בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

19 מאי 2025

עת"מ 16962-08-24 טללי אורות (ע"ר)
נ' עיריית חיפה ואח'

אל: עיריית חיפה - מחלקה אזרחית
إلى: ביאליק 3 מיקוד 33112
חיפה

טלפון מרכז מידע: 077-2703333 *3852
www.court.gov.il

מכתב מלווה

מצורף בזה מסמך פסק דין.

כ"א אייר תשפ"ה, 19 מאי 2025
תאריך

מזכירות בית המשפט

813-21498347-80
19/05/2025
תאריך הדפסה:
הדפס ע"י מדפיס מוסדי
אל: עיריית חיפה - מחלקה אזרחית
ביאליק 3 מיקוד 33112 חיפה
813-21498347-80
אישור מסירה לסניגוריה
פרטי שליחת
הדפס בב, הוא, רוי מזרוי
תיק ביה"מ 16962-08-24
אם ברצונך לאשר מסירה:
רח, מל"מ 12 מיכל המשנה, חיפה

שם הנמען
לא ידוע את הנמען:
1. לא ידוע הרשם הרשום
2. הנמען הרשם נפטר לפני שהגיש בקשה לו 18 שנה
3. אזל הקלט - הודעה
4. עבר לגור מחוץ
5. אחר
6. לא ידוע כתובת שליח - הודעה
7. לא ידוע כתובת שליח - הודעה הוצאה
8. לא ידוע כתובת
9. אחר
10. לא ידוע כתובת שליח - הודעה הוצאה
11. לא ידוע כתובת שליח - הודעה הוצאה
כתובת 1: הנמען ____ בשעה ____ יום ____ לא נמצא בבית
כתובת 2: הנמען ____ בשעה ____ יום ____ לא נמצא בבית
כתובת 3: הנמען ____ בשעה ____ יום ____ לא נמצא בבית
שליח הודעה / שליח הוצאה
פקיד מסירה

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16962-08-24 טללי אורות (ע"ר) נ' עיריית חיפה ואח'

לפני כב' השופט הבכיר רון סוקול

העותרת	**טללי אורות (ע"ר)** ע"י ב"כ עוה"ד ד' דרור
	נגד
המשיבים	**1. עיריית חיפה** ע"י ב"כ עוה"ד ר' פדרמן **2. אלעד שניר** **3. רחל שניר** **4. דורון עמרם** **5. יערה עמרם** **6. דני קושניר**

פסק דין

1. העותרת, עמותת טללי אורות, היא עמותה רשומה העוסקת בהפעלה וניהול של מוסדות חינוך לנערות במגזר החרדי. בין היתר מפעילה העמותה ומנהלת את בית הספר התיכון "עלמא", המיועד לנערות מהמגזר החרדי .

מאז שנת 2020 העמידה העירייה לרשות העותרת מבנה המצוי ברח' דרך הים 202 בחיפה לצורך הפעלת בית הספר התיכון "עלמא". תחילה החזיקה העותרת את המבנה מכוח הסכם שאילה שנחתם בינה לבין העירייה, וביום 6/6/2023 אישרה מועצת העירייה להקצות את המבנה לעותרת לתקופה של 5 שנים. ביום 2/7/2024 החליטה מועצת העירייה לבטל את הקצאת המבנה לעותרת.

2. בעתירה בתיק זה מבקשת העותרת להצהיר כי ההחלטה לביטול ההקצאה בטלה ולכוף על העירייה לממש את החלטת ההקצאה מיום 6/6/2023.

3. עיקר המחלוקת בין הצדדים מתמקדת בשאלה האם נפל פגם בהחלטה בדבר הקצאת המבנה לעותרת; העירייה טוענת כי הקצאת המבנה נעשתה בניגוד לנהלי הקצאות נכסים בעירייה משום שבבית הספר לומדות תלמידות רבות שאינן תושבות העיר, על סמך מצגים מטעים שהציגה העותרת לעירייה, ובשל הפרות של הסכמי השאילה וההקצאה; מנגד טוענת העותרת כי ההקצאה נעשתה כדין, כי כל העובדות היו ידועות לעיריית חיפה וכי נפלו פגמים בהחלטה לביטול ההקצאה.

רקע

4. העותרת היא עמותה רשומה ובהתאם לתעודת רישומה היא פועלת לשם "הפעלת ישיבות, כוללים ומוסדות חינוך – גנים, בתי ספר ותיכונים. עזרה ותמיכה לנזקקים" (נספח 2 לעתירה). בעבר, ועד שנת 2020, ניהלה העותרת והפעילה בעיר נשר בית ספר תיכון לנערות בשם "עלמא". בשנת 2020 ביקשה העותרת להעביר את פעילותה לעיר חיפה. בעקבות פניותיה של העותרת, ובסיועו של סגן

ראש העיר וחבר מועצת העיר באותן שנים, מר מיכאל אלפר, הציעה העירייה לעותרת כי תעמיד לרשותה לצורך הפעלת בית הספר מבנה המצוי ברח' דרך הים 202 בחיפה. מדובר בנכס אותו חוכרת העירייה מהקרן הקיימת לישראל, ששימש בעבר כבית ספר ולאחר מכן כמבנה למשרדי העירייה (ראו מכתבו של מר אלפר מיום 8/1/2020, נספח 5 לעתירה). במכתבו מבהיר מר אלפר כי על העותרת יהיה לשפץ את המבנה ולהתאימו לצרכיה. כן צוין כי עד השלמת "הליכי הקצאה סטטוטוריים", מוצע לעותרת להתקשר עם העירייה בהסכם שאילה.

5. בעקבות הצעה זו הגישה העותרת, ביום 10/8/2020, בקשה להקצאת המבנה (נספח 6 לעתירה). בבקשת ההקצאה מצוין כי מטרת ההקצאה היא "לתיכון לבנות - משלב בין מגוון בנות ממגזרים שונים, חילונים, דתיים וחרדים". עוד צוין כי המבנה אמור לשמש את בית הספר בכל ימות השבוע וכי בבית הספר התיכון יערכו גם בחינות בגרות לתלמידות (יוער כי השתתפות התלמידות בבחינות הבגרות חשובה לצורך הגדרת תקופת ההחזקה במבנה).

6. יודגש כי לטענת העותרת, מדובר בבית ספר ייחודי לתלמידות המתקשות להתקבל למוסדות חינוך אחרים במגזר החרדי. בין היתר לומדות בבית הספר תלמידות שהן, או משפחותיהן, מצויות בהליכי תשובה (ראו נספח 4 לעתירה), תלמידות שאחד מהוריהן אינו שייך למגזר החרדי ותלמידות שמחמת קשיים שונים מתקשות להשתלב במסגרות חינוך אחרות במגזר החרדי (ראו את המסמכים שצורפו לעיקרי הטיעון של העותרת מיום 23/1/2025 וסומנו כנספח ב'). את בית הספר מנהלת הגב' אסתר שטרן. כבר כאן יסופר כי בעלה של המנהלת, מר ישעיהו שטרן, מנהל בית ספר בשם "ביחד", המשמש כחטיבת ביניים ומשתייך אף הוא למגזר החרדי.

7. על מנת לאפשר לבית הספר לפעול בטרם יושלמו הליכי ההקצאה, נחתם בין העותרת לעירייה ביום 17/9/2020, הסכם שאילה (נספח 8 לעתירה). במבוא להסכם השאילה נאמר כי "והואיל והבקשה להקצאה הינה עבור בית ספר תיכון לבנות, ושנת הלימודים תשפ"א תחל ב1/9/2020 ויש צורך לספק מסגרת חינוך עבור התלמידות, **העירייה משאילה את המבנה לשימוש העמותה לתקופת ביניים עד שתתקבל החלטה סופית לעניין ההקצאה**" (ההדגשה במקור, ר'. ס'). עוד צוין בהסכם כי בכל מקרה לא תעלה תקופת ההשאלה על 36 חודשים (סעיף 3 להסכם השאילה). למרות שמדובר בהסכם שאילה, כלומר ללא תמורה ישירה, הוסכם כי העותרת תשפץ את המבנה ותשקיע לצורך כך סך של 350,000 ₪ (עמ' 1 להסכם).

8. לאחר שנחתם הסכם השאילה החלה העותרת לפעול במבנה. לצורך פעילות בית הספר ביצעה העותרת עבודות שיפוץ במבנה, ולטענתה השקיעה מיליוני שקלים (סעיף 35 לעתירה). עם זאת, העותרת לא צירפה אסמכתאות על ההוצאות שהוציאה לשיפוץ המבנה. העותרת הסתפקה בצירוף חוות דעת שלפיה הוערכה עלות העבודות שנטען כי בוצעו על ידה בסך של כ- 2.8 מיליון ₪ (נספח 42 לעתירה).

9. לאחר שהמבנה נמסר לעותרת בהתאם להסכם השאילה, החלו גורמי העירייה לבחון את הבקשה להקצאת המבנה. בין היתר נדרשה העותרת להשלים פרטים ומסמכים (נספח י"ב לתשובת העירייה). ביום 22/9/2020 נשלחה הודעה למר ישעיהו שטרן, בעלה של מנהלת בית הספר ומנהל עמותת "ביחד", ולגב' ציוני מלכי, מזכירתו של מיכאל אלפר, ובו נדרשה העותרת בין היתר למסור מידע "[...] בנוגע למספר הבנות האמורות ללמוד בבית הספר התיכון עם פירוט שמות וכתובות ותאריך לידה של התלמידות". פרטים נוספים רבים, לרבות שמות התלמידות וכתובתן, נדרשו גם בפניות מיום 3/9/2020 ומיום 23/8/2020 (חלק מנספח י"ב). לטענת העירייה, כפי שנפרט להלן, העותרת מסרה את רשימת התלמידות וכתובתן רק במועד מאוחר יותר.

10. ביום 17/12/2020 בוצע פרסום ראשון של בקשת ההקצאה, וביום 3/6/2021 בוצע פרסום שני. איש לא התנגד להקצאה.

11. ביום 25/8/2021 דנה ועדת ההקצאות בעירייה בבקשת ההקצאה של העותרת. בדיון הובאה חוות דעתה של הגב' רינת שטקמן מור, מנהלת בכירה ביחידה לתכנון שירותי ציבור (נספח י"ג לתשובה). לעמדתה, השכונות הסמוכות למבנה, שכונת קריית שפרינצק ושכונת רמת שאול, עומדות לפני התחדשות עירונית מסיבית. מאחר שבאזור קיים מחסור בבתי ספר, הן יסודיים והן על יסודיים, הומלץ להקצות את המבנה לתקופה של 3 שנים בלבד, על מנת שבעתיד ישמש את השכונות הסמוכות.

12. בסופו של יום, ועל אף חוות הדעת האמורה, הוחלט לאשר את הבקשה כפי שהוגשה ולהקצות את המבנה לעותרת לתקופה של 5 שנים. בהחלטה נאמר כי היא כפופה לאישור מועצת העיר ולחתימה על הסכם הקצאה.

13. למרות שהחלטת ועדת ההקצאות התקבלה ביום 25/8/2021, היא הובאה לאישור מועצת העיר רק ביום 8/9/2022. לטענת העירייה, המלצת ועדת ההקצאות עוכבה על ידי מר מ' אלפר במשך כמעט שנה כדי לאפשר לעותרת ליהנות מהשלמת תקופת ההשאלה בטרם תתחיל תקופת ההקצאה (פסקה 28 לתשובת העירייה).

14. ביום 31/1/2023, וטרם שנערך דיון במועצת העיר בבקשת ההקצאה, פנתה עו"ד נעמי בינדר גלעד מהשירות המשפטי בעירייה לעותרת, באמצעות מר ישעיהו שטרן, וביקשה לקבל את "[...] רשימת תלמידים הלומדים בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ג) בביה"ס ברח' דרך הים 202. הרשימה תכלול: שם מלא של התלמיד/ה, כתובת מגורים (כפי שמופיעה במשרד הפנים), ומס' תעודת זהות" (נספח י"ט לתשובה). במענה לדרישה זו, העבירה העותרת לעירייה, ביום 19/2/2023, רשימה של התלמידות. הרשימה כללה שמות ומספרי תעודת זהות של 107 תלמידות, מרביתן מופיעות כתושבות העיר חיפה (נספח 19 לעתירה) (להלן: הרשימה הראשונה).

אין חולק כי הרשימה הראשונה הייתה מוטעית (ראו סעיף 48 לעתירה). לטענת העותרת, בשל טעות, נכללו ברשימה גם תלמידות שאינן לומדות אך "מבצעות שימוש במוסד" במסגרת לא פורמלית של בית הספר.

15. לאחר הגשת הרשימה הראשונה נערך דיון במועצת העיר וביום 6/6/2023 החליטה מועצת העיר לאמץ את המלצת ועדת ההקצאות ולאשר את הקצאת המבנה לעותרת (להלן: החלטת ההקצאה) (נספח 21 לעתירה, עמ' 273-285 לקובץ הנספחים). בדיון במועצת העיר הבהירה היועצת המשפטית, עו"ד ימית קליין, כי לפי הרשימה שהועברה לעירייה, 71% מהתלמידות בבית הספר הן תושבות חיפה, ועל כן ההקצאה עומדת בתנאי נוהל ההקצאות (ראו עמ' 282 לעתירה) (לתנאי הנוהל אתייחס בהמשך).

16. לאחר החלטת המועצה הועבר לעותרת הסכם ההקצאה והעותרת חתמה עליו ביום 6/7/2023 (העתק ההסכם צורף כנספח כ' לתשובה). ההסכם הועבר לעיריית חיפה ביום 28/8/2023 אך לא נחתם על ידה. בתשובת העירייה נטען כי מר אלפר ביקש כי בטרם החתימה יתקיים סיור במבנה (סעיף 33 לתשובה).

בהתאם לבקשתו נערך סיור במבנה ביום 27/11/2023 (סיכום הסיור צורף כנספח 22 לעתירה ונספח כ"א לתשובה). במהלך הסיור התברר כי בבית הספר לומדות רק 96 תלמידות. כן התברר כי העותרת עושה שימוש בחצרות המבנה, אף שהחצרות לא נכללו בהסכם השאילה או בהסכם ההקצאה.

17. לאור אי ההתאמה בין מספר התלמידות שצוינו ברשימה הראשונה, לבין מספר התלמידות שדווחו במהלך הסיור, נעשתה פניה נוספת לעותרת לקבל רשימת תלמידות עדכנית בצירוף כתובת מגוריהן (נספח כ"ג לתשובה). במקביל נעשתה בדיקה של פרטי התלמידות שנכללו ברשימה הראשונה. ממכתבה של הגב' אילנה טרוק, ראש מינהל החינוך בעירייה, מיום 15/4/2024 (נספח 26 לעתירה), התברר כי הרשימה הראשונה אינה תואמת את העובדות שהתגלו. צוין כי התברר שבבית הספר לומדות 31 תלמידות חוץ, 43 תלמידות חיפאיות שמופיעות ברשימה לומדות במוסדות חינוך אחרים בעיר, 7 תלמידות שנכללו ברשימה כבר סיימו את לימודיהן, 2 תלמידות מופיעות פעמיים, 3 תלמידות עזבו את חיפה ו-6 תלמידות לא כלולות במערכת. משמעות הדבר, כך צוין, כי רק 15 תלמידות חיפאיות לומדות בבית הספר, כלומר התלמידות החיפאיות מהוות רק 16% מכלל התלמידות.

18. לאור ממצאי הסיור ותוצאות הבדיקה של רשימת התלמידות, הוחלט לקיים דיון חוזר בוועדת ההקצאות. ביום 8/5/2024 נערך הדיון החוזר (פרוטוקול הדיון סומן נספח 27 לעתירה).

19. בסופו של הדיון החוזר, החליטה ועדת ההקצאות להמליץ לבטל את החלטת ההקצאה. בהמלצת הוועדה צוין כי מהנתונים שנבדקו התברר כי לעירייה הוצג מצג שווא לגבי מספר התלמידות. כן צוין "[...] לו היו מועברים נתוני האמת בדבר פרטיהן של תלמידות בית ספר עלמא, הבקשה

לא היתה מועברת לאישור מועצת העיר ובקשת ההקצאה הייתה נדחית על אתר" (סעיף 4 להמלצה). עוד צוין כי בסיור התברר שהעותרת "[...] מסיגה גבול ומשתמשת ללא אישור בשטחי חצרות אשר לא נכללו בשטח ההקצאה ו/או בהסכם לתקופת ביניים שנחתם בין העמותה לעירייה בתאריך 17.9.2020".

20. המלצת ועדת ההקצאות לביטול החלטת ההקצאה הובאה לדיון במועצת העיר בישיבתה מיום 4/6/2024. בסופו של דיון הוחלט לקיים לעותרת שימוע. ביום 24/6/2024 נשלח לעותרת זימון לשימוע לפני ועדת ההקצאות (נספח 29 לעתירה). בזימון התבקשה העותרת להגיש במועד הדיון את פירוט טענותיה בכתב, בליווי אסמכתאות (סעיף 10 לזימון). ישיבת השימוע נערכה ביום 26/6/2024. לקראת הדיון הכינה העותרת "התייחסות כתובה" לטענות העירייה (נספח 31 לעתירה).

21. ביום 23/6/2024, ולקראת ישיבת השימוע העבירה, העותרת לעירייה רשימה נוספת של התלמידות הלומדות בבית הספר (להלן: הרשימה השנייה). רשימה זו הייתה דומה לרשימה הראשונה וגם היא נבדקה על ידי מינהל החינוך בעירייה (דו"ח הבדיקה סומן נספח כ"ו לתשובה). מדו"ח בדיקת הרשימה עולה כי גם ברשימה השנייה נכללו 45 תלמידות חיפאיות שלומדות במוסדות חינוך אחרים, וכן 18 תלמידות שסיימו את לימודיהן, 2 תלמידות שעזבו את העיר ו-21 תלמידות חוץ. בסיכום הדו"ח צוין כי רק 15% מהתלמידות בבית הספר הן תושבות חיפה.

22. בישיבת השימוע (הפרוטוקול סומן נספח כ"ח לתשובה) נשמעו טיעוני בא כוח העותרת, עו"ד דוד דרור, ודברי מנהלת בית הספר, אסתר שטרן. מבלי לפרט את כל הטענות שהועלו בדיון, נציין כי העמותה הסבירה את חשיבות הפעלתו של בית הספר לתלמידות שאינן יכולות להשתלב במוסדות חינוך חרדים אחרים. עוד נטען כי אין בעובדה שחלק מהתלמידות אינן מהעיר חיפה כדי להביא לביטול ההקצאה, שכן אין מניעה להפעלת בתי ספר שישרתו את כל המטרופולין שסביב העיר. לעניין זה חשוב לציין כי מנהלת בית הספר אישרה בדיון כי רק רבע מהתלמידות הן תושבות חיפה. עם זאת, ציינה כי בבית הספר לומדות גם תלמידות מכיתות ז ו-ח' הרשומות בבית הספר "ביחד" ולכן גם תלמידות אלו נכללו בחישוב מספר התלמידות (יוזכר כי מנהל בית ספר "ביחד" הוא בעלה של מנהלת בית הספר "עלמא"). עוד טענה העותרת, כי הסתמכה על הסכם השאילה ואישור ההקצאה והשקיעה מיליוני שקלים בשיפוץ המבנה, אף כי כאמור לעיל לא הציגה אסמכתאות להשקעות אלו.

בא כוח העותרת טען גם כי ההמלצה לבטל את ההקצאה נגועה במניעים זרים, אישיים ופוליטיים.

23. יצוין כי במהלך הדיון נמסרה לעירייה רשימה נוספת של תלמידות הלומדות בבית הספר (להלן: הרשימה השלישית). גם רשימה זו נבדקה על ידי מינהל החינוך והצעירים בעירייה ושוב נמצאו פגמים ברשימה. מתברר כי ברשימה השלישית נכללו 110 תלמידות, מתוכן 72 תלמידות חוץ, כלומר כאלו שאינן מתגוררות בחיפה. אחד השמות היה של תלמיד זכר הלומד בבית ספר אחר. עוד

נמצא כי ברשימה כלולות 12 תלמידות שרשומות במוסדות חינוך אחרים ו-12 תלמידות שכבר סיימו את לימודיהן וכן נמצאו אי-סדרים נוספים (ראו דו"ח מיום 26/6/2024, נספח 33 לעתירה).

24. בעקבות ישיבת השימוע העבירה ועדת ההקצאות המלצה מפורטת למועצת העיר שבה פורטו טענות העירייה וטענות העותרת. בסופו של דבר שבה ועדת ההקצאות והמליצה על ביטול החלטת ההקצאה (נספח 34 לעתירה).

25. בעקבות כל אלו התקיימה ביום 2/7/2024 ישיבה של מועצת העיר שבה התקבלה ההמלצה לבטל את ההקצאה (נספח 1 לעתירה, עמ' 32-37) (להלן: החלטת הביטול).

ביום 10/7/2024 נשלחה לעותרת, באמצעות באי כוחה, הודעה על ביטול ההקצאה (נספח 36 לעתירה). בהודעה פורטו טעמי ההחלטה; הצגת מצג שווא לעניין תמהיל התלמידות הלומדות בבית הספר והסגת גבול בשטח חצרות המבנה. העותרת נדרשה לפנות את המבנה לאלתר. במכתב צוין גם כי לעמדת העירייה אין צורך ציבורי המצדיק את הקצאת המבנה לעותרת וכי נכסים עירוניים אמורים לשרת בראש ובראשונה את תושבי העיר חיפה. העירייה הוסיפה והבהירה כי מינהל החינוך יפעל על מנת לשבץ את כל התלמידות תושבות חיפה בבתי ספר מתאימים אחרים.

26. מבלי לפרט את כל ההתכתבויות שבין הצדדים לאחר שהתקבלה החלטת הביטול, נספר כי העותרת לא פינתה את המבנה ובית הספר המשיך לפעול בו גם בשנת הלימודים הנוכחית.

<u>העתירה</u>

27. ביום 07/8/2024 הגישה העותרת את העתירה בתיק זה בגדרה עתרה לבטל את החלטת הביטול ולחייב את העירייה להקצות לה את המבנה לכל תקופת ההקצאה. העתירה הועברה לתגובת העירייה, אולם לבקשת העירייה נדחה מועד מתן התשובה ומועד הדיון מספר פעמים. בסופו של דבר הוגשה התגובה ביום 26/12/2024 והדיון נקבע ליום 27/1/2025.

28. לקראת הדיון, הגישו המשיבים 2 – 6, הוריהן של חלק מהתלמידות, המשמשים כנציגות ההורים, בקשה לצרף לעתירה מסמכים הכוללים מכתבים של הורים ותלמידות בהם מבהירים הכותבים את חשיבותו של בית הספר ותרומתו הרבה לתלמידות שלא השתלבו במוסדות חינוך אחרים. במכתבים אלו הבהירו הכותבים את ייחודו של בית הספר המשלב לימודים ברמה גבוהה ומכין את התלמידות למבחני בגרות, עם חינוך יהודי חרדי. ההורים והתלמידות הדגישו כי בית הספר מקנה לתלמידות ערכים שונים, ובהם אהבת הארץ, כבוד הדדי, סובלנות לאחר ומהווה עבורן כבית שני.

אף שלא ניתנה החלטה מפורשת בבקשה לצירוף המסמכים, אפשרתי לצדדים להתייחס אליהם ולכן יש לראותם כחלק ממסמכי העתירה.

29. כדי שלא להכביד אסתפק בפירוט תמצית טענות הצדדים בעתירה וארחיב את הדיון בטענות, ככל שיהיה צורך בכך, במסגרת ההכרעה בטענות.

30. העותרים טוענים כי החלטת ההקצאה התקבלה כדין וכי ההחלטה לביטול ההקצאה התקבלה משיקולים זרים ובעקבות חילופי ההנהגה בעיריית חיפה. נטען כי העובדה שבית הספר משרת תלמידות גם מישובים נוספים הייתה ידועה לעירייה בעת קבלת החלטת ההקצאה. לטענת העותרת, נוהלי העירייה אינם מונעים הקצאת מבנה לשימוש בית ספר מטרופוליטני. נטען כי קיים צורך ציבורי חיוני בהמשך פעילותו של בית הספר, שמאפשר לימודים ברמה גבוהה לתלמידות שאינן משתלבות במוסדות חינוך אחרים, מאפשר להן להיבחן בבחינות בגרות ומקנה להן ערכים חשובים.

31. העותרת הדגישה את הסתמכותה על החלטת ההקצאה, ואת השקעותיה הרבות בשיפוץ המבנה וטענה כי די בכך כדי למנוע מהעירייה לבטל את ההחלטה. העותרת טענה גם כי נפל פגם בהליך השימוע שכן השימוע נערך לאחר שכבר התקיים דיון והתקבלה המלצה. לעותרת לא ניתנה שהות מספקת להתכונן לשימוע ולא ניתנה לה הזדמנות לפרט כראוי את מלוא טענותיה.

32. העירייה מצדה טענה כי החלטת הביטול התקבלה כדין. העירייה הדגישה כי הקצאת נכסים עירוניים מיועדת לרווחת תושבי העיר. העירייה הפנתה לנוהלי העירייה להקצאת נכסים ובמיוחד לקריטריונים שנקבעו להקצאות לבית ספר. נטען כי לפי נהלי העירייה נדרש כי לפחות 90% מהתלמידים במוסד החינוכי יהיו תושבי העיר. בהתאם נטען כי החלטת ההקצאה התקבלה שלא כדין ובניגוד לנהלים ולאמות המידה שנקבעו להקצאת נכסים.

33. העירייה טענה גם כי העותרת הציגה מצגי שווא ונהגה בחוסר ניקיון כפיים. העירייה הפנתה למצגים המטעים לעניין תמהיל התלמידות בבית הספר. כן נטען כי העותרת אפשרה לעמותת "ביחד" לעשות שימוש ב"אישור לשימוש במבנה" שניתן לבית ספר "עלמא", ולזייפו כך שיוצג כאילו ניתן אישור שימוש במבנה גם לעמותת "ביחד" ולעמותת מרכז החינוך העצמאי המרכז אף שהמבנה לא הוקצה להן ולא הותר להן להשתמש בו. נטען גם כי העותרת הפרה את הסכם השאילה כאשר "פלשה" לחצרות המבנה וגם הפרה זו מצדיקה את הביטול.

34. העירייה טענה גם כי יש לסלק את העתירה על הסף מטעמים מקדמיים, לרבות בשל השיהוי בהגשת העתירה ואי צירוף צדדים רלבנטיים כגון משרד החינוך, הרשויות שבהן מתגוררות התלמידות ועוד. העירייה הוסיפה כי לא נפל כל פגם בהחלטת הביטול וכי ניתנה לעותרת אפשרות להציג טענותיה בשימוע. העירייה הדגישה כי לכל התלמידות תושבות העיר יינתן מענה ללימודים במוסדות חינוך מתאימים אחרים, וכי ביטול ההקצאה לא יפגע בהן.

35. בדיון שנערך לפני ביום 27/1/2025 נשמעו טענות הצדדים ועלו אפשרויות למציאת פתרון של פשרה. בין היתר הועלו הצעות להעברת בית הספר למקום אחר בעיר. בסופו של דיון ניתנה לצדדים שהות להודיע אם הגיעו להבנות.

36. לאחר שהתברר כי לא הושגו הבנות נערך דיון נוסף ביום 24/3/2025. העותרת שבה וחזרה על טענותיה והדגישה כי החלטת הביטול התקבלה בסמוך לתחילת שנת הלימודים כאשר המורים והתלמידים כבר כלכלו צעדיהם וסמכו על החלטת ההקצאה. העותרת הדגישה כי העירייה אימצה נוהל חדש שאושר בישיבת המועצה מיום 29/8/2022, שבו לא נכללו תנאי סף להקצאה בדבר מספר תלמידים תושבי העיר. עוד נטען כי העירייה ידעה לפני קבלת החלטת ההקצאה כי המבנה ישמש גם את עמותת "ביחד" המפעילה ומנהלת חטיבת ביניים.

37. העירייה מצדה טענה כי הנוהל הנטען לא אושר במועצת העיר וכי העירייה שוקדת בימים אלו על הכנת נוהל חדש. מכל מקום, כך לטענתה, במועד החלטת ההקצאה עמדו בתקפם הנהלים שצורפו לתשובה ואשר הציבו רף מזערי של תלמידים תושבי העיר כתנאי לאישור ההקצאה.

38. גם בסופו של דיון זה ביקשו הצדדים שהות לנהל משא ומתן. עם זאת, מאחר שהתברר כי בנסיבות שנוצרו ובהעדר אישור שימוש, התלמידות אינן יכולות לגשת לבחינות הבגרות, ניתנה לעירייה אפשרות להגיב לאפשרות שהעותרת תקבל אישור זמני עד תום שנת הלימודים.

39. ביום 25/3/2025 ניתנה החלטתי בבקשת העותרת לאפשר לה להמשיך, כסעד ביניים, את השימוש במבנה עד סוף שנת הלימודים הנוכחית. בהחלטתי קבעתי כי הפגיעה שעלולה להיגרם לתלמידות, אם לא יינתן האישור, מצדיקה התערבות שיפוטית. בפסקה 18 ציינתי:

> למרות כל הקשיים שציינתי דומני כי בשלב זה של ההליך, בשים לב לכך שמי שיפגעו אם לא יינתן צו הביניים המבוקש, הן התלמידות, ובשים לב לכך ששנת הלימודים מתקרבת לסיומה, הגעתי למסקנה כי יש להיעתר לבקשה. אעיר כי מהודעת העירייה ומדברי באות כוח העירייה בדיונים, מתברר כי הנזק שייגרם לעירייה אם בית הספר ימשיך לפעול עד סוף שנת הלימודים הנוכחית הוא קטן שכן המבנה צפוי לשמש לבית ספר ממלכתי חרדי רק בשנת הלימודים תשפ"ז.

40. לאור האמור הוריתי כי העותרת תוכל להמשיך ולהחזיק במבנה עד תום שנת הלימודים הנוכחית, וכי על העירייה למסור לעותרת "אישור שימוש" על מנת שיוצג למשרד החינוך כדי לאפשר לתלמידות להשלים את לימודיהן ולהיבחן בבחינות הבגרות. לצדדים ניתנה שהות נוספת להודיע אם הגיעו להבנות.

41. לאחר מתן ההחלטה האמורה הודיעו הצדדים כי בסופו של יום אושר לעותרת להפעיל את בית הספר עד 31/8/2025. עוד מסרו הצדדים כי לא הושגה עדיין הבנה לגבי שנות הלימודים הבאות. בנסיבות אלו, ומאחר שיש לאפשר לצדדים שהות להתארגן לקראת שנת הלימודים הבאה, אין מקום להמתין עוד והגיעה עת הכרעה.

<u>דיון והכרעה</u>

42. כפי שיפורט להלן הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, כי אין מקום להתערב בהחלטה לביטול ההקצאה. מצאתי כי החלטת ההקצאה התקבלה בניגוד לנהלי ההקצאה התקפים, ותוך

הסתמכות על מצגי שווא שנמסרו על ידי העותרת. עוד מצאתי כי החלטת הביטול התקבלה כדין. את הדיון אפתח בטענות לעניין נוהלי הקצאת הנכסים בעירייה והתאמת בקשת ההקצאה לנהלים אלו. לאחר מכן אדון בטענות לעניין מצגי השווא ולשאר טענות הצדדים.

<u>הקצאת מקרקעין ונהלי הקצאה</u>

43. הרשויות המקומיות מחזיקות בנכסים רבים ובהם נכסי מקרקעין. נכסים אלו מוחזקים על ידי הרשויות בהיותן נאמנות עבור הציבור. הואיל ונכסי מקרקעין בכלל, ובאזורים עירוניים בפרט, הם משאב ציבורי מוגבל, נדרשת הרשות הציבורית המחליטה להקצות אותם לגורמים פרטיים, לפעול על פי כללים ברורים התואמים את עקרונות המשפט הציבורי. כך בין היתר על הרשות לשקול את הצרכים השונים של הציבור, לברר את התאמתו של מבקש ההקצאה למימוש התכלית הציבורית שבהקצאה, לפעול בהגינות, לחלק את המשאבים באופן שוויוני השומר על עקרונות צדק חלוקתי ולשקול רק שיקולים ענייניים (ראו עע"מ 3538/18 עמותת בית כנסת קהילתי כוכב הצפון תל אביב-יפו נ. עיריית תל אביב-יפו (25/6/2019); עע"מ 122/19 עמותת זכרון זאב צבי נ. מועצת עיריית ירושלים (4/8/2019); בג"צ 59/88 צבן נ. שר האוצר, פ"ד מב(4) 705 (1989)).

44. בבג"צ 5023/91 פורז נ. שר הבינוי והשיכון, אריאל שרון, פ"ד מו(2) 793, 801 (1992), מציין בית המשפט, השופט מ' שמגר, את הדברים הבאים:

> מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של **הציבור** כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג **בהגינות ובשוויון** ועל-פי כללי **המינהל התקין** (ההדגשות במקור, ר'. ס').

ובבג"צ 3638/99 בלומנטל נ. עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000), בעמ' 228 נאמר:

> [...] נראה כי איננו נדרשים לנוהל זה או אחר לצורך הקביעה כי הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על-פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים. אלה מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה.

45. בעבר, ועד הדיון בבג"צ 3638/99, לא נקבעו בדין אמות מידה להקצאת מקרקעין ציבוריים. למרות זאת נקבע בבית המשפט כי על הרשות לגבש אמות מידה ונהלים להקצאת מקרקעין. בין היתר הודגש כי על הרשות לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית ראויה, כי עליה לפעול בשקיפות ולשם כך לפרסם את כוונת ההקצאה ואת הקריטריונים להקצאה, כי עליה להיוועץ בגורמי מקצוע רלבנטיים בטרם מתן החלטה ועוד.

46. בעקבות פסק הדין בבג"צ 3638/99 הנ"ל, גיבש משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (חוזר מנכ"ל 5/2001 באתר משרד הפנים). בין היתר נקבע בנוהל כי על הרשות המקומית למנות ועדת הקצאות, לקבוע תבחינים להקצאה שיפורסמו בציבור ועוד (ראו גם בג"צ 10907/04 סולודוך ו-70 אחרים נ. עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (2010); עע"מ 3538/18 הנ"ל).

47. עוד נזכיר כי בתי משפט חזרו והדגישו כי הרשות המקומית מוסמכת לקבוע, בנהלים להקצאת משאבים לרבות מקרקעין, מתן עדיפות לצרכים של תושבי הרשות, השכונה או הרחוב בו מצויים המקרקעין. כך בבר"מ 4443/03 נאמר כי הרשות המקומית "מחזיקה את הקניין הציבורי שבבעלותה לטובת ציבור התושבים המתגוררים בתחומה, והיא מופקדת על ניהולו, שמירתו וניצולו בדרך המיטבית לרווחת התושבים" (בר"מ 4443/03 עיריית חולון נ. רשות שדות התעופה בישראל, פסקה 40 (17/7/2011); בג"צ 3638/99 הנ"ל, בעמ' 227).

בעע"מ 3538/18 הנ"ל מבהיר בית המשפט (פסקה 29):

> ככלל, כאשר מדובר בהקצאת נכס שישמש את תושבי המקום, נודע משנה חשיבות להעדפות התושבים וצורכיהם. זהו אחד מייעודיו של השלטון המקומי – לתת מענה לתושבי הרשות.

(וראו גם בג"צ 3638/99 הנ"ל, בעמ' 230-231; 234; עת"מ 33265-11-19 עמותת - נתיב שמיים לקהילת יוצאי אתיופיה נ. עיריית אור יהודה, פסקאות 48-49 (24/5/2020); עת"מ 4425/07 קרן נתיבות משה ע"ש הרב משה שרר ז"ל נ. עיריית חיפה, פסקה 20 (20/3/2008); וראו והשוו דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ. שר הפנים, פסקאות 48-50 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (26/10/2017) ובג"צ 953/01 סולודקין נ. עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595, 613-615 (2004)).

48. בהתאם לעקרונות כלליים אלו, קבעו רשויות מקומיות ובהן גם עיריית חיפה, נהלים להקצאת משאבים עירוניים. העירייה צירפה שלושה נהלים שנקבעו על ידה ואושרו במועצת העיר הקובעים את אמות המידה להקצאת מקרקעין בפטור ממכרז. הנוהל הראשון המכונה "קריטריונים להעברת מקרקעין עירוניים ל"מוסד ציבורי" בפטור ממכרז" (אושר במועצת העיר ביום 13/6/2000) (להלן: נוהל 2000, נספח י"ד לתשובה); נוהל המכונה "תנאי סף ועקרונות להקצאת נכסים עירוניים בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית" (אושר במועצת העיר ביום 11/4/2002) (נספח ט"ו לתשובה); ונוהל שכונה "קריטריונים להקצאות לבתי ספר (א'-י"ב), מכללות, מוסדות תרבות ספורט ונוער" (להלן: נוהל 2007) (הסעיפים הרלבנטיים צוטטו בעמ' 37 לכתב התשובה, והנוהל צורף עם עמוד חסר בנספח ט"ז לתשובה).

49. בנוהל 2007 נקבעו התנאים להקצאת מבנים לבתי ספר הכוללים בין היתר:

[...]

(4) לפחות 90% מתלמידי הגוף הינם תושבי העיר חיפה.
(5) לפחות 70% מתלמידי ביה"ס הינם תושבי אזור הרישום.
(6) מספר התלמידים לא יפחת מ-21 תלמידים בכיתה, ולבית הספר לפחות: 150 תלמידים (א-ו): תלמידים (א'-ח'): 150 תלמידים (ז-יב); 100 תלמידים (ט-יב).

נוהל זה נדון על ידי גם בעת"מ 4425/07 הנ"ל, שבו דחיתי טענות שהועלו כנגד תקפו של נוהל 2007 וציינתי "עיון בקריטריונים אינו מגלה כל פגם. [...] מדובר בקריטריונים שוויוניים וענייניים, ואין בהם שום סימן להפליית העותרות דווקא. לא הובאה גם כל טענה או ראיה על פגם שנפל בקביעת הקריטריונים או בדבר שיקולים זרים שעמדו ביסודם" (**פסקה 16**).

50. לטענת העותרת, נוהלי ההקצאה של מקרקעין בעיריית חיפה שונו ובשנת 2022, בטרם התקבלה החלטת ההקצאה, שונה הנוהל ואומץ נוהל חדש. מתשובת העירייה (בקשה מס' 19) עולה כי בשנת 2022 הוכנה על ידי השירות המשפטי בעירייה "טיוטת נוהל תבחינים להקצאת קרקע ללא תמורה או בתמורה סמלית" (נספח א' לבקשה מס' 19 מטעם העירייה). תבחינים אלו אינם כוללים רף מזערי של תלמידים תושבי חיפה או תושבי השכונה להקצאת מקרקעין להקמת בית ספר (ראו התבחינים בסעיף 17 לטיוטת הנוהל).

51. העותרת טוענת כי טיוטת הנוהל אושרה בישיבת מועצת העיר מיום 29/8/2022, ובישיבה מיום 25/10/2022, ועל כן נוהל זה היה הנוהל התקף בעת קבלת החלטת ההקצאה. העיירה מצדה טוענת כי טיוטת נוהל זו לא אושרה מעולם על יד מועצת העיר ועל כן במועד קבלת החלטת ההקצאה עמד בתוקפו נוהל 2007.

52. עיון בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר האמורות מגלה שהנוהל מ-2022 לא אושר. בפרוטוקול הישיבה מיום 29/8/2022 הובאו התבחינים לדיון בעמ' 29-30 (נושא מס' 11). מהפרוטוקול עולה כי מר אלפר ביקש לומר דברים ולהציע תיקונים, אולם הובהר כי לא נותר זמן לדיון. בסופו של דבר מציינת ראשת העיר, הגב' עינת קליש (עמ' 30) "נדחה אותה (את ההצבעה, ר' ס') לישיבה הבאה כי הוא לא הספיק לדבר והוא לא הצביע גם". ובהמשך מצוין "הסעיף נדחה לישיבה הבאה", ונרשם "סעיפים 4, 5, 11, 12, 13, 14 יועלו בישיבת המועצה הבאה" (עמ' 32). אעיר כי אין רישום של תוצאות ההצבעה וזהות המצביעים בעד ונגד, כפי שהיה צפוי אילו נערכה ההצבעה כדין.

53. בדיון מיום 25/10/2022 חודש הדיון בנוהל המוצע (עמ' 24, נספח ד' לבקשה מס' 19). בתחילת הדיון מציינת עו"ד ימית קליין "המסמך כבר אישרתם אותו. עקב טעות ההערה של מיכי אלפר לגבי בתי הכנסת בלבד שזה אחד מתוך כל מה שאישרתם". בהמשך נערכה הצבעה שבה נרשם כי בעד אישור הנוהל הצביעו 3 חברים ונגד הצביעו 5. בסופו של הדיון נרשם "לאחר הצבעה הסעיף לא אושר".

54. מדברים אלו מבקשת העותרת להסיק כי הנוהל אושר בישיבה מיום 29/8/2022, ורק התיקון שביקש מר אלפר בישיבה מיום 25/10/2022 לא אושר. טענה זו אין לקבל. מדברי עו"ד קליין כי "המסמך כבר אישרתם [...]" לא ניתן להסיק כי נערכה הצבעה כדין לאישור הנוהל המוצע. על מנת שמועצת העיר תקבל החלטה תקפה נדרשת הצבעה מסודרת ומפורטת, נדרש לרשום את זהות המצביעים ולהכריז על ההחלטה (ראו סעיף 50(8) לתוספת השנייה לפקודת העיריות [נוסח חדש]; עת"מ 48282-07-17 עמותת מיד ליעד נ' עירית בני ברק, פסקה 8-9 (18/1/2021)). כל אלו לא מצוינים בפרוטוקול הדיון מיום 29/8/2022. להיפך, ראשת העיר מציינת מפורשות כי ההצבעה נדחית. כן נרשם כי סעיף 11, הכוונה לסעיף בסדר היום, ידחה לישיבה הבאה.

55. אמנם, אין חולק כי בפרוטוקול מיום 29/8/2022 ישנן הערות המעידות כי חלק מחברי המועצה כבר הצביעו, או לפחות הביעו עמדתם, ולא ברור כמה תמכו וכמה הסתייגו מהנוהל, אולם ברור כי בסופו של דבר הוחלט לדחות את ההצבעה. אוסיף כי הדבר מוצא ביטוי גם בפנייתו של מ' אלפר לעו"ד קליין מיום 15/9/2022 שבה הוא מציין "תוך כדי הישיבה פניתי אלייך, כאשר לא היה ברור אם ההצבעה אכן התקיימה, אולי יש לערוך הצבעה חוזרת וכך הישיבה ננעלה" (נספח ג' לבקשה מס' 19).

56. מכל אלו ברי כי טיוטת נוהל 2022 לא אושרה במועצת העיר וכי במועד קבלת החלטת ההקצאה, עמד בתקפו נוהל 2007 המציב תנאים בדבר מספר מזערי של תלמידים תושבי העיר ותושבי אזור הרישום. לאור מסקנה זו אין צורך לדון בשאלה האם בקשת ההקצאה של העותרת עמדה בתנאי טיוטת נוהל 2022, ועל כן לא אתייחס לטענות הצדדים בעניין זה.

<u>האם נפל פגם בהחלטת ההקצאה</u>

57. כפי שהובהר, במועד קבלת החלטת ההקצאה עמד בתקפו נוהל 2007 בדבר הקצאת מקרקעין למוסדות חינוך. בין תנאי הסף לאישור בקשה להקצאה נמצאו הדרישות למספר מזערי של תלמידים בבית הספר, למספר מזערי של תלמידים תושבי העיר ושל תלמידים תושבי האזור.

אין מחלוקת כי העותרת לא עמדה בתנאי סף אלו. מספר התלמידות תושבות העיר שלמדו בבית הספר היה כ-16% בלבד לפי הרשימה הראשונה ו-15% לפי הרשימה השנייה, הרחק מהרף המזערי הנדרש. אין בבקשות ההקצאה גם כל התייחסות למספר התלמידות תושבות אזור הרישום.

יתרה מזאת, אין חולק כי מספר התלמידות בכל כיתה ומספרן הכולל של התלמידות לא עמד בתנאי הסף שנקבעו בנוהל 2007 (כלומר 150 תלמידות בכיתות ז'-י"ב).

58. בעת"מ 4425/07 הנ"ל, שבו ביקשו העותרות לתקוף החלטה שלא להקצות מבנה לבית ספר שאינו עומד בדרישות סף אלו, ציינתי כי "כאשר מדובר על העמדת משאבים ציבוריים לפעילות פרטית יש להקפיד כי המשאבים הללו ישרתו בפועל את תושבי העיר והשכונה. הקצאת מבנה בית הספר, ללא תמורה, על מנת שישרת מספר רב של תלמידים מחוץ לעיר, אינה סבירה"

(פסקה 20). ככלל יש לשאוף כי משאבי העיר ישרתו את תושבי העיר, וברי כי הקצאת מבנה לבית ספר המשרת תושבי ערים אחרות, תבוא על חשבון המשאבים העומדים לרשות תושבי העיר.

59. מן האמור מתחייבת המסקנה כי ההחלטה להקצות את המבנה לעותרת, אף שלא עמדה בתנאי הסף לעניין מספר התלמידות בבית הספר ולעניין מספר התלמידות תושבות העיר, (ולעדות המנהלת גם היום רק 25% הן תלמידות העיר), הייתה מנוגדת להוראות הנוהל התקף ומנוגדת לעקרונות האמורים בדבר חלוקת משאבים ציבוריים לפעילות גופים פרטיים.

60. מעיון בפרוטוקול ועדת ההקצאות מיום 25/8/2021 ומפרוטוקול ישיבת מועצת העיר מיום 6/6/2023, עולה כי הנחתן של ועדת ההקצאות ושל מועצת העיר הייתה כי בקשת העותרת עומדת בתנאי הסף הנדרשים. בפרוטוקול ועדת ההקצאות (נספח 17 לעתירה, עמ' 163 לקובץ הנספחים), צוין מפורשות כי העותרת עומדת "[...] בקריטריונים המיוחדים שאושרו במועצת העיר". בישיבת מועצת העיר מבהירה עו"ד ימית קליין, היועצת המשפטית לעירייה, כי על פי בדיקת מינהל החינוך 71% מהתלמידות הן תושבות העיר (נספח 21 לעתירה, עמ' 282 לקובץ הנספחים). לדבריה, במקרה הנוכחי "[...] אפשר לתת בנסיבות האלה בפירוש הקצאה גם שבעים ואחת אחוז". "הנסיבות האלה", כך עולה מדבריה, הן העובדה כי במבנה כבר פועל בית הספר על פי הסכם השאילה וכי המענה לצרכי השכונה יינתן בהגבלת תקופת ההקצאה.

61. עם זאת, מתברר כי הנחות אלו של ועדת ההקצאות ושל מועצת העיר נסמכו על מצגי שווא שהציגה העותרת, הן לגבי מספר התלמידות הכולל בבית הספר (ברשימה הראשונה נרשמו 107 תלמידות) והן לגבי מספר התלמידות תושבות העיר חיפה. לא מדובר בסטייה קלה אלא בהטעיה של ממש. ברשימות שהוגשו צוינו שמות תלמידות שלומדות במוסדות חינוך אחרים בעיר; צוינו תלמידות שכבר סיימו את לימודיהן ועוד.

62. בנסיבות אלו, דומה שלא יכול להיות חולק כי בהחלטת ההקצאה שהתקבלה נפלו פגמים; חריגה מתנאי הסף שבנוהל; הסתמכות על מצגי שווא של המבקשת. על כן יש לברר האם החלטת ההקצאה בוטלה כדין.

<u>ביטול החלטת ההקצאה</u>

63. כפי שראינו לעיל, לאחר חתימת הסכם ההקצאה על ידי העותרת ולאחר שנערך סיור במבנה התגלו לעירייה עובדות חדשות הן בנוגע למספר התלמידות, הן בנוגע לתמהיל התלמידות בבית הספר, והן לגבי השימוש שעושה בית הספר בשטחים שלא הוקצו לו. בעקבות אלו נערך דיון חוזר בוועדת ההקצאות שהמליצה לבטל את ההקצאה. בסופו של דבר החליטה מועצת העיר לקבל את ההמלצה ולבטל את ההקצאה. העתירה הנוכחית עוסקת כאמור בתקפה של החלטת הביטול.

64. כידוע, נקודת המוצא היא כי לעולם החלטות מינהליות אינן סופיות, וכי הרשות המינהלית שקיבלה את ההחלטה רשאית, בנסיבות המתאימות, לבטלה (ראו ד' ברק-ארז משפט מינהלי - כרך

א' 373-374 (2010); בג"צ 123/64 קליופי נ. הוועדה המקומית לבניה ותכנון עיר, תל אביב-יפו, עירית תל-אביב- יפו, פ"ד יח(3) 533 (1964); בג"צ 28/74 שעשע נ. ועדת העררים לעניני מוניות, פ"ד כח(2) 652 (1974); עע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ. עמותת נאות ראש העין, ע"ר, פסקה 24 (20/5/2008); בג"צ 1482/19 גוטליב ואח' נ. הוועדה לתשתיות לאומיות - מנהל התכנון (22/7/2020)).

65. הדיון מתמקד על כן בשאלה באלו נסיבות רשאית רשות מינהלית שקיבלה החלטה, לשנותה או לבטלה. ההליך הנוכחי אינו מחייב התייחסות לכל הנסיבות שבהן רשאית רשות מינהלית לחזור בה מהחלטה שכן עסקינן בהחלטה הנסמכת על פגם בקבלת ההחלטה המקורית, ועל טעות שמקורה בהטעיה מצד העותרת.

66. לטענת העירייה בהחלטת ההקצאה נפל פגם של "אי חוקיות", שכן ההחלטה התקבלה בניגוד להוראות נוהלי ההקצאה ובמיוחד נוהל 2007. נטען כי החלטת ההקצאה התקבלה על אף שלא התקיימו תנאי הסף בדבר מספר מזערי של תלמידות תושבות העיר.

67. כאמור אין חולק כי מספר התלמידות שלמדו בבית הספר היה נמוך לאין שיעור מהרף המזערי שנקבע בנוהל. האם די בכך כדי להצדיק את ביטולה?

68. הלכה היא כי אי חוקיות של החלטה מינהלית היא עילה ראויה לביטולה או לשינויה (ראו ע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. ישראל בע"מ נ. מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, תל-אביב, פ"ד לז(1) (1983); בג"צ 6414/15 ענק הבטיחות נ. משרד התקשורת, פסקה 37 (15/8/2016); בג"צ 1407/18 קופולק (1949) בע"מ נ. מנהלת המחלקה לרישום תכשירים רפואיים, פסקה 32 (19/8/2019); בג"צ 1038/22 חברת אלפלוגה למוצרי מזון נ. משרד הכלכלה והתעשייה (2/6/2022)).

עם זאת, ברי שיש להבחין בין היבטים שונים של אי חוקיות (ד' ברק ארז הנ"ל, בעמ' 386-387). לענייננו, אי החוקיות הנטענת היא מתן החלטה בניגוד, או בסטייה, מהוראות נוהל ההקצאה.

69. נוהל ההקצאה הוא בבחינת הנחיה פנימית. כידוע, הנחיות פנימיות של רשות נועדו להתוות את שיקול דעתה של הרשות ואת התנהלותה. כבר הובהר לא אחת כי ישנה חשיבות רבה לכך שהרשות תפעל על פי הנחיותיה. כך למשל נאמר בבג"צ 4981/17 שרגאי נ. ראש המטה הכללי, פסקה 21 (3/9/2019):

> הנחיות פנימיות הינן כלי חשוב בעבודת הרשות. ההנחיות משקפות פעמים רבות את ניסיון החיים ומאפשרות לרשות להתחשב בניסיון זה, שעה שהיא מפעילה את סמכותה ואת שיקול דעתה. הפעולה על בסיסן של הנחיות קבועות מראש ופומביות מבטאת את עקרון השוויון ומבטיחה כי הרשות לא תנהג איפה ואיפה במקרים דומים. מעבר לכך – הפעלת הסמכות בהתאם להנחיות הפנימיות מגדילה את הוודאות

> המשפטית ומשפרת את יכולתה של הרשות להכווין התנהלויות. לבסוף, הנחיות מינהליות מהוות כלי לצורך קידום מדיניותה של הרשות המינהלית, ומאפשרות ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטות הרשות.

(ראו גם ד' ברק ארז הנ"ל עמ' 230-231; י' זמיר הסמכות המינהלית 773(מהדורה ראשונה התשנ"ו); בג"צ 47/91 ניימן נ. פרקליטות המדינה, פ"ד מה(2) 872 (1991); בג"צ 5277/96 חוד, חברה לתעשיות מוצרי מתכת בע"מ נ. שר האוצר, פ"ד נ(5) 854 (1997)).

70. עם זאת, להנחיות מינהליות ישנה גמישות מסוימת והרשות רשאית, בנסיבות מתאימות, לסטות מהן. כך, בבג"צ 7053/96 אמקור בע"מ נ. שר הפנים, פ"ד נג(1) 193, 213 (1999) נאמר כי "טיבן של הנחיות פנימיות שגמישות הן, והרשות מוסמכת – ולעיתים אף חייבת – לשקול את אפשרות הסטייה מהן".

ודוקו, סטייה מהנחיות היא היוצא מן הכלל ובטרם קבלת החלטה הסוטה מהנחיות פנימיות, מוטלת על הרשות החובה לשקול האם קיימת הצדקה לסטייה מהן. יתרה מזאת, סטייה של הרשות מהנחיות תיעשה רק בשל שיקולים ענייניים וסבירים המצדיקים זאת (ראו עע"מ 9156/05 רידינגר נ. מריוס ושרון ראפ, פסקה 10 (10/6/2008); בג"צ 47/91 הנ"ל עמ' 876). בבג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ. רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980) עמ' 436 נאמר:

> הלכה פסוקה היא, כי רשות מינהלית רשאית לסטות מהנחיות פנימיות, שקבעה לעצמה.

71. החלטה על סטייה מהנחיות פנימיות גם היא החלטה של רשות החייבת לעמוד בכל כללי המשפט המינהלי. כך למשל על הרשות לבחון האם סטייה מההנחיות תואמת את תכלית ההנחיות ואת תכלית הסמכות שניתנה לרשות, האם הסטייה פוגעת בעיקרון השוויון, האם השיקולים לסטייה הם עניינים או שמא נגועים בשיקולים זרים, האם הסטייה מידתית, האם ההחלטה נסמכת על תשתית עובדתית מתאימה וכדומה (ראו ד' ברק-ארז כרך א' עמ' 253; בג"צ 143/64 אדטו נ. נ. עמידר, פ"ד יח(3) 51, 57 (1964); עע"מ 4573/12 פיינגולד נ. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים ואח', פסקה 5 (7/1/2014); ע"א 7726/10 מדינת ישראל נ. איתמר מחלב- רו"ח וע"ד, פסקאות 30, 35 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (16/10/2012); בג"צ 4725/07 מרכז משען בע"מ נ. שר הפנים, פסקה 10 (7/8/2008)). החלטה בדבר סטייה מהנחיות פנימיות מחייבת הנמקה המבהירה מהם השיקולים שהובילו את הרשות לסטות מהנחיותיה (ד' ברק-ארז הנ"ל, בעמ' 253-251; בג"צ 143/64 הנ"ל, בעמ' 57; עע"מ 4573/12 הנ"ל, בפס' 5; ע"א 7726/10 הנ"ל, בפס' 35; עע"מ 9187/07 לוזון נ. משרד הפנים, פסקה 39 (24/7/2008)).

72. לענייננו. אין חולק כי החלטת ההקצאה סוטה מהוראות הנוהל בעניין התנאים להקצאת מקרקעין למוסדות חינוך. בעת מתן החלטת ההקצאה לא דנו ועדת ההקצאות או מועצת העיר

בשיקולים השונים לסטייה מההנחיות. להיפך, הן הניחו כי ההחלטה אינה סוטה מהוראות הנוהל. העירייה לא החליטה, מתוך שיקול דעת ענייני, לסטות מהנוהל ולאפשר הקצאה לבית ספר שאינו עומד בתנאי ההקצאה, לא דנה באפשרות של הקצאת המבנה לבית ספר המשרת תלמידות מהמטרופולין ולא מחיפה, לא דנה בהקצאה של מבנה לבית ספר שמספר התלמידות הלומדות בו נמוך מהרף המזערי שנקבע וכדומה.

73. על כן, כאשר התגלה בדיעבד כי ההחלטה סוטה מהוראות הנוהל, ללא הפעלת שיקול דעת וללא נימוקים עניינים לסטייה, הייתה מוטלת על העירייה חובה לשקול האם יש מקום לביטול ההחלטה ולבטלה, אלא אם יימצאו שיקולים נוגדים המצדיקים את הותרת ההחלטה למרות הפגם שנפל בקבלתה על כנה.

<u>ביטול ההחלטה מחמת הטעיה</u>

74. הלכה היא כי טעות של רשות היא עילה ראויה לביטול החלטה קודמת (ראו י. זמיר הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי 1396-1397 (מהדורה שנייה 2011)). עם זאת, ראוי להבחין בין טעות פנימית של הרשות, לבין טעות שנגרמה מחמת הטעיה מצדו של האזרח. כאשר מדובר בטעות פנימית גרידא, יש לשקול עד כמה נפגע אינטרס ההסתמכות של האזרח. האזרח רשאי להניח כי הרשות פעלה כדין, ערכה את כל הבדיקות הנדרשות וקיבלה החלטה כדין (ראו בג"צ 799/80 שללם נ. מינהל נפת פתח-תקווה משרד הפנים, פ"ד לו(1) 317 (1981); בג"צ 6414/15 הנ"ל).

75. לעומת זאת, כאשר הטעות של הרשות בקבלת ההחלטה נעוצה במעשיו או במחדליו של האזרח, ובמיוחד כאשר הרשות הוטעתה על ידי האזרח, די יהיה בכך כדי להצדיק את ביטולה של ההחלטה (י. זמיר הנ"ל, בעמ' 1397; ע"א 433/80 הנ"ל; בג"צ 28/74 הנ"ל; בג"צ 135/71 פרסמן נ. המפקח על התעבורה, פ"ד כה(2) 533, 539-540 (1971); ד' ברק-ארז הנ"ל, בעמ' 389-390).

76. כאמור לעיל העותרת הטעתה את העירייה, הציגה מצגי שווא לגבי מספר התלמידות הלומדות במוסד, לגבי מקום מגוריהן ואף כללה ברשימות שהגישה שמות של תלמידות הלומדות במוסדות חינוך אחרים או שסיימו לימודיהן.

כפי שציינה ועדת ההקצאות בהחלטה מיום 8/5/2024, ברי כי אם העובדות האמיתיות היו עומדות לפני הוועדה, לא הייתה מתקבלת המלצה לאשר את ההקצאה, וברי כי מועצת העיר לא הייתה מאשרת את ההמלצה. מכאן שלא נפל פגם בביטול ההחלטה בשל ההטעיה האמורה.

<u>הסתמכות</u>

77. טוענת העותרת כי גם אם נפל פגם בהחלטת ההקצאה, הרי שבשים לב לשינוי הנסיבות שנוצר בעקבותיה ובשים לב לציפיות שנוצרו אצלה, אצל התלמידות ואצל הוריהן, יש להימנע מביטול ההחלטה. העותרת מדגישה כי מדובר בתלמידות המתקשות למצוא מסגרות מתאימות אחרות. כן

היא מדגישה את היקף ההשקעות בשיפוץ המבנה ואף צרפה חוות דעת של שמאי המעריך את ההשקעות בסך של 2,863,602 ₪.

78. טענות אלו אינן מצדיקות התערבות בהחלטת העירייה לבטל את ההקצאה.

ראשית, העירייה ונציגת מינהל החינוך שהתייצבו לדיון הבהירו שוב ושוב כי כל תלמידות בית הספר שהן תושבות העיר ישובצו בבתי ספר אחרים (ראו פרוטוקול דיון מיום 27/1/2025, דברי הגב' אילנה טורק בעמ' 17). אמנם, השיבוץ הצפוי לא יהיה בבית ספר זהה לבית ספר "עלמא", אך חזקה על העירייה שתאפשר לכל התלמידות ללמוד במוסדות ראויים. ודוקו, לתלמידות תמיד שמורה הדרך לנקוט בהליכים מתאימים לשינוי השיבוץ, ככל שיחפצו בו.

שנית, טענת העותרת בדבר ההשקעה הכספית אינה מדויקת, שהרי העותרת השקיעה לטענתה את התשלומים שנדרשו לשיפוץ, עוד בטרם התקבלה החלטת ההקצאה. כזכור העותרת התקשרה ביום 17/9/2020 בהסכם שאילה שבגדרו התחייבה לשפץ את המבנה. הסכם השאילה נחתם עוד בטרם הגשת הבקשה להקצאה ובטרם התקבלה החלטת ההקצאה משנת 2023. על כן ברי כי העותרת לא סמכה על החלטת ההקצאה בעת ביצוע ההשקעות אלא סמכה על הסכם השאילה בלבד.

יתרה מזאת, העותרת צירפה רק חוות דעת שמאית הכוללת הערכת עלות, אך לא צירפה שום מסמך על ההוצאות שהוצאו בפועל. זאת ועוד, על פי הסכם השאילה, שלפיו הועמד המבנה לרשות העותרת לתקופה של 3 שנים, התחייבה העותרת להשקיע בשיפוץ המבנה. אמנם ההתחייבות הייתה להשקעה בסך של 350,000 ₪ בלבד (עמ' 1- המבוא להסכם השאילה), אך משמעות הדבר היא כי השיפוץ נעשה בתמורה לשימוש במבנה בתקופת השאילה.

79. לבסוף נזכור את השיקולים שפורטו לעיל בעניין הקצאת מקרקעין על ידי הרשות. ראינו כי קיים אינטרס ציבורי להקצאת משאבים לטובת תושבי הישוב בכלל, ותושבי השכונה והאזור בו מצוי מבנה המיועד להקצאה בפרט. הקצאת המבנה לבית הספר של העותרת מנוגדת לאינטרס ציבורי זה, שמצא ביטויו בנוהל. גם בכך יש כדי להצדיק את ביטול ההחלטה בדבר ההקצאה.

<u>קבלת החלטת הביטול</u>

80. העותרת העלתה גם טענות שונות לגבי הליך ביטול ההקצאה, שעיקרן טענות לשיקולים זרים ופגם בהליך.

81. לטענות בדבר שיקולים זרים לא הונחה כל תשתית עובדתית. העותרת הסתפקה בהפניה לאמירות שונות של גורמים בעירייה, לרבות של ראש העיר המכהן, המעידות על הפליה לרעה של העדה החרדית בעיר (נספח 43 לעתירה).

טענות אלו הוכחשו על ידי העירייה, אולם בין אם היו מקרים שבהם נמצאה הפליה של המגזר החרדי ובין אם לאו, לא הונחה כל תשתית עובדתית ולפיה במקרה הנוכחי התקבלה החלטת הביטול בשל כך שבבית הספר לומדות תלמידות מהמגזר החרדי דווקא. על כן איני סבור שיש מקום לבחון את הטענות הכלליות בעניין הפליית מגזרים כלשהם בעיר ויש למקד את ההכרעה בנסיבותיו המיוחדות של המקרה.

82. העותרת גם טענה כי לא נערך לה שימוע כדין, הן מאחר שהשימוע נערך לאחר שהתקבלה המלצת ועדת ההקצאות ולאחר שהתקיים דיון ראשוני במועצת העיר, והן מאחר שלא ניתנה לה שהות מספקת להיערך לשימוע. טענות אלו אין לקבל.

83. לעניין מועד עריכת השימוע אעיר כי ככלל, ועל כך אין חולק, בטרם תקבל רשות החלטה הפוגעת באזרח, מוטלת עליה החובה לאפשר לו להעלות את טענותיו לפניה. זוהי החובה לאפשר לאזרח "זכות טיעון" או "שימוע" (ראו: בג"צ 654/78 גינגולד נ. בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה(2) 649 (1979); ד' ברק-ארז "זכות הטיעון - בין צדק פרוצדורלי ויעילות" ספר אור - קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור 817, 863 (עורכים א' ברק, ר' סוקול וע' שחם, 2013)). לכלל זה מספר טעמים – שמיעה מאוחרת של הנפגע עלולה להיות מיותרת מקום שההחלטה כבר שינתה את המצב הקיים ללא יכולת חזרה, במיוחד אם כבר נגרם נזק לנפגע; שימוע מאוחר עשוי להיות בלתי יעיל; שינוי ההחלטה יחייב את הרשות במשאבים מיותרים; קיים חשש שמא בשמיעה מאוחרת תהא הרשות "נעולה" ולא תוכל לשקול באופן ענייני את טיעוני הנפגע ולשנות את החלטתה; שמיעה מאוחרת עלולה לפגוע באמון הציבור בנכונות ובצדקת ההחלטה (ראו למשל הערות בית המשפט בבג"צ 2911/94 באקי נ. מנכ"ל משרד הפנים ואח', פ"ד מח(5) 291, פסקה 18 (1994); עע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ. געאביץ, פסקה כ"ו (11/8/2009); בג"צ 7289/11 קרייזי וואו בולז בע"מ נ. שר התעשייה והמסחר, פסקה 19 (9/5/2013)).

84. יחד עם זאת, במקרים חריגים הכירו בתי המשפט בצורך לערוך שימוע מאוחר. בבג"צ 5973/92 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ. שר הביטחון, פ"ד מז(1) 267 (1993), הכיר בית המשפט בשימוע מאוחר למגורשי החמאס, בשל צרכי הביטחון. בפסיקה מאוחרת יותר הכיר בית המשפט באפשרות לערוך שימוע מאוחר גם בנסיבות אחרות ובתנאי כי הרשות תהא מוכנה לשקול את עמדתה מחדש ולשקול את כל השיקולים העניינים (ראו למשל בג"צ 7289/11 הנ"ל; בג"צ 3379/03 מוסטקי ואח' נ. פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865 (2004); עע"מ 9807/09 זרינה נ. משרד הפנים (1/8/2011); ד' ברק ארז הנ"ל עמ' 512-515; י' זמיר הנ"ל, כרך ב', בעמ' 1189).

85. במקרה הנוכחי השימוע נערך בטרם קבלת ההחלטה הסופית של מועצת העיר. אין חולק כי ועדת ההקצאות אפשרה לעותרת להגיש מסמכים, ואלו הוגשו בהרחבה ובמפורט. ועדת ההמלצות שמעה את העותרת ונציגיה בישיבתה מיום 26/6/2024 (נספח 32 לעתירה). ועדת ההקצאות הבהירה את שיקוליה והתייחסה בכובד ראש לטענותיה של העותרת (מכתב סיכום מיום 30/6/2024 – נספח 34 לעתירה). ועדת ההקצאות ציינה בנימוקיה, בין היתר, כי לאחר שהתברר כי רשימות התלמידות

שהוגשו כללו מצגי שווא, הגישה העותרת לישיבת השימוע רשימה חדשה וגם היא כללה טעויות או הטעיות. כך ראינו שגם ברשימה השלישית נכללו 12 תלמידות הלומדות במוסדות חינוך אחרים ו-12 תלמידות שסיימו לימודיהן. משמע, גם במהלך השימוע המשיכה העותרת בהצגת מצגים מטעים. זאת ועוד, גם כשניתנה לה הזדמנות להציג את היקף ההשקעות בשיפוץ, לא עשתה כן ולא הציגה אסמכתאות כלשהן לעלויות השיפוץ.

86. מעיון בפרוטוקול הדיון במועצת העיר מיום 2/7/2024 ניתן לראות כי נערך דיון ממשי בסוגיית הביטול. מיכאל אלפר, שתמך בטענות העותרת, הציג את כל הטענות, נשמעו הערות של חברי מועצה, ורק בסופו של דיון, שמחזיק 8 עמודי פרוטוקול, התקיימה ההצבעה. בנסיבות אלו ניתן לומר כי מועצת העיר הייתה פתוחה לשמוע את טענות העותרת, וגם אם ראוי היה שהשימוש יערך לפני קבלת ההמלצה הראשונה של ועדת ההקצאות, הרי שהשימוע המאוחר והדיון במועצת העיר מלמדים כי ניתנה לעותרת הזדמנות ראויה להביא טענותיה בטרם קבלת ההחלטה הסופית.

<u>הפרת הסכם השאילה</u>

87. העירייה טענה כי היה מקום לבטל את ההקצאה גם מחמת הפרת הסכם השאילה, מאחר שהעותרת עושה שימוש בשטח החצרות שלא נמסרו לחזקתה.

בשים לב למסקנתי לעיל ולפיה די היה בעילות הביטול האחרות כדי להצדיק את החלטת הביטול, איני מוצא מקום להרחיב את הדיון בטענות אלו. אעיר כי ספק רב בעיניי האם סעד הביטול הוא סעד ראוי ומידתי בנסיבות אלו, ואילו החלטת הביטול הייתה נסמכת רק על ה"פלישה" לחצרות ראוי היה להסתפק בסעדים אחרים.

אמנע במסגרת פסק דין זה להתייחס לטענת זיוף המסמכים שכן לא ברור לי, מהמסמכים שהוגשו, האם העותרת הייתה מעורבת בזיוף הנטען, או שמא הדבר נעשה על ידי עמותת ביחד ועמותת מרכז החינוך העצמאי ללא מעורבותה של העותרת.

<u>סוף דבר</u>

88. בשים לב לכל האמור לעיל הגעתי למסקנה כי לא נפל פגם בהחלטת העירייה לבטל את ההקצאה של המבנה, ועל כן דין העתירה להידחות.

העותרת תהיה רשאית להמשיך ולהחזיק במבנה ולנהל את בית הספר עד ליום 31/8/2025. לאחר מכן על העותרת לפנות את המבנה ולהחזיר את החזקה בו לעירייה.

89. בשולי פסק דין זה אעיר שוב כי ראוי שהצדדים יבואו בדברים על מנת למצוא פתרונות משביעי רצון ללימודי התלמידות גם בשנים הבאות. מהדיונים בתיק, מדברי ההורים ומהמכתבים שצורפו לעיוני עולה, כי בית הספר נותן מענה חשוב לתלמידות והוריהן. הפעילות החינוכית במסגרתו היא חשובה, מעניקה לתלמידות מסגרת לימודים ערכית, מאפשרת להן לרכוש השכלה ולהיבחן

בבחינות הבגרות. עם זאת, ולמרות חשיבות בית הספר, ברי שכל פתרון מעשי, צריך יהיה לעמוד בכל דרישות הדין וההנחיות, הן לגבי הקצאת מבנים והן לגבי ההכרה כמוסד חינוך. גם אם לא תימצא דרך להמשך הפעלת בית הספר, יש לקוות שימצא פתרון מתאים לכל אחת מהתלמידות גם במסגרות חינוך אחרות.

90. העותרת תשלם לעירייה הוצאות ההליך בסך של 15,000 ₪. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.

ניתן היום, כ' אייר תשפ"ה, 18 מאי 2025, בהעדר הצדדים.

רון סוקול, שופט בכיר