

העוררת

באר מים – אשקלון ע"ר 580668481

ע"י ב"כ עוה"ד יעל טישלר

מרח' כנפי נשרים 15, ירושלים

טל: 02-5020517 פקס': 02-5020516

- 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 שתי החלטות שניתנו על ידי מנכ"ל המשיב (להלן: "המנכ"ל") ביום 13.10.2021 לדחות בקשות שהגישה העוררת לקבל רשיונות לפתיחת שני גני ילדים חדשים (לבנים ולבנות בנפרד), מוכר שאיננו רשמי ברחוב יפתח 2 אשקלון, סמלי מוסד 654871 ו-655241 לשנה"ל תשפ"ב.

החלטות המנכ"ל

הבקשות נדחו בהחלטות המנכ"ל כאמור מהטעם שהוגשו במועד מאוחר למועד הנדרש לפי נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי לשנת הלימודים תשפ"ב (להלן: "נוהל הרישוי") ומחמת העובדה שאינן עומדות בדרישות הקבועות בנוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשפ"ב (להלן: "נוהל חריגים").

להלן נפרט את הנימוקים שמופיעים בהחלטות המנכ"ל:

1. הבקשה לקבלת רשיון הוגשה במועד מאוחר (15.8.2021) ואינה עומדת בדרישות סעיף 4 לנוהל חריגים.
2. מכתב מנהל אגף החינוך שהוגש אינו תקין – לא מצויינת סיבת ההגשה המאוחרת.
3. טופס בקשה להכרה שהוגש אינו תקין – חסר תאריך, חתימה וחותמת של הבעלות.
4. לא הוגשה תוכנית לימודים חתומה על ידי הבעלות כנדרש בנהלי הרישוי.
5. אישור השימוש שהוגש אינו תקין – לא הוכחו זכויות קנייניות או חוזיות של בית הכנסת על המקרקעין.

עיקר נימוקי העוררת

העוררת טענה בכתב הערר כי היא עמותה שפועלת ללא כוונת רווח אשר בין מטרותיה הקמת מוסדות חינוך. לקראת שנה"ל תשפ"ב הגישה העוררת בקשות לקבל שני רשיונות חדשים עבור גני ילדים לבנים ולבנות בנפרד. הבקשות הוגשו לפי נוהל חריגים ועניינן זהה.

העוררת טענה כי בשנתיים האחרונות פנתה לעיריית אשקלון בבקשה להקים את גני הילדים אולם לא נענתה בשל קושי לאתר מבנה מתאים. לקראת שנה"ל נשוא הערר, עלה בידי העוררת למצוא מבנה מתאים שבבעלות העירייה, אשר נשכר על ידה.

העוררת טענה כי בעיר אשקלון קיימים מספר גנים אך אלו אינם עונים על צרכי חברי הקהילה. נטען כי עד לשנה זו למדו הילדים בגני ילדים שונים שממוקמים במרחק של כחצי שעה ממקום מגורי הילדים. בנוסף נטען כי דרך השקפתם של אותם גני ילדים אינה תואמת את דרך החינוך לה משתייכים הילדים העתידיים ללמוד אצל העוררת. העוררת טענה כי מדובר בקהילה ייחודית ששמה "שובה ישראל" אשר לה הנהגות מסוימות שאינן נהוגות בקהילות אחרות. הנהגות אלה מורות על כללי לבוש, תזונה וחינוך מסוימים על פי השקפת העולם אותה מנהיג רב הקהילה. שילוב הילדים במוסדות אחרים משבש את אורח חייהם הטבעי ופוגע במרקם הקהילתי.

העוררת טענה כי משנת 2020 היא מנהלת מעון יום לפעוטות הנותן מענה לחינוך הייחודי של אותה קהילה והקמת גני הילדים הוא מהלך טבעי של המשך פיתוח וחינוך הילדים המגיעים לגיל הגן.

העוררת טענה כי רק בחודש אוגוסט 2021 היא הצליחה לאתר מבנה מתאים. לאחר שחתמה על הסכם שכירות של המבנה היא הגישה באופן מיידי את הבקשה והשלימה את ההגשה בתאריך 18.8.2021. לבקשה צורף מכתב הסבר, הועלתה רשימה של 30 תלמידים (בנים ובנות אשר מבקשים ללמוד בחינוך מופרד), והועלו יתר המסמכים.

בהתייחס לנימוקים שבהחלטות, טענה העוררת כי הבקשה עומדת בהוראות נוהל חריגים, שכן לחברי הקהילה אין מענה חינוכי מתאים בעיר והם נאלצים לשלוח את ילדיהם למוסדות במרחקים גדולים. בנוסף לבעיית המרחק, אותם מוסדות אינם מתאימים להשקפתם של הורי הילדים. העוררת ציטטה את הרציונל החינוכי שלה מתוך בקשת הרישוי.

העוררת טענה כי מתן זכות בחירה בחינוך מקדם את האוטונומיה של הפרט, את הזכות לחינוך ואת כבוד האדם וזכותה של קהילה לחנך את ילדיה בהתאם לאורחות חייה הוכרה בפסיקה כזכות מעין חוקתית.

בנוגע לדרישות שמופיעות בסעיף 4 לנוהל חריגים נטען כי העוררת הצליחה להגיע להסכמות עם בית הכנסת שלו זכויות במבנה שהושכר, לשכור חלק ממנו אולם ההסכמות לא הבשילו אלא רק באוגוסט 2021 ולאחר מאמצים מרובים מצד העוררת. העוררת טענה כי במקרה דנן נדרשת הפעלת שיקול דעת ביחס לסיבות שהביאו להגשה המאוחרת, שכן לכאורה הבקשה אינה נכללת במקרים המנויים בסעיף 4.3 אולם מהותית היא נכללת בסעיף העוסק בקושי לאתר מבנה למרות מאמצים מרובים במשך מספר שנים.

באשר לשאר הנימוקים שבהחלטת המנכ"ל נטען כי אלה קשורים לטעויות אנוש או לפגמים טכניים בלבד כדלקמן:

1. באשר לסעיף 2 להחלטות – לפי נוהל חריגים אין חובה שמנהל אגף החינוך יפרט את הסיבה להגשת הבקשה באיחור. הוצג מכתב ממנהל אגף חינוך בדבר תמיכת העירייה בהקמת הגנים.
2. באשר לסעיף 3 להחלטות – חותמת ותאריך חתימה לא הופיעו בטופס הבקשה מתוך שגגה וטעות אנוש ולערר צורף טופס בקשה חתום.
3. באשר לסעיף 4 למכתב הדחייה – העוררת הגישה תוכנית לימודים סדורה ומאורגנת אך בשל טעות אנוש לא הוגשה התוכנית כחלק מהטופס הייעודי, אלא כמסמך בפני עצמו.
4. באשר לסעיף 5 למכתב הדחייה – לבקשה צורף הסכם שכירות אך בשל טעות אנוש לא צורף נסח טאבו המצביע על כך שהמשכיר הוא בעלי הנכס. לערר צורף נסח טאבו.

העוררת טענה כי הנהלים מצריכים ומאפשרים גמישות והפעלת שיקול דעת על מנת שלא להביא לתוצאות שאינן רצויות ומוצדקות.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בכתב התגובה שהוגש כי העוררת לא עומדת בדרישות הקבועות בנוהל חריגים להגשת בקשה לא במועד הקבוע בנוהל הרישוי.

הבקשה הוגשה רק ביום 15.8.2021. במכתב של הבעלות צויין כי הבקשה מוגשת לוועדת חריגים "מהסיבה שהגן אינו היה ארוך (כך במקור) בתאריכי ההגשה באופן רגיל". לא מדובר בטעם מספק לפי נוהל חריגים.

כמו כן, צורף מכתב מאת מנהל ראש מינהל חינוך בעיר אשקלון מיום 13.7.2021 בו צויין כך: "ד. לנו כרשות, אין התנגדות לפתיחת גני הילדים ואנו אף מבקשים לקדם את הענקת האישור לטובת מתן סמל מוסד, וזאת על מנת להיות ערוכים לפתיחת הגנים בשנת הלימודים הקרובה". מכתב זה אינו עומד בדרישות נוהל חריגים.

בנוסף האישור שימוש במבנה שצורף לבקשה, הסכם שכירות עליו חתום בית הכנסת ולא העירייה אשר מופיעה כבעלים של המקרקעין, אינו תקין ותוכנית הלימודים שצורפה לא כללה חתימות ואף לא עמדה בנוהל חריגים.

משכך, בדין נדחו הבקשות בשל אי עמידה בנוהל החריגים ובמיוחד כאשר הבקשה הוגשה ימים ספורים לפני פתיחת שנת הלימודים.

המשיב טען כי יש לדחות גם את טענת העוררת לפיה אין מענה חלופי חינוכי לתלמידי הגנים אלא בגנים המבוקשים ברישוי. במכתב שצורף על ידי העוררת ואשר נחתם על ידי ראש מינהל החינוך בעיר לא נטען כי מדובר בפתרון בלעדי, בנוסף, לאחר הפניה של המשיב לעירייה השיב מנהל אגף החינוך כי התלמידים רשומים במוסדות אחרים אשר הכינו עצמם לקבלתם. המשיב טען כי הגשת הבקשה על ידי העוררת ימים ספורים לפני תחילת שנת הלימודים לפתוח את המוסדות ללא צורך, פוגעת במוסדות בהם רשומים התלמידים כאמור. המשיב צרף מכתב מאת ראש מינהל חינוך בעיר מיום 31.10.2021 בו צויין כי כאשר התברר שפתיחת הגנים המבוקשים פוגעת משמעותית

בעמותות אחרות אשר להם גני מוכש"ר, אין זה ראוי לעשות מהלך אשר גובל במחטף בסמוך לתחילת השנה ושלא במועדי הרישום ולכן הרשות אינה מאשרת את פתיחת הגנים בשנה הנוכחית ועל העוררת להמתין לשנת הלימודים הבאה ולהגיש את הבקשה בצורה המתבקשת במועד.

ראש מינהל חינוך ציין כי נשלח מכתב להורי ילדי הגן עם הסבר מפורט לפיו המוסד פועל ללא סמל מוסד, ללא קבלת אישור מהפיקוח, ללא ליווי פדגוגי וללא מעורבות הרשות המקומית. למרות זאת הגן פועל וכל הניסיונות להביא לסגירתו לא צלחו ולכן מבוקש שהמשיב יפעל לסגירת הגן לאלתר.

דיון והכרעה

ביום 10.2.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב. לאחר ששמענו את כלל טענות הצדדים ועיינו בכל המסמכים שהוגשו על ידי העורר ועל ידי המשיב, המשיב החלטנו לדחות את הערר. להלן נפרט את נימוקי החלטתנו.

נציין כי העוררת טענה בהגינות כבר בכתב הערר כי על פני הדברים לכאורה הבקשה אכן לא עומדת בהוראות נוהל חריגים. עם זאת לשיטתה, מהותית, יש לראות בקושי שבמציאת מבנה מתאים כנימוק רלוונטי בנסיבות העניין.

אין חולק כי הבקשה הוגשה שלא במועד הקבוע בנוהל הרישוי אלא לפי נוהל חריגים. לפי סעיף 2.3 לנוהל חריגים הבקשה צריכה לכלול, בין היתר, מכתב מאת מנהל אגף החינוך ברשות המקומית הרלוונטית אשר תומך באישור הבקשה באופן חריג. במכתב זה צריך להופיע פירוט הצורך במוסד החינוכי, תוך התייחסות לנתוני הרישום והשיבוץ התומכים בצורך במוסד החינוכי וקיומן של אלטרנטיבות חינוכיות, ייחודיות ככל שרלוונטית ועוד.

נפנה להוראות הקבועים בסעיפים 2.2 ו-2.3 לנוהל חריגים כדלקמן:

- 2.2 הגשת בקשה בהתאם לנוהל זה תתאפשר אך ורק במקרים בהם הבקשה מתייחסת למוסדות המהווים פתרון חינוכי בלעדי לתלמידים. כלומר, ללא המוסד החינוכי המדובר, לא יהיה פתרון חינוכי לתלמידים הצפויים ללמוד בו.
- 2.3 לשם הוכחת תנאי זה יש לצרף לכל בקשה שני מכתבים: מכתב מפורט ומנומק בחתימת מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית כי הוא תומך באישור הבקשה באופן חריג, ומכתב הסבר מהבעלות על סיבת ההגשה במועד מאוחר.
- 2.3.1 מכתב מאת מנהל אגף החינוך, יכלול את הפרטים הבאים:
 - א. שם הבעלות, שם המוסד וכתובתו המדויקת (הכוללת גוש וחלקה).
 - ב. פירוט הצורך במוסד החינוכי (כגון: נתוני הרישום והשיבוץ התומכים בצורך במוסד החינוכי, קיומן של אלטרנטיבות חינוכיות, ייחודיות ככל שרלוונטית ועוד).
 - ג. כל מידע נוסף הדרוש לשם קבלת ההחלטה היכול לתמוך בעמדת הרשות, כי אין כל פתרון חינוכי אחר מלבד הגורם המבקש. (הדגשות הוספו)

בענייננו צורף לבקשה מכתב של ראש מינהל חינוך בעיריית אשקלון בו צויין כי אין לרשות התנגדות לפתיחת גני הילדים והיא מבקשת לקדם את הענקת האישור לטובת מתן סמל מוסד ועל מנת להיות ערוכים לפתיחת שנת הלימודים (מכתב מיום 13.7.2021).

מכתב זה אינו ממלא אחר הוראות נוהל חריגים כאמור. כל שמצויין בו הוא כי אין התנגדות לרשות המקומית כי יינתן רשיון למוסד החינוכי אולם לא מצויין בו באופן ברור כי אין חלופה חינוכית אחרת ותלמידים והמוסד המבוקש יהווה פתרון חינוכי ייחודי.

ב"כ העוררת טענה בדיון כי רק לאחר שהתקבל אישור מראש מינהל החינוך העמותה החלה לפעול בשקידה על מנת לקדם את הקמת הגנים (עמ' 4 פרוטוקול הדיון). כן נטען כי לא תמיד מנוסח מכתב הרשויות הנדרש בהתאם לנוהל חריגים בצורה נכונה והיא מסייעת לרשויות לעיתים בעניין זה (עמ' 8 לפרוטוקול הדיון). לא נוכל לקבל טענה זו בכל הנוגע לכך שכאמור אין במכתב הודעה מפורשת לפיה לעמדת הרשות המקומית אין חלופה חינוכית אחרת פרט למוסדות החינוך נשוא הערר. הנוהל ברור בכל הנוגע לדרישות שמכתב הרשות המקומית צריך למלא והמכתבים שצורפו לא ממלאים אחר הנוהל בשום דרך.

יתרה מכך התברר בפנינו כי בפועל חזר בו ראש מינהל חינוך מהאמור באותו מכתב מיום 13.7.2021 ואף הודיע בצורה נחרצת במכתבו שצורף כנספח ז' לתגובת המשיב כי הרשות המקומית לא מאשרת את פתיחת הגנים בנסיבות שהתבררו לה מחמת הפגיעה בגני ילדים אחרים בהם רשומים אותם תלמידים ואף פעלה לסגירת הגן.

ב"כ העוררת טענה כי הופתעה מהאמור במכתבו של ראש מינהל חינוך שצורף לכתב התגובה (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון) אולם לפי האמור בו ברי שהעוררת הייתה מודעת לו שכן במכתב צויין כי נשלחו מכתבים להורי הילדים בעניין והרשות המקומית אף פעלה לסגירת הגן שפועל ללא רשיון.

בכל הנוגע לתנאי המחייב הוכחה כי הבקשות מתייחסות למוסדות המהווים פתרון חינוך בלעדי לתלמידים (ס' 2.2 לנוהל חריגים), טענה העוררת באריכות בערר את טענותיה והוועדה שמעה את ההסברים שניתנו גם על ידי נציגי העוררת במהלך הדיון.

המשיב בטיעוניו בפנינו הבהיר כי מבלי לפגוע בזכות שיש לכל קהילה להגיש בקשה לפתיחת מוסדות חינוך בהתאם להשקפת עולמם, במקרה זה יש לדחות את הבקשות שכן לא ניתן להגיש בקשה כגון זו כשבועיים לפני פתיחת שנת הלימודים מבלי לעמוד בתנאי הסף וזאת כאשר נוהל חריגים מיועד רק למקרים הייחודיים שבהם אין מקום לילדים במוסדות אחרים. ב"כ המשיב טען כי "הטענה שאין לילדים איפה ללמוד לא מתכתבת עם הטענה שהילדים עד לפני רגע היו רשומים לגנים של הרב ברדה, או שהגנים האחרים, גם גני המוכש"ר שהעירייה אומרת שהילדים יהיו רשומים שם. בעצם הגיעו שבועיים לפני תחילת שנת לימודים והחליטו פתאום לפתוח מוסד, מהרגע להרגע, לקחת ילדים" (עמ' 21 לפרוטוקול הדיון).

העוררת לא המציאה ראיה לכך שגני הילדים המבוקשים מהווים פתרון חינוך בלעדי לתלמידים. לפי האמור במכתב של ראש מינהל חינוך (נספח ז' לתגובה) התלמידים רשומים במוסדות אחרים וגם בדיון הובהר שעד כה הילדים חונכו בגנים קיימים בהתאם לחלופה שקיימת עד היום (עמ' 3 לפרוטוקול הדיון). משכך לא הוכחה הטענה. גם במכתב מאת היועץ המשפטי של הרשות, המסמך הוגש במהלך הדיון בפני הוועדה (התקבל וסומן ער/1) לא ניתן לראות משום ראייה והוכחה כי מדובר בפתרון בלעדי לתלמידים.

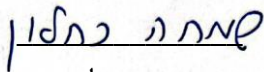
למעלה מן הצורך נציין כי העוררת לא עמדה בדרישת הסף שבנוהל חריגים הקובעת כי ידונו רק בבקשות שהוגשו באופן מלא ותקין למעט לעניין מועד הגשתן (סעיף 2.1 לנוהל חריגים). העוררת אישרה כי אכן חלק מדרישות הסף לא מולאו אך לטענתה הדבר נבע מחמת טעויות אנוש. כידוע ערר אינו מקצה שיפורים לבקשות, לא כל שכן בהתייחס לבקשות שמוגשות לפי נוהל חריגים. דברים אלה מצטרפים ליתר הפגמים שנפלו בבקשה שבעטיין אין אלא לדחות את הערר.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. מצאנו כי החלטות המנכ"ל סבירות, לא נפלה בהן פגם ולכן אין מקום להתערבות הועדה בהחלטות.

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.

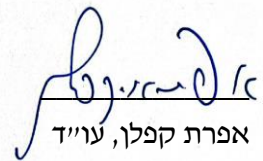
ניתן ביום ט' בשבט תשפ"ג, 31 בינואר 2023.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה