

**העוררת**

אלונה לביא בע"מ (קרית חינוך מונטסורי השרון)

מנור אהוד 5 נתניה

- 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 שניתנה על ידי מנכ"לית המשיב (להלן: "המנכ"לית") ביום 30.1.2022 לדחות בקשה שהגישה העוררת לקבל רשיון לבית ספר חדש ברחוב התלתן 24 בנתניה לשנה"ל תשפ"ב, סמל מוסד 647990.

### **החלטת המנכ"לית**

בהחלטת המנכ"לית נדחתה הבקשה לרשיון לשנה"ל תשפ"ב מהטעמים הבאים:

1. רשימת התלמידים שהוגשה אינה תקינה – מספר התלמידים קטן ואינו עומד בנהלי הרישוי לפתיחת בית ספר חדש.
2. מנהל בית הספר אינו עומד בדרישות הסף לניהול בית ספר (לא סיים לימודים במכון "אבני ראשה").

### **עיקר נימוקי העוררת**

העוררת טענה בכתב הערר כי לפני 25 שנה היא הקימה גני ילדים מגיל 3 חודשים עד לגיל 6, כאשר כיתות הבוגרים נמצאות בפיקוח משרד החינוך החל משנת ההקמה. הגנים זוכים לשביעות רצון גבוהה ממשרד החינוך ומהרשות המקומית. לפני כ-5 שנים החלו הגנים לפעול בהתאם לשיטה המונטסורית. עקב שביעות הרצון הרבה של ההורים נפתח גן נוסף לגילאי חובה וכיום פועלים 2 מוסדות ברשיון בהם 70 תלמידים בגילאי 3 עד 6 וקיימת רשימת המתנה של עוד עשרות תלמידים.

בקשר עם נימוקי הדחייה נטען כי מרבית מהתלמידים מתחנכים בשיטה המונטסורית מגיל 3 חודשים, הם בוגרי הגן ומורגלים משמעותית לשיטה זו. לכן, פיזורם למשך 4 חודשים במערכת מוסדית והשבתם בשנה הבאה עם גידול במספר התלמידים למעל 60 תלמידים, תיצור עבורם הפסקה מיותרת של השיטה. עבור הקהילה שהתגבשה סביב גני הילדים, השיטה המונטסורית היא לא רק שיטת חינוך אלא דרך חיים. בעיר נתניה אין מוסדות חינוך מונטסוריים

יסודיים ובית הספר מהווה מענה חינוכי יחיד עבורם. העוררת טענה כי בכוונתה להגיש בקשה לקבל רשיון גם לשנה"ל תשפ"ג.

העוררת טענה כי כיתת הבוגרים בגילאי 3 עד 5 מנתה רק כ-25 תלמידים לפני 4 שנים ובשנה הנוכחית גדלה כיתה זו ל-70 תלמידים. בחודש ספטמבר 2022 יהיו כ-20 תלמידים מקרב בוגרי הגן בלבד מיועדים לעלות לכיתה א', בנוסף לנרשמים המגיעים מגנים אחרים בסה"כ ימנה בית הספר כ-50 תלמידים.

העוררת טענה כי היא נערכת לגידול של בית הספר ובהתאמה שכרה מבנה שיתאים ל-60 תלמידים לפחות. בנוסף נטען כי למשרד החינוך סמכות לאשר מעת לעת פתיחת בתי ספר עם מספר נמוך של תלמידים מהקבוע בנוהלי הרישוי.

בקשר עם נימוק הדחייה הנוגע למנהל בית הספר נטען כי העוררת חיפשה במשך תקופה לא קצרה מנהל לבית הספר, לדבריה היא התקשרה עם הגב' רונית פרץ שתנהל את בית הספר. הגב' פרץ ניהלה בית ספר, עסקה בייעוץ ועבדה כמורה וכסגנית.

העוררת ביקשה לקבל אישור לפתוח את בית הספר עד סוף שנה"ל עם כיתה אחת ובה 23 תלמידים, כאשר לשנה הבאה היא תגיש בקשה נפרדת ובה מגבלת התלמידים אינה קיימת.

### עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בכתב התגובה כי הבקשה הוגשה ביום 5.4.2021 לקבל רשיון לבית הספר לשנה"ל תשפ"ב. במסגרתה הוגש מר יעקב גורסטמן כמנהל בית הספר. המשיב פרט את ההתראות שנשלחו לעוררת לתיקון חוסרים וליקויים שבבקשה ובכלל זה כאלו שנגעו למספר התלמידים הנמוך שהופיע ברשימת התלמידים שהוגשה (הרשימה מנתה 25 תלמידים בלבד לשנה"ל תשפ"ב) וכן לאי התאמת המנהל שהוגש לדרישות הסף לניהול בית הספר.

המשיב טען כי טענת העוררת בנוגע לפיזורם של התלמידים במוסדות אחרים למשך 4 חודשים מלמדת כי היא מפעילה את בית הספר ופועלת בניגוד לסעיף 3 לחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח"), כך שכבר מטעם זה דין הערר להידחות.

בנוסף, מר גורסטמן שהוגש כמנהל המוסד לא עבר הכשרה לניהול בית הספר לפי דרישות משרד החינוך וחוזר המנכ"ל ולכן בדין נדחתה הבקשה כבר מטעם זה. המשיב הפנה להחלטות שיפוטיות שהתקבלו בסוגיה זו לפיהן הצגת מועמד לניהול שאינו כשיר מהווה עילה לדחיית בקשה לרשיון.

יתרה מכך, מדובר בבעלות אשר ביקשה לפתוח בית ספר חדש כחמישה חודשים לפני שנה"ל ואשר אמורה להיות ערוכה ומוכנה לפתיחתו, לרבות מבחינת הכשרתו של מנהל בית הספר. במקרה זה ככל שבית הספר לא יפתח, התלמידים המיועדים ללמוד בו יוכלו להמשיך ללמוד במסגרות בהן למדו בשנת הלימודים הקודמת או במוסדות חינוך בהם היו אמורים ללמוד אלמלא התכוונו הוריהם לשלחם לבית הספר שביקשה העוררת לפתוח.

בנוגע לטענת העוררת בכתב הערר, כי צירפה מנהלת חדשה שעומדת בתנאי חוזר המנכ"ל למינוי מנהלים, נטען כי מדובר בהצגת מנהלת חדשה בשלב של הגשת הערר, כ-11 חודשים לאחר שהוגשה בקשת הרשיון ולאחר שניתנו התראות רבות בעניין כשירות המנהל שהוגש במסגרת בקשת הרישוי.

לעניין מספר התלמידים הובהר כי בהתאם לנוהל הרישוי מספר התלמידים המינימלי לבית ספר צומח הוא 44 תלמידים בהתאם לחלוקה שמופיעה בנוהל והעוררת לא עומדת בתנאי זה. מספר נמוך של תלמידים מהווה ליקוי פדגוגי המשפיע בראש ובראשונה על התלמידים בהיבטים שונים. לעמדת המשיב אין בסיס לטענה כי יש לאפשר לעוררת לפתוח בית ספר חדש עם 23 תלמידים בלבד מחמת ייחודיות בית הספר. לא מדובר בבית ספר המעניק מענה חינוכי בלעדי ולא מדובר באזור בו לא פועלים מוסדות מוכרים שאינם רשמיים המספקים מענה לתלמידים. בחירת הורים בחינוך ייחודי היא לגיטימית וראויה אך מאחר ולא מדובר בפתרון חינוך בלעדי, המשיב לא יאשר מוסד זה כאשר אינו עומד במכלול הכללים הקבועים בחוק ובנוהלי הרישוי אשר נועדו להבטיח את טיבו של מוסד החינוך.

### דיון והכרעה

ביום 30.5.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב.

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

בהתאם להוראות חוק הפיקוח, המבקש להקים ולנהל בית ספר חייב על פי חוק לקבל רשיון ממוסד 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)".

גוף שמבקש רשיון 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 בית הספר (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".

בנוסף, מעניק חוק הפיקוח למנכ"ל המשיב את הסמכות לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם הוא נוכח שבית ספר פועל ללא רשיון (סעיף 32 לחוק הפיקוח). צו סגירה יעמוד בתוקפו "עד אשר יבוטל על ידי המנהל הכללי או על ידי בית המשפט". הפרה של הוראות אלה היא עבירה פלילית שבצידה עונש מאסר של עד שנה (סעיף 33(א) לחוק הפיקוח). תכליתו של חוק הפיקוח היא ברורה – מעקב ובקרה על החינוך שניתן בבתי הספר ומתן כלי אכיפה להוראותיו באמצעות כלים אפקטיביים (בר"ם 5776/13 עמותת מקום להיות – בית הספר "המעין" נ' משרד החינוך (נבו 26.8.2013)). 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 מעין נ' מנכ"ל משרד החינוך, (נבו, 26.8.2013) בפסקה 16; ר' גם בר"ם 9954/16 משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורוחה בע"מ (נבו, 3.1.2017).

בקשה לקבל רשיון למוסד חינוך בהתאם לחוק הפיקוח צריכה להיות מוגשת ולעמוד בהוראות נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל הרישוי"). בקשר עם מספר התלמידים בפתיחת מוסד צומח מורה נוהל הרישוי בדרישת סף שהבקשה תכלול 2 כיתות בדרגת כיתה א' או כיתה אחת בדרגת כיתה א' ואחת בדרגת כיתה ב', כאשר כל כיתה מונה 22 תלמידים לפחות ובסה"כ 44 תלמידים. בענייננו, אין חולק כי מספר התלמידים שהופיע בבקשה שהגישה העוררת נמוך משמעותית ועמד על כמחצית מהדרישה המינימלית בנוהל. לא מדובר בפגם שיכול להיות מוגדר כפגם טכני אלא בפגם מהותי בסוגיה מקצועית – פדגוגית גרידא. ר' עת"מ (מחוז י-ם) 385/06 ענת יליזרוב נ' משרד החינוך והתרבות, (נבו 17.5.2006):

"על פני הדברים מדובר בפגמים מהותיים והשיקולים של משרד החינוך הם ענייניים ומקצועיים ובבסיסם ניצבת טובת התלמידים. על פני הדברים, אין מדובר בהחלטה הנגועה באי חוקיות המצדיקה התערבות של בית המשפט".

אנו דוחים את טענת העוררת כי מדובר בבית ספר ייחודי ומענה ייחודי המצדיק מתן רשיון חרף אי עמידת העוררת בתנאים הקבועים בנוהל הרישוי (ר' בין היתר את הטענות שהועלו בעמ' 24 לפרוטוקול הדיון).  
 אין חולק כי עומדת להורים הזכות לחנך את ילדיהם במוסדות מוכרים לא רשמיים ולבחור להם מסגרת שתהלוס את דרך חינוכם, השקפותיהם וערכיהם וכן את הצרכים והכישורים של התלמידים. לשם השגת תכלית זו, מאפשר משרד החינוך את פעילותם של מוסדות החינוך המוכרים בצד פעילותם של מוסדות החינוך הרשמיים. בבג"צ 4363/00 ועד פוריה עילית ע"י היו"ר נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 221 (2002) קבע בעניין זה בית המשפט העליון, מפי כב' השופטת פרוקצ'יה כי:

"זכותו של אדם לבחור לילדו מוסד חינוכי פרטי, חלופי למסגרת הממלכתית, הוכרה בארץ ובעולם, במשפט הבינלאומי ובמשפט הפנימי כאחד... מערכת החינוך הפרטית מבקשת ליצור מסגרות לימוד ייחודיות העונות לצרכי חוגי אוכלוסיה שונים, המבקשים להקנות לילדיהם חינוך בעל אופי ייחודי הניתן כתוספת לתכנית הלימוד היסודית הנלמדת בכל מוסדות החינוך. שמירת האוטונומיה החינוכית בחינוך הפרטי היא ערך חשוב שיש לכבדו במסגרת ההגנה על זכות האדם למימוש עצמי, בכפוף להבטחת שמירתם של ערכי החינוך היסודיים כמשמעותם בחוק חינוך ממלכתי".

זכות ההורה לבחור את המוסד החינוכי המתאים לילדיו אינה בלתי מוגבלת. מדובר בזכות יחסית שיש לה גבולות שנקבעו על ידי המחוקק. גבולות אלה נקבעו במסגרת האיזונים של מכלול זכויות ואינטרסים מוגנים ובהם - טובת הילד, בטיחות, בריאות, יעילות הפיקוח וכו'. זכות ההורים לאוטונומיה בחינוך שרירה וקימת. ההורים יכולים לבחור לילדיהם מוסד חינוכי מבין המוסדות המוכרים הכפופים לפיקוח משרד החינוך. עם זאת אין ההורים יכולים לבחור לילדיהם מוסד חינוך שלא קיבל רשיון ולפעול תוך התעלמות מדרישות החוק וככל העולה על רוחם. עם כל חשיבותה של אוטונומיה החינוך של ההורים, הרי תנאי מוקדם לפתיחת בית ספר הינו קיומה של תשתית תכנונית ובטיחותית מתאימה ועמידה בדרישות הקבועות האחרות (ר' עת"מ (מחוזי ת"א) 2624/04 חברת אלמנאהל בע"מ נ' משרד החינוך התרבות והספורט, (נבו 27.10.2004)).

לאבחנה בין דחייה על הסף של בקשה מחמת אי עמידה במינימום התלמידים לפי הנוהל לבין התייחסות לנושא זה בדו"ח פדגוגי הובהר מטעם המשיב בדיון כי כאשר מדובר בבקשות לחידוש רישום, הרבה פעמים הבקשה לא נדחת על הסף מחמת מספר נמוך של תלמידים והבקשה יכולה להיבחן על ידי מפקח פדגוגי שיתייחס לכך בחוות דעתו (ר' בעמ' 29 לפרוטוקול הדיון). אולם בענייננו מדובר בבקשה לרשיון לבית ספר חדש שמלכתחילה לא עמדה בדרישות הסף שמופיעות בנוהל הרישוי ומשכך כאמור, בצדק רב נדחתה הבקשה.  
 עוד בסוגיה הפדגוגית כפי שהובהר במהלך הדיון למספר התלמידים בכיתה ובבית הספר יש השפעה בהיבט הפדגוגי. נפנה לדברי ב"כ המשיב בעמ' 32 לפרוטוקול הדיון כדלקמן:

"...מספרי התלמידים – אלו המספרים שהם עברו בחינה פדגוגית עד שהם נכנסו לנוהל מ-2011 באמת היו הרבה שינויים והוועדה היא בעצם, כשהיא

מוכנה לאשר בית ספר למרות שמספרי התלמידים נמוכים יותר, אז היא צריכה להסביר את זה. אז היא מסבירה את זה גם פדגוגית וגם היא יכולה לומר – אולי פדגוגית זה לא אידיאלי, אבל זה מוסד שפועל 20 שנה, נותן מענה לקבוצה ייחודית שאין לה באזור שום דבר, זה איזה אזור שכוח אל, זה ממש מה שעולה בוועדה, אלו הדיונים שם ואז היא מקבלת החלטה כזאת... כן שוקלים שיקולים טיפה יותר רחבים. זאת אומרת שאם מספר התלמידים לא בדיוק בדיוק בהתאם לנוהל, פארס לא יעביר למנכ"ל בכל מצב, החלטה לדחות – אוקיי, זה בית ספר שממש נגיד עומד בכל שאר התנאים ונותן מענה בדיוק שצריך והכל, ותלמיד אחד, יש שם 22 ילדים בכיתה א' ו-21 ילדים בכיתה ב', לא על זה תידחה הבקשה. אז אנחנו נבחן יותר לעומק. אנחנו מפעילים שיקול דעת לא רק בעניין הזה, אלא בכל עניין. בסוף מה שעומד לנגד עינינו, לנגד עיני המשרד, זה התלמידים, זה לתת מענה, זה מערכת החינוך".

המקרה דן אינו נופל בגדר החריגים המיוחדים שמצדיקים סטייה מדרישת נוהל הרישוי בקשר עם מספר תלמידים מינימלי של 44 תלמידים בשתי כיתות, לא כל שכן כאשר במקרה דן מספר התלמידים עמד על כמחצית בלבד ממספר התלמידים המינימלי הנדרש. מדובר בנושא שבליבת הבחינה הפדגוגית והעוררת לא ביססה את טענתה בהיבט זה באופן שמצדיק את התערבות הוועדה.

טוענת העוררת כי יש להתחשב בפרוטנציאל הצמיחה של מספר התלמידים בבית הספר (עמ' 13 לפרוטוקול הדיון). אין מקום בשלב זה לדון בצפי עתידי כאשר הבקשה הנוכחית שנדונה בפני הוועדה לא עמדה בהוראות הנוהל בשים לב לנימוקים שפורטו לעיל. מעבר לכך, מדובר בסוגיה שצריכה להיבחן בהיבט פדגוגי כפי שנטען במהלך הדיון גם בהתייחס לטענת העוררת לפיה מדובר בכיתות דו גילאיות (ר' בעמ' 36 לפרוטוקול הדיון).

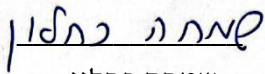
הגם שניתן היה לדחות את הערר כבר בשלב זה תוסיף הוועדה כי גם טענות העוררת בקשר עם הנימוק השני שעמד בבסיס ההחלטה שבפנינו דינן להידחות. אין חולק כי העוררת הגישה במסגרת הבקשה מנהל שאינו עומד בהוראות נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים (להלן: **נוהל מינוי מנהלים**). העוררת טענה בערר כי היא חיפשה במשך תקופה לא קצרה מנהל והיא שמחה לבשר כי התקשרה עם הגב' רונית פרץ שתנהל את בית הספר. בדיון נטען כי העוררת סברה בתום לב שהחוזר למינוי מנהלים לא חל עליה (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון).

אין בטענות האמורות כדי להואיל בנסיבות העניין שכן גם בהיבט זה העוררת לא עמדה בתנאי נוהל הרישוי ונוהל מינוי מנהלים במסגרת הגשת הבקשה ואף לא לאחר שנשלחו אליה התראות רבות להשלמת חוסרים ותיקון ליקויים ומחדלים בבקשה טרם ניתנה החלטת המנכ"לית נשוא הערר. ככל שהעוררת סבורה שבשנים הבאות היא תעמוד בהוראות הנהלים, תתכבד ותגיש בקשה חדשה ומתאימה אולם אין בטענה מעין זו כדי לסייע לה בתקיפת החלטת המנכ"לית נשוא ערר זה.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. מצאנו כי החלטת המנכ"לית סבירה, לא נפלה בה פגם ולכן אין מקום להתערבות הועדה בהחלטה.  
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.

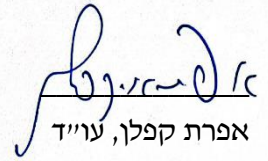
ניתן ביום כ"ג באייר תשפ"ג, 14 במאי 2023.



שמחה כחלון  
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד  
יו"ר הועדה



אפרת קפלון, עו"ד  
חברת ועדה