

**גני ילדים אחבאב אללה בע"מ 515606119**

**העוררת**

ע"י ב"כ עוה"ד שרף יעקב

מרח' אל אספהאני 4 ירושלים

טל: 02-6275455

- נ ג ד -

**משרד החינוך**

**המשיב**

ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך

רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים

טל: 02-5603740 פקס': 02-5603840

## **החלטה**

בפנינו עררים שהדיון בהם אוחד ועניינם במספר החלטות שניתנו על ידי מנכ"ל משרד החינוך (להלן: "המנכ"ל") הדו"חות בקשות לקבלת רישיון לגנים חדשים ברחוב ראס אל עמוד 1-רח' אלסוויח ירושלים לשנה"ל תשפ"א ו- תשפ"ב בסמלי מוסד: 734095, 755850. כמפורט להלן, עיקרן של החלטות בשני נושאים עיקריים: איתנות פיננסית של העוררת ואי עמידה בקריטריונים הנדרשים הנוגעים לגודל הגן ולהתאמת התנאים הפיזיים כנדרש לפי נהלי המשיב.

**ערר 22/2020**

**החלטת המנכ"ל**

החלטת המנכ"ל ניתנה ביום 22.6.2020 בבקשת העוררת לרישיון לגן ילדים חדש, מוכר שאינו רשמי לשנה"ל תשפ"א סמל מוסד 755850 מהנימוקים הבאים:

"כיתת הגן קטנה ואינה ראויה לשמש גן ילדים".

**עיקרי טענות העוררת**

במסגרת הערר טענה העוררת כי החלטה לא מנומקת ולא ניתנה הזדמנות לתקן את הליקויים. לטענתה הליקויים תוקנו לאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים ממשרד החינוך וכיתת הגן והחצר הורחבו וראויים לשימוש כגן ילדים.

**עיקרי טענות המשיב**

בכתב התגובה לערר טען המשיב כי בקשת העוררת לקבלת רישיון לפתיחת גן ילדים חדש עבור שנה"ל תשפ"א הוגשה ביום 11.3.2020.

ביום 9.6.2020 העביר המשיב לעוררת מכתב תיקון ליקויים המפרט שלושה ליקויים בבקשה שהוגשה :

תשריטים מבני בית הספר וחצרותיו – מהתשריטים עולה כי כיתות הגן קטנות ואין ראויות לשמש גן ילדים כמו כן לא ניתן לראות היכן ממוקמת כיתת הגן עליה הוגשה הבקשה.

בקשה להכרה – הבעלות החתומה על טופס בקשה להכרה אינה הבעלות שהגישה את הבקשה לרישיון.

בקשה להקצאת מבנה/חווזה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשום בטאבו – חווזה השכירות אינו תקין – לא נמצא קשר בין הבעלים על המבנה כפי שמופיע בהיתר הבניה לבין המשכירים לכן לא ניתן להוכיח שהמשכיר הינו בעלים (לא הוגש מסמך המעיד על קשר בין המשכירים לבעלותם על המבנה).

המשיב טען כי בהתאם למכתב תיקון הליקויים העבירה העוררת ביום 18.6.2020 בקשה להכרה במוסד כמוכר שאינו רשמי החתום על ידי העוררת. בנוסף העבירה חווזה שכירות בתוקף עליו חתום כמשכיר מי שמופיע בהיתר הבניה כבעל הזכויות. עם זאת העוררת הגישה את אותם התשריטים שהוגשו בתחילה, ולמעט דיוק זיהוי כיתת הגן בתשריט, לא ניתנה התייחסות לליקוי ביחס לגודל הגן. לנוכח האמור נדחתה הבקשה על ידי המנכ"ל.

המשיב דחה את הטענה כי ההחלטה אינה מנומקת מכיוון שצויינה בה במפורש הסיבה לדחיית הבקשה והמשיב לא נדרש לפרט מחדש את כל נהלי הרישוי המפורסמים ועל העוררת להכירם.

באשר לטענה כי הליקויים תוקנו נטען כי אין לקבל מצב בו בעלויות נערכות לקראת שנת הלימודים אחרי הגשת הבקשה לרישיון. ישנה חשיבות להערכות מוקדמת לקראת שנת הלימודים שתאפשר קבלת אישורים של הגורמים המקצועיים טרם תחילת שנת הלימודים. זאת במיוחד כאשר מדובר במוסדות חדשים שלא פעלו בעבר, אז נדרשת בחינה מעמיקה של גורמים מקצועיים.

המשיב הוסיף וטען כי מפקחת מטעם המשיב ביקרה במבנה הגן ביום 30.6.2021 ואף על פי שנערכו שינויים מסוימים בחלוקה הפנימית במבנה הגן, לאחר בחינת המבנה המפקחת התרשמה כי מבנה הגן, גודלו וארגונו אינם מאפשרים קיום תהליכים פדגוגיים ראויים בגן. בנוסף צויין כי במבנה פועל גן אחר והמבנה וארגונו אינם מתאימים לגן נוסף.

### ערר 27/2021

#### החלטת המנכ"ל

החלטת מנכ"ל ניתנה ביום 26.5.2021 בבקשת העוררת לרישיון לגן ילדים חדש, מוכר שאינו רשמי לשנה"ל תשפ"ב סמל מוסד 755850 מהנימוקים הבאים :

"תכנית הלימודים שהוגשה אינה תקינה – לא הוגשה תכנית לימודים לשנה"ל תשפ"ב.

התשריטים שהוגשו אינם תקינים - כיתת הגן קטנה ואינה ראויה לשמש גן ילדים".

### עיקרי טענות העוררת

ביום 23.6.2021 הוגש ערר נוסף כנגד החלטת המנכ"ל מיום 26.5.2021 במסגרתו נדחתה הבקשה לקבל רישיון להפעלת גן ילדים לקראת שנה"ל תשפ"ב, בסמל מוסד 755850, כאמור לעיל.

העוררת טענה בערר כי הגישה תוכנית לימודים לשנה"ל תשפ"ב וצירפה אותה לערר בשפה הערבית.

לעניין הנימוק השני שמופיע בהחלטת המנכ"ל נטען כי מצורפים שוב תשריטים עדכניים לשטח הכיתות נכון ליום הגשת הבקשה והערר ועפ"י המידות ניתן לראות שהכיתות עומדות בתנאים ובצורכי הילדים וכי לכל ילד שטח העולה על השטח הנדרש על פי הנהלים.

העוררת העלתה טענות בנוגע למימד הזמן בקבלת החלטה ולנזק שנגרם לטענתה כתוצאה מכך. לטענתה אי עמידה בלוחות זמנים סבירים וגרימת סחבת בקבלת החלטות בבקשות גורמת לנזקים אדירים לבתי הספר, לתלמידים ולהוריהם. המשיב עומד על לוחות זמנים מוגדרים בהגשת הבקשות וגם הוא אמור לכבד את לוחות הזמנים או לוחות זמנים סבירים.

העוררת טענה כי השלימה את האישורים הדרושים בתחום התברואה, הבטיחות והגישה את הבקשה כבר מזמן ובזמן. הימנעות המשיב מקבלת החלטה כדין החלטה שלילית, שכן ההחלטה לא ניתנה בתוך 4 חודשים כמתחייב לפי סעיף 4(ב) לחוק הפיקוח. העוררת טענה כי מילאה אחר כל דרישות החוק והנחיות המשיב בזיקה לבקשות להפעלת גן ילדים חדש ואת התאמה של הכיתה בהיבט פיזי ופדגוגי.

### עיקרי טענות המשיב

המשיב טען בתגובתו כי ההחלטה נכונה וכי העוררת לא הגישה מסמכי סף תקינים כנדרש: תוכנית הלימודים שהוגשה אינה תקינה, התשריטים שצורפו אינם תקינים וכיתת הגן אינה ראויה לשמש גן ילדים ואינה עומדת בדרישות הפדגוגיות. בנוסף נטען כי בעקבות ממצאים בבדיקת איתנות פיננסית, הבעלות עברה לפני כשנה הליך של שימוע ובסיומו הוחלט על כניסתה להליך ביקורת שכר ותיקון ליקויים, וכן הוכחת שיפור באיתנות הפיננסית. המשיב טען כי ישנו חשש מהותי באשר לאיתנות הפיננסית של הבעלות.

בתגובה פירט המשיב את נהלי הרישוי ואת ההוראות הנדרשות בקשר עם הפיקוח הפיננסי-תקציבי על בעלויות של מוסדות חינוך המבקשים רישיון.

בהתייחס לטענות הערר נטען כי תוכנית הלימודים שצורפה לבקשת הרישיון מתייחסת לשנים 2019-2020 וזו שצורפה לערר מתייחסת לשנים 2020-2021 המקבילות לשנת הלימודים תשפ"א. טרם התקבלה תוכנית לימודים רלוונטית לשנה"ל תשפ"ב והייתה אמורה להיות מוגשת עם הגשת הבקשה לרישיון.

בעניין התשריטים נטען כי במבנה פועל גן נוסף ובנוסף כיתות הגן אינן מסומנות בתשריט החדש. לא ברור איזה כיתה במבנה תשמש את סמל המוסד נשוא ערר זה. בנוגע לגודל הכיתה נטען כי מדובר בדרישות מצטברות מבחינת גודל וארגון וכי ביקור מפקחת במבנה העלתה כי הכיתה קטנה מאוד, בתקרה כבלי חשמל חשופים והיא נמצאת

בקומת המרתף של בניין מגורים. בזמן הביקור היה ריח חזק של ביוב ללא אוורור. המפקחת התרשמה כי השתמשו במבנה כמחסן, הכיתה לא הייתה מוכנה לאכלוס תלמידים ובכיתה הגן שהוצגה לא היה ריהוט מתאים. בנוסף, החצר קטנה ולא מתאימה לשרת שני גנים באותו מבנה.

המשיב השיב לטענת העוררת בנוגע למועד קבלת החלטה כי לפי החוק, מנכ"ל המשיב צריך להודיע על החלטתו תוך 4 חודשים מיום הגשת בקשה והמשיב לא חרג מלוח הזמנים כמתחייב לפי החוק.

בהתייחס לתגובת המשיב, הגישה העוררת תשובה לתגובה וטענה כי לפי הדו"ח הפיננסי שמצורף, העוררת עומדת ברמת האיתנות הפיננסית הנדרשת.

### ערר 97/2021

ערר זה הוגש ביום 30.9.2021 כנגד החלטת מנכ"ל המשיב מיום 19.8.2021 בגין הגן הנוסף שמפעילה העוררת (שנוכר בהחלטה קודמות) בסמל מוסד 734095.

### החלטת המנכ"ל

החלטת מנכ"ל ניתנה ביום 19.8.2021 בבקשת העוררת לחידוש רישיון לגן ילדים, מוכר שאינו רשמי לשנה"ל תשפ"ב סמל מוסד 734095 מהנימוקים הבאים:

"הבעלות אינה עומדת בדרישות הביקורת לצורך עריכת ביקורת שכר לבדיקת 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".

### עיקרי טענות העוררת

העוררת טענה כי ההחלטה התקבלה בידיה רק ביום 5.9.2021. לטענתה, ההחלטה ניתנה במהירות במטרה לדחות את הבקשה ולא לאשר חידוש רישיון לגן. החלטה זו מנעה מהעוררת הזדמנות נאותה לתקן את הליקויים. ביום 22.8.2021 קיבלה העוררת ארכה נוספת בעניין הליקויים שהתגלו בדו"ח נספח שלב א', הליקויים כבר תוקנו ובין היתר השבת הכספים לעובדים ולקופות, הדו"ח נשלח ביום 23.8.2021, אך כנראה לא בא לעיון המשיב. באשר לשלב ב' נטען כי ניתנה לעוררת ארכה לתיקון הליקויים ולהשלמת המסמכים להוכחת התיקונים עד ליום 31.10.2021.

העוררת טענה כי היא ומשרד רו"ח מטפלים בעניין זה בזריזות במטרה להשלים את המסמכים עוד לפני מועד הארכה. כעת גן הילדים בחסימת תקציב ואין העברת כספי התקציב, דבר שמפיע על תשלום המשכורות לעובדים. העוררת צירפה צילום המחאות המלמדות לטענתה על התקדמות בתיקון הליקויים.

### עיקרי טענות המשיב

המשיב טען בתגובתו כי בבדיקה שערך המשיב עלה כי העוררת אינה איתנה פיננסית ואינה משלמת כדין שכר עובדים ועל כן, לא הוכח הבסיס הכספי הנדרש לקיום גן.

העוררת פרטה בתגובה את התשתית הנורמטיבית ואת ההוראות לפי נוהל איתנות פיננסית. המשיב טען כי העוררת החזיקה ברישיון בגין גן זה מאז שנה"ל תשע"ח. בשנה"ל תש"ף, לאחר הליך בדיקה, נשלח לעוררת מכתב מיום 10.6.2020 ובו צויין כי התברר שאיתנותה הפיננסית נמוכה וכי אינה משלמת שכר כדין לעובדי ההוראה. ניתנה לעוררת הזדמנות להתייחס לליקויים המפורטים במכתב וכן לשלם לעובדי ההוראה את שכרם כדין. מאחר שהעוררת לא תיקנה את הליקויים נשלח אליה מכתב נוסף ביום 13.8.2020 ובו נכתב כי הועברה המלצה שלא לחדש את הרישיון של גן הילדים. על אף האמור ולפנים משורת הדין, מאחר שהעוררת העלתה את התייחסותה למערכת ביום 13.8.2020 הוחלט שלא לבטל את הרישיון לשנה"ל תשפ"א. יחד עם זאת לנוכח הליקויים החמורים הוחלט להעביר את הבעלות לבדיקת עומק שכר ולתיקון הליקויים. ביום 22.2.2021 הגישה העוררת בקשה לחידוש הרישיון לשנה"ל תשפ"ב. ביום 13.7.2021 נשלח לעוררת מכתב התראה בגין איתנות פיננסית וזאת בטרם החלטה שלא לחדש את הרישיון מחמת אי עמידה בדרישות הביקורת והעובדה שלא סיימה את שלב א' של ביקורת שכר. העוררת שלחה תגובה ביום 18.7.2021 וטענה כי היא משתפת פעולה עם הביקורת, אלא שהעוררת לא תיקנה את הליקויים שנמצאו בביקורת ואף לא השיבה כספים לעובדים. ביום 19.8.2021, ולאחר שהעוררת לא תיקנה את הליקויים, נדחתה בקשתה לחידוש הרישיון. ביום 23.8.2021 קיבלה העוררת את דו"ח שלב א' של בדיקת השכר במסגרתו פורטו ליקויים חמורים ובכלל זה הלנת שכר עובדים. הממצאים מוכיחים את הלנת השכר.

המשיב טען כי לאור הממצאים לא ניתן להבטיח שהעוררת תהיה מסוגלת להמשיך ולקיים את הגן מאחר ולא הוכיחה עמידה בחובותיה לתשלום שכר ויתר הזכויות הסוציאליות על פי כל דין. אי עמידה בדרישות תשלום שכר כדין עלולה לפגוע קשות בהשגת יעדים חינוכיים כמו גם ברמת ההשכלה והחינוך של הילדים.

המשיב הוסיף וטען כי גם על פני הנטען בערר למדים כי עד למועד זה לא הוכיחה העוררת כי היא תיקנה את הליקויים ואף לא צירפה מסמכים המוכחים זאת. העוררת הייתה מחוייבת לתקן את הליקויים עד ליום 20.7.2021 כמפורט במכתב מיום 13.7.2021 אולם גם בתום הארכה הנטענת (31.10.2021) לא תיקנה העוררת את הליקויים כנדרש.

#### הדיון בפני הוועדה והשלמת טיעון מטעם הצדדים

ביום 15.11.2021 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב במהלכו ניתנה הזדמנות לצדדים לטעון בעל פה בפני הוועדה את טענותיהם ולהשיב לטענות נגדיות.

בהתאם להחלטת הוועדה העביר המשיב ביום 25.11.2021 את התייחסותו לסוגיית החשש מהעדר איתנות פיננסית של העוררת. המשיב הפנה לתגובתו בתיק ערר 97/2021 שם מובאת התייחסות מקיפה בעניין החשש מהעדר איתנות פיננסית של העוררת ושלל את עמידת העוררת בדרישות לעניין האיתנות הפיננסית.

ביום 2.12.2021 הגישה העוררת תשובה לתגובת המשיב. העוררת טענה כי לפי דו"ח מסכם ממחלקת חשבונאות מטעמה שצורף לתשובתה, אין כל ספק שהיא עומדת באמות המידה הנדרשות. צורף אישור רו"ח מיום 1.12.2021 על בדיקת רמת איתנות פיננסית לפיה רמת האיתנות הפיננסית לשנת 2019 היא 66.5% ולשנת 2020 היא 64.36%. רו"ח החשבון טען כי בוצעה הגדלת הון החברה והוגשה בקשה לרשם החברות.

### דיון והכרעה

המבקש להקים ולנהל בית ספר, חייב על פי חוק לקבל רשיון ממשרד 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)".

המבקש רשיון נדרש לפנות בבקשה למנכ"ל משרד החינוך ולצרף לבקשתו פרטים הנדרשים על פי חוק. הבקשה נבחנת על ידי אגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בהתאם להוראות חוק הפיקוח ותקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרשיון) התש"ל – 1970 וכללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות), התשל"א-1971 ונוהלי 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), (ההדגשה שלנו – הערת הוועדה).

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.

בדברי ההסבר לחוק הפיקוח (ה"ח 776, עמ' 221) הובהר, כי:

"החוק המוצע בא לאסור פתיחת בית ספר וקיומו שלא ברשיון מאת המנהל הכללי למשרד החינוך והתרבות (סעיפים 3 ו-4). הרשיון יינתן לאחר שהמנהל נתן דעתו על תכנית הלימודים, כשרם המקצועי של סגל עובדי ההוראה, מבני בית הספר והבסיס הכספי לקיומו. כן ייתן המנהל דעתו על הערותיהן של רשות החינוך המקומית והוועדה המקומית לתכנון ולבניה"

לעניין תכלית סעיף 9 לחוק, ר' עמ"נ 790/02 (חי') **ברוך קינד נ' מדינת ישראל**, דינים מחוזי, כרך לג(4) 757; ר' גם את החלטתו של השופט ר' סוקול בבש"א 31615/05 בעת"מ 1340/05 **עמותת ביחד נ' מנכ"ל משרד החינוך** (נבו).

בעניינו הועלו מספר טעמים לדחיית הבקשות שהוגשו מטעם העוררת כמפורט בהחלטות המנכ"ל לעיל.

### **הבקשה לקבל רישיון לגן ילדים חדש סמל מוסד 755850**

כמפורט לעיל, בבסיס החלטות הדחייה לקבלת רישיון לגן ילדים חדש, עמדו שני נימוקים: תכנית הלימודים שהוגשה אינה תקינה – לא הוגשה תכנית לימודים לשנה"ל תשפ"ב; התשריטים שהוגשו אינם תקינים - כיתת הגן קטנה ואינה ראויה לשמש גן ילדים.

תוכנית הלימודים אותה צירפה העוררת לערר לא תיקנה את המחדל ועד למועד זה לא הוצגה תוכנית לימודים העומדת בנהלי המשיב לשנה"ל תשפ"ב. התוכנית שצורפה לבקשה התייחסה לשנים 2019-2020, אשר רלוונטיות לשנה"ל תשפ"פ. לשנה"ל תשפ"א ו-תשפ"ב לא צורפה תוכנית לימודים מתאימה.

במהלך הדיון בפנינו לא ניתן מענה מצד העוררת לעובדה האמורה. ב"כ העוררת טען בעמ' 5 לפרוטוקול כך:

"... אני יודע שתנאי סף לקבלת רישיון הוא בעצם הגשת, עקרונית, הגשת כל המסמכים הנחוצים ... תוכנית לימודים ויש גם כן תשריט מבנה ודברים אחרים. עכשיו אני מבין שגם כן, מהתשובה של המשיבה בעצם, לערר שלי, שמסמכי הסף לא הוגשו במועד".

בהמשך הדיון טען ב"כ העוררת כי לטענתו הוגשה תוכנית לשנת 2021-2022 אשר רלוונטית לשנה"ל תשפ"ב (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון).

ב"כ המשיב טענה כי הדחייה הייתה עקב אי הגשת מסמכי סף באופן תקין כאשר שני המסמכים הוגשו באופן לא תקין, ר' בעמ' 12 לפרוטוקול הדיון:

"אני רק רוצה לומר שגם במסגרת הערר, המסמכים האלה לא הוגשו באופן תקין, כמו שחברי הרגע אמר הם חושבים שהם הגישו תוכנית לימודים לשנת הלימודים תשפ"ב, אבל לא כך. שנת הלימודים 20-21 זה שנת הלימודים תשפ"א".

הובהר כי לא מדובר רק בפגם בכותרת המסמך וכי המשיב בחן גם את המסמכים שהוגשו במסגרת הערר, למרות שככלל אינו פועל כך, בבחינת לפני משורת הדין נמצא כי העוררת לא הגישה את מסמכי הסף גם במסגרת הערר. ר' בעמ' 13 לפרוטוקול הדיון:

"אנחנו הסתכלנו על המסמכים, בחנו אותם וראינו שהם עדיין לא מתאימים. תוכנית הלימודים היא עדיין לא תוכנית של תשפ"ב, וכל זה אחרי שהחלטת הדחייה יצאה והבעלות ראתה אותה. וגם התשריטים, הם עדיין לא ברורים, כאשר כיתות הגן לא

מסומנות על גבי התשריט ואי אפשר להבין בדיוק לאיזו כיתה התשריט מתייחס. כמה כיתות לבעלות, באותו מתחם".

סעיף 6 לנוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך מוכר שאינו רשמי מובהר ומודגש כי בקשה שתוגש ללא אחד מהמסמכים המפורטים בסעיף תידחה על הסף. תוכנית הלימודים מנויה במסמכי הסף והעוררת לא הראתה כי אכן עמדה בתנאי זה. משכך לא ניתן לקבל את טענותיה.

פגם נוסף בבקשות שהגישה העוררת נוגע לתשריטים שהוגשו אינם תקינים, כאשר נמצא כי כיתת הגן קטנה ואינה ראויה לשמש גן ילדים.

בדיון בפנינו טען ב"כ העוררת כי במבנה נערכו שינויים לפני שהוגשה הבקשה והערר ואף לפני שנערך הביקור של המפקחת במבנה (ר' בעמ' 5 לפרוטוקול הדיון). המפקחת מטעם המשיב ציינה בדיון בפנינו כי הכניסה למבנה בו נמצא הגן מאוד קשה. לעניין הרחבת המבנה אישרה המפקחת כי בוצעו שינויים, אולם הרחבת המבנה איפשרה למשיב לאשר לעוררת את הפעילות של הגן הראשון שפעל במבנה. שינויים אלה אינם מאפשרים להרחיב את הפעילות להפעלת גן שני בנוסף לגן הראשון. יתרה מכך, ציינה המפקחת בפנינו כי ביקרה פעמים נוספות בגן ומצאה כי במקום ריח בלתי נסבל של ביוב, ולכן ביקשה אישור בטיחות ממשד הבריאות (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון). השינויים שבוצעו במבנה נבחנו על ידי המשיב והם שאיפשרו מתן רישיון לגן הראשון שהופעל במקום אולם אין בהם כדי לספק את התשתית המבנית הנדרשת להפעלת גן נוסף באותו מקום. בחוות דעתה של הגב' אמל דרוויש, המפקחת מטעם המשיב שערכה ביקורת במבנה ביום 16.5.2019 צויין כי:

"א. כיתת הגן נמצאת במבנה מגורים, מבנה שאינו מיועד להיות מוסד חינוכי. ישנה כניסה משותפת לדיירים ולילדי הגן. הדבר יכול לחשוף את הילדים לסיטואציות ולאנשים זרים ועלול לסכן אותם.

...

ד. הגישה לגן אינה נגישה לילדים. דרך שביל עפר ללא מדרכה ורכבים שחונים ללא הסדר.

ה. אין חצר לכיתת הגן.

החצר שהבעלות הציעה שתשרת את הגן החדש, שייך לסמל הגן 734095 ...

לכן ממליצה לדחות את פתיחת הגן.

נפנה גם לטיעונים של הגב אמל דרוויש במהלך הדיון בפנינו, בעמ' 22 לפרוטוקול הדיון:

"קודם כל חשוב לי לציין שמדובר במבנה מגורים שהכניסה אליו, כפי שתיארתי, יש כניסה, סמטת עפר כזאת, שהיא מאוד קשה, יש מכוניות וכניסה לבית. כניסה לבית הכניסה הזאת לבין, עשו שתי מחיצות. חצר לקחו אותו חצר, כאילו מן מלבן כזה, והצד השני הוא לדיירים, לדיירים של המבנה. אז עקב שהוא הרחיב בפעם הראשונה, הרחיב את החצר, ועשה מאמץ והוציא הרבה כסף, אז החשבתי לו את הגן הראשון, שגם האזור שהוא גר בו ... אז אמרנו שנאשר גן אחד. הם הגישו לשניים, אישרתי אחד. אישרתי את הגן הזה, על מנת שנהיה כאילו הוגנים לגבי הילדים קודם כל



שהסביבה באמת לא היה להם משהו קרוב אליהם מבחינת מוסדות חינוך. והדבר אבל הופתעתי שביקרתי פעם שניה ופעם שלישית, שיש משהו מבחינת בריאות, אני לא חושבת שכל אדם יכול לסבול את הריח אפילו עם מסיכה, לא סבלנו את הריח של הביוב, שזה דבר לילדים אני מניחה, המון מחלות, אפילו עם זה להריח ...".

נוהל הרישוי של גן ילדים קובע תנאים פיזיים מצטברים וביניהם: שטח תלמיד בחדר לימוד 1.25 מ"ר לפחות; חצר צמודה לכל גן ילדים ועוד.

בענייננו, התברר כי אין חצר צמודה (ר' דבריה של הגב' דרוויש בעמ' 32 ובעמ' 36 לפרוטוקול הדיון אשר הבהירה כי החצר נותנת מענה לגן הראשון והגן החדש המבוקש ללא חצר). הגם שב"כ העוררת טען כי החצר הורחבה, הוא הבהיר כי הוא לא היה במקום וכי הפתרון שבוצע במקום הוא חלוקת החצר לשני הגנים בזמנים נפרדים. ראו בעמ' 39 לפרוטוקול הדיון:

"בזמן אחר. חצר ... תעשה, תבלה, תשחק, לא כולם ביחד. אני מניח שגם זה פתרון ..."

בנוסף, כיתת הגן הנוספת קטנה מאוד, בתקרה כבלי חשמל חשופים. לעניין כבלי החשמל טענה הגב' דרוויש בדיון כי כבלי החשמל נשארו חופשיים לאחר ששיפצו את המבנה (עמ' 31 לפרוטוקול הדיון). ב"כ העוררת טען כי החוטים החשופים כבר תוקנו (שם בעמ' 31 לפרוטוקול הדיון), אולם זאת לאחר החלטת הדחייה (ר' בעמ' 38 לפרוטוקול הדיון).

התמונה שהתבררה בפנינו בעקבות הדיון היא של מבנה שאינו מתאים לשמש כגן ילדים ובצדק נדחתה הבקשה לקבל רישיון לגן נוסף בנסיבות המבניות של הגן ובכלל זה הכניסה המשותפת לבית מגורים, הנגישות למבנה, החצר המשותפת, ריח הביוב וכו' (כאמור בדבריה של הגב' דרוויש בעמ' 22 לפרוטוקול הדיון). הריח החריף של הביוב לא קיבל מענה אף היא מצד העוררת. נעיר כי תמהנו על כך שבנסיבות תיאוריה של המפקחת היא בחרה לאשר אפילו גן ילדים אחד ואנו סבורים כי ראוי שהמשיב יבחן את הדברים בצורה מעמיקה. די בכך שאין חצר צמודה לגן כמתחייב לפי הנוהל כדי לדחות את הבקשה ולעובדה זו יש לצרף את יתר הנסיבות המצדיקות דחיית הבקשה.

בכל הנוגע לנימוק שמתייחס לגודל הכיתה, בבקשה מצויין כי גודל כיתת הגן הוא 7 מ' אורך X 4.45 מטר רוחב = 31.15 מ"ר (ר' ס' 3.1 לטופס הבקשה לקבלת רישיון לפתוח גן ילדים חדש ור' גם בעמ' 25 לפרוטוקול הדיון). הבקשה הוגשה עבור 30 ילדים (עמ' 27 לפרוטוקול הדיון). הכיתה בגודלה אינה ממלאת אחר התנאי הקבוע בסעיף 4.1(ו)(1) לנוהל, אשר מחייב כי בחדר לימוד בלבד יהיה שטח המיועד לתלמיד 1.25 מ"ר לפחות ללא חדרי ספח, שירותים, מסדרונות וכו'. שטח זה צריך להחיל את כל פינות המשחק והיצירה ולאפשר לילדים מרחב חופשי. הכיתה במאפייניה אינה מאפשרת זאת. לכך נוסיף את העובדה שהכניסה לגן מתבצעת באמצעות מסדרון ארוך וצד שמשמש כניסה לדיירים נוספים בבניין.

לעניין זה נפנה לדבריה של ב"כ המשיב ושל הגב' דרוויש כי אם מתחשבים בכל פינות המשחק הנדרשות לגן ילדים, השטח מצומצם ואינו עומד בכללים. ר' בעמ' 28 לפרוטוקול הדיון:

עו"ד יערה יפרח:

אז זה בשלב ראשון.

עכשיו, נוהל הרישוי שמתייחס לנקודה הזאת, הוא מבהיר שאנחנו מדברים על מספר של 1.25, קודם כל, ללא חדרי ספח, שזה אומר ממש ממש החדר עצמו שמתנהל בו הגן. לא המבנה, מבנה הגן כולו, אלא ממש ממש החדר עצמו.

עו"ד אפרת קפלן:

כלומר פה 31.15.

אמל דרוויש:

נכון. זה כל הבינוי. אז תחשיבי את הפינות,

עו"ד יערה יפרח:

בלי הפינות. כן.

אמל דרוויש:

נגמר.

הגב' אמל דרוויש ציינה בחוות דעתה, כי החדר מגיע בקושי ל-17 מ"ר ללא חצר, הקומה, קומת מרתף, גובה נמוך, חסר אוורור כי המבנה לא מתאים להיות גן ילדים (ר' דו"ח הערכה מקדמי לפתיחת גן ילדים חדש מיום 20.5.2019).

אנו סבורים כי כיתת הגן אינה עומדת בהוראות הנוהל ואינה מאפשרת פתיחת גן חדש. אנו מצטרפים להתרשמות של המפקחת שכפי שעולה ממנה הכיתה אינה מאפשרת לאכלס אותה בתלמידים ולאור כלל העובדות שהתבררו בנוגע לגן ולמאפייניו אנו דוחים את שני העררים.

#### הבקשה לחידוש רישיון גן ילדים סמל מוסד 734095

הנימוק לסירוב מנכ"ל המשיב לחדש את רישיון גן הילדים בסמל מוסד 734095 שמפעילה העוררת נוגע לאיתנות הפיננסית.

מהעובדות שהונחו בפנינו התברר כי בשנת תש"פ לאחר הליך בדיקה שנערך לעוררת נמצא כי היא לא משלמת לעובדי הוראה שכר כדן. במכתב מיום 10.6.2020 שנשלח לעוררת על ידי מר אולג סייביץ מנהל תחום תקציב ומינהל במשיב הובהר לעוררת כי בסקירה שבוצעה עלה כי:

1. הבעלות לא הפרישה לפנסיה בגין 4 מתוך 4 עובדי הוראה שלה.

2. הבעלות לא הפרישה להשתלמות בגין 2 מתוך 2 עובדי הוראה שלה הזכאים להפרשה.

3. נמצא כי לבעלות חוב בגין שכר לעובדיה השקול לכ-3.7 חודשי שכר.

צוין כי המכתב מהווה שימוש לפני קיזוז תשלומים, הפסקת/הקטנת התקצוב וביטול הרישיון.

במכתב נוסף נשלח לעוררת ביום 13.8.2022, הובהר כי העוררת לא הוכיחה שתיקנה את הליקויים בתשלום לעובדיה ועלה חשש מהותי באשר לאיתנותה הפיננסית, היעדר עמידה בהתחייבות הבעלות כלפי עובדי וכלפי משרד החינוך ולא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד חינוך. צוין כי בעקבות ישיבה שהתקיימה בראשות חשב המשרד ביום 9.8.2020 הועברה המלצה לאגף רישוי לאי חידוש הרישיון לשנה"ל תשפ"א. משהוגשה

התייחסות מטעם העוררת הוחלט כי אושרה הבעלות והועברה המלצה לתקצוב ומתן רישיון לשנה"ל תשפ"א. אם זאת נקבע כי הבעלות תועבר לבדיקת עומק בנושא השכר ותיקון ליקויים.

העוררת הגישה בקשה לחידוש רישיון לשנה"ל תשפ"ב, כאשר במקביל המשיך המשיב בבדיקת האיתנות הפיננסית. ממצאי ביקורת נערכה על ידי רו"ח מטעם המשיב פורטו במסמך מיום 23.8.2021, צורף כנספח יא' לתגובה לערר.

חובת הבעלות לשלם שכר בהתאם לכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים נובעת מהאמור בתקנה 3(א)(6) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953. ב"כ העוררת טען במהלך הדיון בפנינו כי הוא לא בקיא בסוגיה זו והיה אמור להגיע לדיון רו"ח מטעם הבעלים (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון). לאחר הדיון הוגשה הודעה אליה צורף דו"ח מסכם ממחלקת החשבונות בעוררת ונטען כי ניתן לראות בדו"ח כי אין כל ספק שהעוררת עומדת באמות המידה הנדרשות. המשיב הפנה לטיעונים שפורטו בתגובה לערר 97/21.

בדיון בפנינו הבהיר מר אולג סייביץ' מנהל תחום תקציב ומינהל במשיב, כי העוררת לא תיקנה את הליקויים על אף ההזדמנות שניתנה לה לעשות כן ולא הועברו אסמכתאות לתיקון הליקויים, ר' בעמ' 17 לפרוטוקול הדיון:

"חשוב לי לציין שהביקורת נערכת בשני שלבים. שלב ראשון זה קביעת הפערים, שאנחנו קבענו אותם ב-23 לאוגוסט 2021 ושלב שני, זה לתיקון הליקויים. עכשיו לבעלות ניתנה גם זמן, ניתן זמן לתיקון הליקויים ועכשיו, תיקון הליקויים ניתן עד סוף חודש אוקטובר, והבעלות, בהתאם לפערים שהיו לה ידועים ומוגשים במכתב סיום שלב א', היתה אמורה לתקן את הפערים ולהעביר לנו את האסמכתאות על תיקון הליקויים. זה לא קרה".

הערר מונה 8 סעיפים בודדים וכל שנטען הוא כי העוררת ומשרד רואי החשבון מטפלים בעניין תיקון הליקויים במטרה להשלים את המסמכים עוד לפני המועד שנקבע (ס' 6 לערר). לא זו בלבד שהאמור לא נעשה, בבחינת המצב הקיים למועד החלטת מנכ"ל המשיב, אין כל בסיס בטיעוני העוררת להתערבות בהחלטה ולקבלת החלטה אחרת מזו שניתנה.

גם התגובה שהגישה העוררת לאחר הדיון אינה מספקת בנסיבות העניין. העוררת לא הראתה בטיעוניה ובאסמכתאות כי הליקויים תוקנו ומתי. התגובה קצרה ולא מפורטת, אליה צורפו דו"חות, מאזנים ואישור הפקדות למעסיק במנורה מבטחים. מסמכים אלה אינם מוכיחים את האיתנות הפיננסית כנדרש בשים לב לליקויים שהופיעו בביקורת שנערכו על ידי המשיב.

לאור הממצאים והעובדות שהובאו בפנינו נראה כי לא ניתן להבטיח שהעוררת תהיה מסוגלת לקיים את הגנים הרלוונטיים להחלטות שבפנינו מאחר ולא הוכיחה עמידה בחובותיה לתשלום שכר ויתר הזכויות הסוציאליות על פי דין. איתנות פיננסית היא תנאי מהותי של מבקש רישיון ומבקש חידוש של רישיון והפסיקה הרלוונטית לעניין זה רבה.

ר' עת"מ (מחוזי י-ם) 5913-03-14 **עמותת תורה והוראה נ' משרד החינוך** (נבו 15.8.2014) שם נקבע כי:

"... העמידה על תשלום מלוא השכר וההטבות הסוציאליות להן זכאים עובדי הוראה במוסדות מוכרים שאינם רשמיים היא יותר מסבירה. זו תפיסה מתחייבת, המקדמת הן את עניינם של עובדים אלה בדרך של הגנה על זכויותיהם והן את האינטרס של הבטחת איכות הוראה סבירה לתלמידי מוסדות אלה. והלא תשלום שכר מקפח ידחה ממוסדות אלה מורים בעלי יכולת".

ראו גם עת"מ (מחוזי י-ם) 11448-03-14 מ.ח.ת מוסדות חינוך ותרבות נ' משרד החינוך והתרבות (נבו 21.10.2014):

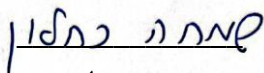
"הפגיעה בשכרם של עובדי ההוראה גוררת אחריה, כעניין המובן מאליו, פגיעה באיכות ההוראה וממילא פגיעה בתלמידים".

לנוכח האמור החלטנו כי החלטות המשיב שלא להעניק רישיון לגנים הן סבירות, לא נפלה בהן פגם ולכן החלטנו לדחות את העררים.

סוף דבר, העררים נדחים.  
אין צו להוצאות.

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

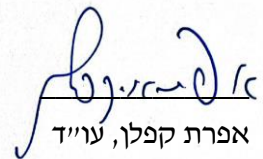
ניתן היום, ט"ו באלול תשפ"ב, 11.9.2022.



שמחה כחלון  
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד  
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד  
חברת ועדה