.

לאחר שתי בקשות ארכה, הגישה העוררת ביום 10/3/2020 תגובה ארוכה ומפורטת, שמחזיקה יחד עם הנספחים לה למעלה מ-200 עמודים. בתגובה זו טענה העוררת כי המשיב לא היה רשאי להגיש ראייה נוספת לאחר הדיון בערר, וכי זכויותיה נפגעות כתוצאה מכך. בנוסף, העוררת טענה לגופם של דברים כי חוות הדעת של עו"ד רוברטס אינה רלוונטית להליך ואינה מסייעת למשרד החינוך.

לאחר שקראנו את חוות דעת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ואת תגובת העוררת החלטנו כי אין באלו כדי לשנות את מסקנתנו, הנסמכת על חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה ועל עמדת היועץ המשפטי במשרד הפנים, שעמדו בפנינו במהלך הדיון בערר. איננו נדרשים לשם כך לחוות דעת מחלקת ייעוץ וחקיקה, אף שלו היה הנושא מובא כעת לפתחו של מנכ"ל משרד החינוך ברי כי הוא היה מחויב לפעול בהתאם לה.

כאמור, מבלי לקבוע דבר באשר לזכויותיה של העוררת במקרקעין, לאור חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה והודעתו כי בכוונתו להגיש תביעת פינוי כנגד העוררת, קיים חשש ממשי כי פעילות העוררת בנכס מנוגדת לדין, או לכל הפחות קיים חשש ממשי כי העוררת תאלץ לפנות את המקרקעין במהלך שנת הלימודים. על כן די בהודעה זו כדי להוות עילה עבור המשיב שלא לחדש את רישיונה של העוררת במבנה שבמחלוקת.

משכך, לא מצאנו מקום להתערב בהחלטת המנכ"ל.

הערר נדחה.

נציין, לסיום, כי ההחלטה בערר זה ניתנת בהתאם להוראות סעיף 8(ג) לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992.

תאריך: ב' אב תש"ף, 23 יולי 2020.


 ציפי גולן
 חברת הוועדה


 יואל בריס, עו"ד
 יו"ר הוועדה


 דוד הרשקוביץ, עו"ד
 חבר הוועדה