

העוררת: מוסדות אור מאיר (ע"ר 580237188)
ע"י מאיר עמר
רחוב תלמוד תורה 17, ת.ד. 8418, אשדוד
טלפון: 08-8670628; פקסימיליה: 08-8671261

- נגד -

המשיב: מדינת ישראל – משרד החינוך
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
מרח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל': 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

עמותת מוסדות אור מאיר (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום י' סיון תשע"ט (13/6/2019) (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 תשע"ט גן ילדים חדש ברחוב התלמוד 17 אשדוד (סמל מוסד 758482).

לבקשת העוררת אנו מכריעים בערר זה על סמך המסמכים שבפנינו, וללא דיון בעל-פה. לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב, ואת המסמכים שצורפו להם, החלטנו לדחות את הערר.

הבקשה לרישיון

העוררת הגישה ביום 19.3.2019 בקשה לרישיון להפעיל גן ילדים חדש בשנת הלימודים תש"פ.

כפי שנראה להלן, בקשה זו הוגשה בצורה משובשת וחסרה.

אף שמדובר בבקשה להפעיל גן ילדים חדש, מה שהיה מביא בשנים עברו לדחיית הבקשה על הסף ללא דיון נוסף, המשיב פנה לעוררת ביום 23.5.2019 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	הטופס לא הוגש במלואו – יש לסרוק למערכת את הטופס המופיע בנהלי הרישוי לשנה"ל תש"פ (עמ' 25-18)
התר בניה (כך במקור – הערת הועדה)	התר הבנייה שהוגש אינו תקין – מס' החלקה המופיע בהיתר אינו תואם את מס' החלקה עליה הוגשה הבקשה לקבלת רישיון
תכנית לימודים	יש לסרוק למערכת את תכנית הלימודים חתומה על ידי הבעלות אשר מופיעה בנוהל הרישוי לשנה"ל תש"פ (עמ' 34)
בקשה להקצאת מבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשם טאבו	טופס בקשה להקצאה שהוגש אינו תקין – הטופס לא עדכני לשנה"ל תש"פ, יש לסרוק למערכת את הטופס העדכני המופיע בנהלי הרישוי לשנה"ל תש"פ

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

החלטת המנכ"ל

במכתבו של המנכ"ל מיום י' סיון תשע"ט (13/6/2019) דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לקבל רישיון למוסד החינוכי נושא ערר זה, 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:

1. לבקשה לקבלת רישיון שהוגשה חסרים עמודים 23, 24, 25 (העמ' שעליו הבעלות חותמת ורושמת תאריך של הגשת הבקשה לקבלת רישיון).
2. היתר הבניה שהוגש אינו תקין - מספר החלקה אינו תורם למספר החלקה שצויינה בבקשה לקבלת רישיון.
3. תכנית הלימודים אינה תקינה מאחר ולא והגשה בטופס המעודכן המופיע בנהלי הרישוי.
4. לא הוגש טופס בקשה להקצאה עדכני לשנה"ל תש"פ כנדרש בנהלי הרישוי 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 לעניינו, שכותרתו "נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), ועניינו 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, שעניינו 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 היא ניסתה להוסיף את המסמכים החסרים, מספר ימים אחרי שקיבלה את מכתב ההשלמות, אך ללא הצלחה.

לדברי נציג העוררת, הוא התקשר לאגף הרישוי בבקשה לסיוע, ונמסר לו כי עליו לפנות לגב' בתיה ללוש. בעקבות כך, פנה נציג העוררת לגב' ללוש בשלוש פניות דואר אלקטרוני. לאחר הפניה השלישית נמסר לו כי יש דחיה במערכת, והברירה היחידה שנותרה לו היא לפנות בערר.

באשר לטענות שבמכתב ההשלמות ובהחלטת הדחיה טוען נציג העוררת כך:

1. לעניין הבקשה החתומה – מלוא העמודים הועלו למערכת, באופן מפוצל, כל עמוד לפי השדה המתאים;
2. היתר בניה – העוררת מצרפת הסבר לעניין השינוי במספרי החלקה, ומציינת כי מסמך זה הוגש בעבר בקשר עם סמלים אחרים שהעוררת מפעילה;
3. תכנית הלימודים – העוררת טוענת כי היא מילאה את הטבלה הרלוונטית בצורה מלאה, וכי טבלה זו אינה מאפשרת מילוי של תכנית לימודים מפורטת יותר;
4. אישור הקצאה – העוררת מצרפת לערר את אישור ההקצאה העדכני, אישור שלדבריה הוגש במסגרת אחרת עבור מוסדות אחרים של העוררת.

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

טענות המשיב

לטענת המשיב יש לדחות את הערר מאחר והעוררת הגישה בקשה לרישיון החסרה מסמכי הסף רבים – חלקם הוגשו באופן לא תקין וחלקם לא הוגשו כלל, כמפורט במכתב ההשלמות ובהחלטת הדחיה.

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, בדקו נציגי המשיב ומצאו כי העוררת נכנסה למערכת במהלך השבוע שלאחר מכתב ההשלמות, אך לא העלתה למערכת מסמכים. בדיקת המשיב מעלה עוד כי לא היתה בעיה להעלות מסמכים בשבוע שלאחר מכתב ההשלמות.

לעניין הטענות הפרטניות של העוררת:

1. לעניין הבקשה החתומה – המשיב בדק ומצא כי העוררת הגישה בנפרד רשימת תלמידים ותעודות הסמכה של הגננת, אך לא הגישה את עמוד החתימה כנדרש.
2. לעניין תכנית הלימודים – התכנית שהגישה העוררת לא הוגשה על הטופס המתאים, ותכנית זו אף אינה חתומה.
3. היתר הבניה – כאמור, מספר החלקה שבבקשה אינו תואם את זה שבהיתר הבניה. הסבר לעניין זה נכלל רק במסגרת הערר.
4. אישור הקצאה – לא הוגש כנדרש. גם עניין זה הושלם רק במסגרת הערר.

בעניינים אלו כולם, המשיב מתנגד להשלמת המסמכים במסגרת הערר.

עוד בדק המשיב ומצא כי הפניות של העוררת בדואר אלקטרוני אל גב' ללוש נעשו כולן אחרי תום השבוע שהוקצב במכתב ההשלמות להשלמת המסמכים.

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

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 לקבלת 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 בבדיקת 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 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 עטרת 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, ואף כנספחים לכתב ערר – לא יוכל המשרד לעמוד בחובה זו.

אף שהמשיב לא התייחס, בתגובתו לערר, אחת-לאחת לכל הטענות של העוררת לגבי המסמכים שהוגשו, הרי שממכלול הדברים עולה בבירור שהבקשה הוגשה בצורה חסרה ומשובשת.

כך, גם לשיטת העוררת היו מסמכים שחסרו בבקשה המקורית ולא הושלמו עד למועד הגשת הערר, ובפרט: העוררת לא נותנת מענה לשאלת קיומן של חתימות על הבקשה ועל תכנית הלימודים, לכך שבבקשה המקורית אין הסבר לפער במספר החלקה בין היתר הבניה לבקשה לרישיון ומאשרת כי לא הוגש במסגרת הבקשה לרישיון אישור הקצאה מהרשות המקומית.

לעניין זה, אין לקבל את טענת העוררת כי מסמך מסוים מצוי בידי המשיב, בשל כך שהעוררת הגישה מסמך זה בקשר עם בקשות אחרות לרישיון. המשיב אינו נדרש לעשות "עבודת בילוש" ולחבר מסמכים שקיימים בבקשה אחת שבמערכת למסמכים שחסרים בבקשה אחרת שהוגשה. האחריות להגיש על בקשה ובקשה כשלעצמה בצורה מלאה, מדויקת ובהירה היא על מגיש הבקשה.

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 לטענת העוררת לפיה היה קושי בהעלאת המסמכים למערכת. גם אם היה קושי כזה, וכאמור לא מצאנו כל אינדיקציה לכך, למעט טענת העוררת עצמה, האחריות היא על כתפי העוררת לעשות כל שנדרש להתגבר על הקושי ולהגיש את המסמכים החסרים במסגרת "ימי החסד" שניתנו לה.

פנייתה של העוררת לגב' ללוש, לאחר תום השבוע שהוקצה להשלמת המסמכים, אינה יכולה לרפא פגם זה ואין בה כדי לחייב את המשיב לאפשר לעוררת להגיש את מסמכיה בתוך פרק זמן נוסף.

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 שנוכרו לעיל.

טעמים אלו מתקיימים גם ביחס לעוררת שבפנינו. לא מצאנו עילה לנהוג בעניינה של העוררת באופן שונה מעניינן של בעלויות אחרות, לאחר שהמשיב אפשר לה להשלים מסמכים שלא צורפו לבקשה בתוך שבוע ימים, ולאחר שהיא לא ניצלה הזדמנות זו.

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

לאור כל זאת החלטנו לדחות את הערר.

תאריך: כ"ה אב תשע"ט, 26 אוגוסט 2019.


ציפי גולן
חברת הוועדה


יואל בריסקר
יו"ר הוועדה


דוד הרשקובין
חבר הוועדה