

העוררת
עמותת צור חיים ע"ר 580242139
ע"י ב"כ עוה"ד קרן רז מורג ואח'
רח' יגאל ידין 35, מודיעין 1711601
טל: 08-8539020 פקס': 08-8539030

- 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 מיום 7.1.2024 שניתנה על ידי סמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשיב לדחות בקשה לרשיון לבית ספר חדש, בית ספר פניאל, מוכר שאינו רשמי, ברחוב גולני 9 בטבריה, סמל מוסד 658633, לשנה"ל תשפ"ד (להלן: "ההחלטה").

להלן נימוקי ההחלטה

הנימוקים שהופיעו בהחלטה נשוא הערר הם כדלקמן:

"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:

1. מספר התלמידים אינו עומד בנהלי הרישוי לפתיחת בית ספר חדש (א)-0, ב-4, ג-4, ד-2, ה-3, ו-3).
2. אין מעקב נוכחות יומי של התלמידים.
3. לא מתקיימת הוראה רב גילאית במוסד. כמו כן, לא הוגשה תוכנית לימודים בהוראה דו גילאית הכוללת תוכניות לימוד בתחום ליבה. לאור האמור, החלטתי שלא לאשר פתיחת מוסד חדש לשנה"ל תשפ"ד."

עיקר נימוקי העוררת

בכתב הערר טענה העוררת כי בית הספר קם במטרה לספק מענה בלעדי לצורך של קהילה קטנה מאוד וייחודית של יהודים משיחיים/נוצרים אוונגליסטיים באזור טבריה והצפון. בית הספר מעניק לתלמידים חינוך התואם את אורחות חייהם והקהילה השונה שלהם.

במשך שלושה עשורים למדו תלמידי הקהילה במוסד קטן, כשלוחה של בית הספר האנגליקני שאינו נדרש לרישוי. בשנת הלימודים תשפ"ג הוצא צו סגירה לבית הספר בטענה כי הוא פועל ללא רישיון ונודע לראשונה לעוררת שפעילותה תחת אותו בית ספר אינה מקובלת על המשיב ומחוייבת ברישוי מוסדות החינוך שלה.

בעקבות הליך משפטי שהתנהל בעניין צו הסגירה, הסכים המשיב לאפשר לעוררת להגיש בקשות לרישוי עבור גן ילדים שמפעילה העוררת ועבור בית הספר נשוא ערר זה. גן הילדים קיבל רישיון עבור שנה"ל תשפ"ד אך הבקשה לרישיון עבור בית הספר נדחתה, לאור מספר תלמידים נמוך ומטעמים טכניים נוספים.

העוררת תארה את הצורך בהקמת בית הספר, פוטנציאל הגדילה שלו וטענה כי מדובר במקרה ייחודי המחייב הפעלת שיקול דעת. כמו כן, נטען כי עוד בדיון בבית המשפט בעניין צו הסגירה היה ידוע למשיב ולבית המשפט כי מדובר בבית ספר קטן מאוד שעונה על הצורך הייחודי של הקהילה הקטנה ונמסר על ידי המשיב כי ייחודיות בית הספר תילקח על ידו בחשבון במתן ההחלטה.

העוררת טענה כי מדובר במקרה ייחודי המצדיק סטיה מנהלי הרישוי בכל הנוגע למספר התלמידים ולא נשקפת כל פגיעה כתוצאה מחינוכם של התלמידים בבית הספר. בנוסף, בית הספר אינו מבקש תקציב ממילא לא יכול להיות מתוקצב בשל מספר התלמידים הנמוך. עוד נטען כי מיעוט התלמידים ופיזורם הגיאוגרפי אינו יוצר פגיעה כלשהי בתקנים של בתי הספר הרשמיים.

העוררת פרטה את הליך הרישוי מול אגף הרישוי במשיב עבור שנה"ל תשפ"ד. לטענתה, המשיב החליט לנתב את הבקשה על אף מספר נמוך של תלמידים וגרם לעוררת להניח כי היא תקבל רישיון. העוררת קיבלה חוות דעת חיובית בתחום הבטיחות וחוות דעת חיובית מותנית בתחום הבריאות. חוות דעת פדגוגית שלילית התקבלה ביום 4.9.2023. לעוררת נערך שימוע שבסופו התקבלה ההחלטה נשוא הערר.

בנוגע למספר התלמידים נטען, בין היתר, כי קיים צורך להקים את בית הספר ויש לו פוטנציאל גדילה. לאור הייחודיות שלו יש צורך בהפעלת שיקול דעת וועדות הערר נדרשו בעבר לסוגיות דומות, כאשר מדובר במוסדות חינוך בהן ניתן מענה לקהילות דתיות קטנות. העוררת פרטה מספר דוגמאות בהן נדונו סוגיות דומות לטענתה.

לטענת העוררת, החלטת המשיב אינה עולה בקנה אחד עם ההליך המשפטי כאשר בעידודו של בית המשפט נמחקה העתירה שהוגשה נגד צו הסגירה. ההסכמה שהושגה בעתירה הייתה בידיעה כי בבית הספר למדו בשנה"ל תשפ"ג כ-30 תלמידים בלבד.

העוררת טענה כי האמינה בהסכמה עם המשיב והשקיעה למעלה מרבע מיליון ₪ על מנת לעמוד בדרישות הרישוי והבטיחות, לרבות שיפוץ המבנה, הוספת שירותי נכים, תשלום למומחים, בניית ממ"מ בעלות של כ-120,000 ₪ בשבועות הקרובים עם קבלת האישור האחרון מהעירייה. משכך, דחיית הבקשה חסרת הגיון ואינה עולה בקנה אחד עם ההסתמכות שנוצרה אצל העוררת.

בנוגע לנימוק בהחלטה לפיו אין מעקב יומי של נוכחות התלמידים נטען כי מדובר בנימוק שגוי מיסודו. הן המתנכים של הכיתות והן מנהל בית הספר מנהלים רישום מדויק של נוכחות התלמידים בכל השיעורים ובכל יום. המפקחת לא ביקשה לראות את יומני הנוכחות ולכן לא הוצגו בפניה. בתעודות הסיום מופיעים החיסורים של התלמידים במהלך השנה בהתאם למעקב שמתבצע.

בנוגע לנימוק בהחלטה לפיו לא מתקיימת הוראה רב גילאית ולא הוגשה תוכנית לימודים בהוראה דו גילאית הכוללת תוכנית לימוד בתחומי הליבה, נטען כי במסגרת בקשת הרישוי הוגשה תוכנית לימוד עבור כל שכבת גיל. ספרי הלימוד כולם עדכניים ומאושרים על ידי המשיב.

העוררת טענה כי בניגוד להחלטה, התוכנית כוללת פירוט מקצועות ושיעורים המחולקים לפי שעות תוכנית היסוד, הליבה שבחינוך היסודי. השעות השבועיות שהוקצו לכל מקצוע בכל שכבת גיל עומדות באופן מלא בדרישות משרד החינוך בהתאם לחוזר המנכ"ל תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל. בעוד שמוסד מוכר שאינו רשמי נדרש ללמד לפחות 75% מכלל השעות המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי, בית הספר מלמד 100% מהשעות הנדרשות.

חלק מהשיעורים מתקיימים במתכונת לימוד משותפת, רב גילאית ותוכנית העבודה הבית ספרית שהוגשה כוללת התייחסות לנושא הרב גילאי בלמידה המבוססת פרויקטים.

העוררת טענה כי ההחלטה פוגעת באופן קיצוני בזכות הקהילה לחינוך מגזרי ותותר את ההורים ללא מענה חינוכי מתאים עבור ילדיהם, בהתאם לתפיסת העולם המשיחית לפיה הם חיים.

העוררת אף התייחסה לתקופה שהינה מורכבת ומאתגרת ותלמידים רבים מייחלים לשוב לשקט ולשגרה.

העוררת טענה כי לא מתקיימים התנאים לדחיית הבקשה לרישוי ומשקיבל המוסד חוות דעת חיוביות בתחום הבריאות והבטיחות, יש להורות למשיב לתת לעוררת רשיון לשנה"ל תשפ"ד.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בתגובה כי במשך למעלה משלושה עשורים למדו ילדי הקהילה המשיחית בבית ספר קטן כמעין שלוחה של בית הספר האנגליקני. בשנה"ל תשפ"ג הוצא לבית הספר צו סגירה מהטעם שפעל

ללא רשיון. בהליך משפטי שהתנהל בעניין צו הסגירה, נאות המשיב לבקשת העוררת לבחון בקשות רשיון עבור גן הילדים ובית הספר.

העוררת הגישה בקשה לרשיון ביום 29.6.2023 כאשר לפי רשימת התלמידים לבית הספר נרשמו 16 תלמידים בלבד בחלוקה לכיתות א' ו' (כמפורט בהחלטה לעיל).

לאור הממצאים ובעיקרם העובדה שמספר התלמידים והתלמידות בכל כיתה נמוך משמעותית מהנדרש בהתאם לנוהלי הרישוי המליצה המפקחת בחוות דעתה מיום 28.8.2023 לא לאשר מתן רשיון. המשיב ערך לעוררת שימוע, במהלכו טענה העוררת כי יש לבית הספר פוטנציאל גדילה כבר משנת הלימודים הנוכחית, אך בשל העובדה שלבית הספר אין רשיון נמנעו הורים נוספים לרשום את ילדיהם לבית הספר.

המשיב ניתב את הבקשה לקבלת חוות דעת נוספת כך שביום 28.11.2023 הגיעה לבית הספר מפקחת לערוך ביקורת נוספת למתן חוות דעת שניה. לאחר הביקור המפקחת כתבה חוות דעת מפורטת ומנומקת וקבעה, בין היתר, שאין הצדקה לקיום מסגרת חינוכית כבית ספר.

ביום 7.1.2024 נשלחה לעוררת החלטת הדחייה נשוא הערר.

המשיב טען כי היות ובית הספר פעל ללא רשיון הוצא לו צו סגירה כאמור. העוררת עתרה בעניין לבית המשפט המחוזי ובדיון ב"כ המשיב טענה בנוגע למספר התלמידים כי אינה יכולה להתחייב בעניין קידום הליך הרישוי לאור מספר התלמידים הנמוך. עם זאת, צויין כי המשיב ייקח בחשבון את ייחודיות הקהילה ומכיוון שהעוררת הודיעה שיש לה תלמידים נוספים פוטנציאליים, עליה להעביר את הרשימות למשיב.

המשיב ציין כי כל הקהילה המשיחית באזור הצפון מונה כ-400 חברי קהילה ולא ברור מה צפי הגידול שלה אם בכלל. המשיב מבין את ייחודיות הקהילה והרצון שלה בבידול ילדיהם ושיוכם לבית ספר נפרד ומותאם לאורח חייהם, אך בנסיבות המקרה והעובדה שמדובר בבית ספר שששת שכבותיו מכילות יחד 16 תלמידים, אין הצדקה לחרוג מהנהלים הקבועים.

בנוסף, נכון להיום מרבית מילדי הקהילה מתחנכים במוסדות חינוך רגילים.

המשיב ציין כי במסגרת חוות דעת שניה צוין כי בסיום בית הספר היסודי ילדי הקהילה משוייכים לחטיבות ביניים במסגרות רגילות.

בשל העובדה שמספר התלמידים נמוך משמעותית מהנדרש ואינו עומד בדרישות הנהלים, טען המשיב כי יש לדחות את הערר. המשיב התייחס לליקוי הפדגוגי בהתנהלות העוררת שמשפיע על התלמידים וכי אין הצדקה בנסיבות העניין לחרוג מהנהלים.

דיון והכרעה

ביום 20.5.2024 התקיים דיון בפני הוועדה בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב. הצדדים העלו טענותיהם בעל פה והשיבו לשאלות הוועדה.

לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים, חזרה ועיינה בכתבי הטענות ובכל המסמכים שהוגשו, החליטה הוועדה לדחות את הערר ולהלן נימוקי החלטתה.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח המבקש להקים ולנהל מוסד חינוך חייב על פי חוק לקבל רשיון ממוסד החינוך להפעלת בית הספר.

סעיף 3 לחוק הפיקוח מורה כך :

"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)".

גוף שמבקש רשיון לפתוח ולקיים מוסד חינוך נדרש לפנות בבקשה למנכ"ל משרד החינוך ולצרף לבקשתו את הפרטים הנדרשים על פי חוק. הבקשה נבחנת על ידי אגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בהתאם להוראות חוק הפיקוח, לתקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרשיון) התש"ל – 1970, לכללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות), התשל"א-1971 ולנוהלי 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 מוסד החינוך (ר' בין היתר סעיפים 4-6 לחוק הפיקוח).

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".

בהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון, מטרתו של הליך הרישוי הוא:

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

ר' בר"ם 5776/13 עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך (נבו 26.8.2013).
בפסקה 16; ר' גם בר"ם 9954/16 משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ (נבו 3.1.2017).

בקשה לרישוי מוסד חינוך צריכה למלא אחר הוראות נוהל הרישוי הרלוונטי, בענייננו נוהל רישוי ונוהל הכרה בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל הרישוי") עבור שנה"ל תשפ"ד.

סעיף 5.1(ז) לנוהל הרישוי קובע כי מספר התלמידים המינימלי הנדרש לצורך הענקת רישיון לפתיחת בית ספר הינו שתי כיתות בדרגת כיתה א' אשר בכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות או כיתה אחת בדרגת כיתה א' ואחת בדרגת כיתה ב' שבכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות.

בהתאם לאמור בהחלטה נשוא הערר, הנתונים של התלמידים בבית הספר נמוכים ביותר בהשוואה לנדרש לפי הנוהל: (א-0, ב-4, ג-4, ד-2, ה-3, ו-3).

כפי שציין המשיב בתגובתו, ניתן להבין ולהכיר בייחודיות של הקהילה והרצון שלה לשייך את התלמידים לבית ספר נפרד. הדברים הושמעו גם בדיון בפני הוועדה ולא ניתן להתעלם מרצונם של ההורים להעניק לילדיהם את החינוך הטוב כפי שהם מעוניינים ובהתאם להשקפתם. עם זאת, רצון זה אינו מוחלט ובנסיבות המקרה, כאשר מדובר בבית ספר בו שש שכבות אשר מכילות יחד 16 תלמידים בלבד, אין הצדקה לחרוג מהנהלים הקבועים.

לא הוכח פוטנציאל גידול של מספר התלמידים בבית הספר. בדיון טענה ב"כ העוררת כי לשנת הלימודים הבאה נרשמו 30 תלמידים ויש עוד שתי משפחות שמעוניינות לרשום את ילדיהם, כך שהצפי לשנה הבאה הוא 32 תלמידים (עמ' 2 לפרוטוקול הדיון). אין בכך כדי להואיל ולהוביל לשינוי ההחלטה ולהתערבות בה בקשר עם שנה"ל תשפ"ד, לא כל שכן כאשר גם פוטנציאל הגדילה הנתען לשנת הלימודים הבאה עדיין רחוק מדרישות המינימום לפי נוהל הרישוי. טענת מנכ"ל העוררת כי מספר

התלמידים יכול להגיע גם ל-50 תלמידים בכפוף להסעות (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון) אינה מספקת בבחינת ההחלטה שעומדת לדיון במסגרת הערר.

בנוסף, נכון להיום מרבית מילדי הקהילה מתחנכים במוסדות חינוך רגילים וגם תלמידי בית הספר ילמדו החל מחטיבת הביניים בבתי ספר רגילים (עמ' 17 לפרוטוקול הדיון).

בכל הנוגע לטענת העוררת בדבר כך שפועלים מוסדות חינוך אחרים עם מספר נמוך של תלמידים וניתנו דוגמאות (עמ' 21-22 לפרוטוקול הדיון), טענה זו אינה יכולה בנסיבות העניין לבסס התערבות בהחלטה נשוא הערר. לא ידועות מלוא העובדות והשיקולים בנוגע לאותם מוסדות ולאישורם. היבטים פדגוגיים לא הובהרו ביחס לאותם מוסדות ולהשלכות שיש לפעילותו של בית הספר נשוא הערר בהיקף כה נמוך של מספר תלמידים. נציגי המשיב הבהירו כי השנה ניתן דגש על כך שלא יפעלו בתי ספר קטנים באופן משמעותי ונשלחו הזמנות לשימועים בטרם ביטול רשיונות (ר' עמ' 22 לפרוטוקול הדיון).

יש מקום ליתן משקל רב גם לעובדה שהמשיב קיים ישיבות ובדיקות בנוגע למוסד המבוקש ובחן את הבקשה בהיבטי הפדגוגיה, כך שההחלטה לא ניתנה באופן שרירותי או טכני שאינו מתחשב בשיקולים ובנסיבות הספציפיות של המקרה (ר' בעמ' 24 לפרוטוקול הדיון).

נפנה גם לטיעוני ב"כ המשיב בעמ' 29 לפרוטוקול הדיון :

"...גם אמרנו להם שאנחנו גם אפילו נבוא לקראתם בהיבט הזה, ככל שנוכל, אבל שיראו לנו משהו שאפשר לעבוד איתו ואני אומרת כאן לפרוטוקול, בגלל כן השוני של הקבוצה הזאת והרצון כן לבוא לקראתה וההבנה של משרד החינוך, עם מספרי התלמידים, היו משהו יותר קרוב לנהלים, לא היו עומדים בנהלים, אבל משהו שהוא טיפה יותר קרוב שאפשר לעבוד איתו, משהו שאנחנו רואים צפי, שאנחנו רואים גנים מזינים, צוין כאן שגן תלת שנתי לומדים בו 15 ילדים. אין לי צפי להזנה של גני הילדים את בית הספר".

בדיון ציינה ב"כ המשיב את החלטת הוועדה שניתנה בתיק ערר 55/23. שם דובר בדחיית בקשה לרשיון לבית ספר ובו מספר נמוך של תלמידים (אבל גבוה משמעותית ממספר התלמידים שנדון בערר זה). הוועדה התייחסה לרצון הכן של הורי התלמידים שמעוניינים בטובתם והחשש שחלילה לא יחשפו התלמידים לפוגענות מתלמידים אחרים כתוצאה משוני בתרבות ובאורחות חייהם. כפי שצינו בהחלטה בערר 55/23, מבלי להמעט בחשיבות הדברים, אין הצדקה לפגיעה בתכלית הבסיס הפדגוגי שעומד בדרישות המינימום של מספר התלמידים בכיתה וכי "לא ניתן לאשר פתיחת מוסד חינוכי חדש בחריגה מהוראות הנוהל לכל זרם ספציפי או רצון של הורים, וזאת כמובן מבלי להמעט מהחשיבות שיש בשמירה על נפשו של כל תלמיד".

יתכן שהמענה לחשש שהועלה על ידי נציגי העוררת בתיק הערר דנו, נמצא באפיקים אחרים שנוגעים לחינוך בקבלת האחר והשונה בבתי הספר הקיימים, חלף בידול התלמידים באמצעות הקמה של בתי ספר נפרדים.

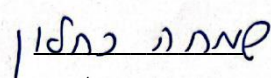
בכל מקרה, בנסיבות העניין הוועדה אינה יכולה להיעתר לטענות העוררת בכתב הערר, להתערב בהחלטה מנימוקיה ולאשר לעוררת לקבל רשיון עבור שנה"ל תשפ"ד נשוא הערר.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. לא מצאנו טעמים לקבוע כי יש מקום להתערב בהחלטה ולבטלה.

סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום ו' בתשרי תשפ"ה, 8 באוקטובר 2024.


שמחה כחלון
חברת ועדה


מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה


אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה