

העוררת: **עמותת יסמין (ע"ר 072-661-580)**
ע"י ב"כ עוה"ד רז, מורג, טישלר ואח'
מרחוב החשמונאים 15, מודיעין
טל': 08-8539020; פקסימיליה: 08-8539030

- נגד -

המשיב: **מדינת ישראל – משרד החינוך**
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים
טלפון: 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

עמותת יסמין (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד שתי החלטות של המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום כ"ח תמוז תשע"ט (31/7/2019) שעניינן בגן ילדים חדש סמל מוסד 758763 ובבית ספר חדש סמל מוסד 758326.

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב, ואת המסמכים שצורפו להם, ולאחר ששמענו את טענות הצדדים בשני דיונים שהתקיימו, ביום ט"ז חשוון תש"ף (14/10/2019) וביום כ"ו חשוון תש"ף (24/11/2019), וקראנו את סיכומי הצדדים שהוגשו לאחר הדיונים הנזכרים, **החלטנו לדחות את הערר.**

העוררת היא עמותה שנוסדה במטרה להקים מוסדות חינוך אנתרופוסופיים בבנימינה ולהפעילם. בשעת תשע"ט העוררת הגישה בקשות לרישיון ולטענתה היא מחקה את בקשותיה בשל בעיות טכניות שנגעו, כפי הנראה, לנכס שבה ביקשה לפעול. משכך, העוררת לא הפעילה, לדבריה, גן ילדים או בית ספר בשנת הלימודים תשע"ט, כי אם מסגרת לא פורמאלית המקיימת חוגים, הפעלות והרצאות באופן לא שיטתי וברוח האנתרופוסופיה - למשפחות באזור וילדים בגילאים שונים ולהוריהם. פעילות זו כוונה הן לילדים שלומדים במסגרות אחרות והן לילדים שלומדים במסגרת ביתית.

לטענת המשיב במהלך שנת הלימודים תשע"ט נודע למחוז חיפה כי פועלים בבנימינה גן ילדים ובת ספר ללא רישיון וביום 13/5/2019 נערך ביקור במקום ונמצא כי פועלים בו גן ילדים ובית ספר ללא רישיון. בעניין זה נפרט בהמשך הדברים, שכן נושא זה הוא אחד הנושאים שבלב הדיון שבפנינו.

ביום 30/3/2019 הגישה העוררת שתי בקשות לקבל רישיון - לגן ילדים חדש ולבית ספר חדש - עבור שנת הלימודים תש"ף.

החלטות המנכ"ל

בהחלטותיו, **דחה** המנכ"ל, מכוח הסמכות שבסעיף 4 לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשות העוררת לקבל רישיון לפתוח גן ילדים חדש בשנת הלימודים תש"ף.

גן הילדים – סמל מוסד 758763

"החלטתי לדחות את בקשתכם למתן רישיון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט – 1969 מהטעמים הבאים:
1. המוסד פעל בשנה"ל תשע"ט ללא רישיון ומבלי שהוגשה בקשה לקבל רישיון.
2. תעודת ההסמכה של הגננת אינה תקינה – הוגשה תעודת הסמכה של גננת שאינה תואמת לפירוט אנשי החינוך שצויינו בטופס הבקשה לקבלת רישיון.
לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר את פתיחת המוסד לשנה"ל תש"ף."

בית הספר – סמל מוסד 758326

"החלטתי לדחות את בקשתכם למתן רישיון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט – 1969 מהטעמים הבאים:
1. המוסד פעל בשנה"ל התשע"ט ללא רישיון ומבלי שהוגשה בקשה לקבל רישיון.
2. לא הוגשה בקשה להכרה.
3. שם המנהל הרשום בתעודת הסמכה אינו תואם לשם המנהל הרשום בפרטי הבקשה.
לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר את פתיחת המוסד לשנה"ל תש"ף."

כנגד החלטות אלו הוגש הערר שבפנינו.

מסמכים שהוגשו במהלך הדיון בערר

- ערר מיום 26/8/2019.
- תגובה מטעם המשיב לערר מיום 16/9/2019.
- בקשת העוררת לקיום דיון דחוף בערר ולחילופין להעניק לה רישיון זמני עד להחלטה בערר מיום 29/8/2019.
- בקשת העוררת מיום 29/8/2019 לגילוי מסמך ספציפי שבה ביקשה העוררת להורות למשיב לגלות את חוות דעת הפקח מר צחי מור מיום 13/5/2019 על בסיסה הוחלט לדחות את בקשותיה.
- החלטת יו"ד הוועדה מיום 5/9/2019 לפיה בקשות העוררת מיום 29/8/2019 תועברנה לתגובת המשיב בתוך שבוע.
- תגובת המשיב לבקשת העוררת לגילוי מסמך מיום 12/9/2019 אליו צורפו דו"חות הביקור בבית הספר ובגן הילדים מיום 12/9/2019.
- תגובת המשיב לבקשת העוררת לקיום דיון דחוף בערר ולחילופין למתן רישיון זמני עד להחלטה בערר מיום 12/9/2019.

- בקשת המשיב מיום 11/9/2019 ליתן החלטה להורות לעוררת כיצד השיגה מסמך המוצג במסגרת הערר, ובו תכתובת בין ב"כ המשיב למנהל אגף הרישוי שלטענת המשיב לא הועלה למערכת הרישוי. החלטת יו"ר הוועדה כי העוררת תגיש תגובה לבקשת המשיב בתוך 10 ימים.
- תגובת העוררת לבקשת המשיב בעניין התכתובת בין ב"כ המשיב ומנהל אגף הרישוי מיום 2/10/2019.
- בקשת העוררת מיום 4/11/2019 להזמנת העד מר צחי מור, החוקר שביצע את הביקורת במוסדות העוררת. ביום 6/11/2019 החליט יו"ר הוועדה כי אם קיימת מניעה או התנגדות לזימון העד ימסור המשיב את נימוקיו עד למחרת – 7/11/2019.
- תגובת המשיב לבקשה לזימון עד שבה צוין כי מר צחי מור אינו עובד משרד החינוך אלא מועסק בחברת ניר ביטחון, זכייין מטעם המשיב. מאחר ובמועד הקבוע לדיון קבועה למר מור עבודה מטעם חברת ניר ביטחון ולנוכח המועד המאוחר שבו הוגשה הבקשה ביקשה ב"כ המשיב לדחות את בקשת העוררת.
- פרוטוקול דיון בערר מיום 10/11/2019.
- רשימת עררים אשר נדחו על ידי ועדת הערר שהוגשה על ידי המשיב ביום 20/11/2019, לבקשת ב"כ העוררת בדיון שהתקיים ביום 10/11/2019.
- בקשת העוררת מיום 21/11/2019 להורות למשיב להמציא מסמכים הנלווים לדו"ח הביקור מיום 26/9/2019 שהוגש לוועדה ללא מסמכים נלווים וכן את ההחלטות בששת העררים שהוזכרו על ידי ב"כ המשיב בדיון (ברשימת העררים נזכרו רק שלושה עררים). ביום 21/11/2019 החליט יו"ר הוועדה כי הצדדים יטענו בעניין בקשה זו בדיון שנקבע בערר.
- תגובת המשיב מיום 21/11/2019 לבקשה להמצאת מסמכים.
- בקשה דחופה מטעם המשיב לסילוק הערר על הסף מן הטעם שהעוררת ממשיכה להפעיל את מוסדות החינוך ללא רישיון ופועלת לסיכול ביקורת של עובדי משרד החינוך במוסדותיה מיום 21/11/2019.
- פרוטוקול דיון בערר מיום 24/11/2019 במסגרתו העיד מר צחי מור, שערך מטעם המשיב ביקור בנכס.
- סיכומים מטעם הצדדים, מסוף חודש דצמבר 2019.

תמצית טענות הצדדים

טענות העוררת

- ביום 3/6/2019 קיבלה העוררת מכתב התראה / שימוע לפני אי מתן רישיון לגן הילדים. במכתב זה נאמר כי המשיב שוקל שלא להעניק לעוררת רישיון לשנת הלימודים תש"ף בשל כך שבשנת הלימודים הקודמת (תשע"ט), היא הפעילה במקום מוסד חינוך ללא רישיון בניגוד לחוק הפיקוח. ביחס לבית הספר לא נשלחה התראה דומה. למכתב לא צורף דו"ח או כל ראיה המבססת את טענת המשיב. דו"ח זה הוצג לעוררת לראשונה כנספח לתשובת המשיב לערר.
- ביום 10/6/2019 הגיבה העוררת למכתב ההתראה וטענה כי המוסד לא פעל בשנת הלימודים תשע"ט. העוררת הוסיפה כי החברים בעמותה הם אנשים ישרים והגונים המבקשים חינוך אנתרופוסופי לילדיהם.

- ביום 30/7/2019 מנהל המחוז, שלדברי העוררת גילה עניין עד לאותו מועד בקיום מסגרת אנתרופוסופית, החליט להפסיק את תמיכתו במסגרת החינוכית מן הטעם שלא ניתן להתארגן כיום לפתיחתה ומן הטעם שהבקשות בקשר אליה הוגשו באיחור. לטענת העוררת טענה זו אינה נכונה שכן עוד קודם לכן, ובמועדים להגשת בקשת לרישיון, הגישה העוררת את המסמכים הנדרשים לפתיחת מוסדות החינוך.
- באותו יום שלחה עו"ד יערה יפרח מהלשכה המשפטית במשיב דואר אלקטרוני למנהל אגף הרישוי שבו כתבה "בהמשך לשיחתנו אנא הוציאו את הדחיות. פעלו ללא רישיון. תחפשו מספרי תלמידים: תעודות הסמכה של מורים. סמלים 758763, 758326". במהלך הדיון, ובהמשך לדרישה של עו"ד יפרח לברר הכיצד הגיע מכתב פנימי זה לידי העוררת, הסבירה ב"כ העוררת כי ככל הנראה לזמן מה ניתן היה לצפות במכתב הפנימי במערכת הרישוי של המשיב.
- למחרת היום חתם המנכ"ל על שני מכתבי הדחייה של בקשות העוררת.
- לטענת העוררת התנהלותה לאורך כל הדרך הייתה תקינה, מסודרת ושקופה, היא הגישה את בקשה במועד והתייחסה למכתבי תיקון הליקויים שנשלחו אליה.
- לטענת העוררת, בניגוד לפעולתה ההגונה של העוררת, המשיב פעל לאורך כל הדרך בחוסר הגינות: לא ניתב את הבקשה לרישיון ללשכת הבריאות על אף שאין למשיב שיקול-דעת בעניין זה, חוות-דעת של מרכז הבטיחות ניתנה רק לאחר החלטת הדחייה מבלי שניתנה לעוררת הזדמנות להתייחס אליה, מכתב ההתראה בשל הפעלת מוסד חינוך ללא רישיון נשלח רק ביחס לגן ולא ביחס לבית הספר, זאת בניגוד לנהלי המשיב ולהוראותיו של עו"ד רוז נזרי מלשכת היועץ המשפטי לממשלה, ואף על פי כן החלטת המנכ"ל פוסלת את שני המוסדות מטעם זה, והמשיב התעלם מההתייחסות העוררת בתגובה למכתב השימוע שנערך ביחס לגן, ולא נתן מענה למכתב התגובה של העוררת.
- המשיב פעל ב"עודף מוטיבציה" כדי להוכיח שמוסדות העוררת פעלו ללא רישיון, גם לאחר החלטות הדחייה, ושלה חוקרים לאתר ראיות להפעלת המוסדות ואף משלא איתר כל ראיה לכך המשיך לטעון כי העוררת מפעילה במקום מוסדות חינוך ללא רישיון.

באשר לטענה כי העוררת הפעילה מוסדות ללא רישיון בשנת-הלימודים תשע"ט:

- לטענת העוררת מדובר בטענה שגויה לחלוטין והיא לא הפעילה במהלך שנת הלימודים תשע"ט כל מוסד חינוכי או מסגרת המצריכים רישיון על פי הוראות חוק הפיקוח. העוררת פתחה מתחם חוגים ופעילויות בלתי פורמאליות ברוח האנתרופוסופיה כדי לבנות קהילה של משפחות הדוגלות בחינוך אנתרופוסופי ולתמוך בה, ובכדי לממן את הוצאות הקמת המוסד החינוכי.
- טענת המשיב בעניין זה נשענת על דו"ח ביקורת מיום 14/5/2019 שנערך על ידי מר צחי מור, שלא הומצא לעוררת בשלב שבו התבקשה להגיב להאשמה כי היא הפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון, אלא רק במסגרת הדיון בערר, ובכך נפגעה זכות הטיעון שלה.
- במהלך הביקור של הפקח מיום 14/5/2019 התקיים חוג חלילית שבו השתתפו 8 ילדים. הוסבר לפקח כי מדובר בפעילות חברתית בהנחיית מדריכים מתחלפים. לדברי העוררת, הפקח לא שאל לשמות התלמידים ולא שוחח איתם. לטענת העוררת במקום אין נוכחות קבועה של הילדים והוריהם, אין מערכת שעות

- קבועה. ההגעה למקום היא בתיאום בקבוצת ווטסאפ שבה נשלחים עדכונים על חוגים, הרצאות, מפגשים ופעילויות דומות, שמתקיימים בכל שעות היממה, כאמור, שלא על פי מערכת קבועה.
- הפקח קיבל, על פי בקשתו, רשימה של שמות הילדים שהוריהם חברים בקבוצת הווטסאפ והם לקוחות המתחם. לעוררת ידוע שחלק מהילדים מתחנכים בחינוך ביתי וחלק במסגרות פורמאליות אולם לא ידוע לעוררת המצב המשפטי של כל אחד מהלקוחות.
 - זמן קצר לאחר הביקור נשלחו לכלל ההורים שילדיהם מתחנכים בחינוך ביתי הכלולים ברשימת הווטסאפ מכתבי התראה לפני ביטול האישור לחינוך ביתי. בעקבות מכתבי התגובה של ההורים בוטלה ההתראה והפטור נותר על כנו. לטענת העוררת האישורים נשארו על כנם לאחר שנימוקיהם של ההורים נמצאו צודקים ומאומתים על ידי מנהל מחוז חיפה. משמע, לטענת העוררת, מנהל מחוז חיפה קיבל את העמדה כי במקום לא פעל מוסד חינוכי, לפחות בכל הנוגע להשלכות האמור באשר לילדים שלומדים בחינוך ביתי.
 - אף שמנהל מחוז חיפה התרשם מאמיתות ההסבר של ההורים, קיבל את הטענה שלא מתקיימים במתחם לימודים שיטתיים ואישר את המשך הפטור מחינוך חובה, כאמור, החליט המשיב לדחות את בקשות הרישוי של העוררת על יסוד אותה טענה שגויה.
 - העוררת מפנה לכך שעל פי הדו"ח עצמו המוסד פתוח בימים לא קבועים, באופן המוכיח כי לא מתקיים במקום לימוד שיטתי קבוע. לטענתה, אין מערכת שעות קבועה ושעות הפעילות נקבעו על ידי ההורים. בנוסף, המבוגרים במקום אינם אנשי צוות כי אם מדריכים והורים המשגיחים על הילדים והפקח אישר כי הורים נכנסים ויוצאים מהמתחם באופן תדיר.
 - העוררת מפנה לכך שהפקח ציין בחקירתו כי הוא לא ספר את התלמידים ואף לא ראה אותם וכי מספר התלמידים שצוין בדו"ח נמסר לו על ידי אחד ההורים שנכח במקום. הוא עצמו ראה קצת יותר מארבעה ילדים משחקים בחצר, והוא לא ידע כי את המקום פוקדים גם ילדים מתחת לגיל חינוך חובה. בחקירתו הוא אישר שיכול להיות שבזמן הביקור נערך במקום חוג חלילית. הפקח לא ציין בדו"ח ולא העיד כי ראה אינדיקציה ללימודים כגון מערכת שעות, תוצרי למידה, תיקי תלמיד, מחברות, לוחות וכדומה.
 - בחקירתו של הפקח הוא אישר כי בביקור לא נכחו במקום ילדים בגיל גן ולפיכך לא יכל להתרשם כי במקום פועל גן.
 - הפקח העיד כי הוא העביר את רשימת התלמידים למנהליו, מבלי שהסביר כי מדובר ברשימת לקוחות של העוררת, ומבלי שידע מי מהרשימה נכח במקום במועד הביקור. לפיכך התייחסות המשיב לרשימת הלקוחות כרשימת תלמידים הפוקדים את המתחם תדיר, מידי יום, שגויה.
 - הפקח העיד כי הוא פעל על בסיס הנחת המוצא שבמקום פועל מוסד חינוכי וכי קיבל מידע שהעוררת פועלת במקום ללא רישיון. מכאן מסיקה העוררת כי הפקח פעל על בסיס הנחת מוצא זו וחיפש ממצאים המצדיקים אותה.
 - הפקח אישר בחקירתו כי הוא אינו יודע מה מוגדר כמוסד חינוכי ומהן דרישות הרישוי, עובדה המעלה תהייה באשר ליכולתו לבחון האם פועל במקום מוסד חינוכי.

- לאור כל אלו טוענת העוררת כי הדו"ח עליו מתבסס המשיב ועדותו של הפקח אינם מהווים ראיה להפעלת מוסדות חינוך על ידי העוררת, אלא מאמתים את טענתה לקיומו של מרכז חוגים ופעילויות בלתי פורמאליות במקום.
- לטענת העוררת המשיב קיבל החלטה בהעדר ביסוס עובדתי כנדרש מרשות מינהלית, באופן שפגע בזכותה של העוררת ובזכותם של ההורים.
- העוררת מוסיפה כי גם אם בתשע"ט היה פועל במקום מוסד חינוכי שבו לומדים באופן שיטתי מעל 11 ילדים המשיב לא רשאי לדחות את בקשותיה ביחס לשנת-הלימודים תש"ף מנימוק זה, מאחר ומדובר בשלילה של זכות שהוקנתה בחוק והחוק קבע כי היא תישלל רק במקרה של הרשעה בעבירה שיש עימה קלון. לעניין זה השלימה העוררת, במסגרת הסיכומים, כי גם אם נקבל את העמדה כפי שגובשה לאחר ההתייעצות של משרד החינוך עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, רוז נורי, המאשרת את הסעיף בנוהל שמאפשר דחיית בקשה על הסף בשל פעילות ללא רישיון, הרי שהמשיב לא עמד בהנחיה זו עצמה, שכן המשיב לא ערך שימוע לבית הספר, אלא רק לגן הילדים.

באשר לטענה כי העוררת הפעילה מוסדות חינוך ללא רישיון בשנת-הלימודים תש"ף :

- לטענת העוררת מסמכים נוספים שהגיש המשיב ביחס לשנת הלימודים תש"ף לא עמדו בפני המנכ"ל בעת שקיבל את ההחלטות נושא הערר וטענות ביחס לשנת הלימודים הנוכחים – שמתייחסות לאירועים שמאוחרים להחלטות נושא הערר - לא נכללו מטבע הדברים בהחלטות אלה.
- לטענת העוררת המשיב מתבסס על דו"ח ביקור "חלול" שמתאר ביקור שלא התקיים ביום 26/9/2019 והמשיב ביקש להרחיב חזית ולהגישו כחודשיים לאחר עריכתו, מבלי שעורך הדו"ח נחקר בפני הוועדה.
- לטענת העוררת הדו"ח שצירף המשיב לבקשה לסילוק הערר על הסף, שנערך לאחר הדיון הראשון בערר, ריק מתוכן ומשכך בפועל הוועדה לא מצאה לנכון לדון בשני דו"חות אלה. דו"ח זה צורף לטענת העוררת באופן מלאכותי לבקשה שהוגשה סמוך לפני הדיון בערר, לסלק את הערר על הסף, אף שברור שלא היה בסיס לבקשה זו.
- **באשר לדוח מיום 26/9/2019 שבו מוזכר גם ביקור במקום מיום 16/9/2019 :** ביום 16/9/2019 הגיע הפקח למוסד, הסתובב בו כרצונו ואף שוחח עם ההורים. לבקשתו נספרו הילדים במקום, ונאמר לו כי שוהים במקום באותה עת 23 ילדים. יומני כיתה לא הוצגו לו מכיוון שלא קיימים יומנים שכאלה. לבקשתו של הפקח נשלחה אליו לאחר הביקור רשימת לקוחות של העוררת לשנת תש"ף, ולרשימה נלווה הסבר לפיו מדובר ברשימת לקוחות שחלקם מתחת לגיל לימוד חובה. ספק אם רשימה זו נבדקה על ידי המשיב. בדו"ח הביקור נטען כי הרשימה שנמסרה היא חלקית אלא שבעת הביקור הפקח כלל לא בירר מה גילם של הילדים ולו היה עושה כן היה רואה שחלקם מעל גיל 6 וחלקם בגילאי שנה וחצי עד שש. מאחר ובעדותו הוא טען כי לא קיבל רשימה כזו והדואר-האלקטרוני לא עבר דרכו, לא ברור מי קבע כי הרשימה שהמציאה העוררת היא חלקית.
- לטענת העוררת כל שעלה מהביקור מיום 16/9 הוא עצם נוכחותם של 23 ילדים במתחם בפרק הזמן הקצר שבו שהה הפקח במקום, עובדה שאינה סותרת את טענת העוררת כי היא מפעילה במתחם מרכז חוגים.

- העוררת מדגישה כי ביום 26/9/2019 הפקח כלל לא נכנס למתחם שכן בדרכו הוא התבקש על ידי הממונים עליו לא לבצע את הביקורת. מכאן שהדו"ח מבוסס על ביקור אחד בלבד, אף שהוא נחזה להיות מבוסס על שני ביקורים.
- הפקח העיד בחקירתו כי לא הוא כתב את סיכום הדו"ח, אלא מעסיקו. בסיכום נכתב כי מומלץ לבצע מספר ימי תצפית. הגורם שכתב את סיכום הדו"ח לא נכח במקום ולא הגיע לחקירה בפני הוועדה.
- לאור כל האמור לא ניתן לראות בדוח מיום 26/9/2019 כראייה להפעלת מוסד חינוכי במקום בשנת הלימודים תש"ף.
- מאחר והמשיב הביין כי לא ניתן לראות בדו"חות כראייה להפעלת מוסד חינוכי בשנת הלימודים תש"ף, נשלחו עובדי המשיב לביקורת נוספת במקום ביום 20/11/2019, ערב הדיון השני בוועדה. בהמלצת באי כוח העוררת עובדי המשיב לא הוכנסו לשטח המתחם. לטענת ב"כ העוררת המשיב מבצע חקירות פליליות על ידי אנשים ללא סמכויות חקירה, ללא אוזרה של הנחקרים, ללא מתן זכויות כמתחייב על פי הדין והוא מפיק דוחות מסולפים שבהם מואשמים אזרחים שומרי חוק בעבירות פליליות.
- ביום 20/11/2019 התקיימה במקום סדנת בוץ שמנתה שתי קבוצות של 7 ילדים. הנחת המוצא של גב' מלול מטעם המשיב הייתה כי במקום פועל מוסד חינוכי כאשר מטרת ביקורה הייתה להביא אסמכתאות לכך. גב' מלול אישרה בחקירתה כי היא לא נכנסה למתחם וכי מהמקום שבו עמדה לא יכלה לראות אם מתנהל במקום מוסד חינוכי.
- לאור כל האמור טוענת העוררת כי המשיב לא הרים את הנטל להוכיח כי העוררת מפעילה בשנת-הלימודים תש"ף מוסד חינוכי ללא רישיון.

באשר לטענה כי לא הוגשה בקשה להכרה לבית הספר:

- לטענת העוררת עקב טעות הוזן למערכת הרישוי כתב התחייבות במקום בקשה להכרה. מדובר בטעות אנוש בתום לב. העוררת מילאה בקשה להכרה עבור הגן, ומדובר בטופס זהה לשני המוסדות.
- כאשר העוררת ביקרה במשרדי המשיב נושא ההכרה כלל לא עלה, כך שהעוררת סברה בטעות כי הסוגיה נפתרה.
- מדובר בתקלה טכנית, ללא משמעות חוקית או מעשית, אשר נכללה בהנמקת הסירוב רק בכדי "לעבות" את נימוקי ההחלטה והיא אינה יכולה להצדיק אי פתיחת מוסד חינוכי. מאחר וטרם נערך ביקור פדגוגי במוסד לא נגרם כל נזק או עיכוב בבדיקת הבקשה מכל שהבקשה להכרה הוגשה בד בבד עם הגשת הערר.
- העוררת מוסיפה כי שלב ההכרה הוא שלב מאוחר להליך הרישוי ולפיכך אין אזכור לעניין זה בסעיף 9 לחוק הפיקוח. באופן תיאורטי מוסד יכול לאחוז ברישיון ללא הכרה, או לפני ההכרה, ולפיכך אין מניעה לראות בטופס שהוגש במסגרת הערר כבקשת הכרה לבית הספר.
- מכל מקום, לשיטת העוררת, אין לראות בבקשה להכרה כמסמך סף לעניין הרישיון, בשל כך שמדובר בשלב אחר של ההליך, שאינו מעכב את הליך הרישוי.

באשר לטענה כי שם המנהל בתעודת ההסמכה אינו תואם את השם שהוזן בבקשה:

- מנהל בית הספר המיועד הוא מר אלון ירושלמי, העומד בכל הדרישות לניהול וניהל את בית הספר האנתרופוסופי הרשמי שקד בקרית טבעון. בנוסף מלווה את העוררת גב' פינס שצפויה להיות מנהלת על של גן הילדים.
- במסגרת בקשת הרישוי הוזן שמה של גב' פינס ותעודת ההסמכה שלה מתוך מחשבה שהיא תהיה מנהלת העל של המסגרת כולה. עם קבלת מכתב תיקון ליקויים הוזנו למערכת פרטיו של מר ירושלמי כמי שינהל את בית הספר ופרטי ההסמכה שלו. בשל אילוצים טכניים לא ניתן היה להחליף את פרטיה של גב' פינס בנספח 1 ובבקשה המקוונת עצמה במערכת הרישוי.
- בחודש אפריל 2019 עדכנה העוררת את המפקחת כי מר ירושלמי הוא מנהל בית הספר המיועד והמפקחת נפגשה עימו. בנוסף, מר ירושלמי גם נפגש עם מנהלת אגף החינוך במועצה וכל הגורמים הרלוונטיים ידעו כי הוא מיועד לנהל את בית הספר.
- העוררת מדגישה כי במסגרת מכתב תיקון הליקויים היא לא נדרשה לתקן כל מסמך הנוגע למנהל מלבד הגשת תעודת ההסמכה שלו. לפיכך יש לראות בעוררת כמי שתיקנה ליקוי זה.
- העוררת מדגישה כי על פי נהלי הרישוי אין מניעה למסור לפיקוח הודעה על שינוי במצבת עובדי ההוראה במוסד בתוך שבעה ימים ואין מדובר בחובה לתקן את מסמכי הבקשה המקורית או למסור הודעה כתובה במערכת הרישוי.

באשר לטענה כי תעודת ההסמכה של הגננת אינה תואמת לפרטי אנשי החינוך בטופס הבקשה לגן :

- טענה זו הועלתה לראשונה במכתב הסירוב, ולא עלתה בשני המכתבים לתיקון ליקויים.
- העוררת ציינה בטופס פרטי עובדי החינוך שמות של שתי גננות האוחזות בתעודת הוראה. העוררת סברה בטעות כי עליה להגיש את המסמכים של גב' שרון פינס, מנהלת העל של המסגרות, וכך היא עשתה.
- תעודת ההסמכה של הגננת גב' חנה יצחקי המוזכרת בבקשת הרישוי צורפה לערר. העוררת יכלה להגיש מסמכים אלו אילו היו מפנים את תשומת ליבה לכך.
- העוררת הציגה את שמותיהן של שלוש גננות האוחזות בתעודת מתאימות. על פי נהלי המשיב תעודות הסמכה של הגננות לא מהוות מסמכי סף שבשל חסר בהם ניתן לדחות בקשה לרישיון.

באשר לפסיקה אליה התייחס המשיב :

- לטענת העוררת הפסיקה אליה הפנתה ב"כ המשיב מתייחסת לבקשות רישוי שהוגשו ללא מסמכים מהותיים שכלל לא היו קיימים במועד ההגשה, כגון אישור יועץ בטיחות או היתר בנייה. היעדרם של מסמכים אלו מעיד על היערכות חלקית, מה שלא ניתן לטעון בעניינה של העוררת. בכל ההחלטות אליהן הפנה המשיב ניתנו לעוררות הזדמנויות רבות לתיקון הליקויים, הליקויים כללו חסרים מהותיים ותיקונם הושלם רק לאחר הגשת הערר.
- בעניינה של העוררת הליקוי היחיד שלא תוקן מתייחס לבקשת ההכרה, שכלל אינה נדרשת להליך הרישוי. תעודת הסמכה של המנהל הוגשה מיד עם קבלת מכתב תיקון הליקויים אולם המשיב לא איפשר טכנית לבצע תיקון בבקשת הרישוי בשלב זה. בעניין תעודת ההסמכה של הגננות, לא נשלחה

לעוררת מעולם התראה בעניין זה. לאור כל זאת אין לגזור מן הפסיקה אליה הפנתה ב"כ המשיב לעניינה של העוררת.

