

**העוררת**

**עמותת הנהלת רשות חינוך תורנית ע"ר 580217263**

ע"י מר יהודה עמר,  
רחוב היערה 10 כפר סבא  
טל: 052-6071753

- 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"ל המשיב (להלן: "המנכ"ל") ביום 18.8.2019 לפיה הוחלט להעניק רשיון לגן ילדים ברחוב היערה 10 בכפר סבא, בסמל מוסד 755124 שתוקפו מיום 20.2.2019 עד לסוף שנה"ל תשע"ט 31.8.2019.

### **עיקר נימוקי העוררת**

טענתה של העוררת בכתב הערר היא כי בקשתה לקבל רשיון לגן הילדים הוגשה בחודש פברואר 2019 בנוהל חריגים. הגנים היו פעילים עוד קודם להגשת הבקשה דרך מג"י – מרכז גני ילדים שליד מעיין החינוך התורני.

לטענת העוררת העיכוב בהגשת הבקשה נבע מהצורך בשינוי בהקצאה של העירייה. כלומר, המוסד פעל הלכה למעשה בצורה תקינה ועמד בכל התקנות והדרישות, אך הבקשה הוגשה באופן טכני באיחור בשל מסמך חסר.

העוררת טענה כי אישורי הבטיחות והתברואה נתקבלו כבר לפני תחילת השנה אולם לא הועלו למערכת בגלל סברת טעות כי העיכוב בהקצאת השטח מונע הגשת הבקשה לרשיון. לטענתה, הדבר מחזק את טענתה כי הבקשה הוגשה באיחור לא מחמת מחדל של העוררת אלא מחמת תקלה טכנית נקודתית.

העוררת טענה כי היא ביקשה לקבל את הרשיון כך שמועד תחילתו יהיה בתחילת חודש ספטמבר 2018 ולא ביום 20.2.2019 (המועד בו הגישה את הבקשה לרשיון), אך נדחתה ולכן הגישה את הערר. העוררת טענה כי המוסד מצוי בקשיים ומגייס תרומות על מנת להתקיים, והתקציב שקוצץ בשל קבלת הרשיון רק בפברואר 2019 ולא מפתחת שנה"ל בספטמבר 2018, פוגע בו אנושות ושלא בצדק.

### עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בכתב התגובה מטעמו כי הבקשה לרשיון הוגשה ביום 20.2.2019 בהתאם לנוהל בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנה"ל תשע"ט. העוררת צרפה הסבר להגשת הבקשה באיחור כנדרש, וציינה כי האיחור נבע מבעיה של הקצאת מבנה מול הרשויות.

המשיב ציין כי הבקשה הוגשה באופן לקוי, כאשר מספר מסמכי סף מהותיים שהוגשו דרשו תיקונים. לפני משורת הדין נשלחה לעוררת בקשה לתיקון ליקויים מיום 11.3.2019.

העוררת הגישה דו"ח התאמת תשתית קיים מיום 28.6.2018. לאחר תיקון הליקויים הבקשה נותבה לגורמי מקצוע שונים. ביום 07.08.2019 ניתנה חוות דעת ראשונית מטעם משרד הבריאות. בחוות הדעת פורטו ליקויים ובעקבות זאת נשלח לעוררת באותו היום מכתב לתיקון הליקויים שהופיעו בחוות הדעת. למחרת היום, ביום 08.08.2019, שלחה העוררת אישור ובו הודעה על תיקון הליקויים.

ביום 8.11.2019 התקבלה חוות דעת שלילית מטעם משרד הבריאות לאחר שהתבצעה במוסד הלימודים ביקורת נוספת. מחוות הדעת עלה כי על אף הצהרת העוררת מיום 08.08.2019 על תיקון הליקויים שנמצאו בחוות הדעת הראשונה, התיקונים לא בוצעו. המשיב שלח לעוררת מכתב דרישה לתיקון הליקויים ביום 8.11.2019. מכתב ובו הודיעה העוררת כי תיקנה את הליקויים הועברה על ידה ביום 12.11.2019.

ביום 12.1.2019 ניתנה חוות דעת חיובית מותנית על ידי לשכת הבריאות בה נדרשה העוררת לבנות תא שירותים נוסף. ביום 1.2.2020 נשלח מכתב התראה בדבר אי תיקון הליקויים.

המשיב ציין כי על אף שחוות הדעת האחרונה ניתנה רק ביום 12.1.2020 המשיב העניק לעוררת רשיון מיום 20.2.2019 – המועד בו הוגשה הבקשה במקור, בחלוף 6 חודשים לאחר פתיחת שנת הלימודים. במצב זה, המשיב אינו יכול להעניק רשיון עבור פרק זמן שקדם להגשת הבקשה לרשיון, תקופה בה לא הייתה בידיעת המשיב פעילותו של המוסד החינוכי ולא הייתה לה כל אפשרות לבדוק האם התקיימו ופעילותו עמדה בכל התנאים הדרושים לניהול מוסד חינוך בהתאם לחוק ולנהלים.

המשיב פרט והסביר באריכות כי הרשיון אינו רק תנאי מקדים לתקצוב אלא בראש ובראשונה אישור מטעם המשיב למוסד חינוכי שאינו רשמי. במתן הרשיון המשיב מתחייב כי הוא עומד מאחורי הפעלת המוסד לאחר בדיקתו מבחינה בטיחותית, בריאותית ופדגוגית. הדבר אינו מתאפשר כאשר מוגשת בקשה במהלך שנת הלימודים לגבי אותה שנה.

המשיב הבהיר כי הוא אינו יכול להשלים עם מצב בו יינתן רשיון בדיעבד לתקופה בה כלל לא הוגשה הבקשה לרשיון ולכן יש לדחות את הערר. הרשיון שניתן למועד הגשת הבקשה ניתן לפני משורת הדין על אף שחוות הדעת האחרונה בעניינה של העוררת ניתנה ביום 12.1.2020.

בנוגע לטענת העוררת כי העיכוב בהגשת המסמכים נבע משינוי הקצאה מצד העירייה, כאשר הבקשה להקצאה הוגשה באיחור ביום 7.11.2018 ואישור הבקשה נחתם ביום 9.12.2018, לעוררת הייתה אפשרות להגיש את הבקשה לרשיון כבר בתחילת חודש דצמבר 2018 אולם היא לא עשתה כן ולא הציגה סיבה מוצדקת או סבירה הנראית לעין לשיהוי של חודשיים ממועד קבלת ההקצאה.

מדובר בבעלות ותיקה בעלת ניסיון כך שטענתה בדבר חוסר ידיעה או אי הבנה, אינה סבירה ואין לקבלה.

### דיון והכרעה

ביום 3.2.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב.

לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים ועיינה בטיעוניהם בכתב, הוחלט לדחות את הערר ולהלן נימוקי החלטתנו.

על פי הוראות חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הפיקוח**), אין לפתוח בית ספר או לקיימו אלא אם יש בידי הגורם הפותח את בית הספר "רשיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו" (סעיף 3 לחוק הפיקוח). פתיחת בית ספר ללא רשיון מהווה עילה לסגירתו על ידי המנהל הכללי של משרד החינוך (סעיף 32(א)(1) לחוק הפיקוח), ואף מהווה עבירה פלילית שבצדה עונש של עד שנת מאסר (סעיף 33(א) לחוק הפיקוח). לעניין זה הובהר בבר"מ 5776/13 **עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך**, (נבו, 26.8.2013) בפסקה 16 להחלטה, כי תכלית חוק הפיקוח היא:

"מעקב ובקרה אחר החינוך הניתן בבתי הספר, והוא אף דובר בשפה ברורה בכל הנוגע לכך שיש לאכוף את הוראותיו באמצעות כלים אפקטיביים"

בעניין בר"מ 9954/16 **משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (נבו, 3.1.2017) הובהר גם כי מטרת הליך הרישוי היא:

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

נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי מיום 14.12.2017 לשנה"ל תשע"ט (להלן ולעיל: "**נוהל הרישוי**") קובע כי בקשות עבור מוסדות חדשים יתקבלו במערכת הממוחשבת עד ליום 31.3. מובהר בנוהל הרישוי כי על הבעלויות להיערך להגשת הבקשות במועדים בהתאם לנהלים המפורטים.

בהתאם לנוהל הרישוי, לצורך המלצה למתן רשיון, נבדק גן הילדים בשבעה תחומים עיקריים: פדגוגיה, בטיחות סביבתית, תברואה ובריאות, כספים, התאגדות הבעלות, המבנה הפיסי של גן הילדים, הרשות המקומית. על מגיש הבקשה לצרף מסמכים ולהוכיח עמידה בתנאי הסף להגשת הבקשה. לאחר מכן מנותבת הבקשה לבחינה אצל גורמים שונים. מדובר בתהליך שנמשך זמן מטבע הדברים ובשים לב לכך שנבדקות בכל שנה לא מעט בקשות.

נוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנה"ל תשע"ט (להלן ולעיל: "**נוהל חריגים**") מאפשר הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך שלא במועדים שנקבעו בנוהל הרישוי, וזאת למקרים שעומדים בתנאים שפורטו בנוהל. ככלל, מדובר בסיבות שאינן בשליטה או באחריות מגיש הבקשה.

כלומר, בנוהל החריגים שני תנאי סף לדיון בבקשה שהוגשה באיחור, קרי – שלא במועד הקבוע בנוהל הרישוי וככל שהם אינם מתקיימים – תידחה הבקשה על הסף.

האחד – תנאי פרוצדורלי, שהבקשה הוגשה באופן מלא ותקין, קרי, צורפו אליה כל מסמכי הסף ולא נמצא באיזה מן המסמכים פגם או אי התאמה כלשהם.

השני – תנאי מהותי: המוסד מהווה פתרון חינוכי בלעדי, וללא מוסד זה לא יהיה פתרון חינוכי לתלמידים שצפויים ללמוד בו. לשם הוכחת תנאי סף, קובע הנוהל כי יש לצרף מכתב הסבר מן הבעלות על סיבת הגשת הבקשה באיחור וכן מכתב מפורט ומנומק בחתימת מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית כי הוא תומך בהגשת הבקשה באופן חריג, המפרט את הצורך במוסד החינוכי.

מעבר לתנאי הסף הנזכרים לדיון בבקשה שהוגשה באיחור, הבקשה תידון אך ורק אם הבקשה לא הוגשה במועד בשל אחת מן הסיבות שמנויות באותו סעיף.

בעניינו צירפה העוררת לבקשה הסבר מדוע הבקשה הוגשה באיחור וטענה כך:

"בשנת תשע"ח הגן לא פעל עקב רישום דל, ובשנת תשע"ט העמותה שוב רצתה להפעיל את הגן באמצעות "מרכז גני ילדים עקב דרישת הורים לפתיחת הגן ורישום רב לגן, אך נתקלו בבעיה מול הרשות להקצאה ע"ש מרכז גני ילדים כנדרש. רק עכשיו קיבלנו את ההקצאה מהרשות ולכן אנו מגישים את הבקשה בתאריך כזה"

המכתב נושא תאריך 2.1.2019 אך הבקשה הוגשה רק ביום 20.2.2019 (ס' 1 לערר וס' 18 לתגובה).

נציין כי אישור הרשות המקומית על שימוש במבנה של הרשות המקומית ניתן ביום 9.12.2018 בו מצויין כי הבקשה להקצאה הוגשה רק ביום 7.11.2018.

כפי שהתברר בפנינו הבקשה כפי שהוגשה לא עמדה בתנאי הסף במלואם. טופס התחייבות והצהרת הבעלות לא הוגש. הבקשה להקצאת המבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה – הוגשו בטופס שאינו קריא. על אף שניתן היה לדחות את הבקשה על הסף, המשיב התיר לעוררת להשלים את המסמכים. בנוסף, במסגרת הטיפול בבקשה התקבלו שתי חוות דעת שליליות מלשכת הבריאות ורק לאחר מספר בקשות חוזרות מטעם המשיב לתיקון הליקויים ניתנה חוות דעת חיובית מותנית ביום 12.1.2020.

נציג העוררת טען בהגיונות בפנינו כי כל המסמכים לא הועלו במועד מחמת טעות. אך לטענתו המסמכים היו תקינים מלפני תחילת פעילות המוסד החינוכי (עמ' 6 לפרוטוקול). ב"כ המשיב אישרה כי אישור הבטיחות היה בנמצא טרם תחילת שנה"ל (עמ' 8 לפרוטוקול) אולם כפי שעלה מהאמור בכתב התגובה, הבקשה לא הוגשה באופן מלא ותקין וחוות הדעת האחרונה ניתנה כאמור רק ביום 12.1.2020.

נוסיף כי לא הוכח בפנינו שהעוררת עומדת בדרישות נוהל חריגים בכל הנוגע להעדר חלופה חינוכית ולכך שמדובר ב"מסגרת חינוכית ייחודית וחיונית ביותר". יחד עם זאת, המשיב לא העלה טענה בדבר אי עמידה בנוהל זה ונראה כי אישר את הגשת הבקשה בנוהל חריגים.

המשיב נעתר לבקשת העוררת והעניק לה רשיון נכון ליום הגשת הבקשה, דהיינו ליום 20.2.2019, כשנה לפני המועד בו ניתן היה לאשר את הבקשה לאחר בדיקתה ותיקון ליקויים שהתגלו. ב"כ המשיב הבהירה כי מתן רשיון באופן רטרואקטיבי כפי שהוענק לעוררת הוא מעשה חריג ולא ברור מדוע הדבר בוצע כך (עמ' 13 לפרוטוקול).

אכן נראה כי המשיב פעל לפניו משורת הדין והעניק את הרשיון כך שיחול כבר ביום הגשת הבקשה על אף שהליך הרישוי נמשך עוד כשנה לאחר מכן, עד שהתקבלו כל האישורים וחוות הדעת המאשרות להעניק את הרישיון.

אנו מקבלים את עמדת המשיב כי לא ניתן בנסיבות העניין להיעתר לבקשת העוררת ולהעניק לה רשיון למועד שקדם למועד הגשת הבקשה. בתקופה זו המוסד לא נבחן ולא הוכח כי העוררת עומדת בהוראות נוהל הרישוי ונוהל החריגים. כאמור, המשיב בא לקראת העוררת במתן הרשיון למועד הגשת הבקשה, כשנה לפני המועד האחרון בו הושלמה בחינת הבקשה והתקבלו כל האישורים וחוות הדעת, וכל זאת לפני משורת הדין.

מתן רשיון למועד מוקדם יותר למועד הגשת הבקשה אף עשויה להעניק גושפנקא לכך שמוסדות חינוך יפעלו בניגוד לחוק הפיקוח ולכך לא ניתן לתת יד.

נציין כי לא סביר להגיש בקשה לפי חוק הפיקוח באמצע שנת הלימודים ולצפות כי הרשיון יחול באופן רטרואקטיבי לתחילת שנת הלימודים. גם כאשר מוגשת בקשה מלאה ותקינה (ולא כך היה במקרה דנן), הבקשה צריכה להיות מנותבת לכל גורמי המקצוע של המשיב, בין אם זה פדגוגי, בטיחות, בריאות וכיוצא בזה. בדיקות אלה נמשכות זמן (ר' ערר 38/2019 **מרכז תורני אורייתא ירושלים**). אף שלעיתים יש להתיר גמישות בנהלים, הגשת בקשה לפי נוהל חריגים צריכה להיבחן כחריג על כל הנגזרות והמשמעויות של הדבר.

יפים גם הדברים שנקבעו בהחלטת ועדת הערר בערר 90/2018 בעניין **חברת אילנות שיבה בע"מ**:

"מטרה בסיסית של הליך הרישוי, הקבוע בחוק, היא השמירה על שלומם וטובתם של הילדים שבאים בשערי מוסד החינוך, הבטחת הרמה המקצועית של המוסד, ובראש ובראשונה הבטחת מצבו הבטיחותי והתברואתי של המוסד החינוכי. לא מצאנו הצדקה להעניק לעוררת רישיון למועד המוקדם מן המועד שבו הגישה את בקשתה לרישיון, מועד שבו המשיב הסכים להעניק את הרישיון בפועל. המשיב נהג עם העוררת לפני משורת הדין, כמתבקש בנסיבותיה החריגות, ובפרט בשים לב לטענה כי אין לתלמידים שנקלטו על ידי העוררת פתרון חינוכי אחר, והעניק לה רישיון החל מן המועד שבו הוגשה הבקשה. מועד אישור יועץ הבטיחות מטעם העוררת מעלה כי ממילא לעוררת ניתן אישור בטיחות רק בסמוך לפני מועד זה. אין כל בסיס בקשת העוררת כי יינתן לה רישיון למועד מוקדם מן המועד בו קיבלה אישור בטיחות. כפי שציין יו"ר הוועדה במהלך הדיון בערר, הנכונות של המשיב לבחון את האפשרות להעניק לעוררת רישיון שיחול במועד מוקדם ממועד הגשת הבקשה היא לפני ולפנים משורת הדין והמקובל. אין כל מקור בדין, ואין כל מקום להכיר בפעילות שנעשתה ללא רישיון, יהיו נסיבותיה אשר יהיו. בוודאי שאין מקום לכפות על המשיב לקבל על עצמו את האחריות המשתמעת ממתן הרישיון בתקופה שבה הופעל מוסד חינוכי שלא כדין כאמור. משהתברר כי גם לשיטת העוררת אישור הבטיחות עבור המוסד החינוכי ניתן רק ביום 11/2/2018 כלומר, בסמוך למועד הגשת הבקשה לרישיון, ובסמוך למועד שבו ממילא העניק המשיב לעוררת רישיון,

ברור כי אין עילה להקדים את מועד הרישיון שבידי העוררת, כמבוקש, לתקופה שבה היא פעלה ללא אישור בטיחות". (הדגשה הוספה).

בענייננו כאמור הרישיון הוענק לעוררת לפי מועד הגשת הבקשה, בתאריך 20.2.2019, על אף שבפועל מועד סיום בדיקת הבקשה וקבלת חוות הדעת האחרונה המאשרת עמידה בדרישות ניתנה רק ביום 12.1.2020, כשנה לאחר מכן.

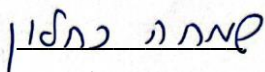
במקרה זה, נותר לעוררת אך להודות למשיב על הדרך בה נהג בה לפני ולפנים משורת הדין.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. מצאנו כי החלטת המנכ"ל סבירה, לא נפל בה פגם ולכן אין מקום להתערבות הועדה 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.

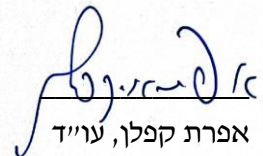
ניתן ביום ט בטבת תשפ"ג, 2 בינואר 2023.



שמחה כחלון  
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד  
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד  
חברת ועדה