

העוררת:
גני ילדים אלטפאל (ע"ר 580856238)
כפר עקב 19 ת.ד. 51035, ירושלים
טל': 02-6263756; פקס: 02-6263757
ע"י ב"כ עוה"ד אייל ברזני
רחוב יפו 33, ירושלים
טלפון: 072-2837387; פקסימיליה: 072-2837389

- 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

עמותת גני ילדים אלטפאל (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) (להלן – "ההחלטה"). בהחלטתו, דחה המנכ"ל, מכח הסמכות שבסעיף 4 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשת העוררת לקבל רישיון לפתוח בשנת הלימודים תש"ף גן ילדים חדש בכפר עקב (סמל מוסד 757153).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים ואת המסמכים שצורפו להם, ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים בפנינו ביום ז' אב תשע"ט (8/8/2019), וכן עיינו במסמכים שהוגשו לאחר הדיון בוועדה, החלטנו לדחות את הערר.

הבקשה לרישיון

העוררת הגישה ביום 31.3.2019 בקשה לרישיון להפעיל גן ילדים חדש בשנת הלימודים תש"ף.

בקשה זו הוגשה בצורה חסרה.

אף שמדובר בבקשה להפעיל גן ילדים חדש, מה שהיה מביא בשנים עברו לדחיית הבקשה על הסף ללא דיון נוסף, המשיב פנה לעוררת ביום 30/5/2019 במכתב (להלן – "מכתב ההשלמות") שבו נאמר כך:

"בקשתכם לקבל רישיון / חידוש רישיון לשנה"ל תש"פ נקלטה בהצלחה במערכת.
מבדיקת המסמכים עולה כי חלק מהמסמכים שנסקרו אינם תקינים / חסרים

מסמכי בקשה

בקשה חתומה	טופס בקשה חתומה אינו תקין מאחר וחסרים מספרי גוש וחלקה
תשריטים מבני בית – הספר וחצרותיו	יש להמציא תשריטים חדשים בהם ניתן לזהות את הכיתה עבורה מוגשת הבקשה. לפי התשריטים שהוגשו שתי הכיתות מאוד קטנות ואינן יכולות לשמש כגני ילדים
בקשה להקצאת מבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשם טאבו	יש להמציא אישור שהמשכיר הינו בעלים של המבנה

את המסמכים החסרים ו/או לא תקינים יש להגיש תוך 7 ימים ממועד שליחת המכתב, אחרת בקשתכם תידחה על הסף.

בהמשך לאמור, העוררת השלימה טופס בקשה תקין וכן צירפה תשריטים תקינים.

באשר לחוזה השכירות – העוררת הגישה ביום 4/6/2019 מסמך נוסף, שלטענת המשיב גם בו לא הוצג ולא הוכח קשר בין המשכיר, מר אימן בירד, ת"ז 080612033 ובין הבעלים של המבנה.

משכך, חתם המנכ"ל על ההחלטה לדחות את בקשת העוררת לרישיון - וזו ההחלטה נושא הערר שבפנינו.

החלטת המנכ"ל

במכתבו של המנכ"ל מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לקבל רישיון למוסד החינוכי נושא הערר, בלשון זו:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפתיחת גן חדש שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרדי, החלטתי לדחות את בקשתכם שבנדון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 מהטעמים הבאים:
הסכם השכירות שנחתם אינו עם הבעלים של המבנה ולא הוכח במסמך שהוצג כל קשר בין המשכיר לבעל המבנה.
לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תש"פ".

כנגד החלטה זו הגישה העוררת את הערר שבפנינו.

נהלי הרישוי - נוהל רישוי ונוהל הכרה

ביום ט' טבת תשע"ט (17.12.18) פרסם המשיב גרסה עדכנית של נהלי הרישוי ובהם הנוהל הרלוונטי לענייננו, שכותרתו "נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), וענייננו הנחיות ספציפיות להליכי הרישוי לקראת שנת הלימודים תש"ף.

סעיף 6(ג) לנוהל הרישוי מונה את רשימת המסמכים שיש לסרוק למחשב כחלק מהבקשה לקבל רישיון.

סעיף 6(ד) לנוהל הרישוי קובע מפורשות כי בקשה שתוגש ללא אחד מהמסמכים המפורטים לעיל (למעט המסמכים הפדגוגיים) תידחה על הסף.

סעיף 8(א) לנוהל הרישוי, שעניינו הטיפול הראשוני בבקשות לרישיון ולהכרה, מוסיף וקובע כי אם אחד או יותר ממסמכי הסף יימצא כלא תקין – הבקשה תידחה על הסף.

טענות הצדדים

טענות העוררת

לטענת העוררת היא שכרה את המבנה שבו אמור לפעול גן הילדים מבעל הנכס.

העוררת צירפה לערר מסמך שהוא לטענתה הסכם רכישה של המבנה על ידי מר ביוד איימן ת"ז 080672033 ואת הסכם השכירות, שבו שוכרת העוררת את המבנה.

לטענת העוררת לאור הצגת הסכם הרכישה העילה שבשלה נדחתה בקשתה לרישיון אינה יכולה לעמוד.

בשל נימוקים אלו, מבקשת העוררת כי וועדת הערר תורה למשיב להעניק לה רישיון.

טענות המשיב

לטענת המשיב יש לדחות את הערר, שכן העוררת הגישה בקשה לרישיון החסרה את מלוא מסמכי הסף הדרושים, אשר אי הגשתם מהווה עילה לדחיית הבקשה לרישיון. החלטת המנכ"ל ראויה, סבירה וניתנה בהתאם לחוק ולנהלי המשיב.

לטענת המשיב על פי נהלי הרישוי כאשר מדובר במבנה שאינו בבעלות מבקש הרישיון ואינו בבעלות הרשות המקומית, יש לסרוק למערכת הממוחשבת חוזה שכירות, בתוקף לפחות לכל שנת הלימודים הרלוונטית, בין מגיש הבקשה ובין בעל הנכס. הסכם זה צריך לפרט את הגוש והחלקה של המבנה ואת כתובתו.

בעניינה של העוררת לא הוכח כי המשכיר, כפי שמופיע בהסכם השכירות שצורף, הוא אכן בעל הנכס במבנה. בחוזה השכירות שהוגש המשכיר הוא מר אימן ביוד, אלא שבמסמכים שהגישה העוררת בבקשה לרישיון לא הוצג קשר בין המשכיר שבהסכם השכירות – מר אימן ביוד - ובין בעל הנכס.

באשר למסמכים שצורפו לערר: המשיב מתנגד להשלמת מסמכים במסגרת הערר, ומדגיש כי קבלת המסמכים באיחור פוגעת בעיקרון השוויון וביכולתו של המשיב לבחון בקשות ולקבל החלטות במועד, בפרט כאשר לא קיימת הצדקה להגשת המסמכים באיחור. המשיב מדגיש את החשיבות בהמצאת מסמכי סף במועד הגשת הבקשה לרישיון, על מנת שהבקשה לרישיון תונח בפני הגורמים האמונים על פתיחת השנה כסדרה. המשיב מציין כי אין טעם לבדוק בקשה שחסרים בה מסמכי סף, וכי קבלת מסמכים במועד מאוחר יותר מרוקנת מתוכן את נוהל הרישוי. הגשת המסמכים טיפין טיפין גורמת לבזבוז זמן ומשאבים ומקשה על עבודת המשיב ויישום הוראות חוק הפיקוח, וגורמת לחוסר וודאות במערכת החינוך כולה. קבלת בקשה ללא מסמכי סף אף פוגעת בעיקרון השוויון והיא מלמדת כי אין לגוף מבקש הרישיון את מידת הרצינות והאחריות הדרושה לניהול מוסד חינוכי.

לעוררת ניתנה הזדמנות, לפני משורת הדין, להשלים את המסמכים והיה עליה לפעול במסגרת זו בלבד.

לגופם של המסמכים שצורפו לערר: לטענת המשיב גם במסמכים שצורפו לערר לא הוצג קשר בין המשכיר ובין בעל הנכס. מהמסמך שצורף לערר עולה כי נחתם הסכם בין גב' ראשד חליל ובין מספר אנשים, דבר שמצביע (לכאורה) את העברת הבעלות בנכס. אכן, בין כלל הרוכשים שהבעלות בנכס עבר אליהם יש גם אדם בשם אימן ביוד, נושא תעודת זהות מספר 2767530. ואכן, גם המשכיר שמו אימן ביוד, אלא שמספר תעודת הזהות של מר אימן ביוד שבחווה השכירות היא 080672033. מכל מקום, גם אם מדובר באותו אדון ביוד, הרי שגם לפי המסמכים שהוצגו הוא רק אחד מבעלי הנכס, ואין כל עדות לכך שהוא מוסמך להשכיר את הנכס בשם כלל הבעלים בנכס.

בנסיבות אלו דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לרישיון. לטענת המשיב, החלטת המנכ"ל לדחות את בקשת העוררת בשל אי הגשת מלוא מסמכי הסף ראויה וסבירה וניתנה בהתאם לחוק ולנהלי המשיב.

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

דין והכרעה

ועדת הערר ובתי המשפט עמדו לא אחת על החשיבות שבעמידה במועדים ובתנאים שבנהלים (ראו, בין השאר, ערר 18/2018 עטרת רחמים בת ים נ' משרד החינוך, ערר 29/19 מוסדות אור מאיר נ' משרד החינוך).

העמידה בתנאי הסף שנוגעים להגשת הבקשה חשובה ומהותית. משרד החינוך נדרש לעמוד בלוחות זמנים, ולתת במועד את התשובות לבקשות המוגשות לו, כמתחייב בחוק וכמתחייב גם כדי לאפשר את פתיחת שנת הלימודים כסדרה. אם יידרש המשיב לקבל בקשות ללא מסמכי הסף הנדרשים, אם יידרש המשיב לקבל בקשות המוגשות באיחור ללא הצדקה, אם יידרש המשיב לקבל את המסמכים טיפין-טיפין, לאחר המועד ולאחר הגשת הבקשה המקורית, ואף כנספחים לכתב ערר – לא יוכל המשרד לעמוד בחובה זו.

בשנת לימודים זו, החל המשיב במדיניות לפיו הוא מאפשר, במקרים המתאימים, למגישי בקשה להשלים, לפני משורת הדין, מסמכים חסרים. כך נעשה בעניינה של העוררת.

ביום 30/5/2019 פנה המשיב לעוררת במכתב שבו העוררת נדרשה להשלים בתוך שבועה ימים את הבקשה שבה לא נרשמו מספרי הגוש והחלקה, לצרף תשריטים חדשים שבהם ניתן יהיה לזהות את הכיתה עבודה מוגשת הבקשה וכן להמציא אישור שהמשכיר החתום על הסכם השכירות הוא הבעלים של הנכס.

העוררת השלימה טופס בקשה תקין וכן צירפה תשריטים תקינים.

באשר לחווה השכירות – העוררת הגישה ביום 4/6/2019 מסמך נוסף, שלטענת המשיב גם בו לא הוצג ולא הוכח קשר בין המשכיר, מר אימן ביוד, ת"ז 080612033 ובין הבעלים של המבנה.

משכך, חתם המנכ"ל על ההחלטה לדחות את בקשת העוררת לרישיון.

במסגרת הערר הגישה העוררת מסמך נוסף שלטענתה הוא הסכם המכר למשכיר החתום על הסכם השכירות. המשיב התנגד להשלמת המסמך במסגרת הערר, אולם ממילא במהלך הדיון שהתקיים בערר התברר כי גם במסמכים שצורפו לערר (חלקם בערבית) אין כדי להוכיח את הקשר בין המשכיר ובין הבעלים. ב"כ המשיב טענה בעניין זה כך:

"במסמך שצורף לערר עולה כי נחתם הסכם בין הגב' ראשיד חליל לבין מספר אנשים. אגב, ניתן להגיד שאם יש מספר בעלים היום על המבנה, אז ההסכם היה צריך להיחתם עם כל הבעלים, או להראות הסכמה לפחות של יתר הבעלים, לא הוצג לנו דבר כזה ובנוסף, מרין מנביות, שמוזכר באותו הסכם שצורף לערר, הוא בעל מספר תעודת זהות 2767530, כאשר המשכיר בחוזה שצורף לבקשה לרישיון הוא בעל אותו שם אמנם אבל עם תעודת זהות אחרת, 080672033. ולא הוצג לנו שום הסבר לדבר הזה. אני אגיד שגם לו היה מוצג הסבר וגם אם הקושי הזה היה מיושב, ערר זה לא המועד לעשות את זה...".

(ראו עמ' 4 לפרוטוקול הדיון).

לעוררת ניתנה הזדמנות להשלים את המסמך החסר, ובשל כך אין לקבל את טענת העוררת בדיון או לאחריה כי בקשתה נדחתה על הסף ללא הזדמנות להשלים את מסמכיה. לכך מצטרפת העובדה כי גם במסגרת הערר לא המציאה העוררת מסמך המלמד כי מי שחתום על הסכם השכירות הוא הבעלים בנכס.

באשר למסמכים שצורפו לערר העיד בפנינו מנהל אגף הרישוי, מר פארס טוויל, כך:

"עו"ד אייל ברזני:

אבל הוא הביא לכם חוזה שכירות.

פארס טוויל:

לא הביא כלום. אין קשר בין בעל המבנה לבין מה שהמציאו לנו פה. אני קורא ערבית וקראתי אותו לא פעם אחת ואין שום קשר בין האנשים."

המצהיר מטעם העוררת נחקר במהלך הדיון באשר לבעליו של הנכס והצהיר כי:

"סובחי ביוד:

אני באתי להשכיר את המבנה ואני מכיר את בעל המבנה מהילדות ואנחנו, זה בית שלו.

עו"ד נעמי יולס:

מי זה בעל המבנה?

סובחי ביוד:

ביוד איימן, אחד מהבעלים זה.

עו"ד נעמי יולס:

מה מספר תעודת הזהות שלו?

עו"ד אייל ברזני:

בבקשה.

סובחי ביוד:

...27675305."

כאמור, על חוזה השכירות חתום אדם בשם זהה, אולם הוא בעל תעודת זהות אחרת, כאמור בחוזה השכירות.

במהלך הדיון טען נציג העוררת כי הסכם השכירות שהוגש במסגרת הבקשה הוא תרגום של חוזה השכירות המקורי וייתכן ונפלה טעות במספר תעודת הזהות, אולם הוא לא המציא את חוזה השכירות המקורי הנטען בערבית שיעיד על כך.

במסגרת הדיון בערר התברר גם כי בתגובה להשלמת המסמכים שדרש המשיב, הגישה העוררת אימות חתימה נוטריוני שכלל אינו קשור למשפחת ביוד.

עוד התברר במהלך הדיון כי נציג העוררת, מר סוכחי ביוד, הוא בן משפחה של המשכיר הנטען. לפיכך ניסתה הוועדה לאפשר לב"כ העוררת, עו"ד ברזאני, לזהות את מי שנטען שהם בעלי הנכס בפניו, ולהגיש הודעה מסודרת בתוך 24 שעות בעניין זה. לקראת סוף הדיון ויתר ב"כ העוררת על הזדמנות זו, וטען כי הקשר בין המשכיר ובעל הבניין הוכח:

"עו"ד אייל ברזני:

לא מבקשים זמן נוסף, אתם רוצים לאמת שביוד סוכחי הוא בעל המבנה. הבאנו לכם."

לאחר הדיון בערר הגישה העוררת "בקשה לדיון חוזר" בה היא טענה כי בדיון שהתקיים בערר ביום 8/8/2019 המשיב טען לראשונה כי הבקשה הוגשה ללא מלוא מסמכי הסף. בהחלטת יו"ר הוועדה מיום 18/8/2019 נכתב כי הבקשה משובשת ביותר ולמעשה בלתי קריאה, בלתי מובנת, אינה נושאת תאריך ואינה חתומה. משכך, קבע יו"ר הוועדה כי לא ניתן להתייחס לבקשה זו.

ביום 2/9/2019 ניתנה החלטה נוספת על ידי יו"ר הוועדה בה ציין כי בעקבות ההחלטה מיום 18/8/2019 אם מי מהצדדים מבקש למסור הודעה או בקשה לעניין ערר זה עליו לעשות כן עד ליום 5/9/2019 בשעה 14:00.

ביום 11/9/2019 נשלח דואר-אלקטרוני מאת אבו אלאעור איאד למרכזת הוועדה שנוסחו כלהלן:

"לאחר קבלתי את המייל שלך על המסמכים הנוספים הלא ברורים שקיבלת מ-עו"ד איאל ברזני (כך במקור), אני מצרף אותם שוב.

המסמכים המצורפים שייכים לגן ילדים אטפאלונא סמל מוסד
757153

תודה מראש על טיפולך המסור,

בכבוד רב,

אבו אלאעור איאד

זיתאוי ושות' משרד רואי חשבון"

דואר-אלקטרוני זה לא כלל בקשה או הודעה כלשהי, וצורפו אליו מסמכים שונים, ובהם מסמכים שצורפו לערר ולתגובת המשיב לערר. משכך, אין מקום להתייחס להודעת דואר-אלקטרוני זו שנשלחה בחריגה מן המועד שנקבע בהחלטת יו"ר הוועדה, לא נתבקש בה דבר, והמסמכים שצורפו אליה הונחו בפנינו עוד קודם לכן.

נראה כי העוררת סבורה כי יש לה אפשרות "מתגלגלת" להשלים מסמכים בכל מועד שתמצא לנכון. אין זה מתפקידו של המשיב לערוך עבודת חקר אודות הקשר בין המשכיר ובין הבעלים, ואף במהלך הדיון שהתקיים בפני ועדה זו העוררת לא הרימה את הנטל להראות כי המשכיר של הנכס הוא אכן בעליו. הבקשה לקיים דיון נוסף בערר הוגשה באופן משובש, וממילא, גם לאחר פענוח האמור בבקשה, העוררת חזרה על טענותיה בערר ובמהלך

הדיון בערר. גם הדואר-אלקטרוני שנשלח למרכזת הוועדה כהודעה אליה צורפו קבצי מסמכים, מבלי שנתבקש בה דבר, היא תמוהה ואינה מתיישבת עם סדרי הדיון במסגרת הדיון בפני וועדה זו.

מכל מקום, האחריות להשלים את המסמכים על פי דרישת המשיב נמצאת כל-כולה על כתפי העוררת.

בנסיבות מקרה זה אין עילה לחייב את המשיב לבדוק מסמכים נוספים שילמדו על הזיקה בין משכיר הנכס ובעל הנכס.

ועדת הערר ובתי המשפט עמדו על מספר נימוקים להליך הדחייה על הסף:

1. הצורך של משרד החינוך לבחון מספר גדול מאוד של בקשות בזמן נתון, על מנת לאפשר את פתיחת שנת הלימודים כסדרה.
2. החובה לנהוג שוויון בכל המבקשים, מבלי להפלות לטובה גורם אחד שלא הגיש את בקשתו כנדרש למול יתר המבקשים שנדרשו לעשות כן.
3. החשש שמא הגשת בקשה באופן חסר מלמדת על חוסר רצינות, על היעדר היערכות מתאימה או על כך שהמבקשת אינה מבינה את גודל המשימה שבניהול מוסד חינוך ברישיון.
4. קבלת מסמכי סף באיחור אף עשויה לתמרץ הגשת בקשות באופן חסר ולקוי, מתוך מחשבה ותקווה שניתן יהיה לתקן את החסר בהמשך, ואף במסגרת ערר. תמריץ זה יחריף את הקושי של המשרד לעמוד בחובתו להליך רישוי יעיל ואפקטיבי, מה שיחמיר את המצב ביחס לשלושת השיקולים שנזכרו לעיל.

שקלנו את טענת העוררת, באמצעות ב"כ בדיון, עו"ד ברזאני, כי דרישת המשיב להצביע על הקשר בין המשכיר והבעלים של המבנה אינה חלק מדרישות הסף. יחד עם זאת, אנו סבורים כי המשיב רשאי ואף מחויב, במסגרת בירור הבקשה לרישיון, לדרוש ממבקשת הרישיון הבהרות ובקשות נוספות, כפי שאכן נעשה. משהתברר כי גם במועד הדיון, שהתקיים בחודש אוגוסט 2019, לא הוכח כל קשר בין המשכיר ובין בעל הנכס, אין עילה כי נורה למשיב להימנע מבירור עניין זה במסגרת בקשה זו לרישיון.

משכך, איננו מוצאים עילה להתערבות בהחלטת המנכ"ל. החלטת המנכ"ל לדחות את הבקשה לרישיון היא סבירה, ולא נפל בה פגם.

לאור כל זאת החלטנו לדחות את הערר.

תאריך: ג' סיון תש"ף, 26 מאי 2020.


ציפי גולן
חברת הוועדה


יואל בריס, עו"ד
יו"ר הוועדה


דוד הרשקוביץ, עו"ד
חבר הוועדה