

אור עולם – חינוך מסורת ותרבות ע"ר 580502151
ע"י ב"כ עוה"ד רז נזרי ואח' ממושרד מ. פירון ושות, עו"ד
מרח' השלושה 2, תל אביב 6706054
טל : 03-7540000 פקסי : 03-7540011

העוררת

- נ ג ד -

משרד החינוך
ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך
רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל : 02-5603740 פקסי : 02-5603840

המשיב

החלטה

בפנינו ערר על החלטה שניתנה על ידי המשיב להעניק לעוררת רשיון להפעלת מוסד חינוך "אור שרה" סמל מוסד 656363, עבור שנה"ל תשפ"ב בתחולה מתאריך 22.2.022 ולא מתחילת שנת הלימודים בתאריך 1.9.2021.

עיקר נימוקי העוררת

בכתב הערר טענה העוררת כי היא מפעילה את מוסד החינוך בירושלים, כבית ספר על יסודי לכיתות ט'-יב', לבנות מאוכלוסייה חרדית. בית הספר משלב לימודי בגרות מלאה, ברמת 5 יחידות בגרות.

העוררת החלה להפעיל את בית הספר ברגע האחרון כאשר נקראה לדגל בידיעת המשיב, בשל קשיים שעלו אל מול ההנהלה הקודמת. משכך הוגשה הבקשה לרשיון רק בחודש אוגוסט 2021.

העוררת תארה את השתלשלות העניינים שהביאה אותה להגשת הבקשה בעקבות פירוק בית הספר בהנהלה הקודמת והפניה לעוררת לקחת על עצמה את ניהול בית הספר. העוררת נדרשה למצוא מבנה מתאים בתוך זמן קצר ולהתאם אותו לדרישות הרישוי. כן קיבלה העוררת מכתב ממנהל אגף החינוך החרדי בעיריית ירושלים, שהבהיר כי הפעלת בית הספר הכרחית ואין פתרון אחר עבור התלמידות.

הבקשה לרישוי הוגשה בהתאם לנוהל חריגים וכחודש וחצי לאחר הגשת הבקשה התקיימה ביקורת בטיחות. ביום 25.10.2021 התקבלה חוות דעת שלילית, בנימוק שבית הספר מצוי באזור תעשייה. בהמשך הוצא נגד בית הספר צו סגירה.

העוררת הגישה ערר (127/21) ועתירה מינהלית להקפאת צו הסגירה (עת"מ 70900-11-21). בעקבות ההליכים ושיחה בין נציגי העוררת לנציגי המשיב ותיקון ליקויים, התבצעה ביקורת נוספת ונאמר לעוררת כי ניתן ולהמשיך בפעילות בית הספר. אולם, על אף ביטול צו הסגירה וחידוש הרשיון, הוא הוענק בתחולה מיום 22.2.2022 ולא מתחילת השנה. העוררת הבהירה כי ההחלטה בעניין העמותה התקבלה במהלך שיח בין הצדדים אגב הדיונים בערר. הערר נמחק בהסכמה מבלי שהעוררת הייתה מודעת להשלכות ולאפלייתה לעומת בית ספר אחר.

העוררת טענה כי מדובר בנסיבות מיוחדות שמצדיקות הענקת הרשיון מתחילת שנת הלימודים. היא פנתה למשיב בעניין שדחה את בקשתה. לטענתה, בית ספר אחר המצוי בסמוך לבית הספר נשוא הערר, גם הוא ממוקם בתוך אזור תעשייה, קיבל יחס שונה ומטיב משמעותית בהקשר למועד תחולת הרשיון, על אף שהוא שוכן סמוך לאותו מבנה ונבדק באותו מועד על ידי אותו יועץ בטיחות מטעם המשיב. לגבי שני המוסדות נקבע כי הם ממוקמים באזור תעשייה ולכן מהבחינה הבטיחותית לא יכולים לשמש מוסד חינוכי על פי הנחיות חוזר מנכ"ל בטיחות המתייחס לאזור תעשייה. למרות הדמיון הרב בין חוות הדעת שניתנו לגבי המוסדות, אושר למוסד הסמוך רשיון מתחילת שנת הלימודים.

לאחר ניסיון למצות את ההליכים ישירות מול המשיב ומשלא התקבלה תשובה מהמשיב לפניית העוררת, הגישה העוררת עתירה מינהלית נגד המשיב (עת"מ 42194-02-24). מענה מהמשיב התקבל אצל העוררת רק כחודש לאחר הגשת העתירה.

ביום 11.4.2024 התקבל פסק דין לפיו העתירה תימחק בשל כך שעומד סעד חלופי, כאשר פתוחה בפני העוררת הדרך להגיש ערר על ההחלטה שהתקבלה בנוגע לבקשה החדשה שהגישה העוררת בעניין מועד תחולת הרשיון שניתן לה.

משכך הוגש הערר דנן שעניינו מועד תחולת הרשיון, טענת הפליה, התנהלות פגומה של המשיב הטומנת פגיעה בזכות חוקתית לחינוך בדגש על הזכות לשוויון. העוררת טענה, בין היתר, כי המשיב התעלם מהפגיעה בתלמידות בית הספר וכי צו הסגירה שהוציא המשיב לא היה מחוייב בנסיבות העניין בהתאם להוראות חוזר הבטיחות.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בתגובה לערר כי יש לסלק את הערר על הסף בשל שיהוי ניכר בהגשתו, כשנתיים מיום הסכמת הצדדים על תחולת הרשיון וכשנה ועשרה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת הערר על החלטת המשיב שניתנה ביום 7.6.2022.

המשיב הפנה לנוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשפ"ב (להלן: "נוהל חריגים"), לנוהל קביעת תחולת רשיון למוסד חינוך לשנה"ל תשפ"ג (להלן: "נוהל תחולת רשיון") והתייחס להליכים הקודמים שהתקיימו בין הצדדים בעניין צו הסגירה.

המשיב הפנה לאבחנה בין שני מוסדות החינוך, של העוררת ושל "דרכי שרה", כאשר לפי ביקור שנערך במוסד העוררת ביום 3.3.2022 נמצא, בין היתר, כי הכניסה למוסד שמפעילה העוררת מסוכנת, התלמידות הולכות על הכביש מכיוון שאין במקום מדרכה והדבר מסוכן. בנוסף, כניסת תלמידות למוסד דרכי שרה מתבצעת מרחוב כנפי נשרים, שאין עימה בעיה בטיחותית.

נטען כי בעקבות הצבת סדרנים שיסדירו את כניסת התלמידות למוסד העוררת רק דרך הכניסה המוסדרת ולא דרך מגרש חניה, הצדדים באו בדברים למציאת פתרון שמבטיח את בטיחות התלמידות ומאפשר להן לסיים את שנת הלימודים ולגשת לבגרויות באותו מוסד. כן סוכם כי בשנה"ל תשפ"ג לא תפעיל העוררת את המוסד באותו מבנה והיא התחייבה להמשיך ולהציב שומרים בכניסה שאינה בטיחותית. העוררת קיבלה ביום 7.6.2022 רשיון בתחולה מיום 22.2.2022.

כשנה לאחר מכן, ביום 28.6.2023 פנתה העוררת למשיב בבקשה לשקול מחדש את החלטת המנכ"ל בעניין תחולת הרשיון ולשנות את מועד תחילתו באופן רטרואקטיבי כך שיחל בספטמבר 2021. נימוקי הבקשה היו קשיים כלכליים שנגרמו לה כתוצאה מההחלטה.

הבקשה של העוררת נדחתה בתשובה מיום 31.7.2023. תשובה דומה נשלחה לעוררת ביום 24.10.2023. העוררת פנתה שוב למשיב ביום 11.12.2023 והפעם העלתה טענת אפליה. טרם קבלת מענה הגישה העוררת עתירה מינהלית. העתירה נמחקה בהחלטה בה נקבע כי בקשת העוררת להחיל את הרשיון מתחילת השנה היא בקשה חדשה ונפרדת מקבלת הבקשה לרשיון שנדונה בערר 127/21. היא נסמכת על טענה חדשה שנודעה לעוררת לאחר שהסתיימו הליכי הערר ולכן פתוחה בפניה הדרך להגיש ערר חדש.

המשיב טען כי יש לסלק את הערר על הסף מחמת שיהוי וכן בשל מעשה בי-דין (ההחלטה בערר 127/21). המשיב טען כי גם בערר הקודם הועלתה טענת האפליה והעוררת הייתה מודעת לשוני הבטיחותי בין המוסדות. בנוסף יכלה בשקידה סבירה לקבל את המידע בדבר מתן הרשיון לדרכי שרה.

דיון והכרעה

ביום 9.9.2024 התקיים דיון בפני הוועדה בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב. הצדדים העלו טענותיהם בעל פה והשיבו לשאלות הוועדה.

לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים, חזרה ועיינה בכתבי הטענות ובכל המסמכים שהוגשו, החליטה הוועדה לקבל את הערר ולהלן נימוקי החלטתה.

בפתח ההכרעה תציין הוועדה כי טענת המשיב לשיהוי ולאיחור במועדים נדחתה. העוררת הגישה עתירה מינהלית ובהחלטת המחיקה נקבע כי בפניה סעד חלופי על דרך של הגשת ערר בקשר עם בקשה חדשה שהגישה שבבסיסה טענת האפליה.

מבחן השיהוי עומד על שלושה יסודות: השיהוי האובייקטיבי – עניינו במשמעות האופרטיבית של דחייתה או קבלתה של טענת השיהוי; בשינוי המצב לרעה ובפגיעה באינטרסים ראויים – של הרשות המינהלית או

של צדדים שלישיים – שנגרמה בעקבות השיהוי בהגשת העתירה; **השיהוי הסובייקטיבי** – עניינו באופן התנהגותו של המבקש ובשאלה אם מלמד חלוף הזמן על כך שוויתר על זכויותיו לכאורה, ובכלל זה על הזכות לפנות לערכאות; **חומרת הפגיעה בשלטון החוק** – עניינה הפגיעה בחוק או בשלטון החוק המתגלה במעשה המינהלי שהוא נושא העתירה (עע"ם 8412/07 **חברת מלון ומלון סוויטות אפ.אס.אר. בירושלים בע"מ נ' הורן** (נבו 4.3.2009)).

בנסיבות העניין ספק אם ניתן לומר כי הרשות שינתה מצבה לרעה בחלוף הזמן; התנהלות העוררת מלמדת כי לא ויתרה על טענותיה בעניין ומדובר בסוגיה שמצדיקה בחינה מבלי שתידחה על הסף. הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לכך שהעוררת נקלעה למצב בו התבקשה לפתוח מוסד חינוך בתוך זמן קצר על מנת שתספק פתרון הולם לתלמידות המוסד.

בנוסף לכך נציין כי, עסקינן בסוגיית מועד תחולת הרשיון ולא בעצם מתן הרשיון שהוענק לעוררת עבור אותה שנת לימודים. לרשות מינהלית עומדת אפשרות לשקול מחדש את עמדתה. אומנם פניות נוספות אינן יכולות להאריך מועד להגשת השגות, עררים ועתירות (ר' בג"ץ 410/78 **מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר**, פ"ד לג(1) 271, בעמ' 272–273 (1979)). אולם, הוועדה לא התרשמה כי זו הייתה מהות פנייתה של העוררת ותכליתה. משכך, אין מקום לסלק את הערר על הסף בנסיבות אלה.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח, המבקש להקים ולנהל מוסד חינוך חייב על פי חוק לקבל רשיון ממשד החינוך להפעלת בית הספר. כך נקבע בסעיף 3 לחוק הפיקוח:

"לא יפתח אדם בית ספר ולא יקיימו אלא אם יש בידו רשיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו ולא יפרסם אדם פתיחת בית ספר אם אין עליו רשיון כאמור (להלן-רשיון)".

גוף שמבקש רשיון לפתוח ולקיים מוסד חינוך נדרש לפנות בבקשה למנכ"ל משרד החינוך ולצרף לבקשתו את הפרטים הנדרשים על פי חוק. הבקשה נבחנת על ידי אגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בהתאם להוראות חוק הפיקוח, לתקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרשיון) התש"ל – 1970, לכללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות), התשל"א-1971 ולנוהלי משרד החינוך. בין היתר יש צורך לקבל אישור של משרד הבריאות, לקיים רמה נאותה של תכנית לימודים, הכשרת סגל, מבני גישה, לעמוד בתנאי בטיחות הנדרשים ולהראות בסיס כספי לקיומו של מוסד החינוך (ר' בין היתר סעיפים 4-6 לחוק הפיקוח).

סעיף 9(א) לחוק הפיקוח, קובע כדלהלן:

"(א) לא יתן המנהל הכללי רשיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית-הספר שהבקשה מתייחסת אליו בעניינים המפורטים להלן:

- (1) תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים;
- (2) הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך;

- (3) מבני בית-הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי-הלימוד, הספח והשירות;
 - (4) תנאי הבטיחות בבית-הספר;
 - (5) הריהוט והציוד של בית-הספר;
 - (6) הבסיס הכספי לקיום בית-הספר.
- (ב) במתן החלטתו בדבר העניינים המפורטים בסעיף קטן (א), יתחשב המנהל הכללי בסוג בית הספר ובגילם וצרכיהם של התלמידים – הכל בהתאם לכללים שהתקין שר החינוך והתרבות בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

בעניין בר"ם 5776/13 **עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך** (נבו 26.8.2013) בפסקה 16 נקבע כי מטרתו של הליך הרישוי הוא:

"לוודא כי המוסד החינוכי עומד בסטנדרטים ראויים בהיבטים של בטיחות, בריאות, פדגוגיה ובהיבטים נוספים, שמטרתם להבטיח את טובת התלמידים".

ר' גם בר"ם 9954/16 **משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (נבו 3.1.2017).

על מנת ליישם את הוראות חוק הפיקוח הותקנו תקנות ונקבעו נהלים, ובכלל זה נוהלי רישוי.

המשיב מאפשר לבעלויות להגיש בקשות לרישוי בחלוף המועד האחרון כפי שמופיע בנוהל הרישוי אך זאת בכפוף לעמידתן של הבקשות בתנאים ובהוראות כמפורט בנוהל חריגים כהגדרתו לעיל. נוהל חריגים קובע כי בנסיבות חריגות מסוימות ניתן להגיש בקשות לרישוי במועדים מאוחרים לאלו הקבועים בנוהל הרישוי בכפוף לתנאים המפורטים בנוהל זה.

המשיב התקין נוהל נוסף בנוגע לתחולת רישוי בעניין בקשות שהוגשו בהתאם לנוהל חריגים.

הן מטיעוני הערר והן מהטיעונים בעל פה למדה הוועדה כי בית הספר נותן מענה ייחודי לתלמידות (ר' בעמ' 4-5 לפרוטוקול הדיון). המשיב הכיר בכך ואף הביע נכונות לפתרונות לפעילותו של בית הספר באותו מבנה באמצעות התאמות שנערכו לכניסה בטיחותית של התלמידות לבית הספר.

בבסיס חוות הדעת הבטיחותית השלילית שניתנה בעניינו של המוסד עמדה כניסת התלמידים. בדיון למדה הוועדה כי למעשה הכניסה של המוסד נשוא הערר אינה שונה במהותה מכניסת התלמידים למוסד דרכי שרה (עמ' 21-22 לפרוטוקול הדיון).

מר טל דנינו, מנהל תחום בטיחות וחירום באגף הרישוי במשיב הבהיר בדיון כי הכניסה למוסד דרך רחוב כנפי נשרים תקינה והמשיב הנחה את העוררת לא לאפשר את כניסת התלמידים מכניסה נוספת (עמ' 23 לפרוטוקול הדיון). בנסיבות העניין ובבחינת הנתונים בדעבד נראה כי לא מדובר בכשל בטיחותי שלא ניתן

היה להסדיר אותו בזמן אמת באופן שלא ימנע את מתן הרשיון עם חוות דעת בטיחותית תקינה. זאת במיוחד בשים לב לנסיבות המיוחדות של פתיחת בית הספר על ידי העוררת וקריאתה לדגל כלשונה, למציאת פתרון חינוכי לתלמידות בית הספר.

ב"כ המשיב הבהירה בדיון כי שני בתי הספר שוכנים באזור התעשייה ולדעתה שניהם לא היו אמורים לקבל רשיונות. עם זאת קיים מחסור של מבנים ומדובר במוסדות שעושים עבודה טובה וחשובה ומשכך הייתה נכונות למצוא פתרון למתן הרשיונות (עמ' 41 לפרוטוקול הדיון). ב"כ המשיב הבהירה כי לשני מוסדות החינוך היו בעיות בטיחותיות והם התגברו עליהם לאט לאט (שם). הבעיה של הכניסה למוסד לא הייתה במוסד דרכי שרה ולמרות שהכניסה הוסדרה במוסד העוררת, עדיין נכנסו תלמידות מכניסה לא בטיחותית ומשכך היה צורך במאבטחים שיאכפו זאת (שם).

בהתייחס לאבחנה בין שני המוסדות, לשיטת המשיב, שהובילה לאי מתן רשיון מתחילת שנה"ל למוסד אחד ומתן רשיון מתחילת שנת הלימודים למוסד אחר בנסיבות דומות, טען ב"כ המשיב כי לעמדתם, נחה דעתם שרוב התלמידות בבית הספר דרכי שרה נכנסו דרך הכניסה הבטיחותית (עמ' 65 לפרוטוקול).

הוועדה אינה מוצאת בהסבר זה כבסיס מספק לאבחנה בין המוסדות שמאפשר הענקת רשיון למוסד אחד בתחילת שנה"ל תשפ"ב ולאחר במחצית השנה, כאשר במהלך מחצית שנת הלימודים 'לא נחה' דעת המשיב בנימוק הבטיחותי בנוגע לשני המוסדות, ר' בעמ' 66 לפרוטוקול הדיון:

היו"ר עו"ד מיטל קורקוס:

החל מה-1 לספטמבר, ... עד פברואר, לא נחה דעתכם מבחינה בטיחותית לגבי שני המוסדות. עם שניהם היתה לכם בעיה, נכון?

עו"ד ישעיהו בן הרוש:

בתחילת הדרך כן.

על אף שאלות שהפנתה הוועדה לב"כ המשיב לא ניתן הסבר מספק ומניח את הדעת לאופן הפעלת שיקול הדעת של המשיב לקביעת תחולת הרשיון למוסד דרכי שרה מתחילת שנה"ל בדיעבד ולמפרע, ולעוררת מפברואר 2022 בלבד (ר' בעמ' 69-68 לפרוטוקול הדיון).

והרי, המשיב החליט להעניק לשני המוסדות בדיעבד את הרשיונות, והסיכון בשני המוסדות כבר לובן והוסדר באותה עת, כך שהחשש שהביע המשיב בדבר הסיכון הבטיחותי בתקופה שחלפה אינו יכול לבסס את האבחנה הנטענת (ר' בשאלות נוספות שהופנו לב"כ המשיב על ידי הוועדה בעמ' 70-69 לפרוטוקול הדיון).

אומנם, ב"כ המשיב מיקדה את עמדת המשיב והבהירה כי על מנת לגשר בין הצורך בפעילותם של המוסדות לנימוקים הבטיחותיים הוסכם לא לעמוד על הנימוק של אזור התעשייה אך נותר הנימוק של הכניסה הבטיחותית של התלמידות במוסד העוררת (עמ' 74 לפרוטוקול הדיון). אולם גם הבהרה זו לא יכולה לבסס את ההחלטה לקבוע תחולת רשיון במועד שונה, שכן למעשה בנוגע לשני המוסדות 'הוסרה' המניעה הבטיחותית בדיעבד.

בנוסף לכך, לא הוחל לגבי שני מוסדות החינוך הנימוק שבסיס נוהל תחולת רשיון (שהותקן בשנה"ל תשפ"ג) לפיו אם התקבלה חוות דעת שלילית בהליך הניתוב, מועד תחולת הרשיון יקבע למועד תיקון הליקויים שהופיעו בחוות הדעת.

עילת הפליה משמשת כעילת ביקורת עצמאית שעשויה לבסס התערבות בהחלטה נשוא הערר (ר' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 681 (2012)). הוועדה סבורה כי מדובר בנסיבות ייחודיות ויוצאות דופן של מוסד שפתח את שעריו לתלמידות, כפתרון ייחודי ובלעדי לאותן תלמידות, דומה כי המשיב לא חלק על כך. מדובר בבחינה רטרואקטיבית שערך המשיב בנוגע לתחולת הרשיון בנוגע לשני מוסדות החינוך ולא הובהר טעם מספק וענייני לאבחנה בין שני המוסדות.

הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לנסיבות פתיחת המוסד דן ולהירתמות העוררת לפתוח את מוסד החינוך בטווח זמן קצר מאוד, וכאשר לפי טענת המשיב קיים קושי במציאת מבנים מתאימים לפעילותם של מוסדות החינוך בעיר.

הוועדה מוצאת בסיס להתערבות בהחלטה גם מהטעם שהסדר בדבר כניסת התלמידים דרך הכניסה הבטיחותית היה יכול להופיע כבר בחוות הדעת הבטיחותית מלכתחילה, כחוות דעת מותנית להסדרה מיידית, לא כל שכן כאשר זו נערכה לאחר שכבר החלה שנת הלימודים וכאשר מדובר במוסד שמהווה פתרון בלעדי לאותן תלמידות. לכן, גם מהטעם הזה ניתן להיעתר לטענת העוררת בדבר תחולת הרשיון לתחילת שנה"ל מבלי לבסס את ההחלטה על טענת הפליה בלבד.

הוועדה מקבלת את הערר בהתאם לסמכותה לא רק בבחינת עילות הביקורת השיפוטית אלא בהתאם לסמכותה לפי סעיף 14(ד) לחוק הפיקוח.

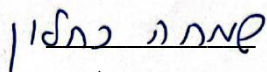
חברת הוועדה אפרת קפלן:

מצטרפת למסקנה לפיה יש לקבל את הערר ולהעניק לעוררת רישיון מיום 1.9.2021 וזאת לאחר שהגעתי למסקנה, כי ההבדל בין דרכי הגישה לשני המוסדות הסמוכים אינו מצדיק את האבחנה ביחס למועד תחולת הרישיון לאחר שניתן. אמנם מדובר בסוגייה בטיחותית ראשונה במעלה בחשיבותה וקיום המוסדות באזור התעשייה אכן מטריד על מכלול היבטיו, אולם משהוחלט להעניק לשני המוסדות רישיון, וקיים קושי להגיע למסקנה אילו תלמידות נכנסות דרך דרכי הגישה השונות, אין הצדקה להבחנה ביניהם.

התוצאה: לנוכח האמור החלטנו לקבל את הערר ולקבוע את תחולת הרשיון לשנה"ל תשפ"ב ליום 1.9.2021.

זכות ערעור לפי סעיף 14 לחוק הפיקוח לבית המשפט לעניינים מינהליים בהתאם לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין) התשס"א-2000.

ניתן ביום כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה