

העוררת
גני מאורות המעיין ח.פ. 513545533
מרח' יהודה הנשיא 2 טבריה
טלפקס': 08-8644558 נייד 052-5610100

- 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 12.2.2024 שניתנה על ידי סמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשיב לדחות בקשה לרשיון לבית ספר חדש, בית ספר מעוף, מוכר שאיננו רשמי, בקשה חריגה, ברחוב יהודה הנשיא 2 בטבריה, סמל מוסד 767129, 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. הבקשה לקבלת רשיון הוגשה במועד מאוחר (26.11.23) ואינה עומדת בדרישות נוהל חריגים:
 - א. מכתב הסבר להגשה מאוחרת לא תקין – לא צויינה אחת מהסיבות המפורטות בסעיף 4 לנוהל חריגים.
 - ב. מכתב ההסבר של מנהל אגף החינוך להגשה מאוחרת לא תקין – לא צויינה אחת מהסיבות המפורטות בסעיף 4 לנוהל חריגים.

- ג. מספר התלמידים נמוך ואינו עומד בדרישות לנהלי הרישוי לפתיחת בית ספר חדש (א-27, ג-9).
- ד. מספר החלקה בהיתר הבניה לא תואם למספר החלקה של הבקשה לקבלת רישון ולמספר החלקה בחוזה השכירות.
- לאור האמור, החלטתי שלא לאשר פתיחת מוסד חדש לשנה"ל תשפ"ד".

עיקר נימוקי העוררת

בכתב הערר טענה העוררת כי בית הספר מושתת על שיטת Finland school, שמוכרת בפינלנד, שהינה שיטה מובילה בעולם. השיטה בעלת מאפיינים לעידוד סקרנות, חדשנות ומוטיבציה בקרב תלמידיה. נטען כי בית הספר בעל יתרונות רבים בהתאם למאפיינים ייחודיים של השיטה: כיתות קטנות עד 25 תלמידים; 2 מורות בכיתה בתחומי הליבה; אנגלית מכיתה א' בהיקף של 5 שעות שבועיות לפחות; תוספת שעות בחינוך גופני; שעות העשרה.

נטען, כי היוזמה להקמת בית הספר הייתה של הרשות המקומית, בעידודה ובשיתוף פעולה עימה ועם יו"ר הוועדה הקרואה בטבריה.

בשל מצוקת מבנים ברשות התבקשה העוררת לשכור מבנה לתקופת ביניים עד שניתן יהיה לאתר מבנה מתאים לבית הספר.

העוררת מצאה מבנה מתאים, אך היה צורך לבצע בו שיפוצים והתאמות, ולכך היה צורך בהיתר בניה. התהליך ארך מספר חודשים ובסיומו הוצא היתר ובוצעו עבודות השיפוץ וההתאמה. ההליכים הפרוצדורליים ואישורי הבטיחות למבנה הסתיימו רק בשלהי חופשת הקיץ, ולא ניתן היה להגיש את הבקשה לפני כן.

העוררת טענה כי ההשקעה בשכירות, בבניה ובשיפוץ הייתה בהסתמך על הבטחה שלטונית מפורשת של הרשות לאישור הקמת בית הספר ובהסתמך על הבהרה נוספת מצד הרשות שבעתיד היא תאתר מבנה ראוי. לולא כן, לא הייתה העוררת משקיעה כ-2 מיליון ₪ לאיתור, השכרה וביצוע עבודות, כספים שהבעלות גייסה מפילנתרופיה וקרנות שונות בארץ ובעולם.

העוררת טענה כי במקביל לתהליכים הבירוקרטיים נרשמו לבית הספר למעלה מ-50 תלמידים, אך בשל התמשכות ההליכים חלק מהורי התלמידים משכו ידיהם חזרה מהרישום. לאחר תחילת שנה"ל חלקם ביקשו לחזור, אך מתוך אחריות למערכת החינוך לא נקלטו חזרה.

העוררת קיבלה ביום 11.12.2023 מכתב התראה לשימוע לפני דחיית הבקשה. בתאריך 23.12.2023 היא העלתה התייחסות מפורטת ובה נימוק לכל סעיף במכתב השימוע בצירוף אסמכתאות. העוררת התייחסה בתמצית לכלל הטענות שהועלו במכתב השימוע ובין היתר צירפה מכתב של ראש הרשות המקומית שביקש להיענות לבקשת הרישון. לגבי מספר התלמידים הנמוך נטען כי מדובר בבית ספר

צומח. אומנם נרשמו תחילה 50 תלמידים, אך בשל התמשכות השיפוצים מספר לא מבוטל של תלמידים משכו את הרישום. לשנה הבאה נרשמו 47 תלמידים. בנוגע לכך שהבקשה הוגשה באיחור המועד להגשת בקשות לרישוי לפי נוהל הרישוי נטען כי במכתב ראש הרשות צויין כי מתן הרשיון למוסד לא יבוא על חשבונם של בתי ספר אחרים וכי המוסד נותן מענה לאוכלוסיות שונות שעד היום לא מצאו את מקומם במסגרות הקיימות. כמו כן, המוסד עומד בכל קנה מידה פדגוגי ותרומתו הייחודית לשדה החינוך העירוני אינו מוטלת בספק.

בשל העובדה שמר מאירי, מנהל אגף החינוך בעירייה שירת במילואים, צירפה הרשות מכתב מאת מר עופר כהן, שמשמש מ"מ נהל אגף החינוך. במכתבו ציין כי אין בסמכותו לכתוב את הדברים כפי שמבוקש על ידי המשיב ובעצה עם ראש הרשות הוחלט שהוא ישיב במקום ראש האגף.

העוררת טענה כי חרף ההתייחסות והמכתבים ששלחה למשיב, קיבלה מכתב דחייה שמלמד שלא נערך שימוע כדין.

עיקר נימוקי המשיב

המשיב טען בתגובה כי הבקשה הוגשה רק ביום 26.11.2023 ולא במועד להגשת בקשות לרישוי כאמור בנוהל רישוי ונוהל הכרה, בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל הרישוי"), עבור שנה"ל תשפ"ד.

במכתב ההסבר שצירפה העוררת לבקשה צויין כי הסיבה להגשה המאוחרת נעוצה בכך שרק בשבוע האחרון הסתיים השיפוץ והתקבלו אישורי הבטיחות. נימוק זה הופיע גם במכתבו של ראש אגף החינוך ברשות.

המשיב טען כי מדובר בנימוק שאינו עומד בדרישות לפי נוהל חריגים להגשה מאוחרת. המשיב התייחס להליך השימוע ולנימוקי ההחלטה. הובהר על ידו כי הבקשה המאוחרת אינה עומדת בנוהל חריגים ולא ניתן היה להיעתר לבקשה לקבל רשיון כאשר העוררת ידעה היטב שאינה עומדת בדרישות הקבועות בחוק ובנהלים ועשתה דין לעצמה בעת שפתחה את בית הספר ללא רשיון ואף הגישה את הבקשה לרשיון באיחור ללא הצדקה.

כן נטען כי מספר התלמידים אינו עומד בדרישת הסף שמופיעה בנוהל הרישוי.

כלל הדרישות בנהלי המשיב מיושמות בשוויוניות על כלל הבעלויות ואין בסיס לטענת העוררת לפיה יש לבחון את עניינה באופן שונה. המשיב התייחס, בין היתר, למשמעות הפדגוגית שיש למספר התלמידים הנמוך וטען כי דין הערר להידחות.

דיון והכרעה

ביום 17.6.2024 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 ולהלך 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 על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק 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 ובכלל זה להיות מוגשת
עד ליום 31.3.2023.

הבקשה הוגשה רק ביום 26.11.2023, לאחר פתיחת שנה"ל, ולאחר העוררת שהחלה להפעיל בפועל את
המוסד ללא רשיון.

כאשר בעלות מגישה בקשה לרשיון שלא במועד הנקוב בנוהל הרישוי, כלומר לאחר התאריך
31.3.2023, היא נדרשת למלא אחר התנאים הקבועים בנוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות
חינוך (להלן ולעיל: "נוהל חריגים"). בנוהל חריגים מצויין כי הוא מיועד אך ורק להגשת בקשות
חדשות (כולל העברת מבנה, העברת בעלות, תוספת מבנה, פיצול מבנה) ואינו מיועד לבקשות שחסרות
מסמכי סף או כל פרט אחר שנדרש לפי נהלי המשרד.

הנוהל מגדיר כי בקשות שמוגשות לפי הנוהל מחוייבות למלא אחר תנאי סף כדלקמן:

2.1 הבקשות שהוגשו באופן מלא ותקין, בהתאם לנהלי הרישוי
לשנה"ל תשפ"ד, (למעט לעניין מועד הגשתן).

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 סף 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.

בנוסף, סעיף 4 לנוהל חריגים מונה מספר סיבות שרק בהתקיים אחת מהן רשאית בעלות להגיש בקשה לפי נוהל חריגים כדלקמן:

4. בעלויות שבקשותיהן לקבלת רישיון לא הוגשו במועדים

שנקבעו בנהלי הרישוי מאחת הסיבות שלהלן בלבד:

4.1 בקשות הנוגעות למבנים שנבנו מכספי המדינה אך

הליך הבניה התמשך והבניה טרם הסתיימה במועד

האחרון להגשת בקשות, ועל כן לא התאפשרה הגשת

הבקשה במועד.

4.2 בקשות הנוגעות למוסדות חינוך הפועלים במסגרת

רישיון קיים, ונוגעות למבנים שהעברה אליהם

נעשתה מנסיבות שאינן תלויות בבעלות. לעניין זה

יודגש, כי ככל שנסיבת העברת המבנה הייתה ידועה

לבעלות במועד הקבוע להגשת בקשות שלא בהתאם

לנוהל זה- הבעלות לא תוכל להגיש בקשה בהתאם

לסעיף זה.

4.3 בעלות שהתעכבה בהגשת הבקשה בשל מכרז שנערך

ברשות המקומית להפעלת המוסד החינוכי או לשימוש

כדין במבנה המוסד החינוכי. במסגרת סעיף זה יישקלו

שיקולים כגון: התנהלות הרשות, מועד עריכת המכרז,

נסיבות עריכת המכרז, מועד הגשת הבקשה להקצאה,

ועוד. ויובהר כי פרסום מכרז במועד מאוחר מאשר

המועד שבו היה אפשר לפרסם את המכרז על ידי

הרשות המקומית, יהווה שיקול שלא לדון בבקשה

המוגשת לפי נוהל זה.

4.4 בקשות שהאיחור בהגשתן נובע מבניית שכונה חדשה

שאכלוסה התעכב עד לאחר המועד האחרון להגשת

בקשות. במקרה זה יש להמציא אישור מהרשות מתי

אוכלסה אותה שכונה.

נוהל חריגים מורה כי לכל אחת מהעילות יש לצרף מסמכים להוכחת אותה עילה ובמסגרת זו, יש לצרף מסמכים מאת הרשות המקומית המעידים על התנהלות הרשות הרלוונטית לאותו מקרה. בקשות שתוגשנה ללא צירוף מסמכים תומכים – יידחו. העדרם של מסמכי סף במועדים שנקבעו בנהלי הרישוי להגשת הבקשה, לא יוכלו לשמש עילה להגשת בקשה חריגה.

העוררת טענה בערר ובדיון כי היא הייתה בקשר עם הרשות המקומית בנוגע להקצאת מבנה לבית הספר, ובמקביל ביצעה את הרישום של התלמידים (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון). בסופו של דבר הבקשה

הוגשה באיחור ניכר למועד הקבוע בנוהל הרישוי. הבקשה הוגשה רק ביום 26.11.2023 כאשר המועד להגשת בקשות לפי נוהל הרישוי הוא תאריך 31.3.2023 לכל המאוחר.

כפי שצויין בהחלטה שעומדת לדיון בפני ועדת הערר בתיק זה, הנימוקים שפורטו על ידי העוררת אינם מבססים זכאות לדון בבקשה, כפי שהוגשה על מסמכיה, לפי נוהל חריגים.

נציין תחילה כי הבקשה לא עומדת בדרישת המינימום של מספר התלמידים בכיתה בבית ספר חדש לפי נוהל הרישוי ודי בכך היה כדי לדחות את הבקשה על הסף שכן לפי נוהל חריגים על הבקשה להיות מוגשת מלא ותקין, בהתאם לנהלי הרישוי לשנה"ל תשפ"ד, וזאת לא מתקיים כאמור.

לפי נוהל הרישוי, במוסד צומח על מבקש הרשיון לוודא כי תהליך ההתפתחות של המוסד יהיה באופן שבבית ספר יסודי יופעלו 2 כיתות בדרגה א' או כיתה אחת בדרגה א' וכיתה אחת בדרגה ב', כאשר בכל כיתה 22 תלמידים ובסה"כ 44 תלמידים לפחות.

בענייננו, העוררת הציגה כיתה א' אחת בלבד עם 27 תלמידים ללא כיתה א' או כיתה ב' נוספת. כן הוצגה כיתה ג' עם 9 תלמידים אולם זאת בניגוד לאמור בנוהל הרישוי ולדרישות הפדגוגיות שמופיעות בנוהל הרישוי.

עוד תציין הוועדה כי לפי סעיף 2.1 לנוהל חריגים, 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. לשם הוכחת תנאי סף 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. מסמכים אלו לא צורפו. בכל מקרה, התברר כי לתלמידים יש חלופות בעיר והראייה שלפי טענת העוררת, חלק מהתלמידים שנרשמו לשנה"ל תשפ"ד, חזרו בהם מהרישום ונקלטו במוסדות אחרים בעיר (ר' בעמ' 8 לפרוטוקול הדיון).

נציג העוררת טען בדיון כי יש להם הצפה של תלמידים שמעוניינים ללמוד בבית הספר לשנה"ל הבאה, אולם עניינו של הערר הוא בהחלטה לדחות את בקשת הרישוי לשנה"ל תשפ"ד מהנימוקים שפורטו בהחלטה. בקשת רישוי לשנת הלימודים הבאה צריכה להיות מוגשת בהתאם להוראות הדין והנהלים ורק לאחר מכן המשיב יוכל לבחון אותה כמקובל. אין בה כדי להקים עילה להתערבות הוועדה בהחלטה שעניינה דחיית בקשה לרשיון לשנה"ל תשפ"ד.

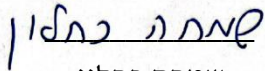
טענות העוררת בדבר הבטחה שלטונית מצד הרשות המקומית לא יכולות לבסס בנסיבות העניין טעם להתערבות בהחלטת המשיב בסוגיית הרישוי.

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