



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3564/23

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופטת ר' רונן

העותרת: אומן המים בע"מ

נ ג ד

המשיב: משרד הכלכלה והתעשייה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד אביעד בן אולד

בשם המשיב: עו"ד יובל שפיצר

פסק-דין

השופטת ר' רונן:

העותרת מנהלת בית ספר להכשרה מקצועית למצילים, ובעתירה הנוכחית היא עתרה כי נורה על ביטול החלטת המשיב מיום 27.3.2023 להקפיא את פעילותה.

רקע והשתלשלות העניינים

1. כאמור, העותרת היא חברה המנהלת בתי ספר להכשרה מקצועית של מצילים. כפי שיפורט להלן, פעילותה של העותרת מוכרת ומפוקחת על-ידי המשיב – משרד העבודה (ובעבר – משרד הכלכלה והתעשייה).

העיסוק של מצילים מוסדר בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964. בהתאם לתקנות שהותקנו מכוח חוק זה, תנאי להעסקתו של מציל הוא קבלת תעודה מטעם המשיב (תקנה 5(1) לתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחייה),

התשס"ד-2004). העותרת נוטלת חלק בהליך ההכשרה למצילים אשר נועד לאפשר להם לקבל בסיומו תעודת מקצוע.

האגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה (להלן: אגף ההכשרה), הוא המעניק הכרה למוסד הכשרה מקצועי (להלן: מוסד הכשרה) העומד בהנחיות האגף ותנאיו כפי שהם מפורטים בנוהל שכותרתו "נוהל מוסדות הכשרה מקצועית עסקיים" (להלן: נוהל ההכרה). יצוין כי מחודש ינואר 2023 משרד העבודה, ובכללו אגף ההכשרה, הוא משרד עצמאי ונפרד ממשרד הכלכלה והתעשייה. לכן, משרד העבודה (ולא משרד הכלכלה והתעשייה – אותו צירפה העותרת) הוא המשיב הרלוונטי בעתירה דנן (החלטת ממשלה מספר 93 מיום 29.1.2023).

2. בהתאם לנוהל ההכרה, מוסדות הכשרה המקבלים אישורי הכרה כאמור כפופים לפיקוח מקצועי ומינהלי על-ידי אגף ההכשרה, העוקב בין היתר אחר יישום הנחיות הנוהל. כאשר נמצא כי מוסד הכשרה מפר את הוראות הנוהל, על אגף ההכשרה לפעול בהתאם לנוהל "בדיקה וטיפול בהפרות של מוסדות הכשרה מקצועית עסקיים" (להלן: נוהל טיפול בהפרות).

בתמצית יצוין כי נוהל הטיפול בהפרות מסווג את סוגי ההפרות והליקויים בהתאם לחומרתם, וקובע את אופן הטיפול בהם בהתאם לכך. כך, עבור הפרה בדרגות חומרה 1 או 2, נדרש הממונה האזורי (קרי הממונה מטעם אגף ההכשרה באחד ממוסדות משרד העבודה) לפנות בכתב למנהל מוסד ההכשרה ולדרוש את תיקון הליקוי תוך 10 ימי עבודה. ככל שלאחר מכן ההפרה אינה מטופלת או שהיא חזרה על עצמה – ימליץ הממונה האזורי על העברת הטיפול לוועדה הארצית עם המלצה על תקופת הקפאה למוסד ההכשרה. בהתייחס להפרה בדרגת חומרה 3 – ייערך למוסד שימוע בפני הממונה האזורי. אם טיעוני המוסד בשימוע אינם מספקים, רשאי הממונה האזורי להעביר את הנושא לוועדה ארצית עם המלצה להקפאה או הסרת הפיקוח.

3. לאורך השנים קיבלה העותרת "אישורי הכרה" מאגף ההכשרה לצורך ביצוע קורסי הצלה בבריכה. בהתאם לכך, פעילותה של העותרת כפופה לביקורת אגף ההכשרה.

במספר ביקורים מטעם המשיב בסניפים שונים של העותרת ומבדיקת מסמכי העותרת, נמצא כי היא הפרה את הוראות נוהל ההכשרה. חלק מההפרות הן כאלה המסווגות בנוהל טיפול בהפרות כהפרות בדרגה 2 (הפרות הנוגעות לחוסר בחלק מהציוד

הלימודי-מקצועי ולאי-עמידה בחלק מתוכנית הלימודים); וחלקן מסווגות כהפרות בדרגה 3 (הפרות הנוגעות לאי עמידה בדרישות הקבלה לקורס ההכשרה).

בגין הפרות אלה נשלחו לעותרת דוחות פיקוח בהם פורטו הליקויים (ראו: דו"ח פיקוח בסניף אשדוד מיום 16.1.2022; דו"ח פיקוח בסניף אשקלון מיום 12.4.2022; דו"ח פיקוח בסניף וינגייט מיום 25.4.2022; דו"ח פיקוח בסניף אשקלון מיום 3.5.2022; ודו"ח פיקוח בסניף וינגייט מיום 25.5.2022). עם קבלת הדוחות, שלחה העותרת התייחסויות מטעמה לליקויים השונים.

4. ביום 2.10.2022 נמסרה לעותרת החלטת הממונה האזורי באגף ההכשרה, אשר לפיה לאור ההפרות בסניף וינגייט (הפרות מדרגה 2 שנמצאו בביקורים מימים 25.4.2022 ו-25.5.2022; והפרה מדרגה 3 העולה מבדיקת מסמכי התלמידים הרשומים לקורס הכשרה אצל העותרת), ובהיעדר הסברים המניחים את הדעת לליקויים – מועבר הטיפול בהפרות להחלטת הוועדה הארצית.

ביום 29.1.2023 זומנה העותרת לשימוע לפני הוועדה הארצית. במסגרת הזימון צוין כי מאחר שהעותרת הופיעה בפני הוועדה הארצית בעבר (בימים 31.3.2019, 26.8.2020 ו-8.11.2021) בשל הפרות שנמצאו בפעילותה, הוחלט לבחון את התנהלותה בשנת 2022 ברמה הארצית (חלף בדיקת סניף וינגייט בלבד). בהתאם לאמור בזימון, עולה מבדיקה זו שמדובר בהפרות חוזרות במחוזות שונים באותן סוגיות (קרי; ציוד לימודי ומקצועי חסר; אי עמידה בתוכנית הלימודים; ואי עמידה בדרישות קבלה למשתתפים בקורס ההכשרה).

עוד נמצא כי ההפרה הנוגעת לאי עמידה בדרישות הקבלה לקורס ההכשרה (המסווגות כהפרה בדרגת חומרה 3), אף נדונה במסגרת שימוע שהתקיים ביחס לסניף אשקלון ביום 8.11.2021 (להלן: השימוע מיום 8.11.2021), בסופו הוחלט כי ככל שיתגלו הפרות חוזרות מסוג זה בסניפי מוסד ההכשרה, תשקול הוועדה הארצית הקפאת פעילות המוסד למשך שישה חודשים.

ביום 26.2.2022 השיבה העותרת לזימון לשימוע והעלתה בכתב את טענותיה ביחס להפרות הנטענות, לדוחות הביקור השונים ולהופעותיה בעבר בפני הוועדה הארצית. ביום 28.2.2023 נערך לעותרת שימוע בעל-פה באמצעות נציגיה בפני הוועדה הארצית.

5. ביום 27.3.2023 ניתנה החלטת הוועדה הארצית – היא החלטה נושא העתירה דנן. בהחלטתה עמדה הוועדה על חשיבות ההקפדה על נהלי אגף ההכשרה, בפרט כאשר מדובר בהכשרה של מקצוע מציל חיים. מההחלטה עולה כי הוועדה התרשמה שאין הלימה בין ההתחייבות של נציגי העותרת לפעול לתיקון הליקויים לבין מצב הדברים בפועל.

הוועדה שבה ועמדה על חומרת ההפרות ועל כך שניתנו לעותרת התראות רבות שלא יושמו. בסופו של דבר נקבע כי "לאור ההפרות החוזרות והנשנות, כמות ההפרות וחומרתן (ברמה 2-3), ובעיקר לאור כך שמדובר בקורסים במקצוע מציל חיי אדם שאין להקל בהם ראש" תוקפא פעילות העותרת בסניף אשקלון למשך שישה חודשים (מיום 1.4.2023 ועד ליום 1.10.2023). זאת בין היתר בהתאם לאמור בהחלטה בשימוע מיום 8.11.2021. הפעילות ביתר הסניפים תוקפא לתקופה של שלושה חודשים (מיום 1.4.2023 ועד ליום 1.7.2023). עוד נקבע כי לאחר תקופת ההקפאה, יאושר לעותרת לפתוח קורס אחד בלבד בכל מחוז. בהמשך, בכפוף לבדיקת התנהלות הקורסים ועמידת העותרת בנהלים, תוכל העותרת לחדש את פעילותה באופן מלא.

בקשה של העותרת כי הוועדה תשקול בשנית את החלטתה ולחילופין תדחה את יישומה לחודש אוקטובר 2023 נדחתה על-ידי הוועדה בהחלטה מיום 4.4.2023.

6. למען שלמות התמונה יצוין כי תחילה הגישה העותרת עתירה לבית המשפט המחוזי לעניינים מנהליים בירושלים (עת"מ 30398-04-23) וכן בקשה למתן צו ביניים. בפסק דין מיום 8.5.2023 (כב' השופט א' דראל) נדחתה העתירה על הסף בהיעדר סמכות עניינית. עוד נקבע כי לנוכח פרק הזמן שחלף מאז מתן ההחלטה ביום 27.3.2023 ועד להגשת הבקשה לצו ביניים ביום 25.4.2023, אין ליתן סעד זמני עד להגשת עתירה לבית משפט זה לו נתונה הסמכות העניינית. בקשה לעיין מחדש בפסק הדין נדחתה על-ידי בית המשפט המחוזי ביום 8.5.2023.

ביום 10.5.2023 הגישה העותרת את העתירה דנן ועמה בקשה למתן צו ביניים שלפיו תבוטל או תושהה החלטת המשיב מיום 27.3.2023 עד להכרעה בעתירה. בהחלטה מיום 5.6.2023 נדחתה הבקשה לצו ביניים. ביום 7.6.2023 הגישה העותרת בקשה לעיון חוזר בהחלטה מיום 5.6.2023. יובהר כבר עתה כי משמצאתי שיש לדחות את העתירה לגופה, התייתר הצורך לדון בבקשה זו הנוגעת לסעד זמני בהליך.

7. לטענת העותרת, החלטת המשיב היא שרירותית, פוגענית, לא סבירה ולא מידתית. לטענתה, ההחלטה אינה סבירה משום שהעותרת התייחסה ברצינות לכל הליקויים, הפנימה אותם ופעלה לתקנם באופן מיידי. מטרתו של הנוהל והסמכויות הנתונות למשיב היא להביא לתיקון הליקויים ולעמידה בנהלים. התכלית אינה עונשית, ולכן משרובם המכריע של הליקויים תוקן - לא היה מקום להביא לסגירתה של העותרת.

ההחלטה אף אינה מידתית משום שהיא מקפאה את פעילות העותרת בכל הסניפים, וכן מאחר שנקבע שהיא תיושם באופן מיידי, בלא שניתנה לעותרת אפשרות להשיג עליה בטרם תינזק או להיערך לכך בהתאם. בהקשר זה הדגישה העותרת את הנזק הכלכלי הנגרם לה מהשבתת פעילותה, הנזק הנגרם לעובדיה וללקוחותיה, למוניטין שצברה והפגיעה בחופש העיסוק שלה.

העותרת הוסיפה וטענה כי מאחר שכל הליקויים תוקנו ויושמו, לא היה מקום להעביר את עניינה לוועדה הארצית. בנוסף, העותרת חלקה על הקביעה לפיה תלמידה לא למדו חלק מתוכנית הלימודים או תרגלו את התוכנית באופן מלא. לטענתה, היא לימדה בצורה מעמיקה את כל הנושאים הרלוונטיים ואין בכישלון של חלק מהתלמידים במבחן שנערך להם כדי ללמד אחרת.

עוד טענה העותרת כי לא היה מקום להסתמך על ההחלטה בשימוע מיום 8.11.2021, שכן אותו שימוע נערך למר מארק אומן, העוסק המורשה, ולא לעותרת – חברת אומן המים בע"מ, שהיא ישות משפטיות שונה ונפרדת.

8. המשיב טען מנגד שיש לדחות את העתירה בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בהחלטתו. המשיב עמד באריכות על ההפרות של העותרת ועל ההליך שהתקיים בעניינה עד לקבלת ההחלטה נושא העתירה דנן. לטענתו, המדובר בהחלטה סבירה שהתקבלה בסמכות בעקבות ההפרות החוזרות של הנהלים, ובשים לב לחומרה הרבה שרואה המשיב בהפרות אלה לנוכח העובדה שמדובר בהכשרות למקצוע מציל חיים. כמו כן, נוהל הטיפול בהפרות אינו מבנה את שיקול דעתה של הוועדה הארצית, ותקופת ההקפאה נתונה לשיקול דעתה המקצועי בהתאם למכלול ההפרות, חומרתן, הישנותן והתנהלות מוסד ההכשרה, כאשר כל מקרה נבחן לגופו.

עוד נטען כי ביקורי פיקוח אגף ההכשרה בסניפי העותרת העלו כי חרף הבהרות והנחיות שהוציא המשיב, חרף ניסיונה רב השנים של העותרת בתחום, חרף דו"חות פיקוח שהצביעו על ליקויים, וחרף שימועים שנערכו לעותרת – העותרת שבה והפרה את נהלי המשיב בסניפיה השונים. העותרת לא ביקשה לתקן את ההפרות בצורה נאותה במועד הרלוונטי.

בהחלטתו, הביא המשיב בחשבון את העובדה כי מרבית הליקויים תוקנו. ואולם, התנהלות זו של הפרות חוזרות ונשנות חרף הצפת הבעיות בפני העותרת, איננה נובעת לשיטתו מטעות מקרית שלה. התנהלות זו מעידה על כך שהעותרת לא הפנימה את חומרת ההפרות ואת חשיבות ההכשרה במקצוע ההצלחה. לכן, לא היה בצעדים שננקטו לתיקון ההפרות, במועד שבו ננקטו, כדי לאיין את עמדת הוועדה הארצית לעניין הצורך בהפעלת סמכותה ביחס לעותרת. טענות העותרת ביחס להפרות עצמן נבחנו ונשקלו על-ידי הוועדה הארצית ואין עילה להתערבות שיפוטית.

9. באשר להחלת ההחלטה באופן מיידי – טען המשיב כי לנוכח ההפרות החמורות מצד העותרת, התעורר חשש של ממש ביחס לאיכות הכשרתם וכשירותם המקצועית של תלמידי העותרת אשר חייב את הקפאת הפעילות באופן מיידי. כמו כן, כדי לא לפגוע בתלמידי העותרת, נקבע כי ההחלטה תחול באופן פרוספקטיבי.

ביחס להבחנה הנטענת בין מר מרק אומן עצמו לבין העותרת – העותרת הצהירה בשימוע מיום 12.8.2020 כי מרק אומן הוא הבעלים של העותרת והאחראי על התנהלותה. לכן הוא גם אחראי ומודע לביצוע ההפרות בה. הניסיון להפריד בין השניים הוא מלאכותי ונועד לצמצם את אחריותה של העותרת להפרות שביצעה.

דיון והכרעה

10. לאחר עיון בעתירה ובתגובת המשיב על נספחיהן, הגענו למסקנה כי דין העתירה להידחות בשל היעדר עילה להתערבות בהחלטת המשיב.

11. כעולה ממכלול האמור לעיל, טענות העותרת אינן נוגעות ברובן להפרות בגינן התקבלה ההחלטה מיום 27.3.2023, או לסמכותו של המשיב לפעול ליישום הוראות נוהל ההכשרה ולהקפיא את פעילות העותרת בהתאם לנוהל הטיפול בהפרות. טענות העותרות מופנות בעיקרן כנגד שיקול דעתו של המשיב, כאשר לשיטתה של העותרת ההחלטה להקפיא את פעילותה אינה סבירה ואינה מידתית.

ואולם, הפסיקה קבעה באופן עיקבי כי בית משפט זה אינו מחליף את שיקול דעתו בשיקול דעתה של הרשות המנהלית המוסמכת, והוא יתערב בהחלטה רק ככל שנפל בה פגם מהותי היורד לשורש העניין כדוגמת חוסר סבירות קיצוני או שיקולים זרים (ראו מיני רבים: בג"ץ 8222/21 נעמה נ' מנהל אגף הטיעוד במשרד הבריאות, פסקה 18 (26.5.2022); בג"ץ 5787/18 רובינשטיין נ' לשכת הטיעוד המשפטי מחוז ת"א, פסקה 6 (21.11.2018)).

12. במקרה שלפנינו, המדובר בהחלטה מקצועית מובהקת ביחס להקפאת הפעילות של העותרת שפעילותה מוכרת ומפוקחת על-ידי המשיב. ההחלטה נושא העתירה דנן היא החלטה שניתנה בגדר סמכותו של המשיב, לאחר קיום הליך סדור ושמיעת טענות העותרת. כך, ההחלטה להקפיא את פעילות העותרת לתקופה של מספר חודשים התקבלה לאחר הליך שימוע בהתאם לנוהל הטיפול בהפרות בגין הפרות חוזרות ונשנות שהתגלו אצל העותרת. מעיון בהחלטה מיום 27.3.2023 עולה כי המדובר בהחלטה מפורטת ומבוססת שהתקבלה לאחר שהוועדה הארצית בחנה את הפרות העותרת תוך התייחסות לטיעוניה. לא זו אף זו, הוועדה הארצית נדרשה לטענות העותרת פעם נוספת לאור בקשתה, והחליטה לדחות תוך שהיא מפרטת ומנמקת את הטעם לכך.

13. המדובר אם כן בהחלטה מקצועית של רשות מנהלית שניתנה בגדר סמכותה. חרף זאת וכפי שהובהר לעיל, העותרת טענה כי ההחלטה אינה סבירה ואינה מידתית. זאת מאחר שהליקויים בעיקרם תוקנו עד למועד קבלת ההחלטה; לנוכח כניסתה המיידית של ההחלטה לתוקף; ובשל היקף הפגיעה הכלכלית בה. כפי שיבואר להלן, אינני סבורה שיש בטעמים אלה כדי להביא למסקנה לפיה ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני או כי המדובר בהחלטה לא מידתית המצדיקה את התערבות בית משפט זה.

14. תיקון הליקויים – העותרת טענה כי סמכות המשיב, באמצעות הוועדה הארצית, להקפיא את פעילות המוסדות המפוקחים על-ידי לא נועדה לתכלית עונשית כי אם לתיקון הליקויים. לכן, משתוקנו הליקויים, לא היה מקום להקפיא את פעילותה. אכן, עיון בנוהל ההכשרה ובנוהל הטיפול בהפרות מעלה כי הטיפול בהפרות של מוסדות ההכשרה נועד בעיקרו כדי להבטיח עמידה בנהלי המשיב. זאת, במטרה לשמר את איכות העובדים המקצועיים במקצועות שאינם מחויבים ברישיון על-פי חיקוק, על-ידי כך שעובדים אלה יקבלו הכשרה רק במוסדות העומדים ברמת ההכשרה המקצועית הנאותה בהתאם לנהלי המשיב.

כפי שהובהר לעיל, הכרתו של המשיב במוסד הכשרה, מקנה לו בין היתר את האפשרות להעניק תעודה ממשלתית בסיום הקורס המקצועי (סעיף 1.3.2 לנוהל ההכשרה). כאשר מדובר בהכשרת מצילים, קבלת תעודה מקצועית היא תנאי להעסקתו של מציל. כדי להבטיח את האיכות המקצועית של הלימודים במוסדות ההכשרה קובע הנוהל דרישות ותנאים לצורך הכרה בפעילות ההכשרה, וכן את תנאי הפעילות של המוסדות המקבלים הכרה כאמור. כך, בין היתר, מחויב מוסד ההכשרה לקבל רק תלמידים העומדים בתנאי הקבלה הפדגוגיים-מקצועיים של הקורסים כפי שנקבעו על-ידי אגף ההכשרה; ללמד לפי תכנית הלימודים שאושרה על-ידי אגף ההכשרה ובהתאם להנחיות המפקח המקצועי-פדגוגי הרלוונטי; להעמיד לרשות התלמידים מבנה ומכשור כנדרש בתוכנית הלימודים ועוד (סעיף 9 לנוהל ההכשרה).

בנוהל הטיפול בהפרות מובהר במפורש כי הפרת נוהל ההכרה עשויה להביא להקפאה, הסרה או לאי-חידוש של הפיקוח בכפוף לשיקול דעת משרד העבודה (ראו סעיף 1.2 לנוהל).

15. מכל האמור עולה אפוא כי הסמכות המוקנית למשיב להקפא או להסיר את ההכרה והפיקוח שניתנו למוסד הכשרה, נועדה להבטיח שרק מוסדות המעניקים הכשרה נאותה בסטנדרטים של המשיב, יוכלו לקיים הכשרה שבסופה תוענק תעודה ממשלתית. יחד עם זאת, לא ניתן להסיק מהאמור כי בכל מקרה בו יתקן מוסד הכשרה את הליקויים שנמצאו בהתנהלותו, יהא בכך כדי למנוע את המשך הטיפול בהפרות. כך אף עולה מהוראות הנוהל עצמו.

כזכור, הנוהל מבחין בין הפרות ראשונות בדרגת חומרה 1 או 2 שלגביהן די בדרישה לתיקון, מצד אחד; לבין הפרות חוזרות בדרגת חומרה כזו (הן הפרות שלא תוקנו והן כאלה שחזרו על עצמן לאחר שתוקנו) והפרות בדרגת חומרה 3, מהצד השני. לגבי הפרות אחרונות אלה, ניתן להעביר את הטיפול בהן לוועדה הארצית אם טיעוני מוסד ההכשרה ביחס אליהן אינם מספקים. נראה כי הטעם לכך הוא כי במקרים אלה של הפרות חוזרות ונשנות ושל הפרות בדרגה חמורה, קיים חשש ממשי בדבר איכות ההכשרה על ידי המוסד ומקצועיותה, שכתוצאה ממנו נדרש טיפול החורג מטיפול בהפרות הנקודתיות שנמצאו ותיקונן.

מכל מקום, בהתאם למנגנון שנקבע בנוהל הטיפול בהפרות, לא נפל פגם בזימון העותרת לשימוע אף אם הליקויים תוקנו על-ידיה. זאת מאחר שהליקויים בגינם התקיים השימוע היו ליקויים חוזרים בדרגה 2 ולליקויים בדרגה 3 שלא ניתנו להם לשיטת

הממונה האזורי הסברים מספקים. משהועבר העניין לוועדה הארצית, הייתה לה הסמכות לנקוט בין היתר בסעד של הקפאה (סעיף 6.3 לנוהל טיפול בהפרות). משכך, השאלה בה יש להכריע היא האם הוועדה הארצית הפעילה את שיקול דעתה כראוי.

16. נוהל הטיפול בהפרות קובע את הרכב הוועדה הארצית, את האופן בו יתקיים השימוע בפניה, את סדרי עבודתה ואת סמכותה להקפיא או להסיר את פיקוח משרד העבודה (סעיף 6 לנוהל). הנוהל אינו מבנה את שיקול דעתה של הוועדה הארצית ואינו קובע באילו מקרים יש לנקוט בכל אחד מהסעדים. אולם בהתאם לאמור לעיל, מובן כי על הסנקציה שננקטת על-ידי הוועדה הארצית להביא להגשמת המטרה של הנוהל – היינו קיום לימודי הכשרה נאותים למצילים.

עמדת המשיב היא כאמור כי בנסיבות המקרה, חרף פעולות שביצעה העותרת במטרה לתקן את הליקויים, היה מקום להקפיא את פעילותה. זאת מאחר שכאשר המשיב מוצא באופן עקבי בבדיקתו המדגמית של אגף ההכשרה כי מוסד הכשרה הפר מספר פעמים את הוראות נוהל ההכשרה, חרף הזדמנויות שניתנו לו לתקן את ההפרות – יש לראות זאת בחומרה יתרה.

17. עמדה זו מקובלת עלי. בדיקת המשיב – לאור המוסדות הרבים שבפיקוחו – נעשית באופן מדגמי ועיתי. לכן, כאשר בבדיקות המדגמיות המשיב מוצא שוב ושוב ליקויים בפעילותו של מוסד ההכשרה, עשוי להתעורר ספק בדבר עמידתו של מוסד ההכשרה בנהלים ובדבר הפנמתו את חומרת ההפרות. במקרה שכזה יש הצדקה – בנסיבות המתאימות – להקפיא את פעילות המוסד כדי לאפשר לו לערוך בדיקת בית מדוקדק תוך עריכת בדיקה מקיפה בדבר עמידתו בנהלי המשיב; ולתקן את כלל הליקויים בפעילותו – הן אלה שנמצאו על ידי המשיב והן אלה (ככל שישנם), שלא אותרו על ידיו.

כמו-כן, הליך ההקפאה והחזרה המדורגת לפעילות מלאה בצדו, מאפשרים למשיב לערוך למוסד שקיים לגביו חשש כי אינו מקפיד על נהלי המשיב באופן סיסטמתי, פיקוח קפדני יותר לצורך המשך ההכרה בו. גישה זו אף עולה בקנה אחד עם נוהל הטיפול בהפרות המתייחס למקרים של הישנות ההפרות, הרואה בהישנות כזו כמצדיקה העברת העניין לוועדה הארצית, אף אם הליקויים הקודמים תוקנו (ראו: סעיף 5.1.1.3 לנוהל).

במקרה דנן, מצא המשיב כאמור כי העותרת הפרה את הנהלים מספר פעמים וכי אין מדובר בהפרות חד-פעמיות ונקודתיות. מסקנה זו היא מסקנה מקצועית, אשר אין להתערב בה; ומכל מקום העותרת לא הוכיחה אחרת במסגרת העתירה דנן.

18. בנוסף יובהר כי לא מצאתי שיש ממש בטענות העותרת לפיהן אין לייחס לה את ההפרות בגינן התקיים השימוע ביום 8.11.2021. כאמור, בהחלטה ביחס לשימוע מיום 8.11.2021 הובהר כי הפרות בסניפים אחרים עשויות להביא – בכפוף לשימוע – להקפאת הפעילות למשך שישה חודשים. בשים לב לכך שהעותרת פועלת במספר סניפים בפרישה ארצית; כאשר בהתאם להצהרותיה שלה, מר אומן (אשר אף הופיעה בפני הוועדה הארצית בשני השימועים) הוא האחראי על התנהלותה; כאשר מטרת הפיקוח על פעילותה הוא לוודא עמידה בנהלי המשיב – מקובלת עליו עמדת המשיב שראה בהפרות העותרת בסניפים השונים כהפרה חוזרת של הנושאים שעלו בשימוע מיום 8.11.2021.

19. תוקפה המידי של ההחלטה והנזק הנגרם לעותרת – אכן, אין ספק כי לעותרת נגרם נזק כלכלי מהקפאת פעילותה. זאת בעיקר כאשר פעילותה הופסקה לאלתר ומבלי שניתנה לה הזדמנות להיערך לכך או להשיג על ההחלטה בטרם יושמה. ואולם, מבלי להקל ראש בנזק הנגרם לעותרת, יש לזכור כי העותרת מבקשת לפעול בהתאם להכרה שניתנה לה על-ידי המשיב. הכרה זו מותנית בעמידה בנהלי המשיב, ולעותרת היה ידוע כי אי עמידה בנהלים אלה עשויה להביא להקפאת פעילותה.

ההקפדה על הנהלים אינה עניין פרוצדוראלי-פורמאלי בלבד. היא נועדה לוודא את כשירות ההון האנושי והמקצועי עבור ענפי התעשייה, המסחר והשירותים במשק הישראלי. הקפדה על כשירות זו תוך עמידה בנהלים, היא בעלת חשיבות יתרה כאשר עסקינן בהכשרה של מקצוע העוסק בחיי אדם, כעיסוקה של העותרת. לכן, מקום בו המשיב הגיע למסקנה מקצועית כי פעילות העותרת מעלה חשש ממשי ביחס לאיכות הכשרתם ומקצועיותם של תלמידיה, החלטה להקפיא את פעילותה היא החלטה שאיננה חורגת ממתחם הסבירות ואינה בלתי מידתית – וזאת אף כאשר מביאים בחשבון את הנזק הכלכלי הנגרם לעותרת.

על כל האמור יש להוסיף כי החלטת המשיב היא מידתית אף בהתחשב בסנקציה שנבחרה – הקפאה זמנית של פעילות העותרת. בהתאם לנוהל הטיפול בהפרות, בסמכות המשיב להחליט על הסרה או הקפאה של פיקוח אגף ההכשרה. הקפאה מאפשרת להמשיך בפעילות ולחזור לפעילות מלאה באופן הדרגתי לאחר התקופה שנקבעה. זאת, בניגוד להסרה המחייבת את המוסד לעבור את תהליך קבלת אישור ההכרה מראשיתו. יתרה מכך,

ההקפאה נקבעה ביחס לקורסים עתידיים בלבד ומבלי לפגוע בקורסים שהתנהלו באותה עת; לתקופה של שלושה חודשים בלבד ושישה בסניף אשקלון.

משכך, ובשים לב לחשיבות איכות ההכשרה במקצוע העוסק בהצלת חיי אדם, ההחלטה להקפיא את פעילות העותרת באופן מיידי ולאפשר לה לאחר תקופה קצרה לחזור לפעילות מלאה באופן הדרגתי – היא סבירה ומידתית; ועל כל פנים איננה חורגת ממתחם הסבירות.

20. בשולי הדברים – כפי שציינה העותרת בעצמה במסגרת הבקשה מיום 7.6.2023 לעיון מחדש בהחלטה בבקשה לסעד זמני, פעילותה של העותרת הוקפאה עוד ביום 1.4.2023 ועיקרה צפויה להסתיים בעוד קצת למעלה משבועיים, ביום 1.7.2023. אי לכך, והגם שיש כמובן משמעות לכל יום בו העותרת אינה יכולה לעסוק בפעילותה, הרי שההחלטה בעיקרה כבר יושמה. לכן, העתירה, למצער ביחס להקפאה של שלושה חודשים – התייתרה. מכאן, יש לקוות כי העותרת תפעל למניעת חזרתם של הליקויים ותוכל להמשיך ולקיים את פעילותה במלואה עוד בתקופה הקרובה.

21. סוף דבר: דין העתירה להידחות. העותרת תישא בהוצאות המשיב בסך של 2,500 ₪.

ניתן היום, כ"ג בסיון התשפ"ג (12.6.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט