

העוררת: **אלהנא לחינוך ורווחה (ע"ר 580-623-650)**
ע"י ב"כ עוה"ד מוחמד כריים
מרחוב דרך העצמאות 43, חיפה
טלפון: 076-5470050; פקסימיליה: 076-5105075

- 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 אלהנא לחינוך ורווחה (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום 17 סיון תשע"ט (10/6/2019) שעניינה בסמל מוסד 733758. בהחלטתו, דחה המנכ"ל, מכוח הסמכות שבסעיף 4 לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשת העוררת לקבל רישיון לפתוח בית ספר לחינוך מיוחד בשם "אלאמל" בשפרעם. לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב ואת המסמכים שצורפו להם, ולאחר ששמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום כ"ו תמוז תשע"ט (29/7/2019), החלטנו כי על אף ניסיונותיה החוזרים והנשנים במשך שנים של העוררת (ושל עמותה שקדמה לה) לקבל רישיון לפתוח בעיר שפרעם בית הספר לחינוך מיוחד, גם הפעם אין מנוס מלדחות את הערר.

רקע

העוררת

העוררת היא עמותה המבקשת לקבל רישיון לפתוח בית ספר לחינוך מיוחד בעיר שפרעם.

לאחרונה נתנה ועדה זו החלטה בערר של העוררת כנגד החלטת המנכ"ל שלא אישר את בקשתה לפתוח את בית הספר בשנת הלימודים תשע"ט (ערר 143/2018 – להלן – "הערר לשנת הלימודים תשע"ט"). השתלשלות העניינים בענייניו של המוסד החינוכי תוארה בהחלטתנו בערר לשנת הלימודים תשע"ט. בערר לשנת הלימודים תשע"ט תיארונו את הניסיונות להקים בית ספר לליקויי למידה בשפרעם עוד משנת הלימודים תשע"א, בידי עמותה בשם "לנא – עמותה לטיפול בליקויי למידה" (ע"ר 580-477-057), ושל העוררת החל בשנת הלימודים תשע"ח.

כאמור, גם לשנת הלימודים תשע"ט הגישה העוררת בקשה להקים את המוסד החינוכי. גם בקשתה זו נדחתה. אף שמבחינה פדגוגית מצאנו כי חלק שיפור מסוים במצב המוסד שמבקשת העוררת להקים, הרי שהערר כנגד החלטה זו, נדחה אף הוא, בהחלטתנו בערר לשנת הלימודים תשע"ט, שניתנה ביום 29.7.19.

הבקשה לרישיון לשנת הלימודים תש"פ

העוררת הגישה ביום 31.3.2019 בקשה לרישיון להפעיל את מוסד החינוך בשנת הלימודים תש"פ. מכיוון שהבקשות הקודמות של העוררת נדחו, כאמור, בקשה זו הוגשה כבקשה לרישיון חדש.

כפי שנראה להלן, בקשה זו הוגשה בצורה משובשת וחסרה.

אף שמדובר בבקשה להפעיל מוסד חדש, מה שהיה מביא בשנים עברו לדחיית הבקשה על הסף ללא דיון נוסף, המשיב פנה לעוררת ביום 4.4.2019 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

לא הוגשה בקשה חתומה עדכנית מתוך נהלי הרישוי התש"פ	בקשה חתומה
לא צורפה תכנית לימודים עדכנית למוסד	תכנית לימודים
לא הוגש טופס התחייבות מלא על כל עמודיו	טופס התחייבות והצהרת הבעלות
לא הוגשה תעודת הסמכה מנהל בית הספר/גננת	תעודת הסמכה מנהל בית הספר/גננת
לא הוגש טופס התאמת תשתית מלא על כל עמודיו	טופס התאמת תשתית
לא הוגשה רשימת תלמידים עדכנית לשנת הלימודים התש"פ	רשימת תלמידים
לא הוגש חוזה שכירות מלא ומפורט על כל עמודיו	בקשה להקצאת מבנה/חוזה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשום בטאבו

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

העוררת לא השלימה מסמכים כלשהם, והסבריה לכך יפורטו בטענותיה בסמוך.

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

החלטת המנכ"ל

במכתבו של המנכ"ל מיום ז' סיון תשע"ט (10/6/2019) דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לקבל רישיון למוסד החינוכי נושא ערר זה, בלשון זו:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפתיחת מוסד 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:

1. לא הוגשה בקשה החתומה עדכנית מתוך נהלי רישוי התש"פ.
2. לא הוגש טופס התחייבות מלא על כל עמודיו.
3. לא הוגשה רשימת תלמידים עדכנית לשנת הלימודים התש"פ.

4. לא צורפה תכנית לימודים עדכנית למוסד.
 5. לא הוגשה תעודת הסמכה של בית הספר/גננת (כך במקור – הערת הוועדה).
 6. לא הוגש חוזה שכירות מלא ומפורט על כל עמודיו.
 7. לא הוגש טופס התאמת תשתיות מלא על כל עמודיו.
 8. לא הוגשה מערכת שעות לימוד.
 9. נוהל תקצוב שהוגש אינו תקין.
- לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פתיחת מוסד 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 לעניינינו, שכותרתו "נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), ועניינינו הנחיות ספציפיות להליכי הרישוי לקראת שנת הלימודים תש"פ.

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, שעניינינו הטיפול הראשוני בבקשות לרישיון ולהכרה, מוסיף וקובע כי **אם אחד או יותר ממסמכי הסף ימצא כלא תקין – הבקשה תידחה על הסף**.

טענות הצדדים

טענות העוררת

לטענת העוררת יומיים לאחר שקיבלה בדואר האלקטרוני את מכתב ההשלמות היא ניסתה להוסיף את המסמכים החסרים, אך ללא הצלחה, שכן היא נתקלה בשגיאה במערכת.

בשל כך, ניגש נציג העוררת ביום 11.4.19, היינו: ביום השביעי למשלוח מכתב ההשלמות, למשרדי רואה החשבון של העוררת, וניסה שוב לשדר את המסמכים משם. בשלב זה הופיעה ההערה "סגור", אף שיום זה עדיין נמצא במניין הימים להשלמת המסמכים. באותו מועד הופיע עדיין הסטטוס של "ממתין להחלטה" ביחס לבקשת העוררת.

נציג העוררת הופנה לאדם אצל המשיב ששמו "עומרי", ונאמר כי עליו לשלוח אליו דואר אלקטרוני. העוררת עשתה כן, ברם, טענה באות אחת בכתובת הדואר האלקטרוני.

משכך, פניית העוררת לאותו עומרי לא זכתה למענה.

המענה הבא שקיבלה העוררת היתה החלטת הדחיה של המנכ"ל.

לטענת העוררת, המסמכים החסרים מצויים, רובם ככולם, בידי המשיב, מהבקשה שהגישה העוררת לשנת הלימודים תשע"ט.

עוד טוענת העוררת כי לגבי רשימת התלמידים והקצאת המבנה היא מצויה במלכוד, שכן העוררת לא יכולה לקבל אליה תלמידים ולא יכולה לקבל מהעירייה הקצאה למבנה כל עוד אין בידה רישיון.

עוד ציין נציג העוררת בדבריו הנרגשים בפנינו כי בשנים קודמות העוררת המשיכה והשלימה מסמכים גם לאחר הבקשה המקורית, ולעתים עד חודש יוני, ומשכך סברה שתוכל גם הפעם להשלים מסמכים חסרים בהמשך.

לאור נימוקים אלו, מבקשת העוררת כי וועדת הערר תיתן בידה ארכה להגשת המסמכים כך שבקשתה תנוח לבחינה לגופם של דברים.

טענות המשיב

לטענת המשיב יש לדחות את הערר מאחר והעוררת הגישה בקשה לרישיון החסרה מסמכי הסף רבים, כמפורט במכתב ההשלמות ובהחלטת הדחיה. בא-כוח המשיב מציין, מעבר לנדרש, כי במקרה זה אף במסגרת הערר ואף במסגרת הדיון בפנינו לא הוגשו המסמכים החסרים. מדברי נציג העוררת אף משתמע כי גם לעת הדיון בפנינו לא היו בידי כל המסמכים הנדרשים.

ועדת הערר ובתי המשפט קבעו לא אחת כי די בהחסרת מסמך סף בודד או בהגשת מסמך סף בודד בדרך לא תקינה כדי לדחות את הבקשה על הסף ובאופן מיידי. על אף האמור, ובהתאם למדיניות המשיב ביחס לשנת לימודים זו, לפני משורת הדין ומעבר למתחייב, שלח המשיב את מכתב ההשלמות, ונתן בידי העוררת שבוע ימים להשלים את החסר.

העוררת לא ניצלה את ההזדמנות שניתנה לה ולא השלימה את החסר.

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.

לעניין טענת העוררת כי היא לא הצליחה להעלות את המסמכים החסרים למערכת, טוען המשיב כי מאות בעלויות העלו מסמכים, גם ב"תקופת החסר" שניתנה לעוררת.

דואר אלקטרוני יחיד של העוררת שהיה מיועד למר עומרי רחיאלי לא הגיע ליעדו. גם דואר אלקטרוני זה נשלח ביום האחרון להעלאת מסמכים לפי מכתב ההשלמות, היינו: ביום 11.4.19.

במצב דברים זה היה על העוררת לפעול בכל דרך כדי להשלים את המסמכים החסרים. זאת היא לא עשתה.

המשיב מדגיש כי המסמכים החסרים נדרשים על מנת שהמשיב יוכל לבחון את הבקשה לרישיון, ולפיכך אין מדובר בעניין טכני כי אם מהותי.

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 בבדיקת בקשה שחסרים בה מסמכי סף, וכי קבלת מסמכים במועד מאוחר יותר מרוקנת מתוכן את נוהל הרישוי. הגשת המסמכים טיפין טיפין גורמת

לבזבזו זמן ומשאבים ומקשה על עבודת המשיב ויישום הוראות חוק הפיקוח, וגורמת לחוסר וודאות במערכת החינוך כולה. קבלת בקשה ללא מסמכי סף אף פוגעת בעקרון השוויון והיא מלמדת כי אין לגוף מבקש הרישיון את מידת הרצינות והאחריות הדרושה לניהול מוסד חינוכי.

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

דין והכרעה

ועדת הערר ובתי המשפט עמדו לא אחת על החשיבות שבעמידה במועדים ובתנאים שבנהלים (ראו, בין השאר, ערר 18/2018 עטרות רחמים בת ים). 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, כנספחים לכתב ערר או אף לאחר מכן בעקבות התחשבות של ועדה זו במצבה – לא יוכל המשרד לעמוד בחובה זו.

העוררת לא נתנה הסבר לאופן הפגום בו הוגשה הבקשה. העוררת מנוסה בהגשת בקשות, ואין כל הסבר לאופן שבו הוגשה הבקשה נושא הערר לשנת הלימודים תש"פ.

לעניין זה, אין לקבל את טענת העוררת כי מסמך מסוים מצוי בידי המשיב, בשל כך שהעוררת הגישה מסמך זה בקשר עם בקשות לרישיון בשנים קודמות. המשיב אינו נדרש לעשות "עבודת בילוש" ולחבר מסמכים שקיימים בבקשה קודמת שחסרים בבקשה שהוגשה לשנת הלימודים הנוכחית. האחריות להגיש כל בקשה ובקשה בצורה מלאה, מדויקת ובהירה היא על מגיש הבקשה.

מכל מקום, העוררת אינה חולקת על כך שחסרים מסמכים בסיסיים ביותר בבקשה שהוגשה. די אם נציין כי לא צוין שמו של מנהל בית הספר המיועד, לא כל שכן שלא הוגשו התעודות שנוגעות להכשרתו. כך גם לא הוגשו בקשה חתומה ותכנית לימודים חתומה, ביחס לשנת הלימודים הקרובה. לעניינים אלו לא ניתן הסבר מניח את הדעת מטעם העוררת.

בשנת לימודים זו, כפי שצוין, החל המשיב במדיניות לפיו הוא מאפשר, במקרים המתאימים, למגישי בקשה להשלים, לפנים משורת הדין, מסמכים חסרים.

בהתאם, ניתנה לעוררת הזדמנות נוספת להשלים את החסר, כאמור, לפנים משורת הדין. למרבה הצער, העוררת לא ניצלה הזדמנות זו. האחריות להשלמת המסמכים, במצב זה, נמצאת כל-כולה על כתפי העוררת. לא מצאנו תימוכין לטענה לפיה היה קושי בהעלאת המסמכים למערכת. גם אם היה קושי כזה, וכאמור לא מצאנו לכך ראייה, האחריות היא על כתפי העוררת לעשות כל שנדרש להתגבר על הקושי ולהגיש את המסמכים החסרים במסגרת "ימי החסד" שניתנו לה.

פנייתה של העוררת למר עומרי רחיל, ביום האחרון של השבוע שהוקצה להשלמת המסמכים, הטענה כאילו המערכת נחסמה לפני תום המועד שהוקצב, כמו גם הטענה שהמסמכים נשלחו בטעות לכתובת שגויה, כל אלה אינם יכולה לרפא פגם זה, ולו מן הטעם שגם במועד הדיון לא היו בידי העוררת כלל המסמכים הנדרשים.

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.

טעמים אלו מתקיימים גם ביחס לעוררת שבפנינו.

משכך, איננו מוצאים עילה להתערב בהחלטת המנכ"ל. החלטת המנכ"ל לדחות את הבקשה לרישיון בשל היעדר מסמכי סף סבירה, ולא נפל בה פגם. בפרט, בשים לב לכך שניתנה לעוררת הזדמנות לתקן את הפגמים שבבקשה המקורית שהגישה, והיא לא ניצלה אפשרות זו.

בסיום דבריו הביע בא-כוח העוררת תקווה כי העוררת תוכל להגיש בקשה לרישיון לשנת הלימודים תשפ"א. אף אנו מצטרפים לתקווה כי ביחס לשנת הלימודים תשפ"א תצליח העוררת להגיש בקשה לרישיון מלאה וראויה ולהקים את מוסד החינוך שהיא כה חפצה בו.

על בסיס כל האמור החלטנו לדחות את הערר.

תאריך: כ"ה אב תשע"ט, 26 אוגוסט 2019.


ציפי גולן
חברת הוועדה


יואל בריש, עו"ד
יו"ר הוועדה


דוד הרשקוביץ, עו"ד
חבר הוועדה