



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-12-53193 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

14.4.2024

לפני כבוד השופטת תמר בר-אשר

א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ

העותרת

נגד

משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

המשיב

באות-כוח העותרת: עו"ד קרן רז-מורג, עו"ד שרון ביבס
בא-כוח המשיב: עו"ד מנחם סבג (פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי))

פסק דין

1 העותרת היא חברה המחזיקה ברישיון להפעלת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן גם –
2 **מוכש"ר**), המפעילה ארבעה גני ילדים. במהלך שנת הלימודים התשפ"ב (2021-2022) נמצאו אי
3 דיוקים ברישום ילדי הגנים ובסופו של דבר, אי הדיוק ברישום התבטא בכך שילדים שהיו רשומים
4 באחד מארבעת הגנים, היו בפועל בגן אחר מבין הארבעה.
5
6 על רקע עובדות אלו (אשר יתוארו בהמשך הדברים), המחלוקת הטעונה הכרעה היא בשאלה אם
7 לנוכח הפגמים שנפלו ברישום ילדי הגנים, משרד החינוך (להלן גם – **המשיב**) היה רשאי לגרוע
8 מסכום תקצוב הגנים.
9

רקע נורמטיבי

10
11
12 2. חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן – **חוק לימוד חובה**) קובע חובת לימוד סדיר לכל ילד
13 וכל נער ב"מוסד חינוך מוכר" (סעיפים 2(א) ו-4(א)), שהגדרתו כוללת שני סוגי מוסדות. **האחד**,
14 **"מוסד חינוך רשמי"**, הנמנה עם מוסדות החינוך הרשמיים שהמדינה והרשות המקומית מחזיקות
15 במשותף. **השני**, **"כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא**
16 **מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה"**. אלו הם מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר),
17 הפועלים ברישיון מכוח חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן – **חוק הפיקוח**).
18
19 על-פי סעיף 6 בחוק לימוד חובה, החינוך במוסד רשמי הוא **"חינוך חינם"**, אך גם מוסדות החינוך
20 המוכש"רים מתוקצבים מכוח חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (להלן – **חוק חינוך ממלכתי**) ומכוח
21 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953 (להלן – **תקנות מוסדות מוכרים**).
22



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

- 1 סעיף 11 בחוק חינוך ממלכתי, שעניינו "מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים", מסמיך את שר
2 החינוך לקבוע הוראות לגבי מוסדות אלו ובכלל זה, בעניין תקצובם. זו לשון סעיף 11: "השר רשאי
3 לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת
4 תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט
5 על התמיכה ובמידה שיחליט". אין אפוא, מחלוקת על כך שעל-פי הוראה זו, תקצוב מוסדות
6 מוכש"רים נתון לשיקול דעת השר.
7
8 על-פי סמכות שר החינוך האמורה, הותקנו תקנות מוסדות מוכרים וכן צו לימוד חובה (חינוך חנם
9 שלא במוסד חינוך רשמי), תשל"ח-1978, המסדירים את השתתפות המדינה בתקצוב מוסדות
10 המוכש"ר, בכפוף לעמידתם בהוראות החוק, התקנות והתנאים שנקבעו. בכלל זה, בכל הנוגע לחובה
11 החלה על מוסדות אלו בנושא רישום תלמידיהם ובעניין מסירת נתוני הרישום.
12
13 3. בשנת 2022 נעשה תיקון מקיף בתקנות מוסדות מוכרים, אשר נכנס לתוקף ביום 31.8.2022
14 (ק"ת תשפ"ב-2022, 10312, עמ' 3964 מיום 31.8.2022). אחד התיקונים במסגרתו קבע כי השתתפות
15 המדינה בתקציב מוסדות החינוך המוכש"רים מותנית במספר התלמידים הרשומים כדין במוסד
16 החינוך במובן זה שרישום התלמידים נעשה על-פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום),
17 התשי"ט-1959 (להלן – **תקנות הרישום**) ותקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959 (להלן –
18 **תקנות העברה**)), וכן במספר הלומדים במוסד החינוך בפועל. נוסף להוראות תקנות אלו, משרד
19 החינוך מפרסם מדי שנה "כללי רישום והעברה – גני ילדים". לענייננו נוגעים "כללי רישום
20 והעברה, התשפ"ב 2021-2022" (להלן – **כללי הרישום**).
21
22 מדיניות זו, המתנה את תקצוב מוסדות החינוך המוכש"רים ברישום מסודר של התלמידים
23 ובנוכחותם בפועל, החלה גם על מוסדות מוכרים, עוגנה בתקנה 9 בתקנות מוסדות מוכרים, הקובעת
24 את כלל התנאים להשתתפות המדינה בתקצובם. זו הוראת תקנה 9(א)(1) בתקנות אלו:
25
26 **המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד מוכר (להלן – השתתפות**
27 **המדינה) בהתאם להוראות אלה:**
28
29 (1) **השתתפות המדינה תינתן למוסד שמתקיימים בו כל אלה:**
30
31 (א) הוא עומד בכל התנאים המפורטים בתקנה 3, ובכלל זה לימוד
32 תוכנית היסוד;
33
34 (ב) רשומים ולומדים בו תלמידים כדין לפי תקנות הרישום ותקנות
35 העברה;
36
37 (ג) מוסד החינוך מדווח למשרד החינוך באופן מלא על התלמידים
38 הלומדים בו;
39



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

4. כללי הרישום כוללים את כל ההוראות וההנחיות הנוגעות לאופן רישומם של ילדים לגני הילדים. סעיף 5.5 כולל את ההנחיות לרישום לגנים באמצעות האינטרנט וסעיף המשנה 5.5.12 קובע את ההוראות שעניינן "רישום באינטרנט לגני ילדים מוכרים שאינם רשמיים". על-פי הוראות אלו, בעת הרישום נדרש ההורה הרושם לצרף בין השאר את נספח ד' החתום בחתימת הבעלות (המוסד החינוכי – הגן), הכולל את מספר סמל המוסד. אף מודגש שם, כי נספח זה, בעודו חתום, משמש "אישור של הבעלות על קבלת התלמיד לגן הילדים שבבעלותה" (סעיף 5.5.12.ב).
- הוראות נוספות בכללי הרישום קובעות כי הרשות המקומית, המשמשת את הגורם המקשר בין הבעלות לבין משרד החינוך, מקלידה את טופסי הרישום בגמר הרישום והיא מחויבת להעבירן אל הבעלויות בצירוף רשימת שמות התלמידים. כך, לאחר שהרשות המקומית מטפלת בטופסי הרישום, מקבלת כל בעלות עותק של אותם טופסי רישום וכך הן הבעלות יודעת מה מצבת התלמידים שלה אשר דווחה למשרד החינוך. דו"חות מצבת התלמידים מפורסמים ועומדים לעיון של הרשויות המקומיות ושל הבעלויות ב"פורטל רשויות ובעלויות" ובהתאם לכך, כל בעלות מודעת לנתוני מצבת התלמידים שלה כפי שהועברו אל משרד החינוך.
- סעיף 11.4 בכללי הרישום עוסק ב"בדיקות וביירוים בדו"חות המועברים לאתר האינטרנט" והוא כולל את הדו"חות המתפרסמים בפורטל רשויות ובעלויות ובכלל זה, דו"ח מצבת, דו"ח כפולים, דו"ח שגויים, דו"ח זכאות ודו"ח שגויי זכאות. כך יכולה כל בעלות לבחון את כל המידע הדרוש לה כדי לעמוד בחובתה לוודא שישנה התאמה מלאה בין מצבת התלמידים בפועל לבין זו המדווחת למשרד החינוך.
- מערכת הקליטה והדיווחים נסגרת בכל שנה ביום 30 ביוני (כפי שהודגש (באותיות מודגשות ובמסגרת בולטת) בסוף סעיף 4 בכללי הרישום). עד מועד זה יכולות כל רשות מקומית וכל בעלות לתקן את הדיווח ואף לקבל תקצוב למפרע (רטרואקטיבי). לעומת זאת, אם ישנה טעות ברישום אשר לא תוקנה תוך התאמת מצבת הרישום לנוכחות בפועל, לא תהיה הבעלות זכאית לתקצוב.
- בעתירה הנדונה, כפי שעוד יוסבר, דובר במצב שבו העותרת (הבעלות) תיקנה את הרישום בכך שהוסיפה למצבת ילדי הגן ילדים נוספים שבשל תקלה לא נכללו בה. עם זאת, העותרת לא וידאה שישנה התאמה מלאה בין מצבת התלמידים המצויה ברשות משרד החינוך לבין רשימותיה.
- עיקרי העובדות**
5. נקדים ונאמר כי בכל הנוגע לתיאור העובדות, הייתה אי בהירות מסוימת, אשר הובהרה בדיון השני (מיום 18.3.2024). להלן נעמוד על תמצית העובדות הדרושה לשם הכרעה בעתירה אשר אינה שנויה עוד במחלוקת.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

6. העותרת היא כאמור, חברה המחזיקה ברישיון מכוח חוק הפיקוח להפעלת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובהתאם לכך, היא מפעילה ארבעה גני ילדים בירושלים, "גני נגום אלגם". לכל אחד מהגנים שם רשמי שונה וסמל שונה, כלהלן: **גן נגום אלגד 1** (סמל 477760); **גן נגום אלגד 2** (סמל 477786); **גן נגום אלגד 3** (סמל 477794); **גן נגום אלגד 4** (סמל 755892) (להלן – **הגנים**).
- ביום 20.12.2021 ערך אגף האכיפה במשרד החינוך בקורת בגנים ובמהלכה נמצאו פערי דיווח בין רשימת ילדי הגנים במצבת המופיעה במשרד החינוך לבין נוכחות הילדים בפועל בגנים 1, 2 ו-4. לעותרת נמסרו ממצאי הביקורת וביום 5.5.2022 היא מסרה את תשובתה המפורטת לאותם ממצאים. במסגרתה הראתה כי מספר הילדים המתחנכים בפועל בכל ארבעת הגנים יחד הוא 140, כך שבכל גן ישנם 35 ילדים. עיקרי הסבריה לטעויות ברישום הילדים היו כי הדבר נובע מרישום שגוי של הורים, אשר בעת הרישום באמצעות האינטרנט לא הקפידו על סימון סמל הגן המתאים.
- לאחר קבלת תגובת העותרת, אשר לא פעלה לתיקון רישום הילדים בפורטל, חרף זאת שהיא יכולה הייתה לעשות כן עד יום 30.6.2022 וכך לקבל את מלוא התקציב למפרע, נשלחו אליה ביום 8.2.2023 מכתבי שימוע. על כך השיבה העותרת ביום 23.2.2023 ולאחר מכן שלח אליה משרד החינוך מכתב נוסף מיום 18.5.2023, שבו התבקשה לתמוך את טענותיה בעניין בעיות ברישום שעליהן הצביעה. לכך השיבה העותרת כי אין ברשותה את התייעוד שהתבקש.
7. בסופו של דבר, ביום 13.11.2023 נשלחה אל העותרת הודעת קיזוז, שלפיה אגף האכיפה של משרד החינוך החליט לקזז לה את התקצוב עבור 24 תלמידי הגן שלמדו בסמל מוסד אחר מזה שאליו נרשמו. טענותיה של העותרת בכל הנוגע לחוסר ההתאמה נדחו תוך שהובהר לה כי נדרשת התאמה מלאה בין רישום התלמידים על-פי סמלי הגנים, כפי שדווחו למשרד החינוך, לבין נוכחות ילדי הגן בפועל. עוד נאמר כי לפני משורת הדין הוחלט שלא לקזז את התקצוב עבור סיעות שניות בכל אחד מהגנים, למרות מצב נוכחות הילדים בפועל בעת הביקורת, כך שבחלק מהגנים פחות מ-30 ילדים ולכן אין זכאות לסייעת שנייה. הנימוק לכך היה העובדה שמשרד החינוך שוכנע כי בפועל מספר הילדים בכל גן אמנם היה מעל 30 ולכן הוחלט שלא לפגוע בתקצוב הסייעת השנייה.
- המשמעות הכספית של קיזוז תקציב עבור 24 ילדים הייתה קיזוז סך 223,588 ₪ (הסכום עבור סיעת שנייה, אשר כאמור, לפני משורת הדין לא קוזז, עמד על סך 235,018 ₪).
8. קיזוז הסכום האמור נעשה באופן מידי, בטרם הספיקה העותרת להגיש את עתירתה הנדונה. אך בעקבות פניית העותרת במסגרת מיצוי הליכים, נאות המשיב לפרוש את סכום הקיזוז לארבעה תשלומים, כך שבכל אחד מחודשים נובמבר 2023 עד פברואר 2024 יקוזז רבע הסכום (סך 55,897 ₪). בפועל, בעת הגשת העתירה הנדונה כבר קוזזה מחצית הסכום (סך 111,794 ₪).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

1 העתירה הוגשה ביום 25.12.2023 ולמחרת הגשתה (ביום 26.12.2023) הוגשה גם בקשה למתן צו
2 ביניים אשר יקפיא את קיזוז תקצובה של העותרת. תגובת המשיב הוגשה ביום 9.1.2024 ודיון
3 בבקשה למתן צו ביניים התקיים ביום 16.1.2024 (לאחר דחייתו מיום 14.1.2024, לבקשת העותרת).
4
5 בתום הדיון (שבעיקרו התנהל מחוץ לפרוטוקול), הוסכם על מתן צו ביניים המקפיא את קיזוז
6 הסכומים שטרם קוזזו וכן הוסכם כי הצדדים יבחנו את אפשרות הסכמתם למתווה שהוצע. למרבה
7 הצער, לא הייתה הסכמה לגבי אותו מתווה ולכן, לבקשת הצדדים, ביום 13.3.2024 הגיש המשיב
8 כתב תשובה והדיון לגופה של העתירה התקיים ביום 18.3.2024. ביום 7.4.2024 הגיש המשיב
9 השלמת טענות בכתב ומטעם העותרת הוגשו מספר השלמות ובין השאר השלמה בעניין שכר הטרחה
10 וההוצאות שעתרה שייפסקו לה וכן תשובה מיום 10.4.2024 להשלמת הטענות שהגיש המשיב.
11

12 9. כפי שהובהר במהלך הדיון, אין עוד מחלוקת בכל הנוגע לעובדות, אשר לפיהן בארבעת
13 הגנים למדו בפועל 140 ילדים (35 בכל אחד מהגנים). כן הובהר כי אין בפי המשיב טענה כי העותרת
14 כללה רישום של ילדים שלא למדו בפועל באחד מארבעת הגנים (אין טענה לרישום פיקטיבי). כמו
15 כן, במועד הביקורת היו רשומים 133 ילדים בארבעת הגנים יחד, כך ש-7 ילדים לא היו רשומים
16 בפועל ואילו 24 ילדים לא היו רשומים בגן שבו למדו בפועל, אלא באחד מארבעת הגנים האחרים.
17
18 לאחר הביקורת שנערכה בגנים בחודש דצמבר 2021, הוסיפה העותרת את שבעת הילדים שלא היו
19 רשומים וכי אין מחלוקת על כך שתיקון הרישום לגביהם נעשה כדין ובמועד. שכן וכאמור, עד סוף
20 חודש יוני 2022 הייתה העותרת רשאית לתקן את הרישום. מה שלא נעשה היה תיקון רישום 24
21 הילדים, אשר לגביהם אין מחלוקת כי הם התחנכו בפועל באחד מארבעת הגנים, אך רישומם היה
22 שגוי, מאחר שהם היו רשומים בגן שונה מזה שבו התחנכו.
23

24 הסברה של העותרת לכך שלא תיקנה את רישומם של אותם 24 ילדים הוא כי משרד החינוך לא
25 ביקש ממנה לתקן את הרישום ואילו היא הניחה כי בעקבות הביקורת והמענה לממצאי הביקורת,
26 חשיבות הדברים מתמקדת בהצגת העובדות הנכונות לפני משרד החינוך. העותרת הניחה כי מאחר
27 שכבר נערכה ביקורת בגנים, ישנה חשיבות רק להצגת העובדות הנכונות ואילו תיקון הרישום באותו
28 שלב הוא עניין טכני בלבד. היא אף חששה כי אם תתקן את הרישום באותו שלב, היא עלולה להיתפס
29 כמי שבעקבות הביקורת, שינתה את העובדות בשטח באופן המשבש את הליך הביקורת.
30

תמצית טענות הצדדים

31
32
33 10. העותרת טענה כי קיזוז תקציבה נעשה בחוסר סמכות ובכלל זה, בניגוד להוראות סעיף 43א
34 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המאפשר קיזוז תקציב של גוף נתמך רק בשל תשלום ביתר,
35 בעוד שבנסיבות הנדונות לא היה תשלום ביתר. העותרת הטעימה כי אף לא הייתה מחלוקת על כך
36 שמספר הילדים שלמד בגנים היה נכון (35 ילדים בכל גן ובסך הכול 140 ילדים) וכי מטעם זה החליט



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

- 1 המשיב להימנע מקיזוז תקצוב עבור סייעת שנייה לגנים. לכן לטענתו, מאותו טעם היה על המשיב
2 להימנע מכל קיזוז.
3
4 עוד טענה העותרת כי הקיזוז שנעשה ואשר חושב לפי 24 הילדים שרישומם לא תאם את הגן שבו
5 התחנכו בפועל, אינו סביר ואינו מידתי. הודגש כי במשך כעשור לא ניתנה לעותרת כל התראה בעניין
6 האופן שבו פעלה לרישום ילדי הגנים וכי מצופה היה כי בעקבות הביקורת, יבהיר המשיב לעותרת
7 כי עליה לתקן את הרישום, כך שיתאים במדויק לרישום ברשות המקומית. חלף זאת, הביקורת
8 שערכה המשיבה "נמרחה", כלשון העותרת, במשך כשנתיים שבסופם קוזז מלוא התקציב הניתן ל-
9 24 הילדים שנרשמו בגנים על-פי סמל שגוי. התנהלות זו, נטען, אינה סבירה, אינה הגונה ואינה
10 מידתית. כך בייחוד לנוכח האפשרות שעמדה לעותרת לתקן את הרישום, אילו רק נאמר לה לעשות
11 כן. עוד נטען, כי אפשרות הקיזוז נועדה למנוע דיווחים כוזבים, באופן שיזכה מוסדות חינוך בתקציב
12 עבור תלמידים שכלל אינם לומדים אצלם, אך הדבר לא נועד לקזז מהתקציב בשל רישום שגוי.
13
14 העותרת הוסיפה כי השלכות הקיזוז ובייחוד לנוכח העובדה שנעשה באופן מידי, קודם שהספיקה
15 להביא את החלטת הקיזוז לבחינת בית המשפט במסגרת עתירה מינהלית, כוללות פגיעה חמורה
16 ומשמעותית בגנים. כך בייחוד בהיעדר מחלוקת על כך שכל הילדים למדו בגן בפועל, גם אם לא
17 נרשמו במספר הגן המתאים. מאחר שלעותרת אין מקורות כספיים עודפים, הפגיעה בפעילותה
18 הייתה ישירה ומשמעותית.
19
20 במהלך הדיון הוסיפה באת-כוח העותרת כי ספק אם המשיבה יכולה הייתה להסתמך על הוראת
21 תקנה 9 בתקנות מוסדות מוכרים, אשר כאמור, תוקנה ונכנסה לתוקף רק ביום 31.8.2022. כך בעוד
22 שהביקורת נערכה בחודש דצמבר 2021 ואילו המועד האחרון שבו ניתן היה לתקן את הרישום על-
23 פי ממצאי הביקורת היה ביום 30.6.2022. לעומת זאת, על-פי נוסח התקנות שהיו בתוקף במועד
24 הביקורת, לא הייתה הוראה דומה בתקנה 9. לא זו בלבד, אלא שעל-פי תקנה 9(ו) קודם לתיקון,
25 התקנה חלה רק לגבי כתות א' עד ט' ולא לגבי גני ילדים. כמו כן, על-פי הפסיקה, על הרישום
26 להתאים למצב במציאות ולכן, לכל היותר היה המשיב רשאי להעביר תקציב מסמל גן אחד לשני,
27 כך שהמצב בפועל יתאים לרישום.
28
29 11. המשיב הדגיש את העובדה שלא הייתה התאמה בין רישום הילדים לבין המצב בפועל וכן
30 העותרת אמנם פעלה לתיקון הרישום, אך עשתה כן רק מבחינת מספר הילדים, אך לא תיקנה את
31 הרישום כך שתהיה התאמה בין המצב בפועל לבין הרישום בכל אחד מהגנים. כך נמצא שאמנם לא
32 הייתה טעות במספר הכולל של ילדי ארבעת הגנים, אך ילדים שבפועל התחנכו בגן מסוים, היו
33 רשומים באחר. המשיב אף דחה את ההסבר של העותרת לאי תיקון חוסר ההתאמה ברישום,
34 שכאמור, נבע מכך שהיא שלא נדרשה לעשות כן. כך מאחר שלפי טענת המשיב, די בחוסר ההתאמה
35 ברישום כדי שהעותרת תבין בעצמה כי עליה לפעול לתיקון הרישום בלי שתדרש לתקנו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

1
2 עוד נטען, כי לא היה מקום לטענותיה של העותרת במסגרת הביקורת כי הטעויות ברישום נבעו
3 מטעויות של הורי ילדי הגנים, מאחר שהאחריות לנכונות הרישום מוטלת על העותרת. המשיב
4 הוסיף כי תקצוב הגנים נעשה מכספי ציבור, ולכן אין לאפשר מצב של חוסר סדר ושל רישום בניגוד
5 לנהלים, מאחר שהדבר יפגע בניהול התקצוב, בפיקוח ובבקרה הנעשים על כלל מוסדות החינוך. עוד
6 נטען, כי ביטול הקיזוז בנסיבות הנדונות שבהן הדיווח לא היה כדן, יפגע בשוויון, מאחר שעל-פי
7 טענת המשיב, במקרים דומים אחרים, אשר לא הוצגו, נעשה קיזוז מהתקצוב. עוד טען המשיב, כי
8 הסכים לחלק את הקיזוז, כך שייעשה בארבעה חודשים תוך הפחתת הפגיעה הנטענת בעותרת.
9

10 בכל הנוגע לטענת העותרת כי תקנה 9 בתקנות מוסדות מוכרים בניסוחה הנוכחי, הותקנה רק בסוף
11 אוגוסט 2022, חזר המשיב על טענתו כי אף שהדבר עוגן בתקנות רק במועד זה, מדיניות משרד
12 החינוך עוגנה עוד קודם לכן בנוהל, כך שבפועל לא חל כל שינוי בעקבות תיקון התקנות האמורות.
13 בנוסף נטען, כי אין מקום לטענותיה של העותרת כי יש לתת את הדגש על מספרם הכולל של הילדים
14 בארבעת הגנים, חלף הקפדה על רישום מדויק בכל אחד מארבעת הגנים.
15

דיון והכרעה

- העובדות שאינן שנויות במחלוקת והשאלה הטעונה הכרעה

16
17
18
19
20 12. כפי שכבר הובהר, אין מחלוקת בעניין העובדות שלפיהן וכאמור, בארבעת הגנים של
21 העותרת למדו בפועל 140 ילדים, כך שבכל גן היו 35 ילדים. כך גם אין טענה כי בגנים היו רשומים
22 ילדים שלא למדו בפועל באחד מארבעת הגנים.
23

24 בעקבות הביקורת שערך המשיב בגנים בחודש דצמבר 2021, התברר כי 7 ילדים אינם רשומים בפועל
25 בגנים ואילו 24 ילדים שהיו רשומים, בפועל התחנכו בגן אחר מזה שבו היו רשומים. בעקבות
26 הביקורת, תיקנה העותרת את הרישום, כך שאף אותם 7 ילדים שלא היו רשומים נכללו ברישום.
27 לא הייתה מחלוקת על כך שתיקון זה נעשה כדן ובהתאם לאפשרות העומדת למוסדות החינוך
28 לתקן את הרישום עד סוף חודש יוני 2022. לעומת זאת, העותרת לא תיקנה את הרישום של 24
29 הילדים שרישומם לא תאם את הגן שבו היו בפועל, אף שלשיטת המשיב, היה עליה לעשות כן וכי
30 היא אף הייתה רשאית לערוך תיקון זה עד סוף חודש יוני 2022.
31

32 13. על רקע העובדות האמורות, המחלוקת הטעונה הכרעה היא בשאלה אם לנוכח הפגמים
33 ברישום ילדי הגנים, משרד החינוך היה רשאי לגרוע מסכום תקצוב הגנים.
34

35 לאחר עיון בכלל המסמכים הרבים שהוגשו מטעם הצדדים ולאחר שמיעתם באריכות בשני הדיונים
36 שהתקיימו, נמצא כי יש לקבל את העתירה משלושה טעמים: הטעם הראשון עניינו בהימנעות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

1 המשיב להעמיד את העותרת על האפשרות לתיקון הרישום; **הטעם השני** נובע מכך שהתקנה שעליה
2 סומך המשיב את טענותיו, טרם הותקנה במועד הרלוונטי; **הטעם השלישי** נעוץ בכך שהגריעה
3 מתקצוב העותרת בנסיבות הנדונות לא הייתה סבירה ואף לא מידתית.
4

הטעם הראשון: אי יידוע העותרת על אפשרות התיקון

5
6
7 14. לא ברור מדוע המשיב לא יידע את העותרת כי אין די בכך שבעקבות הביקורת היא הראתה
8 למשיב והניחה את דעתו כי בארבעת הגנים אמנם לומדים 140 ילדים, אלא כי עליה אף לתקן את
9 הרישום בהתאם. הסברה של העותרת היה כאמור, כי הניחה שדי בתיקון שכלל את רישום שבעת
10 התלמידים שהתברר כי לא היו רשומים, כך שהרישום ישקף את זהות כלל התלמידים הלומדים
11 בארבעת הגנים. לגבי 24 הילדים שרישומם לא תאם את המצב בפועל, מאחר שהם היו רשומים בן
12 שונה מזה שבו התחנכו בפועל, כפי שפורט לעיל, הוא בהחלט הסבר סביר, גם אם שגוי. אולם אפילו
13 לא היה הסברה סביר, לא ניתן היה לקבל את טענת המשיב כי היה על העותרת להבין בעצמה כי
14 עליה לתקן את הרישום, כך שישקף את המצב המדויק בשטח. שכן, מצופה מרשות מרשויות
15 המדינה שתפעל בהגינות ותעמיד את הציבור ובנסיבות הנדונות, את המוסד החינוכי, על האפשרות
16 העומדת לו לתקן משגה שלו. כך על אחת כמה וכמה אם אין מחלוקת על כך שלא היה כל מעשה
17 רמיה או רישום שקרי מצד העותרת, כי לא היה מצב של ילד רשום שלא התחנך בפועל באחד
18 מארבעת הגנים וכי רק טענה בכך שהניחה כי מדובר בתקלה טכנית בלבד, מאחר שהפגם הוא רק
19 בכך שהרישום לא שיקף את השיוך המדויק של כל ילד אל הגן שבו התחנך.
20

21 המשיב שב והדגישה כי בעקבות הביקורת העותרת אמנם הייתה רשאית לתקן את הרישום ובלבד
22 שהדבר היה נעשה לפני סוף חודש יוני 2022. אולם כל אשר היה על המשיב לעשות, הוא ליידע את
23 העותרת כי היא רשאית לעשות כן ולתקן את הרישום. אילו המשיב היה מיידע על כך את העותרת,
24 ללא ספק העותרת הייתה מתקנת את הרישום וכך היו נחסכים כל ההליכים וכל הפעולות שננקטו
25 לאחר מכן, לרבות קיזוז התקצוב של העותרת והגשת העתירה הנדונה.
26

הטעם השני: עיתוי תיקון תקנות מוסדות מוכרים

27
28
29 15. כטענת העותרת וכמוסבר לעיל, תקנה 9 בתקנות מוסדות מוכרים נוספה במסגרת תיקון
30 תקנות אלו מיום 31.8.2022. על-פי תקנה 9(א)1 וכמובא לעיל, המדינה תשתתף בתקציב מוסד
31 מוכש"ר רק בהתקיים תנאי תקנה זו ובכלל זה, אם במוסד רשומים ולומדים תלמידים לפי תקנות
32 הרישום ותקנות העברה וכן אם המוסד דיווח באופן מלא על התלמידים הלומדים בו. אולם כפי
33 שטענה העותרת, הוראת תקנה 9(א)1 לא הייתה קבועה בתקנות מוסדות מוכרים קודם לתיקון.
34 ממילא הוראה זו אף לא הייתה קיימת עת נערכה הביקורת ואף לא במועד שבו עוד ניתן היה לתקן
35 את הרישום, אילו ידעה העותרת על אפשרותה לתקנו. לא זו בלבד, אלא שעל-פי תקנה 9(ו) בתקנות
36 בנוסחן קודם לתיקון, כל הוראות תקנה 9 חלו רק לגבי כיתות א' עד ט', אך כלל לא חלו על גנים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

1
2 במצב זה, כפי שטענה העותרת, לא ניתן לבוא אליה בטרוניה על כך שלא תיקנה את הרישום כך
3 שרישום כל 140 הילדים הלומדים בארבעת הגנים יהיה בדיוק לפי תקנות הרישום ותקנות העברה.
4 כך מטעם הפשוט, שהמועד האחרון שבו היא יכולה הייתה לתקן את הרישום (אילו גילה המשיב
5 את אוזנה של העותרת כי עליה לעשות כן לבל ייפגע התקצוב הניתן לה), היה בסוף חודש יוני 2022.
6 אולם העובדה שעליה לעשות כן לנוכח דרישת תקנה 9(א) בתקנות מוסדות מוכרים, נולדה רק כעבור
7 חודשיים, עם פרסום תיקון התקנות רק ביום 31.8.2022. במצב זה, לא ניתן לטעון כלפי העותרת כי
8 לא תיקנה את הרישום השגוי ולא פעלה כפי שהמשיב ציפה שתעשה.

9
10 אף לא ניתן לקבל את תשובת המשיב לטענה האמורה. לטענתו, אמנם תיקון התקנות פורסם ונכנס
11 לתוקף רק בסוף חודש אוגוסט, אך תיקון זה שיקף את המדיניות שלפיה פעל משרד החינוך שנים
12 רבות קודם לכן. משלושה טעמים לא ניתן לקבל טענה זו של המשיב. **ראשית**, המשיב לא הציג כל
13 נוהל התומך בטענתו כי במשך שנים רבות אמנם פעל לפי מדיניותו הנטענת, כפי שעוגנה בתיקון של
14 תקנות מוסדות מוכרים. **שנית**, על-פי טענת העותרת, אשר לא נסתרה, במשך שנים רבות היא פעלה
15 לפי אותה שיטת רישום, אשר לא כללה הקפדה על התאמה בין רישום הילדים לבין שיוכם לכל אחד
16 מארבעת הגנים, כך שקשה להניח כי אילו היה הדבר נוגד את מדיניות המשיב היא לא הייתה יודעת
17 על כך. **שלישית**, ספק אם אמנם המשיב יכול היה לפעול באופן שאינו תואם את לשון התקנות.

- הטעם השלישי: הקיזוז אינו מידתי וספק רב אם הוא סביר

18
19
20
21 16. קיזוז התקצוב בנסיבות הנדונות אינו מידתי ואף ספק אם הוא משקף מדיניות סבירה.
22
23 אכן, לא ניתן לחלוק על החשיבות הרבה הנובעת לכך שעל רישום תלמידי מוסדות החינוך ובכלל
24 זה, ילדי הגנים, להיות נכון ומדויק, כך שכל תלמיד יהיה רשום באופן מדויק במוסד החינוכי שבו
25 הוא לומד. בהתאם לכך, אם העותרת מפעילה ארבעה גנים, שכל אחד מהם הוא גן עצמאי בעל סמל
26 רישום נפרד, אזי כל ילד הרישום בגנים צריך להיות רשום בהתאם לסמל הרישום של הגן שבו הוא
27 מתחנך בפועל. אם חלו שינויים מסיבות שונות שהביאו להעברת ילדים מגן אחד לאחר, או אם
28 מלכתחילה הרישום היה שגוי, כי אז על העותרת לתקן את הרישום כך שישקף את המצב בפועל.
29 כך בייחוד לנוכח האפשרות לתקן את הרישום עד סוף חודש יוני ובפועל, עד סוף שנת הלימודים.

30
31 כפי שאף עולה מפסקי הדין שאליהם הפנו הצדדים ובכלל זה, פסק הדין בעניין עת"מ (חיפה) 395/08
32 **עמותת אלסונדוס נ' עיריית אל שאג'ור** (5.5.2008) (כבוד השופטת י' וילנר), לא ניתן להקל ראש
33 בחשיבות הרישום המדויק של תלמידים. כך בייחוד לנוכח ההשלכות הרבות שיש לרישום הנכון
34 והמדויק ובכלל זה, אופן התקצוב, רכישת ביטוח לתלמידים ועוד. כאמור שם (פסקאות 9-10):

35



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

- 1 "מושכלות יסוד הן כי על רשויות ציבוריות מוטלת החובה לנהל רישום תקין בכל
2 נושא בו מנוהל רישום. רישום אמת של זהות הילדים הלומדים בגנים המצויים
3 בתחום הרשות, אינו יוצא מגדר כלל זה.
4
5 חובת הרשות לנהל רישום נכון (וממילא – לתקן רישום מוטעה), הינה פועל יוצא
6 של מינהל תקין, זאת, בין היתר, על מנת שניתן יהיה לסמוך על רשומות של
7 מוסדות ציבוריים ורשויות מקומיות כרישומי אמת לצורך כל דבר ועניין.
8
9 ... רישומי העירייה לעניין הילדים הלומדים בגנים שבתחומה, המועברים
10 למשרד החינוך, משמשים בסיס לפועלו של משרד החינוך, כמו תקצוב הגנים,
11 רכישת ביטוח לילדי גני העירייה ועוד. רישום שגוי עלול להוביל לתקלות שונות
12 שאינן רצויות, לרבות הרחבת אחריות בנזיקין של העירייה ומשרד החינוך כלפי
13 ילדים שאינם לומדים בגני העירייה.
14
15 לפיכך ברי כי גם במקרה דנן, על העירייה לנהל רישומי אמת, ולהעביר דיווחים
16 תקינים למשרד החינוך".
17
18 17. על רקע דברים אלו ובשל החשיבות הרבה שיש לדיוק רישום התלמידים, עשויה לעלות
19 השאלה העולה בענייננו, לגבי השלכות רישום שגוי; אם משמעות הדבר היא גריעת תקציב או תיקון
20 הרישום. תשובה לכך נמצאה בפסק דינו של בית המשפט העליון בערעור על פסק הדין האמור –
21 עע"מ 4491/08 עיריית אלשאעור נ' עמותת אלסונדוס (1.4.2009) (כבוד השופטות א' פרוקצ'יה וע'
22 ארבל וכבוד השופט י' דנציגר) (להלן – עניין אלסונדוס). כך סוכמו הדברים שם:
23
24 "במסגרת הערעור שבפנינו, הוסכם על כל הצדדים כי בשאלה העקרונית
25 האמורה בדבר חובות רישום ילדים למוסדות חינוך חלות תקנות לימוד חובה
26 וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 וכן תקנות חינוך ממלכתי (העברה),
27 תשי"ט-1959, ויש לפעול לעניין רישום ילדים למוסדות חינוך ובכלל זה גני
28 ילדים, על פי תקנות אלה, ועל פיהן בלבד.
29
30 כן מוסכם על הצדדים, כי במקרה שרשות מקומית סוטה שלא כדין מהוראות
31 תקנות אלה, ואינה רושמת ילדים למוסד חינוך פלוני במועד, או תוך סטייה
32 מתנאים אחרים הנדרשים לצורך כך בתקנות, יידרש תיקון לסטייה כזו באופן
33 שהזכאים לרישום שלא נרשמו כדין יירשמו בפועל במוסד החינוך הרלבנטי בו
34 הם מבקרים, גם אם לא במועדים הנקובים לכך בתקנות, וזאת כדי לרפא את
35 הפגם שנוצר.
36
37 **אנו מאמצים פרשנות זו להסדר החקיקתי הנדון".**
38
39 על-פי קביעה זו בעניין אלסונדוס במקרה של רישום שגוי או סטייה שלא כדין מהוראות התקנות
40 בעניין הרישום, "יידרש תיקון לסטייה כזו... כדי לרפא את הפגם שנוצר". במילים פשוטות:
41 הפתרון לרישום השגוי, הוא תיקון הרישום. כל עוד אין טענה בדבר מעשה פסול של מוסד החינוך,
42 כל עוד לא נטען כי פעל במרמה או כל כיוצא בזה, הרי שעל תיקון התקלה להיעשות בדרך של תיקון
43 הרישום. כך בדרך כלל, כך על אחת כמה וכמה מקום שבו תקנה 9(א) בתקנות מוסדות מוכרים
44 הייתה חדשה, נכנסה לתוקף לאחר הביקורת שנערכה לעותרת ולאחר חלוף המועד שבו ניתן היה
45 לתקן את הרישום, אילו רק נאמר לה כי היא יכולה לתקנו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 53193-12-23 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל רישוי, בקרה ואכיפה

- 1
2 18. ביטול תקצוב בסכומים משמעותיים מחמת טעויות שנפלו ברישום, בעוד שאין מחלוקת כי
3 מספר הילדים שדווח היה זהה למספר הילדים שלמד בפועל ובעוד שלא נאמר לעותרת כי עומדת
4 לה אפשרות לתקן את הרישום, אינה סבירה ואינה מידתית.
5
6 כפי שטענה העותרת בצדק, "חוסר סבירות מינהלי אינו קיים בחלל... גם חוסר הסבירות המינהלי
7 קשור תמיד למערכת עובדתית נתונה. אך גם בתשתית עובדתית לא די. חוסר הסבירות נמדד תמיד
8 ביחס למטרה הלגיטימית (החיקתית או האחרת) אותה מבקשת הרשות המינהלית להשיג"
9 (בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980), כבוד השופט א' ברק, פסקה
10 11). המטרה הלגיטימית העומדת בבסיס ההוראות המחייבות רישום מדויק במוסדות חינוך, תוך
11 קביעת אפשרות גריעת תקציבים אם ידווחו דיווח שאינו אמת, היא למנוע מצב שבו מוסדות החינוך
12 יקבלו תקציבים שאינם מגיעים להם בשל דיווח כוזב. בנסיבות הנדונות, לא הייתה מחלוקת על כך
13 שלא דובר בדיווח כוזב אלא בדיווח שגוי ובר תיקון, בהתאם לאופן שבו ערכה העותרת את רישומי
14 הילדים במשך שנים רבות. מטעם זה לא הייתה הצדקה לצעד הקיצוני של קיזוז התקצוב שהעותרת
15 זכאית לו. שכן, צעד קיצוני זה אף אינו מידתי בהיותו בגדר אמצעי שנקט במידה העולה על הנדרש.
16 זאת בהיעדר יחס סביר בין תכלית האמצעי ובעניינינו, הבטחת רישום נכון ומדויק של תלמידים
17 במוסדות החינוך, לבין האמצעי של גריעת תקצוב אשר ננקט להגשמת התכלית האמורה (ועוד על
18 עיקרון המידתיות, ראו למשל: בג"ץ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד
19 מט(5) 1 (1996), כבוד המשנה לנשיא (כתוארו אז) א' ברק, פסקה 4).
20
21 אמצעי קיזוז התקצוב אשר ננקט חרף זאת שבפועל, מספר התלמידים וזהותם היו נכונים, אך
22 רישומם לא היה מדויק מאחר שלא שיקף את הגן שבו למדו אותם 24 ילדים בפועל, אינו אמצעי
23 מידתי וכאמור, אף אינו סביר. התקלה ברישום, אפילו ניתן לראותה בחומרה, הייתה בת תיקון
24 בקלות. ניתן היה לתקן את הרישום במועד הביקורת ובכל מקרה, במשך החודשים שחלפו עד סוף
25 חודש יוני 2022. אף חזקה על העותרת כי הייתה מתקנת את הטעויות ברישומים, אילו הסב המשיב
26 את תשומת לבה לכך. לפיכך, אפילו סבור המשיב כי כדי לתמרץ רישום נכון ומדויק ראוי שתהיה
27 סנקציה גם בנסיבות של רישום שגוי כאמור, דומה כי ניתן היה לנקוט סנקציה מידתית וסבירה.
28
29 19. מכל הטעמים האמורים, העתירה מתקבלת.
30
31 בהתאם לכך, על המשיבה להשיב לעותרת את סכומי התקצוב שנגרעו ממנה וזאת לכל המאוחר תוך
32 שלושים יום ובצירוף הפרשי הצמדה וריבית מהמועד שבו נגרעו ועד החזרתם בפועל.
33
34 20. בכל הנוגע לסכום ההוצאות שייפסקו, העותרת הגישה מסמכים לביסוס סכום הוצאותיה
35 הריאלי, הכולל את שכר טרחת באת-כוחה ואת הוצאות המשפט, לרבות סכום האגרה ששולמה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-12-53193 א.י.מ.ס. סחר למסחר והשקעות בע"מ נ' משרד החינוך – מינהל
רישוי, בקרה ואכיפה

- 1 (הודעת העותרת מיום 25.3.2024). לאחר בחינת סכומים אלו ובהתחשב בכך שהעותרת היא מוסד
2 חינוכי, אשר כנטען, מתקיים רק מהתקצוב הנדון ומתשלומי הורים, ראיתי לנכון לחייב את המשיב
3 לשאת במלוא הוצאותיה של העותרת, לרבות שכרה של באת-כוחה ובסך הכול סך 62,000 ₪. אף
4 סכום זה ישולם תוך שלושים יום.
5
6
7
8
9 ניתן היום, ו' בניסן תשפ"ד, 14 באפריל 2024, בהיעדר הצדדים.
10

תמר בר-אשר, שופטת

11