

העוררת: מרכז מוסדות בית מלכה לחינוך בית יעקב שע"י חסידי בעלזא בא"י
(ע"ר 580043271)
על ידי מר רוטנר אריה צבי
מרחוב מלכי ישראל 38, ירושלים
טלפון: 073-2766766; פקסימיליה: 073-2766767

- 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

מרכז מוסדות בית מלכה לחינוך בית יעקב שע"י חסידי בעלזא בא"י (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד שתי החלטות המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) (להלן – "ההחלטות").

בהחלטותיו, דחה המנכ"ל, מכח הסמכות שבסעיף 4 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשות העוררת לקבל רישיונות לפתוח בשנת הלימודים תשע"ט שני גני ילדים חדשים ברחוב שפירא אברהם 4 אשדוד (סמל מוסד 758623 וסמל מוסד 758771).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום ז' באב תשע"ט (8.8.2019), החלטנו לדחות את הערר.

העוררת

העוררת היא עמותה שמפעילה 22 גני ילדים לחסידי בעלזא. לאור העובדה שבתקופה האחרונה התיישבו משפחות רבות ברובע ו' בעיר אשדוד, החליטה העוררת להיענות לבקשתם ולפתוח גני ילדים בשכונה זו.

הבקשה לרישיון

העוררת הגישה ביום 27.3.2019 שתי בקשות לרישיון להפעיל גני ילדים חדשים בשנת הלימודים תש"פ.

כפי שנראה להלן, שתי הבקשות הוגשו בצורה משובשת וחסרה.

בשנת לימודים זו, כפי שצוין, החל המשיב במדיניות לפיו הוא מאפשר, במקרים המתאימים, למגישי בקשה להשלים, לפני משורת הדין, מסמכים חסרים. בהתאם, שלח המשיב לעוררת ביום 26.5.2019 מכתב לתיקון ליקויים (להלן – "מכתב ההשלמות"). במכתב ההשלמות נאמר כך:

"בקשתכם לקבלת 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)	לא הוגש התר בנייה כנדרש בנהלי הרישוי
תכנית לימודים	יש לסרוק למערכת את תכנית הלימודים חתומה על ידי הבעלות אשר מופיעה בנוהל הרישוי לשנה"ל תש"פ (עמ' 34)
טופס התחייבות והצהרת הבעלות	לא הוגש טופס התחייבות והצהרת הבעלות לגן חדש (יש לסרוק את הטופס התקין מתוך נוהלי הרישוי לשנה"ל תש"פ עמ' 35-38)
טופס התאמת תשתית	לא הוגש טופס התאמת תשתית לשנה"ל תש"פ כנדרש בנהלי הרישוי
בקשה להקצאת מבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשם טאבו	טופס בקשה להקצאה שהוגש אינו תקין – מס' החלקה המופיע על גבי הטופס אינו תואם את מס' החלקה עליה הוגשה הבקשה לקבלת רישיון. כמו כן הטופס שהוגש אינו עדכני לשנה"ל תש"פ

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

על אף מכתב ההתראה, לא פעלה העוררת להשלמת המסמכים. במהלך הדיון בפני הוועדה ביקש ב"כ המשיב שהות לבחון את המסמכים שהוגשו בערר, לרבות מסמכים שהוגשו במהלך הדיון בפנינו. ביום 26.8.2019 הודיע המשיב כי גם כעת מסמכי הסף אינם תקינים, שכן מספר גוש-חלקה שמצוין בהיתר הבניה אינו תואם את זה שבבקשה לרישיון.

החלטת המנכ"ל

במכתביו של המנכ"ל מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) דחה המנכ"ל את בקשות העוררת לקבל רישיון לשני הגנים - סמל מוסד 758623 וסמל מוסד 758771, בלשון זהה כלהלן:

"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. טופס הבקשה לקבל רישיון שהוגש אינו תקין – הבקשה לא הוגשה במלואה (חסרים עמודים) כמו כן הטופס אינו חתום ע"י הבעלות המגישה את הבקשה לקבל רישיון.

2. לא הוגש היתר בניה כנדרש בנהלי הרישוי.
 3. לא הוגש טופס התחייבות והצהרת הבעלות כנדרש בנהלי הרישוי.
 4. תכנית הלימודים שהוגשה אינה תקינה מאחר ולא הוגשה בטופס המעודכן המופיע בנהלי הרישוי לשנה"ל תש"פ.
 5. טופס בקשה להקצאה שהוגש אינו תקין – מס' החלקה המופיע על גבי הטופס אינה תואמת את מס' החלקה עליה הוגשה הבקשה לקבלת רישיון. כמו כן טופס הבקשה להקצאה אינו עדכני ובתוקף לשנה"ל תש"פ.
 6. לא הוגש טופס התאמת תשתית לשנה"ל תש"פ כנדרש בנהלי הרישוי.
 7. המוסד אינו ערוך לשנה"ל תש"פ.
- לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תש"פ.

כנגד החלטות אלו 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"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, שענייננו 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

העוררת הגישה שני עררים, בנוסח זהה:

- העוררת הגישה בקשה להקצאת גנים בשכונה ו' באשדוד, ואישור ההקצאה על ידי העירייה נמצא בשלבים סופיים.
- העוררת מבקשת לאפשר לה להגיש את כלל המסמכים בצורה תקינה וכנדרש, והיא צירפה, לטענתה, את מסמכי הסף החסרים, לערר.

לאור נימוקים אלו, מבקשת העוררת כי וועדת הערר תאפשר לה להגיש את המסמכים שצורפו לערר, ותעניק לה רישיון לשנה"ל תש"פ.

טענות המשיב

המשיב הגיש תגובה לשני העררים, ובה טען כך:

- יש לדחות את הערר מאחר והעוררת הגישה בקשות לרישיון מבלי שהגישה את מלוא מסמכי הסף באופן תקין.
- על פי נהלי הרישוי על מבקש רישיון להגיש בקשה מלאה על גבי טופס המיועד לכך ותכנית לימודים על גבי הטופס הקבוע בנהלים. על העוררת היה להגיש מסמכים אלו על מנת שהמשיב יוכל לבחון, בין היתר, את התאמתם הפדגוגית של הגנים, כך שמדובר בבחינה מהותית.
- העוררת לא הגישה תכנית לימודים תקינה על גבי הטופס המתאים לכך והחסירה מסמכים מטופס הבקשה. כמו כן, העוררת לא הגישה היתר בנייה ואישור שימוש כדין במבנה המתאימים לכתובת המוסד החינוכי. היתר בנייה לא הוגש, ואישור השימוש כדין אינו תואם את מספרי הגוש והחלקה שבבקשה. העוררת גם לא הגישה דו"ח התאמת תשתית, מאחר ומתבצעים במבנה שיפוצים. כך שהעוררת, לפי הצהרתה, אינה ערוכה לפתיחת שנת הלימודים.
- גם לאחר שהעוררת קיבלה הזדמנות נוספת, לפני משורת הדין, להשלים את החסר, ונשלח לה מכתב ההשלמות – היא לא ניצלה הזדמנות זו ולא השלימה את החסר.
- גם ההזדמנות הנוספת שניתנה לה – שהיא בוודאי לפני ולפנים משורת הדין – במסגרת הדין בערר, העלתה כי גם כעת, בנספחים שהוגשו לערר, קיים ליקוי, שכן מספר הגוש-חלקה שבהיתר הבניה אינו תואם לזה שבבקשה לרישיון.
- ועדת הערר ובתי המשפט קבעו לא אחת את ההכרח בהגשת בקשות מלאות העומדות בתנאים הקבועים בנהלי הרישוי.
- בנסיבות אלו דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לרישיון. לטענת המשיב, החלטת המנכ"ל לדחות את בקשת העוררת בשל אי הגשת מלוא מסמכי הסף ראוייה וסבירה וניתנה בהתאם לחוק ולנהלי המשיב. אין מקום להתערב בהחלטה זו, בפרט כאשר גם כעת העוררת לא המציאה את מלוא מסמכי הסף המתחייבים.

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, ערר 29/2019 מוסדות אור מאיר). 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.

בענייננו, עולה בבירור כי שתי הבקשות הוגשו בצורה חסרה ומשובשת.

במהלך הדיון שהתקיים בערר ביום 8.8.2019, העוררת המציאה דו"ח התאמת תשתית, לאחר שלדבריה שיפוץ המבנה הסתיים. ב"כ המשיב טען כי גם במסגרת הערר, ובצירוף טופס התאמת תשתית, העוררת לא השלימה את מלוא מסמכי הסף, כמפורט בהחלטת המנכ"ל, וציין כי היתר הבנייה שהוגש במסגרת הערר אינו קריא ואינו ברור. יחד עם זאת, בנסיבות המקרה, ולאחר היוועצות עם הפיקוח, הודיע המשיב כי הוא יבחן פעם נוספת את מסמכי הסף שהוגשו במסגרת הערר ובמסגרת הדיון.

בסיום הדיון ניתנה החלטה כלהלן:

"רשמנו לפנינו את הודעת המשיב שבנסיבות העניין לפני ולפנים משורת הדין, ובשים לב להיצע החלופות לקהל הבאים בשערי מוסדות העוררת באזור שבו מיועדים לקום בתי הספר נושא הערר, המשיב יעשה בדיקה נוספת של המסמכים שהוגשו. המשיב ימסור הודעת ערכון לוועדה, תוך עשרה ימים."

ביום 26.8.2019 הגיש ב"כ המשיב הודעה, שבה הוא הודיע כי לאחר שהמשיב בחן פעם נוספת את כלל המסמכים שהמציאה העוררת במסגרת הערר, ובמהלך הדיון, נמצא כי היתר הבנייה שהוגש אינו תקין מאחר ומספרי הגוש והחלקה בו אינם תואמים את מספרי הגוש והחלקה שצוינו במסגרת הבקשות לרישיון. לאור זאת, חזר המשיב על עמדתו לפיה החלטת המנכ"ל ניתנה כדין, ויש לדחות את הערר.

במסגרת הדיון בערר, ועל אף שמדובר בשלהי חודש אוגוסט 2019, וסמוך לפתיחת השנה, ניתנה לעוררת הזדמנות נוספת להשלים את החסר, והמשיב נאות לבחון את המסמכים שהוגשו במסגרת כתב הערר ובדיון. למרבה הצער, מתברר כי לא עלה בידי העוררת להשלים את כל הנדרש, ולהמציא היתר בנייה התואם את הבקשה. במצב זה, נמצאת האחריות כל-כולה על כתפי העוררת.

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. על אף שניתנה לעוררת הזדמנות שהמסמכים שהוגשו על ידה בערר ובמהלך הדיון ייבחנו על ידי המשיב, בבחינת לפני משורת הדין, נכון למועד כתיבת שורות אלו אין בידי המשיב את כלל מסמכי הסף שיאפשרו את העברת הבקשה לניתוב. לאור העובדה שאנו נמצאים ימים מספר לפני פתיחת שנת הלימודים, ועדיין אין בידי המשיב היתר בנייה המלמד על שימוש כדין במבנה גני הילדים,

לא נוכל להיענות לבקשת העוררת להעניק לה רישיונות להפעלת הגנים, ואף לא נוכל להורות למשיב להעביר את בקשותיה לניתוב.

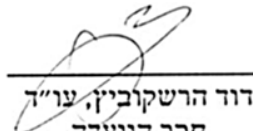
משכך, איננו מוצאים עילה להתערב בהחלטת המנכ"ל.

לאור כל זאת, ולאחר שמתברר כי גם במסגרת הערר לא הוגשו כלל מסמכי הסף כנדרש בנהלים, החלטנו לדחות את הערר.

תאריך: כ"ח אב תשע"ט, 29 אוגוסט 2019.


ציפי גולן
חברת הוועדה


יואל בריס, עו"ד
יו"ר הוועדה


דוד הרשקוביץ, עו"ד
חבר הוועדה