

**העוררת:**  
עמותת אמסח דמעת אליתים (ע"ר 580610400)  
על ידי ב"כ עוה"ד מוחמד יונס  
ת.ד. 55031, ירושלים  
טלפון: 02-6266900; פקסימיליה: 02-6283835

- נגד -

**המשיב:**  
מדינת ישראל – משרד החינוך  
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך  
מרח' דבורה הנביאה 2, ירושלים  
טל': 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

### החלטה

עמותת אמסח דמעת אליתים (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד ארבע החלטות המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) (להלן – "ההחלטות").

בהחלטות שקיבל, דחה המנכ"ל, מכח הסמכות שבסעיף 4 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשות העוררת לקבל רישיונות לפתוח בשנת הלימודים תש"ף ארבעה גני ילדים בבית חנינא (סמלי מוסד 757286, 757302, 757328, 757336).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב, ואת המסמכים שצורפו להם, לאחר ששמענו את טענות הצדדים בדיון שהתקיים ביום כ"ה באב תשע"ט (26.8.2019), ולאחר שבעקבות הדיון הגישו הצדדים הודעות משלימות בהתאם להחלטתנו, החלטנו לדחות את הערר.

### העוררת

#### הבקשה לרישיון

העוררת הגישה ביום 31.3.2019 ארבע בקשות לקבלת רישיונות חדשים לארבעה גני ילדים חדשים בשנת הלימודים תש"ף בדרך בית חנינא שבירושלים.

בארבע טפסי הבקשות לרישיון נכתב כי גודל כל אחת מכיתות הגן הוא 56 מ"ר וכי שטח החצר 500 מ"ר. העוררת צירפה לבקשותיה תשריטים זהים. מתשריטים אלה לא ניתן לזהות את כיתת הגן הספציפית בכל בקשה לרישיון. כמו-כן לא צוינו בתשריטים מידות אורך ורוחב מדויקים שיכולים ללמד על גודל הכיתות. בנוסף, לא הומצא מסמך המלמד כי המשכיר הוא הבעלים של המבנה המיועד לכיתות הגן.

אף שמדובר בבקשה להפעיל גני ילדים חדשים, מה שהיה מביא בשנים עברו לדחיית הבקשה על הסף ללא דיון נוסף, בהתאם למדיניות המשיב לשנת הלימודים הזו, לפיו הוא פונה במקרה המתאים באפשרות להשלים מסמכים, המשיב פנה לעוררת ביום 30/5/2019 במכתבים ביחס לארבעת הגנים (להלן – "מכתבי ההשלמות"). במכתבים אלו נכתב כך:

"בקשתכם לקבל רישיון / חידוש רישיון לשנה"ל תש"פ נקלטה בהצלחה במערכת.  
מבדיקת המסמכים עולה כי חלק מהמסמכים שנסקרו אינם תקינים / חסרים

#### מסמכי בקשה

תשריטים מבני בית-הספר וחצרותיו	י להמציא תשריטים תקינים בהם ניתן לזהות את כיתת הגן עבורה מוגשת הבקשה. התשריט צריך לכלול מידות אורך ורוחב מדוייקים.
בקשה להקצאת מבנה/חווה שכירות בתוקף/אישור הקצאה כדין/נסח מרשום בטאבו	יש להמציא אישור שהמשכיר הינו הבעלים של המבנה

את המסמכים החסרים ו/או לא תקינים יש להגיש תוך 7 ימים ממועד שליחת המכתב, אחרת בקשתכם תידחה על הסף."

ביום 3/6/2019 ביקשה העוררת ארכה להשלמת המסמכים החסרים עד ליום 15/6/2019 בשל חג עיד אל פיטר וניתנו לה שבעה ימים נוספים להשלמת המסמכים הדרושים.

ביום 10/6/2019 העוררת הגישה אישור שימוש כדין במבנה. בנוסף, היא הגישה תשריט נוסף שגם מממנו לא ניתן היה להבין היכן ייפתחו כיתות הגן, מה גודלן ומה שטח החצר.

משכך, חתם המנכ"ל על ההחלטה לדחות את בקשת העוררת לרישיון - וזו ההחלטה נושא הערר שבפנינו.

#### החלטת המנכ"ל

במכתביו של המנכ"ל מיום כ"ד סיון תשע"ט (27/6/2019) דחה המנכ"ל את ארבע הבקשות של העוררת לקבל רישיונות למוסד החינוכי נושא ערר זה, בלשון זו:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפתיחת מוסד חדש שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרדי, החלטתי לדחות את בקשתכם שבנדון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 מהטעמים הבאים:  
מהתשריטים שהוגשו לא ניתן להבין היכן תיפתח כיתת הגן מה גודלה ומה שטח החצר.  
לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פתיחת מוסד חדש לשנה"ל תש"פ."

כנגד החלטה זו הגישה העוררת את הערר שבפנינו.

נהלי הרישוי - נוהל רישוי ונוהל הכרה

ביום ט' טבת תשע"ט (17.12.18) פרסם המשיב גרסה עדכנית של נהלי הרישוי ובהם הנוהל הרלוונטי לענייננו, שכותרתו "נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), וענייננו הנחיות ספציפיות להליכי הרישוי לקראת שנת הלימודים תש"ף.

סעיף 6. ג לנוהל הרישוי מונה את רשימת המסמכים שיש לסרוק למחשב כחלק מהבקשה לקבל רישיון. סעיף 6 ג. (6) קובע כי יש לצרף לבקשה תוכנית (תשריטים) של המבנה שבו עתיד המוסד להיות.

סעיף 6(ד) לנוהל הרישוי קובע מפורשות כי בקשה שתוגש ללא אחד מהמסמכים המפורטים לעיל תידחה על הסף.

סעיף 8(א) לנוהל הרישוי, שעניינו הטיפול הראשוני בבקשות לרישיון ולהכרה, מוסיף וקובע כי אם אחד או יותר ממסמכי הסף ימצא כלא תקין – הבקשה תידחה על הסף.

טענות הצדדים

טענות העוררת בכתב הערר

לטענת העוררת סיבת הדחייה אינה מוצדקת או אינה קיימת או מתייחסת לנושא שתוקן. לטענתה ללא מאמץ או במאמץ מינימאלי ניתן ללמוד מהתשריטים שצורפו לבקשה על מיקום הגנים לרבות שטחם ושטח החצר, ועל מידות הגנים, לרבות אורך ורוחב של כל כיתת גן.

העוררת צירפה לערר "סקיצה מתוקנת" שבה נרשם, לטענתה, בבירור מיקום כל כיתת גן, לרבות סמלי המוסד, שטח כל כיתה ופירוט לגבי המרפסות ושטח החצר.

העוררת מוסיפה כי מדובר בגנים בשכונת בית חנינא, שעונים על הצרכים באותה שכונה, לאור המחסור בגנים. העוררת מציינת כי הגנים הקיימים בשכונה סובלים מליקויים רבים "בלשון המעטה".

לאור האמור מבקשת העוררת כי וועדת הערר תקבל את הערר ותעניק לעוררת רישיונות להפעיל את ארבעת הגנים.

טענות המשיב בתגובתו לערר

לטענת המשיב יש לדחות את הערר שכן העוררת הגישה בקשות לרישיון החסרות את מלוא מסמכי הסף, כמפורט במכתב ההשלמות ובהחלטת הדחיה.

לעוררת נשלחו מכתבים לתיקון ליקויים וניתנה לה אפשרות להשלים את המסמכים בתוך שבוע ימים, ואף ניתנה לה ארכה בת שבועה ימים נוספים. אף לאחר כל אלה, העוררת לא ניצלה את ההזדמנות שניתנה לה ולא השלימה את התשריטים הנדרשים.

בנסיבות אלו דחה המנכ"ל את בקשות העוררת לרישיון. לטענת המשיב, החלטות המנכ"ל לדחות את בקשות העוררת בשל אי הגשת מלוא מסמכי הסף ראויות וסבירות וניתנו בהתאם לחוק ולנהלי המשיב.

המשיב מדגיש כי חשיבות הגשת התשריטים ברורה: התשריטים נועדו לשקף את פרטי המבנה המיועד, ולוודא, כבר בשלב בדיקת הבקשה הראשונית, כי המבנה עומד בדרישות הבסיסיות – מבחינת גודל המבנה, התאמתו לסוג המוסד המבוקש, קיומה של חצר ועוד. תשריטים אלו גם מועברים ללשכת הבריאות לשם הכנת חוות דעת מקצועית מטעמם.

התשריטים שהגישה העוררת אינם תקינים ולא ניתן לזהות את כיתת הגן עבורה מוגשת כל בקשה, לא צוינו בהם מידות אורך ורוחב מדויקים ולא צוין מה גודל החצר.

המשיב מפנה לכך שוועדת הערר ובתי המשפט קבעו לא אחת את ההכרח בהגשת בקשות מלאות העומדות בתנאים הקבועים בנהלי הרישוי ועמדו על החשיבות בעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בנוהל.

המשיב מתנגד להשלמת מסמכים במסגרת הערר, ומדגיש כי קבלת המסמכים באיחור פוגעת בעיקרון השוויון וביכולתו של המשיב לבחון בקשות ולקבל החלטות במועד, בפרט כאשר לא קיימת הצדקה לקבל את המסמכים באיחור.

המשיב מדגיש את החשיבות בהמצאת מסמכי סף במועד הגשת הבקשה לרישיון, על מנת שהבקשה לרישיון תונח בפני הגורמים האמונים על פתיחת השנה כסדרה. המשיב מציין כי אין טעם לבדוק בקשה שחסרים בה מסמכי סף, וכי קבלת מסמכים במועד מאוחר יותר מרוקנת מתוכן את נוהל הרישוי. הגשת המסמכים טיפין טיפין גורמת לבזבוז זמן ומשאבים ומקשה על עבודת המשיב ויישום הוראות חוק הפיקוח, וגורמת לחוסר וודאות במערכת החינוך כולה. קבלת בקשה ללא מסמכי סף אף פוגעת בעקרון השוויון והיא מלמדת כי אין לגוף מבקש הרישיון את מידת הרצינות והאחריות הדרושה לניהול מוסד חינוכי.

מכל מקום, המשיב מציין כי גם מהמסמך שצירפה העוררת לערר לא ברור היכן מיועדת לפעול כל כיתת גן. בנוסף, המידות בתשריט שצורף לערר אינן תואמות את המידות המפורטות בטפסי הבקשות: מהתשריט שהוגש בערר עולה כי גודל כל כיתת גן נע בין 23 ל-26 מ"ר כאשר בטופס הבקשה צוין כי גודל כל כיתת גן הוא 56 מ"ר. עניין זה מעלה, לטענת המשיב, תהייה באשר להתנהלות העוררת ואמינות דיווחיה. בנוסף, לא ברור האם הכיתות מתאימות לשמש כגני ילדים.

באשר לטענת העוררת כי קיים מחסור בכיתות גן בשכונת בית חנינא, המשיב מציין כי מברור שערך עולה כי אין מחסור בכיתות גן בשכונה זו, וכי קיים מענה חינוכי לכל התלמידים המופיעים ברשימות התלמידים שצירפה העוררת לבקשותיה.

**לאור האמור טוען המשיב כי אין עילה להתערב בשיקול דעת המשיב ולכן דין הערר להידחות.**

**תגובות משלימות שהוגשו לאחר הדיון**

בדיון שהתקיים בערר ביום 26/8/2019 שמענו בהרחבה את טענות העוררת. במהלך הדיון, ובשל ספק באשר להמצאת תגובת המשיב לעוררת, החליטה הוועדה כי העוררת תגיש תגובה בכתב לתגובת המשיב לערר, וכי לאחר מכן תינתן למשיב ההזדמנות להגיש תגובה לתגובה זו.

ביום 8/9/2019 הגישה העוררת הודעה, במסגרתה התייחסה בפירוט לשטח כיתות הגן.

העוררת טענה כי בטופס הבקשה לקבלת רישיונות נפלה טעות סופר ברישום שטחי הכיתות, אשר נבעה מהיסח דעת, מטעות פקידותית, מלחצי עבודה או מבלבול בין בקשה זו לבין בקשות אחרות, שכן המשרד אשר הגיש את בקשות העוררת מנהל מספר רב של תיקים ומגיש עבורם בקשות לרישיון.

העוררת צירפה להודעתה רשימה שהוכנה על ידי האדריכל מר זיאד זגייר שציין את שטחה של כל כיתת גן, סמל המוסד ושטחי החצרות. העוררת צירפה גם רשימת תלמידים בכל כיתת גן, רשימה אשר הותאמה רק בשלב זה לשטח הכיתות כך שכל תלמיד הוקצו 1.25 מ"ר, כנדרש בנהלים.

למען הסדר הטוב נפרט את הפירוט שמסרה העוררת בהודעתה:

מספר תלמידים מינימאלי	מספר התלמידים	שטח	מספר סמל
$21.34: 1.25=17$	17	21.34	757336
$25.25: 1/25=20$	20	25.25	757328
$25.17: 1.25=20$	20	25.17	757286
$16.69: 1.25= 13$	13	16.69	757302

**לאור האמור ביקשה העוררת לקבל את הערר.**

בתגובתו להודעה זו ציין המשיב כי מבדיקה נוספת נמצא כי בתשריטים שהוגשו ביום 10/6/2019 אכן נרשם באותיות קטנות שטח כיתות הגן, והיכן אמורה לפעול כל כיתת גן, אולם הדבר נשמט בבדיקה שערך אגף הרישוי.

מכל מקום, לטענת המשיב אף לאחר ההבהרה וההשלמה מטעם העוררת מתברר כי גודל כיתות הגן כמפורט בהודעה האמורה של העוררת אינו עומד בנהלי המשיב ולפיכך דין הערר להידחות. המשיב מפנה לסעיף 4.1 לנהלי הרישוי, לפיו גודלה המינימאלי של כל כיתת גן יהיה 31 מ"ר. בבקשותיה לרישיון העוררת ציינה כי בכל כיתת גן צפויים ללמוד 35 תלמידים, ולפיכך גודל כל כיתת גן היה צריך להיות 43.75 מ"ר. גם אם העוררת הפחיתה את מספר התלמידים בכל כיתת גן, ממילא כיתות הגן אינן עומדות בגודל המינימאלי הנדרש על פי נהלי המשיב, אף לא בקירוב (כיתת הגן הגדולה ביותר היא רק 25.25 מ"ר) - ולפיכך דין הערר להידחות.

**דיון והכרעה**

בבקשותיה לרישיון ציינה העוררת כי גודלה של כל כיתת גן הוא 56 מ"ר וכי בכל כיתה צפויים ללמוד 35 תלמידים.

לאחר הדיון בערר הגישה העוררת רשימה שנערכה על ידי אדריכל מטעמה, שבה פורט שטח כל כיתת גן על פי סמל מוסד, והעוררת הוסיפה את מספר התלמידים שצפויים ללמוד בכל כיתת גן. השטחים שציין האדריכל ומספר התלמידים שציינה העוררת אינם תואמים כלל וכלל את האמור בבקשותיה לרישיון ואף לא את שנאמר בערר המקורי.

לאחר שקראנו את טענות הצדדים, ועל אף טיעוני ב"כ העוררת כי מדובר בטעות סופר ברישום שטחי הכיתות, אשר נבעה מהיסח דעת, מטעות פקידותית, מלחצי עבודה או מבלבול בין בקשה זו לבין בקשות אחרות – אנו דוחים את הערר.

לאחר הדיון שהתקיים בפנינו התבררו העובדות לאשורן, ועל פי הצהרות העוררת עצמה שטח כל אחת מארבע כיתות הגן אינו עולה על 31 מ"ר: שטח כיתת הגן בסמל מוסד 757336 הוא 21.34 מ"ר, שטח כיתת הגן בסמל מוסד 7457328 הוא 25.25 מ"ר, שטח כיתת הגן בסמל מוסד 757286 הוא 25.17 מ"ר ושטח כיתת הגן בסמל מוסד 757302 הוא 16.69 מ"ר. העוררת "התאימה" בשלב מאוחר מאוד של הליך הרישוי, ואף בשלב מאוחר של הדיון בערר, את מספר התלמידים בכל כיתת גן לשטח שציין האדריכל באופן שלכל תלמיד הוקצו 1.25 מ"ר.

סעיף 4.1 ו לנוהל הרישוי קובע מפורשות כך:

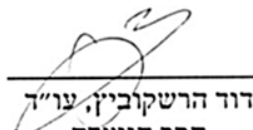
- "גן ילדים הפועל במבנה שאינו פועל על פי תקן משרד החינוך, על מבקש הרישיון לוודא כי יתקיימו התנאים הפיזיים הבאים:
- (1) בחדר לימוד יהיה השטח המיועד לתלמיד 1.25 מ"ר פחות;
  - (2) לכל גן ילדים תהיה חצר צמודה;
  - (3) שטח חדר הלימוד המינימלי יהיה 31 מ"ר (לא כולל חדרי ספח הדרושים – שרותים, מטבח וכו')..."

מכאן שלאור הודעת העוררת עצמה בהודעה מיום 8/9/2019, היא אינה עומדת בתנאי המשיב כאשר לגודלה המינימאלי של כל כיתת גן, אף לא בקירוב. בנסיבות אלו אין מקום להתערב בשיקול דעת המשיב, בפרט לאחר שהעוררת שינתה את הצהרתה בנוגע לגודל הכיתות ומספר התלמידים רק בשלב מאוחר של הדיון בערר, וכאמור ממילא, גם לאחר השינוי האמור, היא אינה עומדת בנהלי המשיב. הערר נדחה.

תאריך: כ"ד טבת תש"פ (21.01.2020)

  
ציפי גולן  
חברת הוועדה

  
יואל בריס, ע"ד  
יו"ר הוועדה

  
דוד הרשקוביץ, עו"ד  
חבר הוועדה