

העוררת

מרכז מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף ע"ר 580121952

ע"י ב"כ עוה"ד עדיאל גלס

רח' הנשיא 13, ת.ד. 4550 ירושלים

טל: 02-5618780 פקס': 02-5631887

- נ ג ד -

המשיב

משרד החינוך

ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך

רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים

טל: 02-5603740 פקס': 02-5603840

החלטה

בפנינו ערר על החלטה שניתנה על ידי מנכ"לית המשיב (להלן: "המנכ"לית") ביום 19.6.2022 לדחות בקשה לרשיון לבית ספר חדש, ברחוב הרב ניסים יצחק 86, ירושלים לשנה"ל תשפ"ב, סמל מוסד 657007.

החלטת המנכ"לית

בהחלטת המנכ"לית נדחתה הבקשה לרשיון מהטעמים הבאים:

לשכת הבריאות מתנגדת למתן רשיון מהסיבות הבאות:

1. בית הספר ממוקם ב-2 דירות במבנה מגורים ואינו עומד בדרישות לתכנון מוסדות חינוך.
2. החצר הקיימת קטנה מהנדרש ל-42 תלמידים, שטח החצר הינו 16 מ"ר בלבד.

עיקר נימוקי העוררת

הערר הוגש ביום 12.7.2022, במסגרתו טענה העוררת כי העירייה פעלה מול העוררת לפתיחת בית ספר לטובת מענה לתלמידים עולים מצרפת שלא היה להם פתרון אחר. העירייה אישרה השכרת דירה על חשבונה לשנת הלימודים תשפ"ב, כאשר בשנת הלימודים תשפ"ג אושר להעביר את בית הספר למבנה בית ספר תקני. העוררת הפנתה למכתבו של מר שמואל גרינברג מנהל האגף חרדי מיום 23.6.2022 אשר מבקש לתת רשיון למוסד לשנה"ל תשפ"ב בלבד.

העוררת טענה כי אכן החצר קטנה אך בית הספר עורך הפסקות בשעות שונות בכדי לאפשר מרחב גדול יותר לכל תלמיד.

בנוגע לכך שהמבנה אינו תואם לתכנון מוסד חינוך הובהר כי אין חולק שמבחינה אופטימלית מן הראוי שכל תלמיד יתחנך במוסד חינוכי שנבנה ככזה, אך מן הצד השני לא ניתן להתעלם ממצוקת מבני חינוך בעיר ירושלים ובאילוץ למצוא לעיתים פתרונות ביניים. מהבחינה הפדגוגית נראה כי הפיקוח לא ראה בעיה בפתרון הזמני ומצא שהתלמידים מקבלים בו חינוך הולם ואין כל סכנה בטיחותית במבנה זאת על פי חו"ד פדגוגית שהוגשה למשרד החינוך.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בתגובה כי יש לדחות את הערר. מדובר בבקשה שהוגשה רק ביום 19.9.2021 לפי נוהל חריגים. ביום 15.2.2022 התקבלה חוות דעת בריאותית שלילית המפרטת כי שטח החצר קטן מידי עבור 42 תלמידים, שטח של 16 מ"ר בלבד. מדובר בבית ספר שממוקם ב-2 דירות במבנה מגורים, ולכן תכנון המבנה אינו מתאים לדרישות לתכנון מוסד חינוך.

ביום 17.2.2022 העבירה העוררת תגובה לחוות הדעת וביום 20.2.2022 יצא מכתב התראה לפני אי מתן רשיון. ביום 20.2.2022 העבירה העוררת שוב את תגובתה מיום 17.2.2022. העוררת לא השיגה על העובדות שבגינן ניתנה חוות דעת אך ביקשה אישור חריג להפעיל את בית הספר לשנה"ל תשפ"ב. לפני משורת הדין הועברה הבקשה לחוות דעת נוספת אצל גורמי לשכת הבריאות, אשר הודיעו כי עמדתם לא השתנתה, ביום 22.5.2022 ניתנה חוות דעת בריאותית שלילית נוספת מאותם טעמים. נוכח שתי חוות הדעת הבריאותיות השליליות ניתנה החלטה הדוחה את הבקשה. המשיב הפנה להוראות סעיף 6(א) לחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח"), ולפסיקה רלוונטית לסעיף זה. כן הפנה המשיב לסעיף 10(ג) לנוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי מיום 11.1.2021 (להלן: "נוהל רישוי").

דיון והכרעה

ביום 5.9.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי הצדדים. בתום הדיון קבעה הוועדה כי יערך דיון נוסף ביום 19.9.2022 אליו תוזמן המפקחת מטעם משרד הבריאות. במהלך הדיון טענה העוררת כי בנוסף לחצר קיים שטח נוסף עבור התלמידים בגודל של 13 מ"ר (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון מיום 19.9.2022).

לבקשת העוררת כי תתבצע בחינה נוספת מצד משרד הבריאות בהתייחס לשטח הנוסף הנטען בדיון, קבעה הוועדה בהחלטה מיום 19.9.2022 בסיומו של הדיון כי העוררת תשלח למשרד הבריאות תצהיר כולל שרטוט השטח שמופיע בחוות הדעת הפדגוגית – חצר ששימשה כחניית רכבים והפכה להיות מקום משחקים נוסף צמוד למבנה, כאשר העוררת טענה כי ביצעה השקעה במתחם חניית הרכבים. נקבע כי משרד הבריאות מוזמן לראות את הדברים, הכל בהנחה ובידיעה כי המוסד כבר לא נמצא במקום אלא עבר למבנה אחר. לאחר מכן תינתן חוות דעת של משרד הבריאות.

ביום 6.10.2022 הגישה העוררת הודעה אליה צירפה תשריט ותמונה. לא הוגש תצהיר בהתאם לאמור בהחלטת הוועדה מיום 19.9.2022.

ביום 27.11.2022 התקבלה חוות דעת נוספת ממשרד הבריאות לפיה התנגדות משרד הבריאות לבקשה בעינה עומדת.

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

בהתאם להוראות חוק הפיקוח המבקש להקים ולנהל בית ספר חייב על פי חוק לקבל רשיון ממוסד 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 בית הספר (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".

בנוסף, מעניק חוק הפיקוח למנכ"ל המשיב את הסמכות לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם הוא נוכח שבית ספר פועל ללא רשיון (סעיף 32 לחוק הפיקוח). צו סגירה יעמוד בתוקפו "עד אשר יבוטל על ידי המנהל הכללי או על ידי בית המשפט". הפרה של הוראות אלה היא עבירה פלילית שבצידה עונש מאסר של עד שנה (סעיף 33(א) לחוק הפיקוח).

תכליתו של חוק הפיקוח היא ברורה – מעקב ובקרה על החינוך שניתן בבתי הספר ומתן כלי אכיפה להוראותיו באמצעות כלים אפקטיביים (בר"ם 5776/13 עמותת מקום להיות – בית הספר "המעין" נ' משרד החינוך (נבו 26.8.2013)).

בקשה לקבל רשיון למוסד חינוך בהתאם לחוק הפיקוח צריכה להיות מוגשת ולעמוד בהוראות נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי. 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' בר"ם 5776/13 עמותת מקום להיות – בית הספר מעין נ' מנכ"ל משרד החינוך, (נבו, 26.8.2013) בפסקה 16; ר' גם בר"ם 9954/16 משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורוחה בע"מ (נבו, 3.1.2017).

בענייננו, הוסבר על ידי העוררת מה היו הנסיבות לפתיחת בית הספר ונסיבות הגשת הבקשה באיחור בהתאם לנוהל חריגים.

בפני המנכ"לית עמדו 2 חוות דעת בריאותיות שליליות וחוות דעת פדגוגית חיובית. סעיף 6(א) לחוק הפיקוח מתנה מתן רשיון בקבלת חוות דעת חיובית מבחינה תברואה מאת משרד הבריאות כדלקמן :

6. (א) המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות, ולא יתן רשיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרשיון מבחינת התברואה ומבחינת דרישות חוק החזקת תכשיר אפינפרין במוסדות חינוך ובמקומות ציבוריים, התשע"ח-2018.

במהלך הדיון עמדה הוועדה על האבחנה שקיימת בין חוות הדעת השונות, הפדגוגית והבריאותית, בפרט בקשר עם חצר המוסד, שלה יכולים להיות היבטים הן בהיבט פדגוגי והן בהיבט בריאותי. על פני הדברים הנימוקים שצויינו בהחלטה בהתבסס על חוות הדעת הבריאותית ענייניים ומצויים בתחום האחריות ושיקול הדעת של משרד הבריאות, מבלי לגרוע מכך שגם בהיבטים של שטח המבנה, קיימים שיקולים פדגוגיים כאמור.

בכל הנוגע לטענות שהועלו מצד העוררת לפיהן על פי הדו"ח הפדגוגי לא הייתה מניעה לאשר רישיון לבית הספר במבנה המבוקש, בדיון הובהר כי דו"ח זה נכתב מתוך רצון עז להביא לכדי פתרון זמני (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון מיום 19.9.2026) או מתוך אי עמידה בלחץ (עמ' 28 לפרוטוקול הדיון מיום 19.9.2026) ובכל מקרה גם בהתאם לאמור בדו"ח ניתן ללמוד כי ההתייחסות ניתנת בהיבט של זמניות בלבד ולא בלי היסוס.

משרד הבריאות לא סבר כי ניתן לאשר את המבנה ובכלל זה את החצר הקטנה למתן רשיון לבית ספר חדש, ובנסיבות העניין בהתאם לסעיף 6 לחוק הפיקוח החלטת המנכ"לית לדחות את הבקשה ניתנה כדין. ר' גם בעמ' 26 לפרוטוקול הדיון מיום 19.9.2023: "כאשר משרד הבריאות מתנגד מהכיוון שלו, למרות שמשרד החינוך חשב שהמבנה כן מתאים מבחינה פדגוגית, משרד החינוך מחויב לדחות את הבקשה הזאת. זה מבחינתנו, זה החוק".

הסמכות נתונה למנכ"לית המשיב שהפעילה את שיקול דעתה והחליטה לדחות את הבקשה בהינתן כלל חוות הדעת שהתקבלו באותה עת.

אף הוועדה סבורה כי בהינתן כלל העובדות הרלוונטיות בהיבטים הפיזיים של המבנה והחצר, קיים קושי לאשר מבנה כגון זה כמוסד חינוך כמבוקש ואין מקום להתערבות הוועדה בהחלטת המנכ"לית.

בכל הנוגע לטענות בדבר קיומו של שטח נוסף שלא נלקח בחשבון בעת עריכת חוות הדעת, הובהר כי שטח זה לא הופיע בתוכניות שצירפה העוררת לבקשה (ר' עמ' 31 לפרוטוקול הדיון מיום 19.9.2023).

לעניין זה קבעה הוועדה בהחלטתה מיום 19.9.2023 כי העוררת תעביר למשרד הבריאות תצהיר כולל שרטוט של השטח שמופיע בחוות הדעת הפדגוגית וכי תינתן חוות דעת בריאותית נוספת. חוות הדעת הנוספת נערכה ביום 27.11.2022 בה הובהר כי חרף החלטת הוועדה לא צורף תצהיר מטעם העוררת כפי שנדרשה העוררת להגיש בהתאם לאמור באותה החלטה. בחוות הדעת זו הובהר בה כי אין בסיס להטלת ספק כלשהו באמינות הדו"ח שערכה מפקחת משרד הבריאות, אשר ציינה בחוות דעתה כי היא הייתה במקום וראתה חצר בגודל של 16 מ"ר בלבד וחזקה שזה היה המצב. המפקחת אף ציינה שהועלתה בפניה האפשרות של הכשרת חניה כחצר, אולם בעת ביקורה לא הייתה 'חצר' זו בשימוש לטובת התלמידים. יתרה מכך הובהר כי אף מתגובת העוררת בכתב מיום 17.2.2022 עולה בבירור כי בעת הביקור של המפקחת עמדה לרשות בית הספר חצר קטנה והמנהל הציע להשתמש בה לסירוגין. ככל שהייתה מתבקשת המפקחת להגיע למקום בזמן אמת לבדוק קיומה של חצר נוספת היא הייתה יכולה לעשות כן אולם לא ניתן כיום בדיעבד, כאשר בית הספר לא פועל במקום לבדוק מתי הייתה חצר זו בשימוש התלמידים, באילו תנאים, האם היו בה מתקני שתיה כנדרש, מה היה היחס בין השטח המוצל והחשוף וכיו"ב.

הוועדה תדגיש כי גם בערר לא נטען כי קיים שטח נוסף אלא כי החצר אכן קטנה ובית הספר עורך סבבי הפסקות (ס' 10 לערר). בכל מקרה הטענה לא הועלתה בכתב הערר אלא רק תוך כדי הדיון בערר ולא ניתן בדיעבד לבסס תקיפה של החלטת המנכ"לית בטענה מעין זו שהעוררת עצמה לא העלתה בערר.

הטענה כי בית הספר עורך סבבים להפסקת התלמידים אף היא דינה להידחות. מתן אפשרות כזו תהווה סטייה מהוראות נוהל הרישוי והתנאים המינימליים הנדרשים לכל תלמיד, בהם מחוייבים לעמוד מוסדות חינוך.

חרף הנסיבות שהובהרו בנוגע לפתיחת בית הספר והטענות כי הדבר היה מתואם עם הרשות המקומית, לא הייתה התחייבות מצד משרד החינוך טרם בוצע המהלך לפתיחת בית הספר. מעבר לכך שהאחריות בסופו של יום מוטלת על המשיב, את הכללים וההוראות יש להחיל באופן שוויוני ולא הוכח בסיס מספק והצדקה עניינית ומבוססת לסטות מהם במקרה דנן.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. מצאנו כי החלטת המנכ"לית סבירה, לא נפלה בה פגם ולכן אין מקום להתערבות הוועדה בהחלטה.

סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום י"א בסיוון תשפ"ג, 31 במאי 2023.

שמחה כהן

שמחה כהן
חברת ועדה

מיטל קורקוס

מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה

אפרת קפלן

אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה