

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3250/13

לפני:

כבוד הנשיאה מ' נאור
 כבוד השופטת א' חיות
 כבוד השופט א' שהם

העותרים:

1. האוניברסיטה העברית בירושלים
2. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
3. אוניברסיטת בר אילן
4. אוניברסיטת חיפה
5. אוניברסיטת בן גוריון בנגב

נגד

המשיבים:

1. שר האוצר
2. הממונה על השכר והסכמי עבודה – משרד האוצר
3. המועצה להשכלה גבוהה
4. הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה:

כ"ה בניסן התשע"ה (14.4.2015)

בשם העותרים:

עו"ד אסף ברנזון, עו"ד רחל בן ארי, עו"ד חיים ברנזון, עו"ד מיכל פרידמן

בשם המשיבים:

עו"ד יעל בר-לב

פסק-דיןהנשיאה מ' נאור:

1. עניינה של עתירה זו בבקשת העותרים כי שר האוצר והממונה על השכר (להלן: המשיבים 1-2) ימנעו מלהפעיל כלפיהם סמכויות אכיפה לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, או כל סמכות אחרת הסותרת את סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

הרקע הנורמטיבי

2. חוק יסודות התקציב חוקק בשנת 1985 על רקע משבר כלכלי עמוק במשק הישראלי. החוק קובע שורה של כללי פיקוח ובקרה על משרדי הממשלה, שירות המדינה וגופים ציבוריים. גופים ציבוריים אלה מתחלקים ל"גופים מתוקצבים" ול"גופים נתמכים". גוף מתוקצב הוא "תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית" (סעיף 21 לחוק). גוף נתמך הוא "תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לעניין חוק זה" (סעיף 32 לחוק). בשנת 1985 קבע שר האוצר כי העותרים (יחד עם מספר גופים נוספים) הם "גופים נתמכים" (מוצג עת/1). עתירה זו ממוקדת בכללים החלים על גופים אלה.

3. אחת ההוראות המהותיות בחוק יסודות התקציב אוסרת על גופים ציבוריים להנהיג שינויים בתנאי השכר של עובדיהם שלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה (סעיף 29 לחוק). הוראה זו הוחלה תחילה רק על גופים מתוקצבים, אולם בתיקון מספר 4 לחוק, מיום 29.3.1988, היא הוחלה גם על גופים נתמכים. וזו לשון ההוראה:

"(א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר..."

4. תכלית הוראת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב היא למנוע העלאות שכר "בלתי מרוסנות" בגופים ציבוריים:

"חוק יסודות התקציב בא לקבוע 'ריסון תקציבי'... הוא מכוון כלפי המדינה ורשויותיה וכלפי גופים שאינם בגדר המדינה אך הניזונים מתקציבה. החשש הינו, כי אם אלה יסכימו להעלות שכר מעבר לרמה הקבועה, יגרור הדבר פריצת מסגרות השכר. דבר זה עשוי לגרום לדרישות להשתתפות כספית נוספת של המדינה. דבר זה עשוי להביא לחוסר יציבות במשק. למניעתן של מגמות אלה נועדו הוראות חוק יסודות התקציב... התכלית המונחת ביסוד סעיף 29 לחוק יסודות תקציב היא 'להנהיג הסדר הקובע, באופן אפקטיבי, אחידות גישה בנושאי שכר בין שירות המדינה לבין הגופים הנתמכים מתקציבה'... במהותה זו הוראה קונגטיבית, שנועדה להתערב במערך החוזי כדי להבטיח יעדים לאומיים בתחום יציבות המשק" (בג"ץ 6231/92 זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(4), 749, 786, 787 (1995)).

ובמקום אחר נאמר עליה:

"סעיף 24 (סעיף 29 היום – מ.ג.) ברור בנוסחו ומגמתו אף היא מובנת. הוא הוחק על רקע אי היציבות במשק ומכך שהסדרי שכר קודמים בסקטור הציבורי... שונו לאחר חתימת הסכם השכר הכללי בשירות הציבורי בשל לחצן של קבוצות מוגדרות של עובדים... סעיף 24 בא על כן כדי ליצור הסדרים המעוגנים בהסכמה הכללית במשק או לחילופין באישורו של שר האוצר... מאחר ומדובר על קופה ציבורית אחת, אשר ממנה נשאבים כל התשלומים הנדרשים על פי ההסדרים המיוחדים, אך מובן שאין להעניק לכל נושא תפקיד המופקד על קטע מן השירות הציבורי את הסמכות להתחייב בשם השירות הציבורי כולו" (בג"ץ 539/85 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(4) 834, 837 (1987)).

ראו גם ע"א 9657/03 מגן דוד אדום בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, פ"ד נח(6) 794, 806, 814 (2004); דפנה ברק-ארז "אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המנהל" המשפט א 253 254 (1993) (להלן: ברק-ארז).

5. בשנת 1993 הוספה לחוק יסודות התקציב הוראה המחייבת גופים ציבוריים לדווח למשיבים 1-2 על תנאי השכר של עובדיהם (סעיף 33 לחוק). חובת הדיווח האמורה נועדה לאפשר הפעלת סמכויות אכיפה בהתייחס לאיסור החריגה בשכר שבסעיף 29(א) לחוק. בין היתר, מוסמך המשיב 1 להפחית סכומים להם זכאי הגוף הציבורי מתקציב המדינה, על פי דין, וכן להפסיק או להפחית מענק או השתתפות אשר אותו גוף ציבורי מקבל מן הממשלה (סעיף 29(ג) לחוק); כן מוסמך המשיב 1 לקבוע כי הסדר שנקבע בניגוד לסעיף 29(א) לחוק בטל, ולקבוע את ההסדר שיחול תחתיו (סעיפים 29א ו-29ב לחוק).

הסמכויות האמורות מביאות לידי ביטוי את תפקיד המדינה – כמייצגת האינטרס הציבורי – באכיפת הוראות חוק יסודות התקציב, אף על גופים שאינם מהווים אורגנים של המדינה (ברק-ארז, בעמוד 255; בג"ץ 125/06 ועד עובדי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ נ' שר האוצר, בפסקה כ"א (21.7.2008); בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, בפסקה 7 (9.2.2009)).

6. חוק המועצה להשכלה גבוהה נחקק בשנת 1958 ונועד להסדיר את פעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה, ובכללם העותרים, בישראל. בעקבות החוק הוקמה המועצה להשכלה גבוהה (להלן: המשיבה 3), המשמשת כמעין רגולטור עצמאי בתחום. בהמשך הוקמה הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן: המשיבה 4), אשר הינה ועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה ותפקידיה נוגעים בעיקר לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה (לפירוט תפקידי המשיבה 4 ראו החלטת ממשלה מספר 666 מיום 5.6.1977).

7. סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה מעגן עקרון יסוד בפעולתם של המוסדות להשכלה גבוהה – עקרון האוטונומיה העצמית ועקרון החופש האקדמי. בסעיף נקבע:

"מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "עניינים אקדמיים ומינהליים" – לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם

בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת" (ההדגשה נוספה – מ.ג.).

החופש האקדמי, כך נפסק, "הוא מאבני הראשה של המחקר האקדמי ומוסדותיו. כמוהו כעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, חופש הדעה והמצפון וחופש הדיבור והביטוי" (ע"ע (ארצי) 1184/05 אוניברסיטת בר-אילן נ' ד"ר קיסר, בפסקה 25 (24.3.2005)) (להלן: עניין קיסר). הוא נועד ליצור במה חופשית להחלפת מידע, דעות ורעיונות ולהבטיח אפשרות לחתור להרחבת הידע האנושי ללא מורא ובהעדר התערבות חיצונית (בג"ץ 7793/05 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, בפסקה 16 (31.10.2011)) (להלן: עניין בר אילן).

8. עתירה זו עוסקת ביחס שבין החופש שניתן לעותרים לכלכל את ענייניהם המינהליים והמשקיים "כטוב בעינם", לבין דרישת המשיבים 1-2 להחיל עליהם פיקוח כגופים נתמכים לפי חוק יסודות התקציב. לדעתי אין כל סתירה בין הנושאים. הם יכולים לדור האחד בצד השני ואין צורך להעדיף אחד על פני השני.

ועתה לעתירה עצמה.

הרקע להליך

9. בשנת 1997 החליטה הממשלה על הגברת האכיפה על חריגות שכר במגזר הציבורי (החלטת ממשלה מספר 2101 מיום 6.6.1997). בפרט הוחלט על הגברת האכיפה על גופים מתוקצבים ונתמכים. בעקבות החלטה זו נדרשו העותרים להעביר למשיב 2 מידע על תנאי העסקתם של עובדי הסגל המינהלי הבכיר (מוצג מש/ 3). העותרים הערימו קשיים על בקשה זו והעלו טענות כנגד היקפה. תחילה סברו כי יש בבקשה משום פגיעה בפרטיות של עובדיהם (מוצגים מש/ 5-8). ביום 4.7.1999 העלו העותרים לראשונה את הטענה לפיה עקרון החופש האקדמי הקבוע בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה גובר על קביעת המשיב 1 כי העותרים הם גופים נתמכים, ולפיכך אין לכוף עליהם תנאים והגבלות בנושא שכר (מוצג עת/ 3). טענה זו נדחתה על-ידי המדינה על אתר (מוצג מש/ 10). בעקבות כך החל רצף התכתבויות בין העותרים למשיבים 1-2 בהם חזרו הצדדים על טענותיהם (מוצגים עת/ 6-7). העותרים אף העבירו למשיבים 1-2 חוות דעת משפטית התומכת בעמדתם (מוצגים עת/ 8-9).

10. ביום 31.8.2000 התקיימה פגישה בין הצדדים אצל היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הפגישה כדלקמן (מוצג עת/ 13):

"מטרת הדיון הייתה לנסות וליישב בהידברות את המחלוקת שנתגלעה בין הממונה על השכר לבין וועד ראשי האוניברסיטאות בעניין חובת הדיווח לפי חוק יסודות התקציב החלה על המוסדות להשכלה גבוהה על מנת להימנע מהצורך להעמיד את הנושא במבחן הערכאות. הן נציגי משרד האוצר והמשפטים והן נציגי ור"ה (ועד ראשי האוניברסיטאות – מ.ג.) הביעו נכונות להגיע להסדר בעניין נוהלי הדיווח של האוניברסיטאות באשר לנתוני שכר העובדים בהן, לממונה על השכר

באוצר, ומעמד ות"ת (הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה - מ.ג.) בעניין, תוך מעורבות פעילה של ות"ת, באורח שיניח את דעת הכול... (ההדגשה נוספה - מ.ג.).

ואולם, הצדדים לא הצליחו להגיע להסדר בעניין אופן דיווח העותרים כאשר לנתוני שכר עובדיהם. הדבר הוביל לתכתובת נוספת לאורך השנים 2003-2005. בתכתובת זו שב המשיב 2 על דרישתו כי העותרים יעבירו לידיו נתוני שכר, בעוד העותרים המשיכו להיתלות בחופש האקדמי שהוענק להם (מוצגים עת/ 26-17).

11. באותם שנים נקלעו העותרים למשבר תקציבי ונדרשו לתכנית הבראה. במסגרת תכנית הבראה חתמו העותרים 1-4 במועדים שונים על "הצהרה והתחייבות" בה נכתב (מוצג מש/ 15):

"המוסד מתחייב לשיתוף פעולה מלא, בהתאם להיותו גוף נתמך לפי חוק יסודות התקציב, על כל הנגזר מכך, לרבות שיתוף פעולה עם הנחיות ודרישות הממונה על השכר, ובכלל זה בחינת תשלומי שכר ופנסיה חריגים, והתחייבות לביטולם במידה ונמצאו כאלו." (ההדגשה נוספה - מ.ג.).

גם התחייבות מפורשת זו לא הביאה לקץ המחלוקת. הצדדים המשיכו להחליף מכתבים לאורך השנים 2006-2009 בניסיון להגיע להסכמה בנושא. במכתבים אלו חזרו הצדדים שוב ושוב על טענותיהם (מוצגים עת/ 28-48). עם זאת חשוב להבהיר, כי לאורך כל השנים, בצד קיומה של המחלוקת, העבירו העותרים, חלקם או כולם, דיווחים מלאים או חלקיים למשיב 2 (ראו, למשל, פסקה 48 לעתירה; מוצגים עת/ 39, עת/ 41 בפסקה 6, עת/ 46, עת/ 51 ועוד).

12. בשנת 2009 התפרסם דו"ח מבקר המדינה בעניין תקצוב ההשכלה הגבוהה, אשר עסק בין היתר במחלוקת מושא עתירה זו. בעקבות הדו"ח חתמו הצדדים ביום 15.9.2009 על "סיכום הבנות" לפיו תתקיים "שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות" ואלו יועברו למשיב 2 (מוצג עת/ 49). ואולם, בפועל המשיכו המשיבים 1-2 להעלות טענות בדבר אי-מסירת נתונים באופן סדיר וחריגות שכר משמעותיות בקרב הסגל המינהלי של העותרים (מוצגים עת/ 50-52; מש/ 14א). סירוב העותרים לפעול בהתאם לדרישות המשיבים 1-2 אף הוביל לבסוף לנקיטת עיצומים כלכליים כנגדם. בשנת 2009 עיכבו המשיבים 1-2 חלק מתקציבי העותרת 3, בהתאם לסעיף 33א(ה) לחוק יסודות התקציב (מוצג עת/ 42; מוצג מש/ 16). בעקבות כך נאותה העותרת 3 להעביר את המידע הנדרש למשיבים 1-2 והעברת התקציבים חודשה במלואה.

13. ביום 11.11.2012, ובלי שהצדדים הגיעו להסכמה בסוגיה שבמחלוקת, ניתן פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה בשאלת הסדר הפנסיה של הסגל האקדמי של אוניברסיטת תל-אביב (עס"ק (ארצי) -11563-05-10 אוניברסיטת תל-אביב נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל-אביב (11.11.2012)). במסגרת פסק הדין דחה בית הדין הארצי את טענת אוניברסיטת תל-אביב לפיה סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה "גובר" על סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. בית הדין קבע, בין השאר, כי חוק יסודות התקציב, וסעיף 29 לו, חלים על האוניברסיטה. על פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה הוגשה עתירה לבית

משפט זה, אשר נשמעה יחד עם עתירה זו (בג"ץ 3319/13 ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל-אביב נ' אוניברסיטת תל אביב).

בעקבות פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה הגישו העותרים עתירה זו. לטענתם, החלטת בית הדין הארצי לעבודה, אשר הם לא היו צד לה, "אילצה אותם" להביא מחלוקת משפטית רבת שנים זו בין הצדדים לידי הכרעה.

מכאן העתירה שלפנינו.

נות הצדדים

14. טענתם המרכזית של העותרים היא כי קביעת המשיב 1 בדבר היותם גופים נתמכים מנוגדת לסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה ומהווה חריגה מסמכותו. לפי טענה זו, חוק המועצה להשכלה גבוהה עומד במדרג נורמטיבי גבוה יותר מקביעת המשיב 1, ועל כן גובר עליו. בפרט הלינו העותרים על כך שבמשך השנים הלכו והוחמרו החובות שהוטלו עליהם כגופים נתמכים באופן העומד "בניגוד בוטה" לחופש האקדמי שהוקנה להם. העותרים ציינו כי נמנעו מלהביא סוגיה זו לפתחו של בית משפט זה עד להחלטת בית הדין הארצי לעבודה בעניין אוניברסיטת תל-אביב, שכן העדיפו לנסות להגיע להסכמות עם המשיבים ללא הזדקקות להליכים משפטיים. טענה חלופית שהייתה בפי העותרים היא כי קביעת המשיב 1 כי העותרים הם גופים נתמכים נעשתה שלא על בסיס קריטריונים מפורסמים ובאופן מפלה ביחס לגופים אחרים המתוקצבים על-ידי המדינה.

15. המשיבים טענו כי העתירה נגועה בשיהוי כבד "עד כדי חוסר תום לב של ממש". זאת, נוכח התנהלותם של העותרים מאז שהוכרזו כגופים נתמכים בשנת 1985, וביתר שאת מאז שנת 1999 - אז העלו לראשונה את הטענה בדבר עליונותו של החופש האקדמי. לטענת המשיבים, העותרים שיחקו לאורך תקופה זו "משחק כפול", בו מצד אחד הסכימו להידברות עם המשיב 2 ושיתפו עמו פעולה בנושאים מסוימים, אך בה בעת המשיכו לטעון כנגד סמכותו. לגופו של עניין טענו המשיבים כי אין בפיקוח על הוצאות שכר ושמירה על נורמות שכר ראויות כדי לפגוע בחופש האקדמי שהוענק לעותרים. ועוד, לשכרם של עובדי העותרים השלכות גם על שכרם של עובדים אחרים במגזר הציבורי, אשר דורשים לעצמם את שמוענק לעותרים. לסיכום טענו המשיבים, כי ההכרזה על העותרים כגופים נתמכים הייתה החלטה "ראויה, מוצדקת ונכונה", שהתקבלה בהתאם לכללי המשפט המינהלי.

י: הדיון ואחריו

16. ביום 12.3.2014 התקיים דיון על פה בעתירות. בתום הדיון קיבלו הצדדים בבג"ץ 3319/13 את המלצתנו לקיים הליכי גישור. בשלב זה דחינו את ההחלטה בעניין העתירה שלפנינו עד שיתברר גורלה של העתירה בבג"ץ 3319/13. לאחר שהליכי הגישור לא צלחו, התקיים דיון על פה שני בעתירות ביום

14.4.2015. גם בדיון זה לא הצליחו הצדדים להגיע להסכמה ביניהם ואף סירבו להליכי גישור נוספים.

17. לשם השלמת התמונה אציין כי בדיון מיום 14.4.2015 הפנו העותרים כתמיכה לטענותיהם, בין השאר, לתזכיר חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 19) (הרשות להשכלה גבוהה), התשע"ה-2014 (להלן: תזכיר החוק). לטענתם, תזכיר החוק מאמץ את עמדתם בדבר חיוניות החופש האקדמי, בין היתר על-ידי חיזוק מעמד המשיבה 4 כך שזו תשמש "חיץ" בין העותרים לבין המשיבים 1-2 בכל הנוגע לפיקוח על הוצאות שכר. ביום 19.4.2015, ולאחר שקיבלו אישור לכך, הגישו העותרים את תזכיר החוק המלא ואת דו"ח "הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה" בראשות פרופ' חגית מסר ירון (להלן: "דו"ח ועדת מסר ירון"), אשר שימש כבסיס לתזכיר החוק. ביום 4.5.2015 הגישו המשיבים את תגובתם. לטענתם, דו"ח ועדת מסר ירון יוצא מנקודת מוצא כי העותרים כפופים לחוק יסודות התקציב ואינו מציע לשנות את ההסדר החוקי הקיים. לפיכך, טענו, אין בדו"ח הוועדה ובתזכיר החוק כדי להוסיף או לשנות מטענות הצדדים.

דיון והכרעה

18. לאחר שקראנו את העתירה, התגובות לה, וכל החומר שהוגש לעיוננו, ולאחר ששמענו ושבנו ושמענו את טענות הצדדים על פה, אציע לחבריי לדחות את העתירה. השיהוי הניכר בו נקטו העותרים, כמו גם התנהגותם לאורך השנים, מצדיקים את דחייתה של העתירה על הסף. אולם, כפי שאראה, יש לדחות את העתירה גם לגופה.

שיהוי

19. הוגשה עתירה בשיהוי, עשוי בית המשפט לדחותה על הסף אם מצא כי הדבר גרם נזק או הביא לשינוי במערך האינטרסים של היחיד או של הכלל (בג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לח(4) 617, 621 (1985) (להלן: עניין איתורית); בג"ץ 281/11 ראש מועצת בית איכסא נ' שר הביטחון, פסקה 12 והאסמכתאות שם (6.9.2011)). הפסיקה הכירה בשלושה יסודות לשיהוי. הראשון הוא שיהוי "סובייקטיבי". עניינו בהתנהגות העותר. עתירה תחשב ללוקה בשיהוי סובייקטיבי כאשר העותר "ישן על זכויותיו" באופן היוצר חזקה ראייתית לויתור על זכותו לפנות לערכאות (בג"ץ 2285/93 נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח-תקווה, פ"ד מח(5) 630, 640 (1994) (להלן: עניין נחום)). יסוד שני מכונה שיהוי "אובייקטיבי". יסוד זה עוסק בתוצאה שנגרמה עקב השיהוי הסובייקטיבי. עתירה תחשב ללוקה בשיהוי אובייקטיבי כאשר האיחור בהגשתה גרם לשינוי מצב הרשות לרעה, באופן העלול לפגוע באינטרסים שלה (ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385, 397-398 (2002); עע"מ 8723/03 עיריית הרצליה נ' הועדה המקומית לתכנון לבניה חוף השרון, בפסקה 6 (4.8.2004); עניין נחום, בעמוד 641). היסוד השלישי של השיהוי הוא האינטרס הציבורי הרחב. יסוד זה בוחן האם עלול להיפגע שלטון החוק אם תקבל טענת השיהוי והעתירה תידחה. בה בעת בוחן יסוד זה את התכלית בדבר זירוז ההליכים שבבסיס העתירה והרצון להגיע להכרעה מהירה במחלוקת שבין העותר לבין הרשות המינהלית, לפזר את הערפל המשפטי ולהשיג

ודאות (ראו: בג"ץ 2632/94 דגניה א' נ' שר התקשורת, פ"ד נ(2) 715, 742 (1996); בג"ץ 1135/04 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' "הצוות המלווה" לעניין תמ"א 18/א/31, פ"ד נט(4) 789, 784 (2005); אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – עילות הסף 193-197 (2008) (להלן: שרגא ושחר)).

20. בעניין שלפנינו, עתירתם של העותרים לוקה בשיהוי סובייקטיבי כבד. מקור השיהוי עוד בשנת 1985, עת שהעותרים לא העלו כל טענה כנגד הכרזת המשיב 1 כי העותרים הם גופים נתמכים. בפי העותרים אף לא הייתה כל טענה עת שבשנים 1988 ו-1993 הורחבו החובות שהוטלו עליהם כגופים נתמכים. רק בשנת 1999, כשנתיים לאחר החלטת הממשלה בדבר העמקת הפיקוח על גופים נתמכים, העלו העותרים לראשונה את טענתם כי החופש האקדמי המוקנה להם בחוק המועצה להשכלה גבוהה גובר על קביעתו של המשיב 1 כי הם גופים נתמכים.

21. גם לאחר העלאת טענה זו נקטו העותרים בשיהוי, עת שנמנעו להביא להכרעה את המחלוקת בפני ערכאה שיפוטית מזה מעל ל-20 שנה. אמנם, העותרים לא זנחו טענה זו מאז העלו אותה לראשונה ועד היום. טענתם שזורה בעשרות מסמכים לאורך השנים (ראו, לדוגמא, מוצגים עת/21, עת/25, עת/44, ועוד). אולם, העותרים לא יכלו להסתפק בהעלאת הטענה בתכתובות שונות. שעה שהמשיבים 1-2 דחו את הטענה, ועמדו על כך שהעותרים יפעלו בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב, היה על העותרים להביא את המחלוקת להכרעה שיפוטית. זאת, בפרט כאשר עמדת המשיבים הייתה, עוד מראשית הסכסוך, כי אם העותרים עומדים על טענתם - עליהם להביאה לביור משפטי:

”אף אם עמדתכם עומדת בעינה, מוטלת חובה על מרשותכם (העותרים – מ.נ.) לפעול בהתאם להוראותיו של הממונה על השכר... אף אם המעשה השלטוני הינו בטל, על הטוען לבטלותו להביאו בפני בית המשפט, ואינו יכול לעשות דין לעצמו ולפעול בניגוד לקביעתה של הרשות המוסמכת” (מוצג מ/ש/10, בפסקה 13).

המשיבים חזרו על עמדה זו מספר פעמים בהמשך (ראו, למשל, מוצגים עת/29, בפסקה 4; עת/33, בפסקה 10).

22. טענת העותרים כי נמנעו מלהביא את המחלוקת לפתחו של בית המשפט שכן העדיפו לנסות להגיע להסכמות עם המשיבים, אינה יכולה להצדיק חוסר מעש של מעל ל-20 שנה. יש לברך על כל ניסיון לפתרון מחלוקת עם רשות מינהלית בהידברות. ואולם, מהמועד בו פניות העותר לרשות המינהלית הן "מיותרות ואינן מועילות [עוד]... ממנו מתחילה לרוץ תקופת שיהוי שתעמוד בעוכרי העותר ברצונו לפנות לבית משפט זה" (בג"ץ 410/78 מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד לג(1) 271, 272-273 (1979); עניין איתורית, בעמוד 621; שרגא ושחר, בעמודים 202-203). עת הגיעו העותרים למצב ללא מוצא, היו חייבים הם לפעול (השוו: בג"ץ 509/88 אחים מכלוף, שותפות שאינה רשומה נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פ"ד מד(4) 617 623 (1990)).

23. מסקנתי היא, שאף שהעותרים לא "ישנו על זכויותיהם" בהתנהלותם מול המשיבים, הם ודאי "ישנו על זכותם" לפנות לערכאות בנושא זה. העותרים לא פנו לערכאות השיפוטיות כל אימת שנכפתה עליהם סמכותו של המשיב 2. חלף זאת, הם העדיפו לשתף פעולה עם המשיבים 1-2 תוך "שמירת טענותיהם". כך חתמו העותרים בשני מועדים שונים על הסכמים בהם הכירו בעמדת המשיבים (מוצגים עת/ 49; מש/ 15). תמונה דומה עולה גם מסיכום הפגישה שנערכה אצל היועץ המשפטי לממשלה, בה העותרים "הביעו נכונות" לקבל את עמדת המשיבים (מוצג עת/ 13). התנהגות העותרים, אפוא, היא זאת שמלמדת על כך שוויתרו על זכותם לפנות לערכאות. בהקשר זה לא ניתן להתעלם מזהותם של העותרים – גופים בעלי אמצעים אשר נעזרו ביועץ משפטי בהתנהלותם מול המשיבים (השוו: עע"מ 867/11 עיריית תל אביב יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ ואח', בפסקה ט' לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין (28.12.14); ת"א (ת"א) 51551-12-14 עיריית חולון נ' מכבי שירותי בריאות, בפסקה 18 (7.4.2015)).

24. הימנעות העותרים מלהביא את טענתם להכרעה שיפוטית עולה אף כדי שיהיו אובייקטיבי. מרבית תקציבם של העותרים, אשר ברובו הגדול משמש להוצאות שכר, משולם מתקציב המדינה. המשיבים 1-2 המשיכו להעביר כספים אלה לכל אורך השנים, תוך שהם נסמכים על התנהלותם של העותרים והסכמתם לשתף פעולה עמם. כך, למשל, הסכימו המשיבים 1-2 להעביר לעותרים 1-4 תקציבים רבים כחלק מתוכנית הבראה מקיפה. זאת, בתמורה לחתימת העותרים 1-4 על כתב התחייבות מפורש לפיו ישתפו פעולה עם המשיב 2 בעתיד. במקרה אחר הסירו המשיבים 1-2 עיצומים שהטילו על העותרת 3 לאור הסכמתה להעביר נתוני שכר.

25. השיהוי האובייקטיבי נובע מעצם היות הנושא שבמחלוקת עניין תקציבי. אף שבתי המשפט נמנעו מלקבוע כללים נוקשים בעניין פרק הזמן שיעלה כדי שיהוי, ישנן "קטגוריות" של מקרים שבהן מצופה מן העותר להגיש בקשתו במהרה (בג"ץ 4885/13 רמת דוד – חינוך מיוחד נ' משרד החינוך, בפסקה 13 (4.5.2014)). כזו היא הקטגוריה של עתירות שעניינן החלטות תקציביות. בעתירות אלה מצופה מן העותר להגיש את עתירתו טרם בוצעה הפעולה התקציבית. זאת, מכיוון שלאחר חלוקת התקציבים עלולה העתירה לגרום נזק לרשות או לצדדים שלישיים אשר שינו מצבם בהסתמך על המדיניות הנתקפת. על כן, ככל שבידי העותר אפשרות מעשית להגיש את עתירתו טרם חלוקת התקציב - עליו לעשות כן (השוו: בג"ץ 2238/02 בית כנסת ניצנים - בקעה, ירושלים נ' מדינת ישראל (3.12.2002); בג"ץ 2995/01 צהר עכו - מרכז להפצת יהדות נ' המשרד לענייני דתות (15.11.2001)).

26. גם האינטרס הציבורי הרחב תומך בדחיית העתירה מחמת שיהוי. מחד, אין בדחיית העתירה משום פגיעה בשלטון החוק. כפי שנראה בהמשך, על העתירה להידחות גם לגופה. מאידך, ודאי אין בשיהוי בו נקטו העותרים כדי לקדם את התכלית בדבר זירוז ההליכים ופתרון המחלוקת עם הרשות המינהלית, פיזור הערפל המשפטי וקידום הוודאות. ההיפך הוא הנכון.

27. סוף דבר - סבורני כי ניתן היה לדחות את העתירה על הסף מחמת שיהוי. יחד עם זאת, וכדי לשים

קץ למחלוקת רבת השנים, אדרש לעתירה גם לגופה.

גבולותיו של החופש האקדמי

28. מושג החופש האקדמי מכוון להיקף גדול של חסינויות מפני מגבלות ערכיות ומקצועיות לגופם של תחומי מחקר והוראה (חיים גנז "חופש אקדמי" עיוני משפט יב 415 424 (1987)). נהוג להבחין בין חופש אקדמי אישי לחופש אקדמי מוסדי. הראשון נועד להגן על חירותו של החוקר מהשפעות זרות ולא ענייניות על המחקר, ההוראה והפרסום המדעי. השני נועד להגן על עצמאותה של האקדמיה כמערכת מוסדית מול המערכות השלטוניות המסדירות ומממנות אותה (יצחק (יאני) נבו "שני דגמים של חופש אקדמי: המקרה הישראלי" תרבות דמוקרטית 9 137 (תשס"ה)). גם לחופש האקדמי המוסדי פנים שונות: כאלה הקשורות לחירות המוסד בבחירת תחומי ההוראה והמחקר וכאלה הקשורות להיבט המינהלי של חירות המוסד בניהול תקציבו, כמו במקרה דנן.

29. ליבת החופש האקדמי היא החופש לקבוע את הרכב הסגל האקדמי, את תנאי הקבלה ללימודים, את תחומי הלימוד ואופן ההוראה והמחקר (רענן הר-זהב וברק מדינה, דיני השכלה גבוהה 261 (2000) (להלן: הר-זהב ומדינה); (Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234 (1957)). אולם, החופש האקדמי משתרע גם על תחומים נוספים ותחולתו פורשה בהרחבה בפסיקה. כך נקבע, כי סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה מקנה לאוניברסיטאות אוטונומיה בלעדית בקביעת זכאותו של סטודנט לתואר (בג"ץ 79/55 שכטר נ' המועצה להשכלה גבוהה, פ"ד לג(1) 697 (1979)); בהארכת משך הלימודים לקראת תואר מסוים (ע"א 319/65 אלבלדה נ' חברת האוניברסיטה העברית, פ"ד כ(1) 204 (1966)); בהענקת עדיפות בקבלה ללימודים לבוגרי ישיבות גבוהות, ככל שנעשית משיקול ענייני (בג"ץ 131/81 דובר נ' המועצה להשכלה גבוהה, פ"ד לה(4) 263 (1981)); בקביעת שכר לימוד בתוכנית שאינה תואר אקדמי (בג"ץ 304/89 חיאק נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 762 (1989)); בקביעת שכרם של סטודנטים תמורת עבודה שהם מבצעים כחלק מלימודיהם (בג"ץ 4126/94 גזית-כהן נ' המועצה להשכלה גבוהה (13.10.1994)); בשלילת זכותם של סטודנטים להיות מיוצגים על ידי עורכי דין במסגרת הליכים משמעתיים מסוימים הננקטים נגדם (ע"א 8077/08 אוניברסיטת חיפה נ' בן הרוש (30.12.2012) (להלן: עניין בן הרוש), ועוד.

30. יחד עם זאת נקבע כי "החופש האקדמי אינו חזות הכל" (עניין בר אילן, בפסקה 16). הוא "אינו מזבח שניתן להיאחז בקרניו ולהצדיק כל פעולה, תהא אשר תהא" (עניין בן הרוש, בפסקה 6 לחוות דעתו של השופט י' דנציגר). הוא אינו "מילת קסם הנועלת את שערי הטיעון" (ע"ע (ארצי) 1027/01 ד"ר גוטרמן נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל, פ"ד לח(2003) 448 457 (2003) (להלן: עניין גוטרמן). הוא אינו מאפשר למוסד להשכלה גבוהה "לפעול בהתאם לגחמות לבו בלא כפיפות לכללים שונים" (ה"פ (מחוזי-חיפה) 217/05 נעמאנה נ' אוניברסיטת חיפה, בפסקה 15 (17.8.2006) (להלן: עניין נעמאנה)). "אין פירושו הענקת יד חופשית לפעול כאוות נפשו [של המוסד האקדמי – מ.ג.], שלא בהתאם לחוק או לנורמות המחייבות.. אין בו כדי להוציא את החלטותיו [של המוסד האקדמי – מ.ג.] ממעגל השפיטה כליל" (ע"ע

(ארצי) 68/03 ד"ר גולדשמיד נ' הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, בפסקה 23 (2.10.2003)) (להלן: עניין גולדשמיד). כך נפסק כי החופש האקדמי המוקנה לעותרים אינו מונע חשיפת פרוטוקולים מדיונים פנימיים בדבר מינויים וקידומים (עניין בר אילן; עניין קיסר; עניין גולדשמיד; ראו גם University of Pennsylvania v. EEOC, 493 U.S. 182, 200-201 (1990)); אינו מאייץ את זכות הטיעון הנתונה לעובד בטרם סיום העסקתו (עניין גוטרמן); אינו מאפשר לשנות באופן חד-צדדי הסכם העסקה קיבוצי (ס"ק (ת"א) 61/03 ארגון הסגל האקדמי הבכיר בבר אילן נ' אוניברסיטת בר אילן (23.9.2004)); ואינו מאפשר לקבוע שירות צבאי כאחד הקריטריונים לצורך צבירת זכאות למגורים במעונות (עניין נעמאנה).

31. אם כך, השאלה שלפנינו היא האם החופש האקדמי שהוענק לעותרים שולל את פיקוח המשיב 2 על הוצאותיהם התקציביות בנושאי שכר, או שמא החלת הפיקוח מהווה נורמה מחייבת הגוברת על עקרון זה.

32. בעניינו, סבורני כי אין בחופש האקדמי שניתן לעותרים, על אף חשיבותו, כדי להצדיק היעדר פיקוח על נורמות שכר ראויות בהתאם לחוק יסודות התקציב. לעותרים תפקיד ציבורי. ובעיקר - הם נהנים ממימון ציבורי. על כן מן הראוי להטיל עליהם כללים מתחום המשפט הציבורי ונורמות ציבוריות ראויות. כל זאת, תוך התאמה לאופיים המיוחד ולחופש האקדמי שניתן להם. חופש זה אין משמעותו היעדר פיקוח כלל. הוא אינו מאפשר לחמוק מכללי המנהל התקין. הוא אינו מצדיק היעדר ריסון בתחום השכר ואינו מכשיר חריגות שכר. נדמה שיפים לעניין זה דבריה של בא-כוח המדינה, עת שהשיבה לראשונה לטענת העותרים: "סעיף 15 אין משמעו התפרעות תקציבית והתנערות מפיקוח תקציבי" (מוצג מש/ 10, בפסקה 2). למעשה, ואם נקלף את הטענה ממחלצותיה, העותרים אומרים כך: את כספי המדינה ניטול, אך מה נעשה בהם זה עניינו אנו.

33. העותרים לא הצביעו על פגיעה קונקרטית בחופש האקדמי שנגרמה כתוצאה מפעילות המשיב 2 לפי חוק יסודות התקציב. בפיהם היו רק טענות כלליות. אזכיר כי כל שבסמכות המשיב 2 הוא לקבוע את תנאי השכר והתגמול בתפקיד מסוים. אין בסמכותו לקבוע מי ישמש באותו תפקיד, מה יהיה תפקידו, וכיצד יבצע תפקיד זה. אכיפת חוק יסודות התקציב נועדה אך כדי לוודא שמשאבי המדינה המוקצים לעותרים אכן ישמשו למטרה שלשמה הוקצו. בנסיבות אלה, הפגיעה בחופש האקדמי, אם קיימת כזו בכלל, היא פריפריאלית בלבד. בהתחשב בכך, ובהתחשב בעקרונות החשובים העומדים בבסיס חוק יסודות התקציב – ריסון תקציבי, יציבות המשק ושמירה על מסגרת השכר במגזר הציבורי – איני מוצאת סתירה בין החלת חוק יסודות התקציב על העותרים לבין החופש האקדמי המוקנה להם בחוק.

34. גם הפסיקה נטתה לקביעה כי העותרים כפופים לחוק יסודות התקציב והחובות אותן הוא מחיל על גופים נתמכים. כך נקבע, לרוב כהנחת מוצא וללא דיון של ממש, כי הסכמי השכר ותנאי העבודה באוניברסיטאות כפופים לפיקוחו של המשיב 2 וטעונים את אישורו וכי האוניברסיטאות אינן רשאיות להתחייב על תשלומי שכר או הטבות כלפי עובדיהם מבלי שאלה אושרו קודם לכן על-ידי המשיב 2 (ס"ק (ארצי) 21/07 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטה העברית

בירושלים, בפסקה 2 (14.1.2008); ע"ע (ארצי) 1431/02 ד"ר בנדל נ' מכוון ויצמן למדע, בפסקאות 2 ו-4 (13.11.2007); ע"ב (י-ם) 2046/00 אבידור נ' האוניברסיטה העברית, בפסקה 12 (30.4.2006); ת"א (מחוזי-ת"א) 528/95 מדינת ישראל נ' אוניברסיטת תל-אביב, בפסקה 1 (3.7.1995); ת"א (מחוזי-י-ם) 109/94 התאחדות הסטודנטים בישראל נ' האוניברסיטה העברית בירושלים, בעמוד 5 (3.6.1996); הר-זהב ומדינה, בעמוד 278).

ההנחה לפיה העותרים כפופים לחוק יסודות התקציב עמדה גם בבסיס דו"ח ועדת מסר ירון אשר הגישו העותרים כתמיכה לטענותיהם (דו"ח ועדת מסר ירון, בעמודים 32 ו-56). עמדה זו ננקטה גם בדו"ח "הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה", בראשותו של השופט (בדימוס) י' מלך (דו"ח ועדת מלך, בעמוד 6).

35. טענת העותרים כי החופש האקדמי אינו מאפשר פיקוח של המשיב 2 על הוצאותיהם התקציביות אף אינה עומדת בקנה אחד עם המקובל בעולם. מדינות רבות עיגנו בחקיקה את עיקרון החופש האקדמי של מוסדות ההשכלה הגבוהה, לעיתים אף ברמה החוקתית. ואולם, לצד החופש הרחב הניתן למוסדות האקדמיים לנהל את ענייניהם, כולל בתחום המינהלי, כפופים מוסדות אלה לביקורת של גופים ציבוריים, בפרט בנושאים פיננסיים. כך, למשל, בבריטניה, בה מערכת ההשכלה הגבוהה דומה לזו הישראלית, נהנים המוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה אקדמי - אישי ומוסדי כאחד (Education (No. 2) Act, 1986), של מבקר המדינה ומבקר החשבונות הלאומי. על המוסדות להעביר לגופים המפקחים דיווחים כספיים שנתיים וכן את כלל המסמכים המעידים על התנהלותם הפיננסית (Education Reform Act, 1988, Art. 202(1); Art. 43; בד בבד כפופים המוסדות בבריטניה לפיקוחו של מבקר המדינה ומבקר החשבונות הלאומי. על המוסדות להעביר לגופים המפקחים דיווחים כספיים שנתיים וכן את כלל המסמכים המעידים על התנהלותם הפיננסית (Education Reform Act, 1988), §135(1); Higher Education Act, 2004, §6(4-5); Further and Higher Education Act, 1992, sch. 1, §16(1)). מצב דומה קיים גם בניו-זילנד (Education Act, 1989, §161(2), §161(3), §159J (NZ)), פינלנד (Universitätsgesetz [UG] (Finland) §2(1), §6(1) (Universities Act, 645/1997)), ואוסטריה ([Universities Act] BGBl No. 52/2002, §2(1), §5 (Austria)) בספרד, בה לחופש האקדמי מעמד חוקתי (סעיף 20(c) וסעיף 27(10) לחוקה), כפופים המוסדות להשכלה גבוהה לחוקים ולכללים החלים על יתר המגזר הציבורי בתחום החשבונאי (Universities Act 2001, §2(1), §79, §81(4-5)). גם בגרמניה מעוגן החופש האקדמי בחוקה (Grundgesetz Kommentar Maunz/Dürig [Commentary to the Basic Law by] 73. Ergänzungslieferung 2014 Art. 5 III para 4 (Maunz/Dürig)). ואולם בית המשפט הגרמני לחוקה קבע כי חופש זה אינו מוחלט, וכי החופש האקדמי המוסדי שהוענק למוסדות ההשכלה הגבוהה נוגע אך לעניינים "הנחוצים בוודאות" על מנת להבטיח חופש מחקר והוראה (Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court] Jan. 16, 1963, BVerfGE 15, 256, Universitäre Selbstverwaltung [Self-administration of Bundesbesoldungsgesetz] (Universities) בכל מקרה, שכן העובדים במוסדות להשכלה גבוהה נקבע בחוק [Federal Civil Servant Remuneration Act], June 19, 2009, Bundesgesetzblatt [BGBl.] In page 1434, as

(amended, §32 Code de l'éducation) גם בצרפת, בה נהנים המוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה אקדמי (Decree No. 84-431 of June) ([Education Act] Art. L952-2, 951-1), נקבע שכר העובדים במוסדות אלה בחוק (6, 1984, Journal Officiel de la République Française [J.O] [Official Gazette of France] Art. 37, 39, 40, 40-1).

36. לאור מסקנתי כי פיקוח המשיב 2 על הוצאות השכר של העותרים אינו סותר את החופש האקדמי שניתן להם, לא מצאתי לנכון להידרש לטענה כי הכרזת המשיב 1 על העותרים כגופים נתמכים נעשתה בחוסר סמכות. מבלי לקבוע מסמרות בעניין, דומני שבטענה זו אין ממש. קביעת שר האוצר נעשתה בהתאם לחוק יסודות התקציב. חוק זה הוא מאוחר לחוק המועצה להשכלה גבוהה, והוא נוגע לסוגיית הפיקוח התקציבי על העותרים באופן ספציפי. הלכה היא שחוק מאוחר וספציפי גובר על חוק מוקדם וכללי (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 266 (1995)).

37. כך לא מצאתי מקום להידרש לטענתם החלופית של העותרים לפיה קביעת המשיב 1 כי העותרים הם גופים נתמכים נעשתה שלא על בסיס קריטריונים מפורסמים ובאופן מפלה ביחס לגופים אחרים המתוקצבים על-ידי המדינה. אציין רק שהעותרים לא עמדו בנטל המוטל עליהם כדי להוכיח טענה זו. הטענה נטענה בלשון רפה. ניכר שגם העותרים היו מודעים לכך. הם ציינו בעתירתם בנוגע לשורת טענות, ובכללן טענה זו, כי "הם שומרים על טענות אלה... ואם יידרש – יעלו אותן בעתירה נפרדת" (עמודים 13-12 לעתירה).

38. סוף דבר: על יסוד טעמים אלה, אציע לחברי לדחות את העתירה. העותרים יישאו בהוצאות המשיבים בסך של 25,000 ש"ח.

ה נ ש י א ה

השופטת א' חיות:

-
אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' שהם:

-

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה מ' נאור.

ניתן היום, כ"ד באב התשע"ה (9.8.2015).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 13032500_C12.doc עע
מרכז מידע, טל' 077-2703333; אתר אינטרנט, www.court.gov.il