העוררת מדגישה כי מדובר במסגרת אנתרופוסופית יחידה באזור, העשויה לתת מענה לתושבי בינימינה והסביבה שחיים את חייהם על פי תפיסה זו, והיא טוענת כי יש לקבל את הערר ולהעניק לה רישיונות לגן ילדים ולבית ספר עבור שנת הלימודים תש"ף.

טענות המשיב

● לטענת המשיב החלטות המנכ"ל נכונות וניתנו כדין, הן בשל כך שהעוררת הגישה את הבקשות באופן חסר וללא מסמכי סף והן בשל כך שבית הספר וגן הילדים פעלו ללא רישיון בשנת הלימודים תשע"ט, ואף בשנת תש"ף. המשיב מציין כי לאחר שימוע שנערך לעוררת ולאחר בחינת טענותיה הוחלט לדחות את טענותיה כי היא לא הפעילה מוסד חינוכי במקום.

באשר לאי הגשת מסמכי סף :

● המשיב מציין כי וועדת הערר ובתי המשפט קבעו כי דחיית בקשה שהוגשה ללא מסמכי סף היא סבירה וראויה. אי הגשת מסמכי סף מהווה עילה עצמאית וחזקה לדחיית בקשות לרישיון. העוררת לא המציאה מסמכים המעידים על כשירות מי שצוינה כמנהלת – גב' שרון פינס. העוררת לא פעלה להשלמת המסמכים על אף שנשלחו אליה לפני משורת הדין שני מכתבים לתיקון ליקויים.

● **ביחס לגן הילדים:** העוררת לא הגישה מסמכי השכלה והסמכה של הגנות. העוררת ציינה כעובדות הוראה בגן את גב' שירי שטיפמן ימין וגב' חני יצחקי, אולם הגישה מסמכי הסמכה רק של גב' שרון פינס. החובה לצרף את מסמכי ההסמכה נקבעה מפורשות בסעיף 4.1 לנוהל הרישוי של גן ילדים חדש, שמציין כי יש להגיש מסמכי השכלה והסמכה של כל עובדי ההוראה במוסד החינוכי.

ביחס לבית הספר :

○ העוררת לא הגישה טופס בקשה להכרה, ובמקומו הגישה טופס התחייבות. גם לאחר המכתב לתיקון ליקויים שבה העוררת וצירפה את המסמך האמור.

○ העוררת ציינה במסמכיה את גב' שרון פינס כמנהלת בית הספר, אולם היא לא המציאה מסמכים הנוגעים לכשירותה לניהול בית ספר אלא מסמכי הכשרה שלה כגננת.

○ לפי סעיף 6 לנוהל הרישוי לבית ספר חדש יש להגיש תעודות הסמכה של מנהל בית הספר וכן את נספח 7 – טופס בקשה לקבלת הכרה. על פי הנהלים בקשה שתוגש ללא אחד המסמכים המפורטים, להוציא מסמכים פדגוגיים, תידחה על הסף.

● בנוסף לכל אלו העוררת לא הגישה מסמכי סף נוספים, אך השלימה את אלה לאחר מכתבי תיקון הליקויים.

● **המשיב פעל עם העוררת לפני משורת הדין, על מנת לאפשר לעוררת להגיש את מסמכי הסף החסרים :**

○ ביום 22/5/2019 נשלח לעוררת מכתב אי תקינות מסמכים שבו צוין כי לא הוגש טופס בקשה להכרה ופרטי מנהל העומד בקריטריונים של המשרד.

- העוררת לא השלימה מסמכים אלו.
 - ביום 5/6/2019 נשלח לעוררת מסמך אי תקינות מסמכים שני, לאחריו היא הגישה מסמכים של עובד הוראה בשם אלון ירושלמי, אלא שהיה עליה להגיש מסמכי הסמכה של גב' שרון פינס, שכן היא זו שרשומה במערכת כמנהלת בית הספר.
 - העוררת גם לא הסבירה כי מר ירושלמי הוא מועמד חדש לניהול. בנוסף, העוררת לא השלימה את טופס הבקשה להכרה והגישה שוב מכתב התחייבות.
 - לטענת המשיב יש לדחות את טענת העוררת כי טופס ההכרה שלא הוגש על ידה מהווה טעות טכנית חסרת משמעות. המשיב מפנה להחלטות הוועדה לפיהן גם אי הגשת מסמך עקב טעות יכולה להוביל לדחיית בקשה על הסף.
 - לטענת המשיב עניינה של העוררת אינו שונה ממקרים אחרים שהובאו בפני ועדת הערר או בפני בתי המשפט, שכן אי הגשת כל אחד ממסמכי הסף מהווה עילה לדחיית הבקשה.
 - באשר לאי הגשת מסמכי המנהל והגננות: העוררת טוענת כי היא תיקנה את הליקוי והגישה מסמכים חדשים, אולם היא לא ביקשה לתקן את הגדרתם בבקשת הרישוי.
 - המשיב מוסיף כי הגשת המסמכים טיפין טיפין גורמת לבזבז זמן ומשאבים, גורמת לחוסר וודאות במערכת החינוך כולה ואף פוגעת בעקרון השוויון.
- לאור כל האמור, ולאחר שהעוררת לא תיקנה את הליקויים אחרי שתי הזדמנויות שניתנו לה, בקשת העוררת נדחתה על הסף כדין.

הפעלת מוסדות החינוך ללא רישיון:

- בהתאם לחוק הפיקוח עצם הפעלת מוסד חינוכי ללא רישיון מהווה עילה להוציא צו לסגירתו. בנוסף, הפרה של הוראת חוק הפיקוח ומפעיל מוסד חינוך ללא רישיון היא עבירה פלילית שדינה מאסר שנה.
- סעיף 3 לנוהל הרישוי לבית ספר חדש ובנוהל הרישוי לגן ילדים חדש קובע כי בעלות שמפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון בקשותיה לרישוי יידחו אלא אם כן קיימים נימוקים מיוחדים המצדיקים שקילת הבקשות. טרם קבלת החלטה לדחות בקשה כאמור יאפשר משרד החינוך לבעלות לטעון ביחס לטענה העובדתית כי היא הפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון וביחס לקיומם של טעמים מיוחדים המצדיקים את שקילת בקשתה למרות שהפעילה מוסד שלא כדין, כאמור. תיקון הנוהל נעשה בעקבות הערות הוועדה בהחלטות שנחנה בשנת הלימודים הקודמת בנוגע לעררים שהוגשו כנגד דחיית בקשות על הסף בשל הפעלת מוסד חינוכי ללא רישיון, ולאחר דיון והטמעה של הערות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שאישר את הסעיף שבנוהל בנוסחו הסופי.
- המשיב יישם את הוראת הנוהל בעניינה של העוררת: במהלך שנת הלימודים תשע"ט נודע למחוז חיפה כי פועלים בבנימינה בית ספר וגן ילדים ללא רישיון ובעקבות כך נערך ביום 13/5/2019 ביקור במוסד החינוכי. המשיב מפנה לדו"ח אגף האכיפה לפיו לדברי ההורה האחראי במקום קיימת כיתה בגיל כיתה א' עם 14 תלמידים וכן גן עם 21 תלמידים שלא נכחו ביום הביקור. בכל פעם כיתה אחרת לומדת ולא קורה שכיתה א' וגן נמצאים באותו זמן במתחם. כאשר הילדים לא לומדים במקום הם לומדים בחינוך

- ביתי. הורי הילדים הם המשגיחים והם מביאים מדריכים, מרצים ואנשי חוגים חיצוניים על מנת להעביר את השיעורים. בזמן הביקור נכחו במקום 13 תלמידים ומספר הורים.
- ביום 13/6/2019 נשלח לעוררת מכתב התראה לפני דחיית הבקשה בשל הפעלת גן הילדים ללא רישיון. ככל הנראה עקב טעות נשלח המכתב רק ביחס לגן ולא ביחס לבית הספר, אולם טענות העוררת נשקלו גם ביחס לבית הספר. מאחר והשניים פועלים באותו מבנה לסירוגין, ושניהם מופעלים בידי אותה בעלות, המשיב סבור כי טענות העוררת ביחס לגן ניתנות לבחינה מהותית גם ביחס לבית הספר.
 - ביום 10/6/2019 הגישה העוררת תגובה למכתב ההתראה. במכתב זה התייחסה העוררת לנוהל הרישוי הקודם משנת תשע"ט ורבות מטענותיה לא היו רלוונטיות כלל. המשיב בחן את טענות העוררת באופן מעמיק ולא מצא מקום לקבל את טענותיה כאילו מדובר במתחם פעילות העשרה ופנאי להורים וילדים המעניק שירותים עבור הורים וילדים המתחנכים בחינוך ביתי. בניגוד לטענות העוררת כי מדובר במסגרת עבור תלמידי חינוך ביתי, שבעה תלמידים בלבד בבית הספר וחמישה תלמידים בלבד בגן החזיקו בפטור מחוק לימוד חובה לשם חינוך ביתי. יתר התלמידים כלל אינם תלמידי חינוך ביתי – עשרה תלמידים לפחות. עבור ילדים אלו המסגרת החינוכית שמפעילה העוררת בשעות הלימודים נותנת מענה חינוכי שמחליף את בית הספר או את החינוך הביתי.
 - בנוסף, לימוד של כמה תלמידי חינוך ביתי יחד סותר את הוראת חוזר מנכ"ל חינוך ביתי ויש בו כדי להביא לשלילת הפטור. כך שמסגרת כאמור כלל אינה אפשרית גם בהיבט של נהלי החינוך הביתי. השארת הפטורים לחינוך ביתי של התלמידים שלמדו במוסדות העוררת לא נבעה מכך שהמנהל המחוז השתכנע מאמיתות טענות העוררת – כפי שטענה העוררת, אלא נעשתה לפנים משורת הדין.
 - לאחר שהתברר שהעוררת מפעילה מוסדות חינוך ללא רישיון, ולאחר שהיא לא הודיעה כי בכוונתה לפעול כדין ולהפסיק להפעילם - הוחלט לדחות את בקשותיה לרישיון לשנת הלימודים תש"ף.
 - לטענת המשיב האינטרס החינוכי והציבורי מחייב את המשיב לתת דעתו לכך שמבקשי רישיון פעלו בניגוד לחוק וביצעו עבירות פליליות. העוררת לא כיבדה את החלטות המשיב, הפרה את החוק ולטענת המשיב מי שלא מציית להחלטות בעניינו ואינו מקבל על עצמו את הדין אינו יכול לקבל רישיון, שכן פעולה על פי רישיון צריכה להבטיח כי בעל הרישיון ינהג בהתאם להוראות הרישיון ובכפוף להוראות הדין. עשיית דין עצמי והתעלמות מעמדת המשיב שסבר כי העוררת מפעילה מוסדות חינוך היא התנהלות לא ראויה, לא תקינה ולא חוקית.
 - למשיב סמכות חוקית להיכנס למבנה ולבדוק את המצב שבו בהתאם לסעיף 30 לחוק הפיקוח. פעולת העוררת, שאינה מאפשרת לנציגי המשיב להיכנס למבנה, מנוגדת לחוק ומסכלת את פעולת המשיב.
 - המשיב מוסיף כי יש לדחות את טענות העוררת כי המשיב מבצע חקירות פליליות על ידי אנשים שאינם מוסמכים לכך. סמכות המשיב לפקח קבועה בחוק הפיקוח והיא נועדה לבחון האם מתקיימות הוראות הדין. אין מדובר בחקירה פלילית כי אם בבדיקה וביישום הסמכות והחובה לפקח בהתאם לחוק. פעולת חקירה, ככל שזו תתבצע, תיעשה בידי רשויות החקירה המוסמכות, לאור המידע שיעביר המשיב בעקבות ממצאי הביקורת שהוא עורך.

- המשיב מוסיף כי יש לדחות את טענות העוררת כי אין לעשות שימוש בדרו"חות הפעולה שהגיש המשיב לאור היותם "פירות העץ המורעל". דוקטרינה זו לא התקבלה במשפט הישראלי, וכלל לא ברור מהו "העץ המורעל" אליו מתייחסת העוררת במקרה שבפנינו.

לאור כל האמור טוען המשיב כי דין הערר להידחות: הן מאחר והעוררת הפעילה מוסד חינוכי שלא כדין וללא רישיון והן מאחר והיא לא הגישה את מלוא מסמכי הסף כנדרש.

דיון והכרעה:

חוק הפיקוח קובע את החובה לקבל רישיון כתנאי להפעלת מוסד חינוכי. חובת הרישוי נועדה להבטיח את שלומם וטובתם של התלמידים שבאים בשערי מוסד חינוכי, בהיבטים השונים המנויים בסעיף 9 לחוק.

על מנת לאפשר למשיב לקיים את חובתו הבסיסית, נקבע הליך הרישוי, שמעוגן בנוהל הרישוי. נוהל הרישוי קובע מצבים שבהם בקשה תידחה על הסף – משמע: היא לא תנותב לקבלת חוות דעת למחוז משרד החינוך, ממונה בטיחות באגף, לשכת הבריאות, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וגורמי המקצוע האחרים לצורך בדיקת איתנות פיננסית ולמנהל אגף החינוך ברשות המקומית. היעדר ניתוב לבחינה לגופים של דברים היא-היא המשמעות של דחיה על הסף, שנועדה למנוע את הצורך בבחינה לגופה של בקשה שאינה עומדת בתנאים הבסיסיים המתחייבים.

מסמכי סף

נוהל הרישוי קובע את רשימת מסמכי הסף שנדרשים כדי לבחון בקשת רישוי. עוד קובע הנוהל כי אם אחד או יותר ממסמכי הסף המנויים בו יחסר או יימצא כלא תקין – הבקשה תידחה על הסף. רק בקשה שהוגשה בצורה תקינה על כל צרופותיה נמצאה תקינה תידון, ואם לא כן – היא תידחה על הסף.

המשיב קבע בנוהל רשימה של המסמכים שיש לצרף לבקשה באשר הם "מסמכי סף". קביעת המסמכים כ"מסמכי סף" משקפת את החשיבות שרואה המשיב להמציא את מלוא המסמכים הצריכים לדיון בבקשה, במועד הגשתה ובאופן תקין, שכן קיומם של מלוא המסמכים הוא תנאי מקדמי לדיון בבקשה. כפי שקבענו לא אחת, קביעה זו אינה טכנית, אלא יש לה בסיס מהותי, שכן ללא מסמכים אלו לא יוכל המשיב לבחון את הבקשות המובאות בפניו, בהתאם לדרישות חוק הפיקוח ולנהלים מכוחו.

הדרישה למלוא מסמכי הסף היא, אם כן, דרישה מהותית, שצריכה להיבחן מן הבחינה המהותית. כפי שקבענו בערר 98-2018 בעניין חברת אליפרוז, אפשר שגם מסמך שלא הוגדר כ"מסמך סף" יטופל ככזה, בשים לב לנחיצותו להליך הרישוי. בשל כך קבענו כי דרישת המשיב לצרף רשימת תלמידים שמתעתדים ללמוד במוסד חינוכי איננה דרישה טכנית, אלא מהותית, ומחוייבת בכדי לאפשר למשיב לבחון את הבקשות. מדובר במסמך המעיד על קיום תנאי מהותי – מקדים שעל המשיב לבחון בטרם יחליט על ניתוב הבקשה לגורמים המקצועיים הצריכים ליתן את חוות דעתם, ולפיכך קבענו כי רשימת התלמידים מהווה מסמך סף, אף שלא הוגדרה ככזו בנהלים דאז.

מסמכי הסף הנדרשים בהגשת בקשה לרישיון נועדו להבטיח כי המשיב יבחן אך ורק בקשות לרישיון להפעלת מוסדות חינוך שיש בהן ממש, ושהן אינן בקשות תיאורטיות. מסמכי הסף שנדרשת מבקשת הרישיון להמציא כוללים, בין היתר, שלושה רכיבים – כלומר: מסמכי סף מהותיים אשר נועדו להצביע על כך שמדובר בבקשה ממשית לקבל רישיון למוסד חינוך, והם האדנים אשר בהיעדרם כלל לא גובשה תשתית שתצדיק את העברת

הבקשה לבחינת הגורמים המקצועיים באשר למצבו התברואתי, הבטיחותי, הפדגוגי והפיננסי של המוסד: האחד - קיומו של מבנה עבור המוסד החינוכי; השני - קיומו של צוות ניהול והוראה במוסד החינוכי; והשלישי - רשימת תלמידים הצפויים ללמוד בו. שלושת רכיבי סף אלו מעידים על כך שאכן מדובר במוסד חינוך. רק ככל ששלושת רכיבים אלה אכן מתקיימים, מדובר בבקשה ממשיה, המעידה על רצינות כוונתה של הבעלות לפתוח מוסד חינוכי, ואזי על המשיב לבחון אותה לגופה בכלל ההיבטים הדורשים בחינה בהתאם לחוק הפיקוח - הבטיחות, התברואה והפיקוח הפדגוגי, האיתנות הפיננסית של המוסד ועוד.

בענייננו, טען המשיב למספר חוסרים בקשר עם הבקשות לרישיון שהוגשו.

לעניין בקשת הרישיון של גן הילדים - חסרו מסמכי ההסמכה של הגנות, והוגשו רק מסמכי ההסמכה של "מנהלת העל" של הגנים, גב' פינס. ליקוי זה הוא ליקוי מהותי, באשר הוא מונע מהמשיב את האפשרות לבחון את הבקשה לגופה בהיעדר תיעוד להסמכה של צוות ההוראה של הגן. הדרישה למסמכי ההכשרה של מלוא צוות ההוראה במוסד חינוכי הוא תנאי הכרחי ויסודי באפשרות של המשיב לבחון בקשה שכזו. די היה בכך כדי לדחות את הבקשה לרישיון. אלא שמכתב תיקון הליקויים שנשלח לעוררת השמיט עניין זה, שהופיע לראשונה במכתב הסירוב.

אין זה מחובתו של המשיב להעיר למבקש רישיון על החוסרים שבבקשה שהגיש. עם זאת, ברור כי הנוהג שהנהיג המשיב, של משלוח מכתבים כאמור ומתן הזדמנות להשלים מסמכי סף חסרים - הוא נוהג מבורך, שמייעל את הליך הרישוי ומצמצם בצורה ניכרת את החיכוך עם מבקשי הרישיונות ואף את מספר העררים המוגשים בפנינו. לא נדרשנו, עד עתה, לשאלה האם מבקש הרישיון, שקיבל מהמשיב מכתב לתיקון ליקויים, רשאי להסתמך עליו כ"רשימה סגורה" של החסר בבקשתו, ומה דינו של מסמך סף שלא נזכר כלל במכתב תיקון הליקויים. בהקשר הספציפי של תיעוד ההכשרה של צוות ההוראה ברור כי מדובר במסמכים בסיסיים ביותר המהווים תשתית לבקשת רישיון, אשר ללא השאלה שמתעוררת בקשר עם השמטת העניין מן המכתב לתיקון ליקויים, ברור כי היעדרו היה מוביל לדחיית הבקשה לרישיון על הסף. עוד נעיר, כי גם בנספחים לערר הוגשו תעודות רק ביחס לאחת מהגנות, כך שגם כעת, בעת מועד כתיבת החלטה זו, בפנינו מסמכים הנוגעים להכשרתן של שתיים מבין שלוש הגנות שבגן.

לעניין בקשת הרישיון לבית הספר - חסרו שני מסמכי סף - האחד: המסמכים שמעידים על הכשרתו והתאמתו של מנהל בית הספר לתפקיד, והשני - היעדר בקשה להכרה.

לעניין הכשרתו והתאמתו של מנהל בית הספר טוענת העוררת כי בפועל הושלמו מסמכים אלו, שכן הושלמו מסמכים המעידים על הכשרתו והתאמתו של מי שלמעשה מיועד, כעת, לשמש כמנהל בית הספר, הלא הוא מר אלון ירושלמי, העומד בכל הדרישות לניהול בית ספר, ואף ניהל את בית הספר האנתרופוסופי הרשמי "שקד" בקרית טבעון.

לטענת המשיב, בבקשה שהוזנה למערכת נקבע כי גב' פינס היא מנהלת בית הספר. משכך, במסגרת מכתב הבקשה לתיקון ליקויים התבקשו תעודות ההסמכה של גב' פינס לשמש בתפקיד זה. המצאת תעודות הסמכה של אדם אחר, מר אלון ירושלמי, לא יכולה לשמש תחליף לתיקון הליקוי שנתבקשה העוררת לבצע.

אכן, אין זה מתפקידו של המשיב לחקור, לברר ולסדר את הבקשות שמוגשות לו. האחריות להגיש את הבקשות בצורה סדורה, מלאה ומובנת היא על מגישי הבקשות. אין לצפות כי המשיב, במסגרת בחינת הבקשה, ישלים מעצמו את החסר, ישווה בין המסמכים המוגשים, ויידרש להסיק מסקנות באשר לבקשה שבפניו.

ברם, אין לשלול בנסיבות מקרה זה את טענת העוררת כי עשתה כל שבידה לתקן את הבקשה בהתאם למכתב לתיקון הליקויים, וכי רק בעיה טכנית מנעה ממנה לתקן במסמכי הבקשה את זהות מנהל בית הספר שכן דובר בשינוי בפרטי בקשה שכבר הוזנו במערכת הרישוי. מכאן, שמדובר בליקוי שרובץ לפתחה של העוררת. יחד עם זאת, לא ברור האם ליקוי זה, לבדו, היה מביא, בהכרח, לתוצאה של דחיית הבקשה לרישיון על הסף.

לעניין הבקשה להכרה טוענת העוררת כי מסמכי הבקשה להכרה אינם נדרשים בשלב זה של ההליך, שכן הליך ההכרה הוא הליך נפרד ומאוחר להליך הרישוי. מכאן, שאין מדובר ב"מסמך סף".

לטענת המשיב, עצם האזכור של הדרישה להגיש בקשה להכרה ברשימת מסמכי הסף הופכת את הבקשה להכרה למסמך סף, אשר בלעדיו לא תיבחן הבקשה לרישיון לגופה.

לעניין זה – לא נוכל להסכים לא עם עמדת העוררת ולא עם עמדת המשיב. הדרישה למסמכי סף היא דרישה מהותית, שנובעת מכך שללא הנתונים הכלולים בכל אחד ממסמכי הסף, וללא התייעוד שהמסמך נותן לנתון זה, אין בידי המשיב את האפשרות לבחון את הבקשה לגופה. מכאן, שלא כל מסמך שיצוין כ"מסמך סף" ייחשב, באופן "אוטומטי" כזה אשר מוביל לדחיית הבקשה, בדומה לקביעתנו בעבר כי גם מסמך שלא צוין כ"מסמך סף" באופן מפורש – יכול שייחשב ככזה (כמו: רשימת התלמידים).

לעניין הבקשה להכרה: אכן, כפי שקבע בית המשפט העליון שלב ההכרה ושלב הרישוי הם שלבים נפרדים אשר שיקול הדעת המינהלי שנוגע אליהם שונה (עניין חינוך למנהיגות). מכאן, שהדיון לגופה של הבקשה להכרה אכן אינו חלק מהליך הרישוי. ברם, לפי חוק חינוך חובה, התשי"ט-1949, חובה לשלוח תלמיד בשנות לימוד החובה אך ורק לבית ספר מוכר. מכאן שהדרישה להגיש בקשה להכרה, כחלק מהליך הרישוי, היא סבירה, קרי: כחלק מהליך הרישוי רשאי המשיב לדרוש טופס זה על מנת לוודא כי יש כוונה ואפשרות בידי מבקש הרישיון להמשיך גם לשלב ההכרחי הבא, ככל שיקבל רישיון, והוא שלב ההכרה במוסד החינוכי.

מכאן, שצודק המשיב כי מבחינה מהותית בקשה להכרה היא מסמך סף.

הצדדים דנו בפנינו בתקדימים השונים באשר לדחייה על הסף של בקשה שחסרו בה מסמכי סף. ברי מהפסיקה כי חסר מהותי של מסמכי סף די בו כדי להוביל לדחייה על הסף בקשה לרישיון. כאלה הם תעודות ההסמכה של צוות ההוראה ושל המנהל, כמו גם הבקשה להכרה.

ועדת הערר עמדה לא אחת על החשיבות שבהגשת בקשות מלאות ותקינות. 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.

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 באיחור 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 שזכרו לעיל.

בענייננו, חסרו מסמכי סף בסיסיים בבקשות הרישיון של העוררת: ביחס לגן הילדים חסרו התעודות המצביעות על ההכשרה של כל צוות ההוראה בגן, שהם מסמכים בסיסיים ביותר הנדרשים לבחינת בקשה שכזו, אלא שבשל טעות לא נזכרו מסמכים אלו במכתבים לתיקון ליקויים. ביחס לבית הספר חסרו המסמכים המעידים על הכשרתו והתאמתו של מנהל בית הספר, וכאשר אלו הושלמו הדבר נעשה בצורה לקויה, ומבלי שהיה ברור על פניו כי מדובר במסמכי ההכשרה של מי שמיועד לכהן כמנהל בית הספר. בנוסף, חסרו מסמכי הבקשה להכרה, אשר, כאמור, גם הם נדרשים, אף אם לא לשם בחינתם לגופם (בשלב זה של ההליך), הרי שהם נדרשים כדי להצביע על האפשרות והרצינות של מבקש הרישיון למלא גם את השלב ההכרחי של בקשת ההכרה.

די באלה כדי להוביל לדחיית הערר. ברם, לכל אלו מצטרף טעם נוסף, המוביל לדחיית הערר, והוא מניעת האפשרות של המשיב לערוך ביקורות במקום במהלך שנת הלימודים תש"ף. אך קודם לכן נדון בנימוק השני שבהחלטות המנכ"ל – הלא הוא פסילה על הסף בשל הפעלת מוסדות העוררת ללא רישיון בשנת תשע"ט.

פסילת הבקשה על הסף בשל פעילות ללא רישיון בשנת תשע"ט

ועדה זו קבעה, בשורה של החלטות, את התנאים המקדמיים לדחייה על הסף של בקשה לרישיון בשל יישום הוראת הסף החדשה שהוספה לנוהל הרישוי בשנת הלימודים תשע"ט. עיקרם של דברים: הוועדה קבעה כי פסילה שכזו לא יכולה להיות אוטומטית, אלא מחייבת הפעלת שיקול דעת פרטני בכל מקרה ומקרה, במספר היבטים, וכפי שפירטנו בערר 85/2018 אלנהדא:

"תחילה – על המשיב להפעיל שיקול דעת על מנת לקבוע האם נעברה עבירה של הפעלת המוסד שלא כדין, ועל מנת לקבוע האם מבקש הרישיון הוא זה שהפעיל את המוסד שלא כדין. במסגרת ברור ניתן עובדתי זה יוכל המשיב להסתפק בראיות מינהליות שאינן בהכרח הרשעה או כתב אישום או חקירה בידי גוף חקירתי. לעניין התפתחות הדין באשר למידת הראיה הנדרשת – ראו ברק-ארז: הדין המינהלי, עמודים 450 עד 456. לעניין רמת הראיות, מציעה פרופ' ברק-ארז מדרג, המקשר בין רמת הראיות הנדרשת לבין חומרת התוצאה של ההחלטה המינהלית הפרטנית (שם עמוד 454).

גם לאחר שבידי המשיב ראיות מינהליות מספקות המלמדות כי מבקש הרישיון הפעיל את המוסד החינוכי בעדו מבוקש הרישיון שלא כדין – ולאחר שהמשיב שקל את הראיות שבידו והגיע למסקנה כי תנאי זה התקיים, על המשיב להפעיל שיקול דעת ולקבוע את חומרת העבירה ונסיבותיה. השימוש שנעשה בחקיקה במונחים כדוגמת "קלון" או עבירה אשר "מפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה" מונעים אדם מלקבל רישיון, מחייבים הפעלת שיקול דעת בכל מקרה ומקרה כדי לבחון הן את נסיבותיה של העבירה עצמה, והן את נסיבותיו של מי שעבר את העבירה. כאמור, אף במצב שבו חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים קבע רשימה של עבירות, הנחשבות כאלה שמפאת חומרתן ונסיבותיהן מונעות ממנו לקבל רישיון, עדיין מחויב המפקח להפעיל שיקול דעת, בכל מקרה ומקרה ולבחון גם האם מדובר בחריגים שבו על אף האמור, אין למנוע מאותו אדם לקבל רישיון (לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת לעניין

זה, השוו על דרך האנאלוגיה: הנחיית היועץ: 1.1.500 – מינויים בכירים, ואת הפסיקה שבהערת שוליים 1 להנחיה הנזכרת).

הפעלת שיקול הדעת בשני השלבים שפורטו לעיל אינה עניין טכני, ואין להפעיל את הפסילה לעניין זה כ"פסילה טכנית" הדומה לפסילת מבקש רישיון בשל היעדר מסמכי סף. יישום הוראת הסף החדשה, בדרך טכנית ובאופן אוטומטי, כאילו היתה עוד הוראת סף ברשימת הוראות הסף של המשיב – כדוגמת צירוף מסמכי סף - אינה עולה בקנה אחד עם החובה להפעיל שיקול דעת התואם את אופייה השונה של הוראת סף זו.

חובת השימוע

ככלל, המשיב אינו נוהג לערוך שימוע, לא בכתב ולא בעל-פה, מקום שבו מדובר בבקשה לרישיון חדש, אלא אך במצבים של אי-חידוש רישיון או ביטולו של רישיון. ההבדל בין מצבים אלו נעוץ במידת הציפייה של המבקש. שונה הוא המצב בכל הנוגע להפעלת הוראת הסף החדשה. לעניין זה, גם ככל שמדובר בבקשה חדשה, עבור מוסד חינוכי חדש (מבחינת הזכאות לרישיון, אף אם פעל, כאמור, במתכונת זו או אחרת ללא רישיון בעבר), המשיב מחויב לערוך שימוע למבקש הרישיון, לפני שיקבל החלטה לדחות את בקשתו על הסף בשל הפעלת המוסד ללא רישיון כאמור.

החובה לערוך שימוע, במקרה זה, עולה מכמה טעמים, ובוודאי מהצטברותם של כל אלה:

ראשית – על מנת שהמשיב יוכל לקבוע, מבחינה עובדתית על בסיס הראיות שבפניו, כי הופעל מוסד חינוך ללא רישיון, וכי מבקש הרישיון, הוא האחראי, לבדו או ביחד עם אחר, להפעלת המוסד שלא כדין, על המשיב לאפשר למבקש הרישיון להשמיע את טענותיו. קביעת המשיב בעניין זה נסמכת על ראיות מינהליות. אלא שמהעדרים שהובאו בפנינו עולה, כי במסגרת הערר נטענו טענות שונות הנוגעות לשאלה האם המוסד הופעל שלא כדין ובידי מי. על שאלה זו להתברר בפני המשיב בטרם ידחה את הבקשה על הסף על פי הראיות המנהליות שברשותו ועל המשיב לאפשר למבקש להתייחס לראיות שבידו. יש להדגיש שאין די בקביעה כי מוסד חינוך פעל ללא רישיון כדי לקבוע כי פלוני הוא שהפעיל את המוסד ועל כן הוא מנוע מלקבל רישיון. כפי שראינו בתיקי הערר השונים שהובאו בפנינו, מתעוררות שאלות עובדתיות באשר לזהות מי שהפעיל את מוסד החינוך. בדומה, אפשר שיתעוררו שאלות באשר לחובה לקבל רישיון במקרים שונים – כך, למשל, יכולה להשמע הטענה שמוסד החינוך לא כלל עשרה תלמידים ומעלה, כפי שנטען בפנינו במקרה אחד, או הטענה כי ה"מוסד" שלטענת המשיב פעל ללא רישיון כלל אינו מוסד חינוך שמחייב רישיון, כי אם צהרון או מסגרת אחרת, כפי שנטען בפנינו במקרה אחר. על טענות אלה להתברר בפני המשיב לפני שהבקשה לרישיון תידחה על הסף, על מנת שהמשיב יקבל את החלטתו בהתבסס על תשתית עובדתית מהימנה, על פי רף הראיה הנדרש במשפט המינהלי, ולאחר שלמבקש הייתה הזדמנות לטעון את טענותיו. קביעה זו של המשיב משנה לרעה את מצבו של מבקש הרישיון, שכן יש בה קביעה כי הוא אינו רשאי להיכנס בגדר מבקש בקשה לרישיון למוסד חינוך. לשם כך יש חובה לקיים שימוע, על מנת שאותו מבקש רישיון שהמשיב מבקש לפסול, יוכל להביא ראיותיו לעניין זה.

בנוסף, כאמור, הפעלת הוראת הסף החדשה מחייבת את המשיב להפעיל שיקול דעת בשאלת "חומרתה ונסיבותיה" של העבירה. אף אם קבע המשיב כי הפעלת מוסד חינוך ללא רישיון היא כשלעצמה מהווה עילה לסרב לבקשה לקבל רישיון, אין בכך כדי לפטור את המשיב מלהפעיל שיקול דעת פרטני בכל מקרה ומקרה, ולבחון את חומרת העבירה ונסיבותיה. נציין לעניין זה כי מהמקרים שהובאו בפנינו, נראה שלא הופעל שיקול דעת באופן פרטני, בכל

מקרה ומקרה, וככל שהופעל, הרי שהוא הופעל לחומרה, ואולי אף ניתן לומר - בחומרה יתירה.

ניתן לדוגמא, להצביע על ההבדל בין מי שהפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון, תוך זלזול מופגן בהליכי הרישוי, ובין מי שפעל באופן נחוש כדי להוכיח כי ההחלטה בשנה הקודמת שלא להעניק לו רישיון לא התקבלה כדין הגיש ערר כנגד ההחלטה, ואף פנה לבית המשפט, ובמקביל הפעיל מוסד חינוך. כאמור, ועדת הערר ובתי המשפט ראו בחומרה הפעלת מוסד חינוך ללא רישיון גם במצבים אלו. אלא שהבדלים אלה יכול וישפיעו על המסקנה בדבר חומרת העבירה ונסיבותיה בכל מקרה ומקרה. אין עניינו של מבקש רישיון שסבר באמת ובתמים, ולעתים נסמך לעניין זה על עמדתם של יועציו המשפטיים, כי נעשה לו עוול, וכי הוא יכול להוכיח את צדקתו, כעניינו של מבקש רישיון שפעל תוך זלזול בהליך הרישוי. **נשוב ונדגיש: איננו מצדיקים כלל ועיקר את הפעלת מוסד החינוך בנסיבות אלו**, אך האם ניתן לומר שבמצב זה, בכל מצב כזה, מי שפעל כך אינו ראוי להפעיל מוסד חינוך בשנה שלאחר מכן?

דוגמא נוספת היא הנחתו המחמירה של המשיב כי מוסד חינוך שפעל ללא רישיון, יש לראות במבקש הרישיון כמי שהפעיל את המוסד ללא רישיון בשנה הקודמת. מדובר בשאלה המצריכה בירור עובדתי והפעלת שיקול דעת, לרבות האם גורם אחר הפעיל את המוסד ללא רישיון או האם המבקש הפעיל את המוסד ללא רישיון יחד עם אחרים או לבדו. אפשרויות אלו שונות זו מזו, ויש בהן כדי להשפיע על המסקנה בדבר "חומרת העבירה ונסיבותיה", והאם התקיימו נסיבות שבגללן יש מקום לדחות את הבקשה לרישיון על הסף. לכל אלו מתווספת העובדה כי קביעת המשיב כי מבקש הרישיון פעל בניגוד לחוק, וביצע עבירה, וכי מדובר בעבירה שמפאת "חומרתה ונסיבותיה" יש לדחות את בקשתו לרישיון על הסף היא קביעה שלצדה סטיגמה (ובעברית: "תווית" או "אות קין") וכתם. בטרם יקבע המשיב את עמדתו בעניין זה, עליו לאפשר למבקש הרישיון להגן על שמו הטוב ועל מעמדו כמי שראוי ומסוגל להפעיל מוסד חינוך (ולעניין זה נשוב ונפנה לקטעים אליהם הפנינו מספרה של פרופ' ברק-ארז, לעיל).

מעבר להיבטים הנזכרים, יש לבחון בהקשר זה, את מכלול ההתנהלות שבין המשיב למבקשת בשנה הקודמת. כך, אם בסופו של יום קבעה ועדת הערר כי למבקש הרישיון נעשה עוול, ואף כי ההחלטה למנוע ממנו רישיון לא היתה מוצדקת מלכתחילה, יש בכך כדי להשפיע גם על האופן שבו יש להתייחס אל הפעלת המוסד ללא רישיון. **נשוב ונדגיש: אין בכך כדי להצדיק את הפעלת המוסד ללא רישיון**. אך יש בכך כדי להשפיע על החומרה שבה יש לראות הפעלה כזו.

נוסף על כל האמור לעיל, על המשיב להביא בחשבון את מכלול הנסיבות הצריכות לעניין, שיכולות להשפיע הן על אומדן "חומרתה ונסיבותיה" של הפעלת מוסד החינוך ללא רישיון, והן על המאזן שבין הפיקוח על מוסדות חינוך לבין הזכות לחינוך של התלמידים המיועדים ללמוד במוסד החינוך, והזכות של הוריהם לבחור את אופי החינוך אשר יינתן לילדיהם. לא נוכל לקבוע רשימה סגורה וממצה של מקרים, אך לשם ההמחשה נביא את שאלת **קיומה של חלופה חינוכית ראויה**. ועדת הערר ובתי המשפט הדגישו, לא אחת, את השיקול של קיומה של חלופה חינוכית ראויה בהקשרים שונים. כך, ועדת הערר קבעה בעבר כי היעדר חלופה חינוכית יכולה לגבור, במקרים המתאימים, על השיקול של עמידה על הגשת הבקשות בזמן. קביעה זו הולידה את "נוהל החריגים", ששמה במרכז את שאלת החלופה החינוכית. כאמור, ועדה זו הרחיבה את השיקול האמור (ערר 80/16 בעניין מדרשת בן-גוריון, ע"ר 203/17 בעניין חלוצה ועוד). באופן דומה על המשיב להביא בחשבון

בשיקוליו גם את אופי המוסד החינוכי וסוג התלמידים אליו הוא מיועד. כך, לשם הדוגמא, אין דינו של מוסד חינוך רגיל כמוסד לחינוך מיוחד שתלמידיו נוסעים מרחק רב בהיעדר חלופה חינוכית במקום מגוריהם. בנוסף, וכפי שקבענו בערר בעניין חלוצה, אין דין מוסד חינוכי באיזור שהוכח כי הוא מצוי במצוקה ביטחונית, שתלמידיו נאלצים לנסוע לשוב אחר, שעה שיש מעין הבטחה מינהלית לקיים את מוסד החינוך, כדין מוסד חינוכי רגיל. היעדר חלופה חינוכית משפיע על המאזן שבין הצורך לשמור על הוראות חוק הפיקוח ובין הזכות לחינוך, ויש בו גם כדי להשפיע על המסקנה בדבר חומרתה ונסיבותיה של הפעלת מוסד החינוך ללא רישיון, ונשוב ונדגיש, כל זאת מבלי שיש בכך כדי להקל ראש בעניין עצם חומרת העבירה של הפעלת מוסד חינוכי ללא רישיון. גם מקום שבו אין חלופה חינוכית, אסור בשום פנים להפעיל מוסד חינוך ללא רישיון. אך מקום שבו מבקש הרישיון סבור כי נשללה ממנו האפשרות לפעול ברישיון, שלא כדין, ולצד האמור מצטרפות נסיבות של היעדר חלופה חינוכית או נסיבות ייחודיות אחרות – עובדה זו אפשר שתשפיע על ההחלטה בדבר דחיית הבקשה לרישיון מטעם זה. מכאן, שהיעדר חלופה חינוכית וכן אופיו של המוסד החינוכי ומאפייניו הייחודיים אפשר שישפיעו על הכרעתנו בשני המישורים: הן בקביעת חומרת ההפעלה שלא כדין ונסיבותיה, והן במאזן שבין הפעלת המוסד שלא כדין לבין הזכות לחינוך בשנה הנוכחית.”

ראו לעניין זה ערר 49/2018 בית ספר אלמעלי המעורבת, ערר 108/2018 עמותת ילדי העתיד, ועוד. בהחלטות אלו אף הצענו כי נושא זה יובא בפני היועץ המשפטי לממשלה, על מנת שייתן דעתו לשאלות שעולות בקשר עם האמור.

בעקבות הערות הוועדה, כפי שנמסר לנו במהלך הדיון בערר זה (ובעררים אחרים), נערכו דיוני עומק בנושא זה, ונוסח סעיף 3 לנוהל, אשר לאחר הטמעת הערות שהעיר מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, נוסח כך:

“המפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון – עובר עבירה פלילית ופוגע בתלמידים. על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, אין להפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון, והמפעיל מוסד חינוכי ללא רישיון עובר עבירה פלילית. יתירה מכך, הפעלת מוסד חינוכי ללא רישיון, ומתוכך כך, ללא כלל האישורים הנדרשים ואף ללא פיקוח, פוגעת בתלמידים, ופוגמת באופן חמור באמון המשרד. בעלות המפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון, בקשותיה לרישיונות תדחנה, אלא אם כן קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים שקילת הבקשות. משרד החינוך, טרם קבלת החלטה לדחות בקשה כאמור, יאפשר לבעלות לטעון בכתב ביחס לטענה העובדתית כי הבעלות הפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון, וכן יאפשר לבעלות לטעון ביחס לטעמים מיוחדים המצדיקים שקילת הבקשות לרישיונות חרף הפעלת מוסד חינוכי ללא רישיון ובניגוד לדין.”

סעיף זה מיישם את העולה מהחלטות ועדה זו, ויש לברך על ההליך הסדור שהוביל לניסוח הוראה זו באופן זה. ברם, ביישום הוראה זו במקרה הפרטני שבפנינו – אנו סבורים כי המשיב לא עמד במלוא התנאים המתחייבים. פסילת בקשה על הסף בשל פעולה ללא רישיון מחייבת בחינה פרטנית לאחר שנערך שימוע למבקש הרישיון. בבחינת עניינה של העוררת נראה כי נפלו שני פגמים מהותיים:

ראשית – השימוע שנערך לבעלות לוקה בחסר. העוררת תולה את יהבה בכך שמכתב השימוע נשלח לעניין גן הילדים ולא נשלח מכתב דומה לבית הספר. ואולם, תנאי הסף מתייחס לבעלות שהפעילה מוסד ללא רישיון, ולא

בהכרח למוסד הפרטני עצמו. הדברים נכונים בוודאי כאשר מדובר בשתי מוסדות חינוך שמופעלים בידי אותה בעלות באותו מתחם וכרצף לימודי אחד, כמו במקרה שבפנינו.

אלא שתנאי בסיסי לשימוע הוא הצגת מלוא הראיות עליהם נסמכת הרשות המינהלית בפני מי שנטען כלפיו כי הפר את הוראות הדין. הדו"ח, עליו נסמך המשיב, לא הוצג בפני העוררת, אלא במהלך הדיון שהתקיים בערר. מדובר בפגם מהותי שיוורד לשורש הליך השימוע.

שנית - הראיות עליהן נסמך המשיב. בהחלטתנו בנושא הדחייה על הסף של בקשות של בעלויות שהפעילו מוסדות חינוך ללא רישיון ציינו במפורש את הצורך לבחון בראיות מינהליות את עצם ההפרה של הדין, לרבות האפשרות שהמוסד שהופעל לא היה "מוסד חינוכי" כהגדרתו בחוק הפיקוח, היינו: "מוסד שבו מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים..." (סעיף 2(א) לחוק הפיקוח). בבחינת עצם הפרת הדין נסמך המשיב בעיקר על אמירה אחת בשם יושבת ראש העמותה, שנכחה במקום. לעניין זה טענה ב"כ המשיב, בסיכומים בפנינו, את הדברים הבאים:

"כמו כן, בביקור עובדי אגף האכיפה במקום ובשיחתם עם יו"ר העוררת גב' עידית מקוב צומת, נאמר לעובדי אגף האכיפה כי במקום פועלים לסירוגין כיתה א' וגן ילדים, וכך התרשמו עובדי אגף האכיפה מהביקור במקום."

למול טענות העוררת, המפורטות, לפיהן היא הקפידה במהלך שנת הלימודים הקודמת שלא לקיים במקום "מוסד שבו לומדים באופן שיטתי..." היה מקום להציג ולו ראשית של ראיה שלא כך הם פני הדברים. לא השתכנענו כי שיחה בודדת זו, או התרשמות כללית של עובדי האכיפה מביקור במקום, כדי להרים את רף הראייה הנדרש במשפט המינהלי, אשר יוביל למסקנה כי נעברה עבירה במקום, והופעל בו מוסד חינוכי העונה על הגדרתו בחוק הפיקוח, באופן שהראיות המנהליות שבידי המשיב יובילו לכך ששל מסקנה זו יש לדחות את הבקשה לרישיון על הסף.

נציין, כי ביחס לשנת הלימודים תשע"ט אין כל טענה כי העוררת לא שיתפה פעולה עם ביקורים של נציג המשיב במקום, שכן אם זה היה מצב הדברים – מסקנתנו היתה שונה בתכלית.

בקשה לסילוק הערר על הסף בשל פעילות בשנת תש"ף

לקראת הדיון השני בפני הוועדה, הגיש המשיב בקשה לסילוק הערר על הסף בשל פעילות העוררת בשנת הלימודים תש"ף. בבקשה זו ציין המשיב כי לא די שהעוררת ממשיכה להפעיל את מוסדות החינוך נושא הערר ללא רישיון ובניגוד לדין, אלא שהיא לא מאפשרת לנציגי המשיב לבקר במקום, בהוראת באי-כוחה של העוררת.

בפתח הדיון עצמו העיר יושב ראש הוועדה כי אין בדין בסיס לבקשה שכזו לסלק ערר על הסף, ומשכך, וכמתבקש, התקיים הדיון לגופו של הערר.

עם זאת, התנהלות העוררת רק מצטרפת לחומרא – ולו לעניין הסמכות של וועדה זו לפי סעיף 14(ד) לחוק הפיקוח.

סעיף 30 לחוק הפיקוח קובע כי למשיב או למי שמינה לכך סמכות להיכנס לבית ספר ולחצרו כדי לברר אם קוימו הוראות החוק, התקנות ותנאי הרישיון. אמנם, לשיטת העוררת ובאי-כוחה הפעילות שמתקיימת, בשלב זה, במקום אינה עולה כדי פעילות של "בית ספר". ברם, מוסד שביקש רישיון לפעולה בוודאי שאינו יכול להסתמך

על טעם זה, שכן ברי שלצורך קיום הבקרה הנדרשת לקראת מתן רישיון יש לאפשר לנציגי המשיב לבקר במקום. אין להגביל את ביקורי נציגי המשיב במקום, שרשאים – כמובן – לפעול במקום גם כדי לוודא כי לא מתקיימת שם פעילות בניגוד לדין, נושא אשר, כפי שראינו, יכול להיות רלוונטי להליך הרישוי, במקרים מסויימים.

מכאן, שהיעדר ראייה באשר לאופי הפעילות במקום בשנת הלימודים תש"ף, והאם בשנה זו היא הפעילה מוסד חינוכי על פי הגדרתו בחוק הפיקוח, רובץ לפתחה של העוררת ופועל לחובתה, שכן בהחלטתה שלא לאפשר לפקחים מטעם המשיב לערוך את מלוא הביקורת הנדרשת במקום היא הובילה לכך שלא ניתן לדעת מה היה טיב הפעילות בשנה זו.

נבהיר, החלטתנו לדחות את הערר מבוססת על כך שהעוררת לא המציאה את כל מסמכי הסף הנדרשים לצורך בחינת הבקשה לגופה. אך בשל חשיבות הדבר וחומרנו ראינו לציין גם את היעדר שיתוף הפעולה של העוררת עם המשיב כשיקול המצטרף להחלטה לדחות את הערר.

סוף דבר:

לא מצאנו כי היה מקום לדחות את הערר על הסף בשל כך שהעוררת הפעילה מוסד חינוכי ללא רישיון בשנת הלימודים תשע"ט בהיעדר די ראיות מינהליות לעניין זה.

יחד עם זאת, מאחר והעוררת לא צירפה לבקשתה את כל מסמכי הסף ובשים לב להתנהלות העוררת בשנת הלימודים תש"ף – 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, ע"ד
יו"ר הוועדה


דור הרשקוביץ, ע"ד
חבר הוועדה