

מרכז מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף ע"ר 580121952

העוררת

ע"י ב"כ עוה"ד עדיאל גלס
רח' הנשיא 13, ת.ד. 4550 ירושלים
טל: 02-5618780 פקסי: 02-5631887

- נ ג ד -

משרד החינוך

המשיב

ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך
רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל: 02-5603740 פקסי: 02-5603840

החלטה

בפנינו ערר שהוגש ביום 10.12.2023 על החלטה שניתנה ביום 19.11.2023 הדוחה את בקשת העוררת למתן רשיון לשנה"ל תשפ"ד בעקבות פיצול מבנה לבית הספר 'אשרינו' ברחוב בן ציון 15 בירושלים, סמל מוסד: 721563 (להלן: "ההחלטה").

נימוקי ההחלטה

הנימוקים שהופיעו בהחלטה מיום 19.11.2023 נשוא הערר הם כדלקמן:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפיצול מבנה שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרד, החלטתי לדחות את בקשתכם שבנדון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 מהטעמים הבאים:

הוועדה למוסדות קטנים לא אישרה את הבקשה מאחר ובבדיקת דיווח מצבת תלמידים נמצאו 3 שכבות הפועלות בתקן חסר (ג', ז', ו-ט) וזאת בניגוד לקריטריונים לאישור פתיחת מוסדות (המתקצבים ע"י המדינה באופן מלא).

לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פיצול מבנה לשנה"ל תשפ"ד".

ההחלטה ניתנה לאחר בחינת הבקשה על ידי הוועדה למוסדות קטנים מחוז חרדי שהתקיימה ביום 31.7.2023, במסגרתה נדונו בקשות שהגישה העוררת, כולל בקשות העברה לרשת החינוך התורני ולרשת החינוך העצמאי.

בהתאם לפרוטוקול הוועדה למוסדות קטנים מחוז חרדי מיום 31.7.2023 המלצתה לדחות את הבקשה הייתה כדלקמן:

18. אשרנו, סמל 721563

להלן דיווח הרשת לשנת הלימודים תשפ"ד לשכבות א'-ח':
א'-27 תלמידים, ב'-23 תלמידים, ג'-21 תלמידים, ד'-24 תלמידים,
ה'-19 תלמידים, ו'-19 תלמידים, ז'-21 תלמידים ו-ח'-21 תלמידים.
בבדיקת דיווח מצבת תלמידים לשנה"ל תשפ"ד מיום 31.7.23 נמצא
כי במוסד שלוש כיתות חסרות, שכבה ג', שכבה ז', ושכבה ט'.

החלטה:

לאור העובדה כי הבדיקה מעלה כי ישנן שכבות בתקן חסר, הבקשה נדחית לאור הקריטריונים של הוועדה ולאור זאת ממליצים שלא לאשר מתן רישיון".

עיקרי טענות העוררת

העוררת טענה בכתב הערר כי מדובר בבית ספר שמופעל במשך שנים רבות על ידי העוררת ברחוב רש"י בירושלים. בעקבות סגירת בית ספר שירה חדשה עם תום שנת הלימודים תשפ"ג, התפזרו התלמידות בין בתי ספר שונים בירושלים, כאשר הורי רוב הבנות ביקשו לשלוח את בנותיהם ללמוד בבית הספר אשרנו, אשר תואם את השקפת עולמם ואת החינוך אותו הם מבקשים להקנות לבנותיהם.

לטענת העוררת בית הספר שברחוב רש"י צר מלהכיל את כל הבנות שביקשו לעבור אליו ובעקבות זאת וכנהוג במקרים דומים אחרים, לאחר שאותר מבנה מתאים, הוגשה בקשה לפיצול מוסד, למבנה ברחוב בן ציון 15 בירושלים.

על מנת להצביע על נחיצות הפיצול, הועברה למשיב רשימת התלמידות המיועדות ללמוד במבנה החדש למשיב.

לטענת העוררת כאשר מאושר פיצול מבנה, במערכת מנב"ס של המשיב רשומים כל התלמידים בשני המבנים, ללא חלוקה.

העוררת טענה כי הוועדה לבחינת בתי ספר קטנים מונתה לפני כשלוש וחצי שנים על ידי מנכ"ל המשיב דאז, מר שמואל אבואב, ותפקידה לבחון בקשות להכרה בבתי ספר קטנים שגודלם יכול להשפיע על היעילות הפדגוגית ויכול גם להצריך תוספות משאבים. לפי ההנחיות שניתנו לוועדה עליה לדון בבקשות שנוגעות לבתי

ספר יסודיים רשמיים, לבתי ספר של רשת העוררת וכן של רשת החינוך העצמאי. רק בשלב שני, אמורה הוועדה להתחיל לדון גם בבקשות הנוגעות לחטיבות ביניים ולאחר מכן אמורה הוועדה לשקול אם יש צורך לדון גם במוסדות פטור.

ביום 31.7.23 קיימה הוועדה דיון בו נדון עניינם של בתי הספר של שתי הרשתות בלבד. בוועדה לא השתתף נציג מקצועי מהתחום הפדגוגי או מאגף החשבות, נציג חובה בוועדה והיא התכנסה בהרכב חסר.

הוועדה למוסדות קטנים דנה בבקשות של 21 מוסדות, 17 מהם של העוררת ועוד 4 של רשת החינוך העצמאי ולא פלא כי הדיון בוועדה היה טכני לחלוטין ונבדקו בו רק מספרי התלמידים בשכבות השונות ללא כל בחינה פדגוגית ותקציבית.

העוררת טענה כי עניינו של בית הספר נדון בטעות בוועדה למוסדות קטנים מאחר ומדובר בבקשה לפיצול סמל קיים ולא בפתיחת בית ספר חדש עם סמל נפרד. מכל מקום בפרוטוקול הוועדה אין כל אזכור לכך שמדובר בבקשה לפיצול סמל קיים.

העוררת טענה כי השיקולים בין פיצול בית ספר קיים לבין פתיחת מוסד חדש שונים לחלוטין. כך לו היה נבחן השיקול הפדגוגי, היה נלקח בחשבון שהתלמידות ביקשו להמשיך וללמוד כקבוצה בה הן התחנכו כל השנים, שבית הספר מתאים פדגוגית לאותן תלמידות, שפער של תלמידה אחת בשתי כיתות, בשכבות גבוהות אינו מהווה הצדקה לדחיית הבקשה, שאין הצדקה לערוך חלוקה של התלמידות באופן טכני בין שני המבנים שבכל כיתה תהיה עמידה בתקנים, שלתלמידות אין פתרונות אחרים ועוד כיוצ"ב.

העוררת טענה כי המפקחת של המשיב, הגב' נאוה כהן כתבה חוות דעת חיובית לגבי פיצול המוסד, לאחר שביקרה במבנה החדש והתרשמה ממצב הדברים.

עור נטען כי בשנים קודמות בחן המשיב את המספר הכולל של התלמידים במוסד המפוצל, אלא אם היה מדובר בבקשה לפיצול למבנה נוסף עם מספר קטן מאוד של תלמידים.

בנסיבות אלו נערכה חלוקה של התלמידות בהתאם לגודל הפיזי של המבנים, שיקולים פדגוגיים ומקום מגורי התלמידות.

בסך הכל, כל שכבה בשני המבנים, על בסיס שתי כיתות בכל שכבה עולה על הנדרש : כיתה א'-43 תלמידות, כיתה ב' 49 תלמידות, כיתה ג' 40 תלמידות, כיתה ד' 41 תלמידות, כיתה ה' 41 תלמידות, כיתה ו' 41 תלמידות, כיתה ז' 25 תלמידות (נפתחה רק כיתה אחת) וכיתה ח' 41 תלמידות.

העוררת טענה כי לו ידעה שבמסגרת הפיצול תיזרש לעמוד בתקנים בשני המבנים, דרישה שלא בא זכרה בעבר ואין בה כל הגיון כאשר מדובר בפערים קטנים, היא הייתה משבצת בכיתות החסרות במבנה החדש עוד תלמידה אחת או שתיים. נטען כי בהחלטת המשיב רשומה גם כיתה ט' שיש בה חוסר, למרות שבבית הספר פועלות כיתות א'-ח' בלבד.

העוררת טענה כי בשעה שהוועדה דנה בבקשה, שלא בסמכות, היא התכנסה בהרכב חסר בניגוד לכתב המינוי וכתוצאה מכך לא ניתן ביטוי לשיקולים פדגוגיים ותקציביים ולא הופעל כל שיקול דעת.

נטען כי מעמדה של הוועדה מינהלי ואינה יכולה להיות גורם מכריע, אך המשיב לא הפעיל כל שיקול דעת עצמאי ואימץ את המלצת הוועדה.

המשיב פעל בחוסר סבירות קיצונית בכך שלא התריע בפני העוררת על כוונתו להתחיל ולכנס את הוועדה בעניינה, שלוש וחצי שנים לאחר מינויה על מנת לאפשר לה להיערך לדרישות ולקריטריונים הקבועים בכתב המינוי. על המשיב היה גם לעדכן את העוררת בדבר מדיניותו החדשה לפיה בבית ספר מפוצל כל כיתה צריכה לעמוד בתקנים.

כמו כן, המשיב לא התרה כי הוא שוקל לא לאשר מתן הרשיון ויצר מצג שאין בעיה עם הבקשה בשעה שהוא ניתב את הבקשה לקבלת רשיון.

העוררת טענה כי יש מקום לקבל את הערר ולהורות למשיב להעניק לעוררת רשיון להפעיל בית הספר מיום 1.9.2023.

עיקר טענות המשיב

המשיב פרט בכתב התגובה לערר את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית שחלה על פעילותם של מוסדות חינוך ואת ההוראות הקבועות בחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח") התקנות שהותקנו מכוחו והנהלים הרלוונטיים, נוהל הרישוי ונוהל חריגים.

כן פרט את נימוקי הדחייה והשיב לטענות העוררת כפי שהועלו בכתב הערר.

הובהר על ידי המשיב כי המוסד החינוכי פועל ברשיון באמצעות העוררת ברחוב רש"י 66 בירושלים והיא ביקשה רשיון לפיצול מבנה בשכונה אחרת בירושלים, ברח' בן ציון 15, תחת אותו סמל מוסד.

לפי נוהל רישוי ונוהל הכרה-בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל הרישוי") עם פתיחת בית ספר, מספר תלמידים בשכבה לא יהיה קטן מ-22 תלמידים, וזאת בכפוף לכך שהוועדה למוסדות קטנים התרשמה כי "בשנות הלימודים הבאות, צפויה צמיחה במספר התלמידים, כך שבבתי הספר לא יהיו כיתות בתקן חסר" (ס' א3) למסמך הקריטריונים של הוועדה למוסדות קטנים).

לעוררת מעמד ייחודי בחוק לפיו היא מתוקצבת בשיעור של 100% בשונה מיתר מוסדות החינוך במעמד מוכר שאינו רשמי, המתוקצבים בשיעור של 75% בלבד, בהתאם להיקף חיובם בלימוד תוכנית היסוד על פי תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953. מהשוואת התקצוב נגזרת גם הדרישה לעמוד בתנאים למתן רשיון לפי סעיף 9(א) לחוק הפיקוח.

ככלל, מספר התלמידים הנדרש בכיתה הוא 26 תלמידים וגבוה יותר מהדרישה הקבועה בנהלי הרישוי העומדת, על 22 תלמידים וזאת על מנת למנוע מצב שבו בית ספר קטן מקבל מהקופה הציבורית משאבים גבוהים שאינם מוצדקים ואינם יעילים כלכלית ביחס לגודלו.

כאשר בחנה הוועדה למוסדות קטנים את הבקשה בהתאם לדיווח שהגישה העוררת לשנה"ל תשפ"ד נמצאו שלוש שכבות חסרות. התייחסות לכיתה ט' בהחלטת הוועדה למוסדות קטנים היא טעות קולמוס, והכוונה לשכבה ח'. שלוש שכבות לא עמדו בדרישה המינימלית ביותר של 22 תלמידים.

יתרה מכך, לפי דו"ח הערכה פדגוגית בעקבות ביקור בבית ספר יסודי, שנערך על ידי המפקחת הגב' פיגי כהן בעקבות ביקורה במוסד העוררת ברחוב רש"י 66 ביום 5.7.2023, בית הספר פועל בלא פחות משש שכבות חסרות ואינו עומד בדרישות נוהל הרישוי. שלוש שכבות אינן תקינות לתקצוב: ג'-17; ו'-10; ח'-10.

המשיב הבהיר כי בבקשה הראשונה שהגישה העוררת לחידוש רשיון עבור המבנה הקיים ביום 21.2.2023, ציינה העוררת 7 כיתות ו-81 תלמידים בלבד, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם נתוני מצבת התלמידים בפועל בבית הספר, אשר עמדו על 8 כיתות ו-147 תלמידים. ביום 22.3.2023 הגישה העוררת בקשה לחידוש רשיון בתוספת כיתות ותלמידים, המעודכנת ל-8 כיתות ו-150 תלמידים. בקשה זו הוגשה לאחר שנשלח לעוררת מכתב התראה ביום 28.5.2023.

הבקשה לחידוש הרשיון בתוספת כיתות ותלמידים כאמור עבור מבנה ביה"ס הקיים אושרה ביום 21.6.2023 והעוררת קיבלה רשיון ארוך טווח עד ליום 31.8.2028 עבור כיתות א'-ח' ו-150 תלמידים.

רק ביום 11.7.2023 הגישה העוררת בקשה מאוחרת בעקבות פיצול מבנה למבנה נוסף ברחוב בן ציון 15 בירושלים. לבקשה צורפה רשימה של 175 תלמידות.

ביום 12.7.2023 נשלח לעוררת מכתב אי תקינות בו נדרשה להגיש תשריט של מבנה ביה"ס וחצרותיו חתום על ידי אדריכל או מהנדס וכן רשימת תלמידים הכוללת תאריך לידה וכתובת מלאה.

ביום 16.7.2023 הגישה העוררת את אותה רשימה של 175 תלמידות, בתוספת תאריכי הלידה והכתובות. בדיקה שערך המשיב העלתה כי מדובר ברשימת התלמידות של ביה"ס "שירה חדשה" לשנה"ל תשפ"ג. רשימה זו כלל לא שיקפה את מספר התלמידות המיועדות ללמוד בביה"ס המפוצל מהטעם שחסרה שכבה שלמה בנתונים (שכבה א'), שכן התלמידות שצוינו כשכבה א' עתידות ללמוד בכיתה ב', וכך הלאה.

הבקשה הועברה לדיון בפני הוועדה למוסדות קטנים שהתכנסה ביום 31.7.2023. הוועדה החליטה לדחות את הבקשה מהטעמים שפורטו בהחלטתה כמפורט לעיל. ביום 19.11.2023 התקבלה החלטת סמנכ"ל המשיב נשוא הערר.

המשיב טען כי הבקשה הייתה צריכה להידחות על הסף בשל העובדה שהוגשה באיחור המועדים לפי נוהל רישוי ולא עמדה בדרישות הקבועות בנוהל חריגים. רשימת התלמידים שהוגשה נמצאה לא תקינה ובנוסף

העוררת לא עמדה בדרישה להוכיח כי המוסד הוא פתרון חינוכי בלעדי לתלמידות. הבקשה נבחנה בשל טעות תחת העברתה לדחייה על הסף.

בכל הנוגע להמלצת הוועדה למוסדות קטנים טען המשיב כי יש לדחות את טענת העוררת כי עניינה נדון בטעות או שלא בסמכות (ס' 17 ו-25 לערר). בקשה לפיצול מוסד נבחנת כבקשה חדשה לרשיון ומחוייבת לעמוד בקריטריונים לפתיחת מוסדות חדשים בהתאם לנוהל הרישוי ולקריטריונים של הוועדה למוסדות קטנים. אין שיקולים אחרים לפיצול בית ספר קיים ואלו דומים לשיקולים ביחס לפתיחת מוסדות חדשים. דווקא פיצול מוסד מהווה אתגר ניהולי, פדגוגי וארגוני מורכב יותר ושיקול הדעת המופעל מחייב חשיבה מעמידה נוספת ולא לחינם המשיב ממעט באישורים לפיצולים אלו.

בנוסף, על המשיב לוודא עמידה של המבנה המפוצל בדרישות של מוסד חינוך וזאת כמבנה שעומד בפני עצמו ובנפרד מבית הספר הקיים.

במקרה דנן, גם במוסד הקיים ברחוב רש"י בירושלים, העוררת אינה עומדת בדרישת המינימום של 22 תלמידים בכיתה כנדרש. שכבות א' ו-ב' מונות 25 תלמידות אך כל יתר השכבות הן חסרות. שכבה ו' ו-ח' מונות 10 תלמידים בלבד כל אחת.

חידוש הרשיון לבית הספר הקיים אושר מכיוון שמדובר בבית ספר הפועל ברשיון מזה מספר שנים אך אין הצדקה להעניק רשיון נוסף למבנה המפוצל שאינו עומד בדרישות.

המשיב הבהיר כי קריטריון מספר התלמידים המינימלי לפתיחת מוסד חדש אינו תקציבי בלבד אלא גם פדגוגי במטרה להבטיח רמה נאותה של חינוך לפי סעיף 9(א) לחוק הפיקוח. מספר התלמידים עבור המבנה המפוצל אינו נשען על נתוני התלמידים בבית הספר הקיים ואין יסוד לטענת העוררת שמציגה את התלמידים בשני בתי הספר במאוחד.

המשיב הבהיר כי קיים הבדל בין במונח תקן כיתה לעניין תקצוב למונח תקן כיתה לעניין עמידה בקריטריונים לפתיחת מוסד חינוך.

במונחים של תקציב ציין המשיב כי בעוד שהעוררת דיווחה על 2 כיתות תקניות בשכבה לעניין התקצוב, בפועל בנתוני המצבת, 4 שכבות הינן חסרות ויש תקצוב שגוי ביתר בהיקף של מאות אלפי ₪ עבור הכיתות החסרות.

המשיב דחה את טענת העוררת בסעיף 20 לערר והבהיר כי לא הועלתה למערכת הרישוי כל חוות דעת פדגוגית חתומה על ידי המפקחת או מנהל המחוז החרדי כנדרש. כן נדחתה הטענה לפיה לא הופעל שיקול דעת על ידי סמנכ"ל המשיב בקבלת החלטתו ואין פגם באימוץ המלצת הוועדה.

באשר לטענת העוררת כי לא הועברה אליה התראה בדבר הכוונה לכנס את הוועדה נטען כי יש לדחות את הטענה, והעוררת הייתה צריכה להוכיח כי המוסד המפוצל עומד בפני עצמו בדרישות המשיב לעניין מספרי התלמידים. הדברים נכונים במיוחד בשים לב לכך שמדובר בבקשה חריגה וכאשר נוהל חריגים מורה כי בקשה שאינה עומדת בתנאי הסף תידחה על הסף ללא הודעה נוספת.

המשיב הוסיף כי במהלך בירור העובדות הנוגעות לערר זה התברר לו כי תחת הגשת בקשת העברת בעלות בהתאם לנהלי הרישוי הרלוונטיים, העוררת בחרה להגיש בקשה לפיצול המבנה וזאת יש להניח בחוסר תום לב. בית הספר שירה חדשה אשר נסגר בסוף שנה"ל תשפ"ג הינו בית ספר שפעל ברשיון באמצעות בעלות חינוך בשמחה. בקשת העוררת לרשיון בעקבות פיצול מבנה של בית ספר אשרינו מתייחסת לאותו מבנה שבו פעל בית הספר שירה חדשה רשימת התלמידות זהה לזו של בית הספר שירה חדשה, כאשר העוררת אפילו לא טרחה להציג רשימה אותנטית של תלמידות המיועדות ללמוד במבנה המפוצל בכיתה א' והשאירה ברשימה את התלמידות שמופיעות כבוגרות כיתה ח' העולות לכיתה ט'.

בעוד שבקשת העוררת לפיצול מבנה הוגשה כבר ביום 11.7.2023, הבעלות שהפעילה את בית הספר שירה חדשה ומחזיקה ברשיון עד סוף שנה"ל תשפ"ד, הגישה את האישורים השנתיים להמשך פעילותה למעט אישור שימוש במבנה. רק לאחר התראות שלא נענו התברר כי המוסד אינו פעיל לשנה"ל תשפ"ד. 5 מורות שלימדו בבית הספר שירה חדשה מדווחות בשנה"ל תשפ"ד כמורות בבית הספר אשרינו אשר פיצול מבוקש.

מכלל הטיעונים שהועלו בתגובה, טען המשיב כי דין הבקשה להידחות ואין מקום להתערב בהחלטה שניתנה בבקשה נשוא הערר.

דיון והכרעה

ביום 11.3.2024 קיימה ועדת הערר דיון ושמעה את טענות הצדדים.

לאחר ששמעה הוועדה את טענות הצדדים החליטה הוועדה לדחות את הערר ולהלן נימוקי החלטתה.

נוהל הרישוי קובע כי בקשה לרישיון ובקשה לקבלת הכרה יתקבלו דרך המערכת הממוחשבת לא יאוחר מתאריך 31.3, שלפני תחילת שנת הלימודים, על כל הצורפות.

בקשה שאינה מוגשת עד למועד האמור, תיבחן בהתאם לנוהל חריגים, אשר מאפשר בתנאים מסוימים לסטות מההוראות הקבועות בנוהל הרישוי, אך זאת בכפוף לעמידה בתנאים שפורטו בנוהל חריגים, ובכלל זה הגשת הבקשה לא יאוחר מיום 31.12.

נוהל חריגים קובע את אופן בחינת בקשות לקבלת רישיון שלא הוגשו במועדים שנקבעו בנהלי הרישוי. 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 (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 מביניית 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 המפורטות לעיל יש לצרף מסמכים להוכחת אותה עילה ובמסגרת זו חובה לצרף מסמכים מאת הרשות המקומית המעידים על התנהלות הרשות הרלוונטית ביחס לאותו מקרה. כמו כן, יש לצרף מסמכים רלוונטיים בהתאם לסעיף 2.4 המעידים על נסיבות העברת המבנה. בקשות שתוגשנה ללא צירוף מסמכים תומכים – יידחו. העדרם של מסמכי סף במועדים שנקבעו בנהלי הרישוי להגשת הבקשה, לא יוכלו לשמש כעילה להגשת בקשה חריגה.

הנוהל מבהיר את מטרתו כדלקמן:

"הגדרת אופן בחינת בקשות לקבלת רישיון שלא הוגשו במועדים שנקבעו בנהלי הרישוי. נוהל זה מיועד אך ורק להגשת בקשות חדשות (כולל העברת מבנה, העברת בעלות, תוספת מבנה, פיצול מבנה). נוהל זה אינו מיועד לבקשות שחסרות מסמכי סף או כל פרט אחר שנדרש לפי נהלי המשרד. ויובהר כי לא ניתן להגיש בקשות חדשות לפי נוהל זה, על אותו מוסד שבקשתו נדחתה על ידי המנכ"ל באותה שנה".

הנוהל כשמו, דן בבקשות חריגות בלבד שבבסיסן מתן אפשרות לבעלות להגיש את הבקשה שתיבחן לאותה שנת לימודים חרף האיחור בהגשתה לפי המועד הקבוע בנהל הרישוי. המשיב הגדיר מהן אותן נסיבות חריגות וקבע תנאי סף ומסמכי סף להוכחת עמידת הבקשה בתנאי סף וכן סיבות מוגדרות שבמהותן אף הן מהוות תנאי סף לבחינת בקשה לפי נוהל חריגים.

בעניינינו, רק ביום 11.7.2023 הגישה העוררת בקשה מאוחרת בעקבות פיצול מבנה למבנה נוסף ברחוב בן ציון 15 בירושלים. לבקשה צורפה רשימה של 175 תלמידות. ביום 12.7.2023 נשלח לעוררת מכתב אי תקינות בו נדרשה להגיש תשריט של מבנה ביה"ס וחצרותיו חתום על ידי אדריכל או מהנדס וכן רשימת תלמידים הכוללת תאריך לידה וכתובת מלאה. ביום 16.7.2023 הגישה העוררת את אותה רשימה של 175 תלמידות, בתוספת תאריכי הלידה והכתובות. בדיקה שערך המשיב העלתה כי מדובר ברשימת התלמידות של ביה"ס "שירה חדשה" לשנה"ל תשפ"ג.

הבקשה הייתה לקויה מלכתחילה ואכן כטענת המשיב היה ניתן לדחותה על הסף. בנוסף, המסמכים שהוגשו לא התייחסו לדרישה שקבועה בנהל חריגים לפיה מדובר במוסד המהווה פתרון חינוכי בלעדי לתלמידים. הגב' בתי ללוש, סגנית מנהל אגף רישוי במשיב הבהירה בדיון כי קיים מענה חלופי לתלמידות באמצעות בית ספר אחר של העוררת באותה כתובת שגם בו מספר התלמידים נמוך, איילת השחר (עמ' 59 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024).

עם זאת, המשיב לא דחה את הבקשה על הסף וביכר להפעיל שיקול דעת לגופה של הבקשה. משכך, על אף סמכות ועדת הערר לקבל החלטה מראשיתה, הוועדה תוסיף ותדון בטענות לגופן ותתייחס לטענת העוררת לפיה היא עמדה בתנאים הנדרשים לקבלת רישיון בהתאם לנהלים ובכלל זה נוהל מינוי הוועדה למוסדות קטנים מיום 28.6.2020 (להלן: "נוהל בתי ספר קטנים").

הוועדה למוסדות קטנים דנה בכל עניין שנוגע לבית ספר קטן ובכלל זה פתיחתו, המשך פעילותו, סגירתו או איחודו עם בית ספר אחר. בתי ספר קטנים הינם בתי ספר שגודלם משליך על הטיב והיעילות הפדגוגית שלהם ושהם דורשים תוספת משאבים לא מוצדקת.

נוהל בתי ספר קטנים מורה כי בשלב ראשון, הוועדה תעסוק בבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי וברשתות מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני בא"י. בשלב שני, הוועדה תעסוק בנוסף בחטיבות הביניים. בשלב שלישי, הוועדה תשקול לעסוק במוסדות הפטור. בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים יידונו בוועדת הכרה.

לפי אמות המידה של הוועדה למוסדות קטנים, מספר התלמידים בשכבת גיל לא יהיה קטן מ-52 תלמידים ומספר הכיתות בשכבה לא יפחת מ-2 כיתות. על אף האמור, ניתן לאשר חריגה במקרים הבאים:

א. עת מדובר בבית ספר קיים ובבית הספר רק כיתה אחת בשכבת גיל, שמספר התלמידים בה אינו קטן מ-26 תלמידים. בבית הספר אין כיתות בתקן חסר, ובית הספר אושר על ידי ועדת הייחודיים של משרד החינוך.

או

ב. ממסמכי הבקשה ניתן ללמוד שבבית הספר עתידה להיפתח שכבת גיל אחת (כיתה א') או שתי שכבות גיל סמוכות (כיתות א'-ב') ומספר התלמידים בכל כיתה אינו קטן מ-26 תלמידים ובשנת הלימודים הבאה מספר התלמידים בשכבה יאפשר פתיחה של שתי כיתות לימוד בשכבת גיל כיתה א'.
על אף האמור, מספר התלמידים הינו קטן מ-26 אך הוועדה התרשמה, על סמך נתונים שהוצגו בפניה ועל פי מידע שמצוי ברשותה, כי עם פתיחת בית הספר, מספר התלמידים בשכבה לא יהיה קטן מ-22 וכי בשנות הלימודים הבאות צפויה צמיחה במספר התלמידים כך שבבתי הספר לא יהיו כיתות בתקן חסר.

הנוהל קובע תנאים נוספים לבחינת בקשות.

מספר התלמידות שבבית הספר המפוצל אינו עומד בדרישת המינימום כמתחייב לפי נוהל הרישוי ונוהל הוועדה למוסדות קטנים, כאשר ב-3 שכבות מספר התלמידים נמוך מ-22 תלמידים.

בעוד שהעוררת הלינה בערר כי המשיב עשה שימוש ברשימת התלמידים לשנה"ל תשפ"ג, מתגובת המשיב התברר כי העוררת היא זו שהגישה רשימה זו כך שטענה תמוהה ואינה ממן העניין. ב"כ העוררת הודה בכך בדיון (ר' בעמ' 54 לפרוטוקול). טענתו כי ממילא המשיב בודק את מספר התלמידים אינה יכולה להתקבל, שכן מדובר בדרישה בסיסית המוטלת על העוררת להוכיח שהמוסד החינוכי עומד בקריטריונים. הגשת רשימה לא נכונה הינה התנהלות מטעה וודאי שלא מעמידה לעוררת זכות לבוא בטרוניה כלפי המשיב בעניין. הדברים רלוונטיים גם לחובתה של העוררת להגיש בקשה מלאה כמתחייב לפי נוהל חריגים שכן הוגשה באיחור.

העוררת טענה בדיון כי נאמר לה על ידי הרב חודדה הגב' פייגי כהן שמשמשת כמפקחת בית הספר כי בית הספר המפוצל הוא הפתרון לתלמידות וכי תאושר בקשת הפיצול. המשיב הגיש התייחסות משלימה לאחר הדיון בה הבהיר כי מר חודדה וגב' כהן לא היו מודעים לפיצול האמור של בית הספר כנטען על ידי העוררת בדיון וודאי שלא אישרו אותו. הם אף לא נכחו בישיבה שתיארה העוררת בדיון.

אנו דוחים את טענת העוררת לפיה יש לבחון את מספר התלמידים של בית הספר כולו המקורי והמפוצל. לא מדובר בבית ספר עם כיתות מאוחדות ומדובר בטענה שלא ממן העניין. כל מוסד חינוך נדרש למלא אחר התנאים הקבועים בנהלי המשיב, לרבות בקשר עם מספר התלמידים המינימלי הנדרש לפתיחת בית הספר.

אנו דוחים גם את טענת העוררת לפיה העובדה שבבית הספר אשרינו קיבל רשיון חרף מספרם הנמוך של תלמידים בבית ספר זה מצדיקה את הענקת הרשיון גם לבית הספר המפוצל נשוא הערר. העובדה הנטענת תומכת דווקא בעמדת המשיב לאי הענקת הרשיון למוסד נשוא הערר ולכך שלא תעלה בהמשך טענת הסתמכות או טענה המקשה על אי הענקת רשיון כחידוש לאחר שכבר הוענק רשיון למוסד שלא עמד בדרישות מלכתחילה. משיב התייחס לטענה בדיון בפני הוועדה ואיבחן בין שני המקרים, כאשר בעניין המוסד נשוא הערר מדובר בהענקת רשיון למוסד חדש או מפוצל, ובעניין המוסד הקיים, מדובר בשלילת רשיון או אי חידושו. אבחנה זו מקובלת על הוועדה בנסיבות העניין.

הינה כי כן, מצבת התלמידים במוסד נשוא הערר אינה עומדת בדרישות הסף המינימליות והחריגות שמופיעות בנוהל בתי ספר קטנים.

מדובר בשלוש שכבות שלא עומדות בדרישות המינימום לעניין מספר התלמידים בשכבה. הבחינה אינה לפי תקן לתקציב כפי שטען ב"כ העוררת אלא בדרישת מינימום של מספר תלמידים כפי שמופיעה בנוהל הוועדה למוסדות קטנים ובנוהל הרישוי.

בנוסף יש להדגיש כי אישור הוועדה למוסדות קטנים כאשר מספר התלמידים קטן מ-26 מותנה בכך שהוועדה התרשמה, על סמך נתונים שהוצגו בפניה ועל פי מידע שמצוי ברשותה, כי עם פתיחת בית הספר, מספר התלמידים בשכבה לא יהיה קטן מ-22 וכי בשנות הלימודים הבאות צפויה צמיחה במספר התלמידים כך שבבתי הספר לא יהיו כיתות בתקן חסר. הדבר לא מופיע בהמלצת הוועדה.

בשים לב לנפקות של הענקת רשיון למוסד העוררת והמשמעויות הנגזרות מכך, שלא דווקא עולים בקנה אחד עם עקרונות של יעילות תקציבית ודרישות פדגוגיות ממוסד חינוכי, אין הצדקה לחרוג מתנאי הנהלים.

ר' הטיעון של ב"כ המשיב בעמ' 12 לפרוטוקול הדיון :

"מוסד שמתקצב במאה אחוז, אם יש לי עכשיו כמה מוסדות קטנים של המעיין, המשרד מתקצב כל אחד מהם במאה אחוז, הוא מתקצב מנהל פה, מנהל פה, מנהל פה, שרתים, ... יש כאן תקצוב של מיליונים של המדינה, שהולכים סתם כאשר היה יכול במקום כל המוסדות הקטנים האלה שלא פדגוגית הם רלוונטים ולא רציניים ולא תקצוב מוסד אחד גדול רציני מפוקח כמו שצריך שמלמד ליבה כמו שצריך, שמתקצב, מאה אחוז הוא מתקצב, אבל אין לך כאן גם בזבוז של כספי ציבור. ואני גם אזכיר שגם סעיף 9 לחוק הפיקוח, שהוא מדבר גם על דרישות פדגוגיות, הוא גם מדבר לפי סוג בית ספר ויש כאן מבחינתנו סוג בית ספר שהוא דורש יותר הקפדה".

אין ממש בטענות העוררת כי לא נשקלו שיקולים פדגוגיים. הובהר על ידי ב"כ המשיב, אשר משתתפת בדיוני הוועדה למוסדות קטנים, כי נבחנות סוגיות פדגוגיות הקשורות לבית הספר והבחינה מתבצעת באופן מעמיק, גם אם פרוטוקול הדיון אינו משקף את כלל מהלך הדיון בוועדה (בנוגע לחובה לנהל פרוטוקול שישקף את מהלך הדיון שהתקיים ברשויות מינהליות ואת עיקרי השיקולים שנבחנו (ר' דפנה ברק-ארז) **משפט מינהלי** 615 (2010)).

בכל הנוגע לטענת העוררת כי אין לוועדה למוסדות קטנים סמכות מכוח החוק להיות גורם מכריע, תציין ועדת הערר כי מי שקיבל את ההחלטה נשוא הערר הוא הגורם המוסמך במשיב בהתאם לדין. אימוץ המלצת הוועדה לבתי ספר קטנים אינו פסול, לא כל שכן כאשר בענייננו מדובר בהנמקה שמבוססת על אי עמידה בדרישות מינימליות הקבועות בנהלים.

מעבר לסוגיית מספר התלמידים בשכבה, הלכה למעשה מדובר בבקשה להעברת בעלות שלא הוגשה בצורה מסודרת ולא נבחנו כלל השיקולים הנוגעים לעניין, לרבות חובות שכר למורים וחשיפת המשיב לתביעות (ר' בעמ' 61 ו-67 לפרוטוקול הדיון).

העוררת לא העמידה תשתית לקבלת החלטה הסוטה מהנהלים בעניינה. נקודת המוצא לפעילותה של רשות שנוהגת בה הנחיות פנימיות או נהלים, חייבת להיות החובה לפעול על פיהן וככלל אין מקום לסטות מהן ללא טעם מיוחד (ר' בג"ץ 11642/05 **משרקי נ' שרד הביטחון** (דינים עליון עח 733 (2006); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 249-248 (2010)).

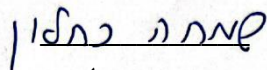
בענייננו, ההחלטה ניתנה בהתאם להוראות הדין והנהלים ולא נמצאה תשתית לפיה בנסיבות העניין של תיק זה שומה היה על ועדת הערר לחרוג ולאשר את הבקשה על יסוד נתונים שונים מהנדרש.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. לא מצאנו טעמים לקבוע כי יש מקום להתערב בהחלטה, לא נמצא כי נפל בה פגם ולכן אין מקום להתערבות בה.

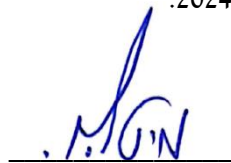
סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום ה' באלול תשפ"ד, 8 בספטמבר 2024.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה