

העוררת

גן מונטסורי קאסה דה במבינו בע"מ

ע"י מנהלת הגבי' רלי אופמן

רח' ניצנים 14 כפר סבא טל: 054-2445116

Reli.montessori@gmail.com

- 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 8.6.2022 לדחות בקשה לרשיון לגן ילדים חדש, ברחוב סולד 1 כפר סבא, סמל מוסד 467670 לשנה"ל תשפ"ג.

החלטת המנכ"לית

המנכ"לית דחתה את הבקשה לרשיון מהטעמים הבאים:

1. הבעלות אינה עומדת בדרישות ביקורת שכר לצורך בדיקת תשלום שכר כדין לעובדיה. בכך עולה חשש מהותי באשר לאיתנותה הפיננסית של הבעלות, היעדר עמידה בהתחייבות הבעלות כלפי עובדיה וכלפי משרד החינוך ולא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד/ות החינוך. מבדיקת איתנות פיננסית שנערכה לבעלות עולים ממצאים בנוגע לתשלום השכר כדלקמן: לשני עובדים מתוך תשעה לא בוצעה הפרשה לקרן פנסיה ובגין שמונה עובדים מתוך תשעה לא בוצעה הפרשה לקרן השתלמות.
2. היתר הבניה שהוגש אינו תקין – הכתובת ומספרי הגוש והחלקה המופיעים על גבי ההיתר אינם תואמים את הכתובת ומספרי הגוש והחלקה עליה הוגשה הבקשה לקבלת רשיון.
3. תשריטי מבנה הגן שהוגשו אינם תקינים – אינם ברורים, לא ניתן להבין מה גודל הכיתה ואם יש חצר לגן ומה שטחה. כמו כן, התשריטים אינם חתומים ע"י אדריכל או מהנדס כנדרש בנהלים.
4. חוזה השכירות שהוגש אינו תקין – אינו בתוקף לשנה"ל תשפ"ג, כתובת הגן אינה מופיעה על גבי החוזה. כמו כן, לא צורף נסח טאבו על שם בעל הנכס כנדרש בנהלים.

5. לא הוגשו טופס התאמת התשתית ואישורי החובה לשנה"ל תשפ"ג כנדרש בנהלי הרישוי.

לאור האמור החליטה המנכ"לית שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תשפ"ג.

עיקר נימוקי העוררת

בערר טענה העוררת כי היא מצרפת את המסמכים הבאים:

- א. אישור מרואה החשבון של הגן, המצהיר כי תוקנו הליקויים הפיננסיים וכי העסק עומד בכל דרישות החוק לשנת תשפ"ג.
- ב. מכתב מעיריית כפר סבא המעיד על חשיבות הגן (גן טיפולי, לרבות ילדים מהחינוך המיוחד שעיריית כפ"ס לא מוצאת להם מענה).
- ג. אישור בטיחות חשמל ואש.
- ד. תצהיר חתום על ידי עורך דין.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בכתב הערר כי דין הערר להידחות על הסף מחמת הגשתו בשיהוי. בנוסף צורפו לערר מסמכים חדשים שלא הוגשו במסגרת הבקשה על אף שהערר לא נועד להוות מקצה שיפורים. לפני משורת הדין ומבלי לוותר על הטענה האמורה טען המשיב כי גם המסמכים שצורפו לערר נבדקו אך אין בהם כדי לשנות את ההחלטה.

בנוגע למועד הגשת הערר נטען כי החלטת הדחייה ניתנה ביום 8.6.2022. לפי סעיף 13 לחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח") ניתן להגיש ערר תוך 21 יום מהיום שהודע על החלטת סירוב. הערר הוגש ביום 2.8.2022, בשיהוי של למעלה מחודש ימים. העוררת לא הגישה בקשה להארכת מועד וממילא אין טעמים מיוחדים ואף לא טעמים סבירים המצדיקים הגשת הערר באיחור כאמור.

המשיב ציין כי לאורך השנים הוא נהג עם העוררת לפני משורת הדין: אנשי המקצוע הסבירו לעוררת מה עליה לעשות על מנת שבקשותיה למתן רשיון יתקבלו ולא ניתן ליחס לה תום לב. בקשת העוררת לרשיון עבור שנה"ל תשפ"א נדחתה בשל הגשת מסמכים לקויים ולא הוגש על החלטה זו ערר. עבור שנה"ל תשפ"ב לא הוגשה בקשה.

עוד טען המשיב כי מהמסמכים שהוגשו עולה כי העוררת מפעילה את הגן ללא רשיון לכל הפחות משנה"ל תשפ"א וגם מחמת עובדה זו יש לדחות את הערר על הסף.

המשיב תאר בתגובתו את הליך בדיקת איתנות פיננסית שנערכה לעוררת לקראת שנה"ל תשע"ח, בהתאם לפני מיום 18.1.2017. נטען כי העוררת לא הגישה מסמכים חרף מכתבים רבים שנשלחו אליה וחלוף המועד ומשכך הוחלט להקפיד את תקציב העוררת ואת חידוש הרשיון בשנת תש"פ. העוררת הגישה ערר שנדון ביום 7.3.2018 (ערר 224/17), שם טענה כי היא מצרה על הגשת המסמכים באיחור ולא תחזור על התנהלות כגון זו.

רק ביום 1.12.2017 הגישה העוררת את כלל המסמכים לבדיקת איתנות פיננסית ומבדיקתם עלה כי היא אינה עומדת בהנחיות המשרד לעניין תשלום שכר כדין. משכך הומלץ לערוך ביקורת עומק. לפני משורת הדין ובצעד חריג הוחלט ביום 6.2.2020 לאשר את הרשיון מיום 1.9.2018 ועד ליום 31.8.2019.

מהמועד האמור בו פקע הרשיון שניתן לעוררת לא ניתן לעוררת רשיון להפעלת הגן. כמו כן מאחר שהעוררת לא הגישה את המסמכים לבדיקת השכר, חרף פניות רבות מצב המשיב, הוצא ביום 5.2.2020 צו סגירה לגן.

ביום 3.6.2020 נשלחה אל העוררת פניה להשלמת חוסרים ומשאלו לא הוגשו נדחתה הבקשה לרשיון חדש בהחלטה מיום 18.10.2020, עליה לא הוגש ערר.

כאמור לעיל, עבור שנה"ל תשפ"ב לא הוגשה בקשה לרשיון.

ביום 30.3.2022 הגישה העוררת בקשה למתן רשיון חדש עבור שנה"ל תשפ"ג. ביום 14.4.2022 נשלח לעוררת מכתב ליקויים ומשלא תוקנו נדחתה הבקשה בהחלטה מיום 8.6.2022. נשוא הערר.

המשיב טען כי דין הערר להידחות על הסף מחמת הגשתו באיחור ובנוסף להידחות גם לגופן של טענות. בפועל על פני האמור בכתב הערר העוררת לא משיגה על החלטת המנכ"לית אלא מבקשת להגיש באמצעות הערר מסמכים חדשים שנועדו, לגישה, לתיקון הליקויים.

המשיב טען כי בדק את המסמכים שהוגשו ומצא כי אישור תקינות מערכת החשמל מיום 29.7.2022 לא חתום על ידי חשמלאי בודק ואינו עומד בדרישות נוהל הרישוי. בנוסף, חסר אישור תקינות מכשירי החשמל במבנה, המהווה אישור חובה ובהעדרו יש לדחות את הבקשה. טופס התאמת תשתיות שהגישה העוררת חתום על ידי מר רפי חגיגי, אולם תעודת עורך מבדק בטיחות של מר חגיגי לא תקפה. כן נטען כי העוררת לא צרפה לבקשה חוזה שכירות אלא מכתב ממנו עולה כי בקשת העוררת להארכת החוזה עם חברת משען הועברה לטיפול.

בנוגע למסמכי רוי"ח שהוגשו, גם אם יתעלם המשיב מהשיהוי הרב בהגשתם, הם הוגשו באופן חלקי, חלקם אינו קריא ואינם מהווים את המסמכים שהמשיב דורש במסגרת ביקורת השכר. לעובדות אלה מתווספת העובדה שהעוררת לא שיתפה פעולה עם ביקורת השכר.

ממכלול העובדות עולה כי העוררת לא שיתפה פעולה עם המשיב לאורך השנים ובחרה לעשות דין לעצמה. מאישור רוי"ח עולה כי הגן פעל ללא רשיון לכל הפחות משנת תשפ"א. בכך, העוררת עברה על החוק ויש בהתנהלותה פגיעה בילדי הגן. לטענת המשיב התנהלות העוררת חסרת תום לב וניקיון כפיים וזאת על אף שהמשיב עשה מעל ומעבר כדי לסייע לעוררת.

המשיב הפנה לטענות העוררת בדיון בתיק ערר 224/17 שם טענה מנהלת העוררת כי היא מכה על חטא לגבי התנהלותה הכושלת, כי הלקח נלמד ולא תחזור על התנהלות זו. יו"ר הוועדה בהרכבה הקודם, עו"ד יואל בריס, חידד בדיון כי המשיב מוכן לסייע לעוררת לפני משורת הדין ובתנאי שהלקח נלמד. בפועל הלקח לא נלמד והעוררת המשיכה בהתנהלותה.

לעמדת המשיב אין טעם בהשקעת משאבים בבדיקתה של בקשה לרשיון כאשר העוררת לא טרחה לצרף מבעוד מועד את כל מסמכי הסף והגישה מסמכים שנדחו כבר במסגרת בקשות קודמות. מדובר בזלזול במשיב ובפגיעה באינטרס הציבורי.

המשיב ערך טבלה המשווה את הליקויים בבקשות שהגישה העוררת לפי שנים: תשע"ח, תשפ"א ותשפ"ג, המלמדת כי העוררת לא טרחה לתקן את מחדליה לאורך השנים.

מנימוקים אלה ועוד כפי שפורטו בהרחבה בכתב התגובה לערר, טען המשיב כי יש לדחות את הערר על הסף ולגופו.

דיון והכרעה

ביום 19.9.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי הצדדים.

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 מוסד חינוך חייב על פי חוק לקבל רשיון ממושרד 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".

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 מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך, (נבו, 26.8.2013) בפסקה 16; ר' גם בר"ם 9954/16 משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ (נבו, 3.1.2017).

בקשה לקבל רשיון למוסד חינוך בהתאם לחוק הפיקוח צריכה להיות מוגשת ולעמוד בהוראות הנוהל הרלוונטי, ובענייננו: נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל הרישוי"). נוהל הרישוי מפרט מהם המסמכים שמגיש הבקשה צריך לצרף בתחומים שונים שייבדקו במסגרת הבקשה.

בכל הנוגע לטענת המשיב כי הערר הוגש בשיהוי, בהתאם לסעיף 13 לחוק הפיקוח ערר יוגש בתוך 21 ימים מהיום שהודע לעוררת על ההחלטה. העוררת הגישה את הערר רק ביום 2.8.2022, דהיינו בחלוף 55 ימים, באיחור קיצוני וזאת מבלי שהוגשה בקשה להארכת מועד ומבלי שהועלו טעמים כלשהם בגינם הוגש הערר באיחור כה רב.

בדיון בפני הוועדה טענה העוררת כי היא המתינה למסמכים ומשכך הגישה את הערר באיחור. העוררת טענה כי פנתה לבעלים של המבנה, חברת משען וביקשה לקבל את הסכם השכירות ומשכך התעכבה בהגשת הערר (עמ' 10 לפרוטוקול הדיון). אולם, בפועל הערר הוגש ללא הסכם השכירות כך שלא ברורה הטענה האמורה. מסמכים רבים היו בשליטת העוררת ולא הובהר מדוע הם לכאורה עיכבו את העוררת בהגשת הערר. בכל מקרה שומה היה עליה להגיש ערר בהתייחס לאמור בהחלטה במועד. דווקא טענת העוררת לפיה היא פעלה להשלמת החוסרים ולתיקון הליקויים כמפורט בהחלטת המנכ"לית מבססת את ההחלטה ולא מהווה נימוק ערעור.

למעשה, טענת השיהוי היא כפולה – מדובר בטענה לאיחור במועד אשר נקבע בחוק הפיקוח להגשת ערר ולשיהוי בתקיפת ההחלטה. לשם השוואה ר' בעניין עע"ם 1981/02 קיסר – הנדסה ופתוח בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון, (נבו 24.3.2002) שם נקבע כי לנושא המועדים ולהבחנה בין עילת האיחור לעילת השיהוי כך :

"לנושא המועדים נודעת חשיבות ממעלה ראשונה לעניין הגשתן של עתירות מינהליות. ימינו אלה אינם עוד כימים שבעבר. בעבר היו נושאי משפט מינהלי באים לדיון ולהכרעה לפני הבג"ץ, ובכפיפות להוראות חוק ספציפיות לא שלטה במועדי עתירות לבג"ץ אלא מלכת השהיה בלבד. הגשת עתירה לאחר עבור חודשים מיום היווצר העילה - לעיתים חודשים לא-מעטים - לא עצרה בעד עותרים אלא אם שינו משיבים את מצבם לרעה; וגם כך לא תמיד צלחה טענת שיהוי. עידן זה חלף-עבר ככל שהמדובר הוא בנושאי משפט מינהלי המצויים בסמכותו של בית-המשפט המחוזי בשיבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים. משהותקנו תקנות סידרי הדיון; ומשנקבע מועד ספציפי ומיוחד להגשתה של עתירה לבית-משפט; זו הדרך בה שומה עלינו ללכת ואלה מועדים הוטל עלינו לכבדם".

על אף האיחור והשהיה בהגשת הערר, בחנה הוועדה את טענות העוררת לגופן ומצאה כי דין הערר להידחות לגופו.

בכתב הערר לא טענה העוררת כי ההחלטה של המנכ"לית שגויה או כי קיימים טעמים להתערבות בהחלטה. כל שנטען הוא כי מצורפים מסמכים, אישור רו"ח כי תוקנו הליקויים הפיננסיים, מכתב מהעירייה המעיד על חשיבות הגן, אישור בטיחות חשמל ואש ותצהיר.

בכל הנוגע לבדיקת האיתנות הפיננסית זו לא הושלמה על ידי העוררת ומן הראוי שהייתה מסדירה זאת בטרם הגישה בקשה לרשיון חדש. מדובר בתנאי מקדמי ששומה היה על העוררת למלא אחר התנאים הקבועים ב"נוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך", בו מפורטים המסמכים הנדרשים, שלביות ההליך והמועדים. העוררת לא מילאה אחר דרישות אלה והערר אינו מסגרת נכונה וראויה להגיש אישור של רו"ח שהעוררת הייתה מחוייבת בהגשתו זה מכבר ישירות מול הגורמים המוסמכים במשיב, כמובן שהגשת אישור כזה במסגרת הערר לא מאפשר בדיקתו באופן מעמיק.

המשיב ציין בכתב התגובה כי המסמכים הוגשו באופן חלקי, חלקם אינו קריא ואינם מהווים את המסמכים שהמשיב דורש במסגרת ביקורת השכר. לא נטען ולא הוכח אחרת.

בנוסף נציין כי לא הוגש חוזה שכירות חתום לשנת הלימודים הרלוונטית. נטען בדיון כי מדובר במסמך דומה שאושר כבר בשנים עברו וברשותה 'הסכם שימוש שהוא פתוח' (עמ' 31 לפרוטוקול הדיון), אבל לא הוצג מסמך כנטען ולא אומתה הטענה באישור כלשהו. יתרה מכך, במכתב מיום 29.3.2022 שצירפה העוררת לבקשה מאת משען כתוב כי הבקשה של העוררת להאריך את חוזה השכירות "עדיין בטיפול".

העוררת טענה בדיון כי הגישה תשריטים ברורים (עמ' 21 לפרוטוקול הדיון), כאלה לא הוצגו בפני הוועדה במהלך הדיון על אף הטענה.

בתגובה נטען כי אישור תקינות מערכת החשמל מיום 29.7.2022 לא חתום על ידי חשמלאי בודק ואינו עומד בדרישות נוהל הרישוי. בנוסף, חסר אישור תקינות מכשירי החשמל במבנה, המהווה אישור חובה וכי טופס התאמת תשתיות שהגישה העוררת חתום על ידי מר רפי חגיג', שתעודת עורך מבדק בטיחות לא תקפה. העוררת לא הציגה בפני הוועדה במהלך הדיון מסמכים לסתור טענות אלה ולא עמדה בנטל המוטל עליה להוכיח כי בקשתה עומדת בהוראות נוהל הרישוי כמתחייב.

לעוררת היסטוריה ארוכת שנים עם בקשות לרשיון ועם ביטול רשיון ודחיית בקשות קודמות לרשיון, לרבות מחמת אי המצאת מסמכים נדרשים. התנהלותה נדונה בערר קודם שנדון בפני ועדת הערר בהרכבה הקודם והעוררת הצהירה והתחייבה כי תתקן דרכיה. בפועל התנהלותה עדיין אינה מבססת את התחייבויותיה בהתאם להוראות נוהל הרישוי.

נראה שלשיטת העוררת התהפכו היוצרות שכן לטענתה על המשיב לדאוג שהיא תעבוד במסגרת רשיון ולא ההפך (ר' בעמ' 14 לפרוטוקול הדיון). העוררת טענה כי מדובר בהחלטה לא נכונה מכיוון שלהתרשמותה מדובר בהתעקשות על סעיפים שהם לא משמעותיים, ר' בעמ' 16 לפרוטוקול הדיון:

לאון הופמן:

אני חושב שהחלטה היא לא נכונה מכיוון שלפי ההתרשמות שלי בתשובה, ההתעקשות היא על סעיפים שהם לא משמעותיים, למשל לבטיחות הגן, לתברואה של הגן, לחינוך שמתבצע בגן ולמעשה, הטענות כאן הן טענות משפטיות.

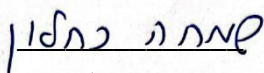
לא ניתן להתייחס לדרישות המשיב שמופיעות בהוראות החוק ובנהלים 'כהתעקשות' על סעיפים לא משמעותיים כפי שטענה העוררת. מדובר בדרישות מהותיות שמיושמות בשוויון כלפי כלל הבעלויות והלך הטיעון מצד העוררת אינו מקובל. גם אם מבחינה פדגוגית העוררת סבורה שהיא פועלת בלב רחב (ר' בעמ' 43 לפרוטוקול הדיון), עמידה בהוראות הדין והנהלים מתחייבת ומהווה חלק בלתי נפרד מהפעלתו של מוסד חינוך.

העוררת לא ביססה טענה כי החלטת המנכ"לית שגויה או ניתנה שלא כדין. נהפוך הוא. בערר טענה העוררת כי היא 'תיקנה את הליקויים' משמע שהחלטת המנכ"לית ניתנה כדין לשיטת העוררת. כאמור לעיל, המשיב נאות לפניס משורת הדין לבחון את המסמכים במסגרת הדיון בערר אולם משלא הוכח בצורה ברורה וחד משמעית עמידה בכל הדרישות לפי נוהל הרישוי וכי העוררת עמדה בבדיקת האיתנות הפיננסית כמתחייב, אין כל מקום שהוועדה תורה על ניתוב הבקשה לבדיקתה לגופה.

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"ב בסיוון תשפ"ג, 1 ביוני 2023.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה