

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 פקס' : 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 פקס' : 02-5603840

החלטה

בפנינו ערר שהוגש ביום 10.12.2023 על החלטה שניתנה ביום 19.11.2023 הדוחה את בקשת העוררת למתן רשיון, שינוי בעלות לשנה"ל תשפ"ד לבית הספר תלמוד תורה דעת מישרים בעיר אשדוד, סמל מוסד 612341 (להלן: "ההחלטה").

נימוקי ההחלטה

הנימוקים שהופיעו בהחלטה מיום 19.11.2023 נשוא הערר הם כדלקמן:

"הוועדה למוסדות קטנים לא אישרה את הבקשה מאחר שיש חוסר הלימה בין דיווח הרשות לדיווח במצבת ע"י המוסד וכן לאור העובדה שהבדיקה מעלה שישנן כיתות בתקן חסר וזאת בניגוד לקריטריונים לאישור פתיחת מוסדות (המתוקצבים ע"י המדינה באופן מלא).

לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר שינוי בעלות לשנה"ל תשפ"ד".

ההחלטה ניתנה לאחר בחינת הבקשה כמפורט בפרוטוקול הדיון מיום 31.7.2023 של הוועדה למוסדות קטנים, כולל בקשות העברה לרשת מעיין החינוך התורני ולרשת החינוך העצמאי. המלצת הוועדה הייתה כדלקמן:

"להלן דיווח הרשת לשנת הלימודים תשפ"ד לשכבות א'-ח':

א'-22 תלמידים, ב'-13 תלמידים, ג'-25 תלמידים, ד'-22 תלמידים,
ה'-22 תלמידים, ו'-24 תלמידים, ז'-19 תלמידים, ח'-21 תלמידים.

בבדיקה מיום 31.7.23 נמצא כי בדיווח מצבת לשנה"ל תשפ"ד כיתות
ה' ו-ח' חסרות.

החלטה:

לאור העובדה כי יש חוסר הלימה בין דיווח הרשת לדיווח במצבת
ע"י המוסד וכן לאור העובדה כי הבדיקה מעלה כי ישנן כיתות
חסרות, הבקשה נדחית לאור הקריטריונים של הוועדה ולאור זאת
ממליצים שלא לאשר מתן רשיון".

עיקרי טענות העוררת

העוררת טענה בכתב הערר כי היא הגישה בקשה לקבל רשיון לבית ספר "תלמוד תורה דעה מישרים",
במסגרת בקשה להעברת בעלות, כאשר בית הספר פעל מספר שנים תחת בעלות אחרת.

לטענת העוררת, החלטת הדחייה נעדרת בסיס עובדתי ומשפטי.

נטען 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 יעילות הפעילות 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. 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, העוררת ורשת החינוך
העצמאי. בדיון בוועדה לא השתתף נציג מקצועי מהתחום הפדגוגי או מאגף החשבונות, נציג חובה והיא
התכנסה בהרכב חסר.

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

העוררת טענה כי ביום 25.6.2023 התרה משרד החינוך שהוא שוקל שלא לאשר את הבקשה לרשיון מאחר
והמוסד פועל בשנת תשפ"ג בתקן חסר (בכיתה ד' 12 תלמידים) וכי לא ניתן לאשר העברת בעלות לעוררת עם
כיתות שאינן מלאות.

העוררת הגיבה במכתב מיום 27.6.2023 בו ציינה, בין היתר, כי המוסד קלט בשנים האחרונות אוכלוסיית תלמידים שנפלטה ממסגרות חינוך בעיר עקב מחלוקת קהילתית וכי 7 מתוך 8 כיתות מלאות ותקניות. כיתה ב' היחידה בה יש קושי ברישום ובה 13 תלמידים. המשיב התבקש להתחשב בכך שמדובר בבית ספר בעל 8 כיתות שרובן תקניות ובית הספר בצמיחה ובעל גני ילדים שמזינים את הרישום לבית הספר. כמו כן, לאחר קבלת הקצאה ותחילת הבינוי למבנה חדש ומפואר שנבנה בימים אלה, יגבר הרישום בכל הכיתות.

העוררת טענה כי המוסד קלט תלמידים שנפלטו ממסגרות חינוך בעיר, בעקבות סכסוכים שהתעוררו בשנים האחרונות בחסידות גור, שגרמו לכך שתלמידים רבים סבלו מהתנכלות ומפגיעה קשה. חלקם הורחקו ממוסדות החינוך בהם התחנכו.

בכל הנוגע למספר התלמידים שהופיע בהחלטת הדחייה והטענה להעדר הלימה בין דיווח הרשת לדיווח במצבת התלמידים על ידי המוסד והחוסר בכיתות, נטען כי הבחינה התבססה על מספר התלמידים בשנת תשפ"ג כפי שהופיע במערכת נכון ליום 31.7.2023 ולא נעשתה בחינה לפי מספר התלמידים שנקלטו במערכת המנב"ס של משרד החינוך, לכל הפחות נכון למועד כתיבת פרוטוקול הוועדה ביום 31.8.2023.

העוררת טענה כי בהחלטות הוועדה נבחנו מספרי התלמידים נכון למועדים שונים וכי לפי הפרקטיקה שנהגה למול אגף הרישום בשנים קודמות, כאשר התעוררה שאלה לגבי מספר התלמידים ללא קשר לוועדה לבתי ספר קטנים, נבדקו מספר התלמידים שהגיעו ללמוד בפועל בבית הספר ונרשמו במנב"ס. כמו כן, גזירת התקנים לרשתות בהתאם למספרי התלמידים בכל בית ספר, נערכת רק בחודש אוקטובר של כל שנת לימודים לכל המוקדם. לכן, הרוב המוחלט של מנהלי בתי הספר אינם ממהרים לעדכן את המנב"ס לפני תחילת שנת הלימודים. הם ממתנינים לראות את התייצבות התלמידים בפועל עם תחילת שנת הלימודים, שלא תמיד תואמת באופן מלא לרישום שנערך חודשים רבים קודם לכן.

העוררת טענה כי הופתעה לא לקבל בחודש אוקטובר 2023 את החלטות המשיב ביחס לבקשות העברה ולבקשות לקבלת רשיון לבתי ספר חדשים בהן היו יכולים להתעורר קשיים לנוכח מספרי התלמידים. לכן, מר סוויסה מנהל אגף בינוי ורישום אצל העוררת יזם שיחה עם אגף הרישום במשיב ובשיחה סוכם שהעוררת תבחן את רשימות התלמידים לפי המנב"ס הסופי ותעדכן את אגף הרישום לגבי בתי הספר שעומדים בתקנים, לעומת בקשות שמתברר שאין להן בסיס.

בהתאם לסיכום, העביר מר סוויסה לגבי בתי ללוש מאגף רישום במשיב שני מכתבים בהם התייחסות למספרי התלמידים במוסדות. הראשון מיום 25.10.2023 והשני מיום 26.10.2023. נטען כי למיטב ידיעת העוררת בסמוך לאחר מכן נערכה שיחה של חברי הוועדה בה ביקש אגף הרישום למסור את הנתונים אך חברי הוועדה סירבו לשמוע אותם ולא ראו שבפועל לומדים בבית הספר תלמידים בכיתות תקניות, לרבות בכיתות ה' ו-ח'.

לטענת העוררת, קיים אבסורד בהתנהלות המשיב שכן החלטתו ניתנה ביום 19.11.2023, מספר חודשים לאחר כינוס הוועדה, וניתן היה בקלות לבדוק בסמוך לפני מתן ההחלטה את מספר התלמידים הרשומים בפועל בבית הספר. בדיקה זו הייתה מאפשרת קבלת החלטה שהמאשרת את בקשת העברה ומתן רשיון.

העוררת טענה כי מעמדה של הוועדה הוא מינהלי ואין לה סמכות מכוח החוק להיות הגורם המכריע, בניגוד לאמור בהחלטה.

נטען כי המשיב פעל בחוסר סבירות קיצוני בכך שלא התריע בפני העוררת על כוונתו להתחיל לכנס את הוועדה בעניינה, שלוש וחצי שנים לאחר מינויה וזאת על מנת לאפשר לה להיערך מבעוד מועד לדרישות ולקריטריונים הקבועים בכתב המינוי.

בנוסף נטען, כי הוועדה פעלה בניגוד לכתב המינוי ולא הפעילה שיקול דעת כלשהו בהחלטותיה. לו הייתה דנה הוועדה בהיבט פדגוגי, לא יכולה הייתה להיות סיבה פדגוגית המונעת את העברת בית הספר לבעלות העוררת. הדברים מקבלים משנה תוקף בעניינו המיוחד של בית הספר לאור ההסכמה של משרד החינוך לפתור את המצוקה אליה נקלעו תלמידים מחסידות גור.

העוררת טענה כי גם בהיבט התקציבי, שלא נדון כלל, חשש תקציבי בהפעלת בתי ספר קטנים על ידי העוררת אינו רלוונטי, כי מוסדות העוררת מתוקצבים באופן חלקי, בגין כיתות הפועלות בחצי תקן, מתחת ל-20 תלמידים וללא כל תקציב בכיתות שמתחת ל-10 תלמידים.

עיקר טענות המשיב

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

המשיב ציין כי העוררת מפעילה מאות בתי ספר במעמד מוכר שאינו רשמי והיא מבקשת רשיון להפעלת בית הספר דנן ואישור להעברת הבעלות בו, מהבעלות המעבירה אליה כבעלות קולטת. שתי שכבות גיל ברשימת התלמידים הנלווית לבקשה להעברת הבעלות שהגישה העוררת לא עמדו ולו במספר המינימלי ביותר של 22 תלמידים לכיתה, כנדרש בנהלי הרישוי ובהתאם לקריטריונים של הוועדה לבחינת בתי ספר קטנים (להלן: "הוועדה למוסדות קטנים").

לעוררת מעמד ייחודי בחוק ובשונה מיתר מוסדות החינוך במעמד מוכר שאינו רשמי המתוקצבים על ידי המשיב בשיעור של 75% בלבד בהתאם להיקף חיובם בלימוד תוכנית היסוד לפי תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953, מוסדותיה מקבלים תקציב למטרות חינוך בשיעור של 100%. מהשוואת תקצוב הרשתות נגזר מעמדן הייחודי של הרשתות המחייב אותן, בין היתר, בעמידה הולמת בתנאים הנדרשים לפי חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח").

ככלל, מספר התלמידים הנדרש בכיתה, שהינו אחד הקריטריונים של הוועדה למוסדות קטנים לאישור פתיחת מוסדות חדשים בחינוך הרשמי וברשתות החינוך של החינוך החרדי, עומד על 26 תלמידים וגבוה מהדרישה לפי נהלי הרישוי למוסדות חינוך מסוג מוכר שאינו רשמי, העומדת על 22 תלמידים. זאת נוכח חיוב המדינה כאמור בהיקף מלא של תקצוב, מבנה בית ספר, שכר עובדי הוראה ועוד. אבחנה זו נובעת מהצורך לשמור על טיב הפעילות הפדגוגית ויעילותה וכן על מנת למנוע מצב שבו בית ספר קטן נדרש למשאבים גבוהים מהקופה הציבורית שאינם מוצדקים ואינם יעילים כלכלית.

נוהל העברת בעלות לשנה"ל תשפ"ד (להלן: "נוהל העברת בעלות") קובע כללים לעניין העברת בעלות במוסדות חינוך, לרבות עמידה בנוהל רישוי ונוהל הכרה-בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי עבור שנה"ל תשפ"ד (להלן ולעיל: "נוהל הרישוי").

ביום 16.5.2023 הגישה העוררת בקשה לקבלת רשיון בעקבות העברת בעלות על בית הספר עבור שנה"ל תשפ"ד.

העוררת צירפה לבקשה רשימת תלמידים לפיה שכבות ז' ו-ח' אינן עומדות במספר התלמידים המינימלי לכיתה, כנדרש לפי נהלי הרישום והקריטריונים של הוועדה למוסדות קטנים. לפי הרשימה שצירפה העוררת בכיתה ז' 20 תלמידים ובכיתה ח' 21 תלמידים.

המשיב פרט את הליך בדיקת הבקשה ופניותיו לקבל התייחסות מהעוררת בנוגע לאי עמידתה בהוראות הקבועות בנהלים הרלוונטיים בנוגע למספר התלמידים הנדרש בכיתה והתייחס להחלטת הוועדה שהתכנסה ביום 31.7.2023.

המשיב ציין בתגובה כי העוררת לא עמדה בהחרגות האפשריות מדרישת המינימום של מספר התלמידים בכיתה והוועדה אף בחנה את בקשת העוררת לקולא בהתאם לסעיף א(3) לאמות המידה שחלות בעניין זה. נטען כי מספר התלמידים בכל כיתה לא יכול להיות נמוך מ-22 תלמידים בכיתה, כפי שבא לידי ביטוי בחריג הנזכר בסעיף א(3) לאמות המידה כאמור ובהתאם לנהלי הרישוי.

המשיב דחה את טענת העוררת לפיה על המשיב לבחון את בקשתה ואת מספר התלמידים נכון למועד פתיחת שנת הלימודים או נכון לסוף חודש אוקטובר 2023. עם זאת ציין המשיב כי הרשימה שצירפה העוררת לערר מיום 7.11.2023 מלמדת כי מצבה של העוררת בהיבט מספר התלמידים הורע בהשוואה לנתונים שעמדו בפני הוועדה למוסדות קטנים ביום 31.7.2023 ולפיהם בחמש שכבות, מספר התלמידים לא עומד בדרישות הוועדה לבחינת מוסדות קטנים ונוהל הרישוי: שכבה א' מונה 20 תלמידים, שכבה ד' מונה 21 תלמידים, שכבה ה' מונה 21 תלמידים, שכבה ז' מונה 20 תלמידים ושכבה ח' מונה 20 תלמידים.

המשיב ציין כי העוררת מבלבלת בין תקן כיתה לעניין תקציב ובין הקריטריון לתקן כיתה לעניין פתיחת בית ספר לפי נהלי הרישוי והשיקולים הפדגוגיים שבבסיס קריטריון זה, שעומד על 22 תלמידים ולא 20 תלמידים כנטען.

בנוסף לאמור, רוב בתי הספר מעדכנים את המערכת הממוחשבת הרלוונטית הרבה לפני סגירת התקן בחודש אוקטובר. רק חלק קטן מבתי הספר אינו פועל כך וממתין לשלב מאוחר יותר. המשיב נדרש לקבל החלטות באלפי בקשות ואין לקבל את הטענה כי עליו להמתין שמא לאחר פתיחת שנת הלימודים נתוני בית הספר יהיו טובים יותר או מעודכנים יותר. הבחינה מתבצעת פעם אחת בעת בדיקת הבקשה אך ממילא, כאמור, נתוני התלמידים המעודכנים שצירפה העוררת עדיין אינם מטיבים איתה.

בכל הנוגע לטענת העוררת כי המשיב הסכים לפתור את המצוקה של תלמידי חסידות גור והעניק רשיון למוסד פני מנחם למרות מספר תלמידים נמוך מהנדרש, הובהר כי כפי שציינה העוררת, בקשת פני מנחם

לעבור לעוררת נדחתה בשל מספר התלמידים נמוך, אולם לאחר הגשת ערר ובחינת כל הנתונים בשנית הוחלט לפני משורת הדין, בשל נסיבותיו המיוחדות של מוסד זה, לאשר את העברתו לעוררת בשנה"ל תשפ"ב, תוך בחינת עמידתו במספר התלמידים המינימלי הנדרש לפי הנוהל. לא מדובר בהסכמה גורפת לאשר מוסדות קטנים שאינם עומדים בדרישות המשיב לתלמידי חסידות גור. לא נמצאה כל הצדקה לאשר את העברת המוסד החינוכי לעוררת בנסיבות העניין.

נטען כי הרציונל שעומד בבסיס דרישת המינימום של מספר התלמידים אינו רק תקציבי אלא בראש ובראשונה פדגוגי וחובה על המשיב לשקול את עמידת המוסדות בהוראות הנוהל.

דיון והכרעה

ביום 19.2.2024 קיימה ועדת הערר דיון בערר ובמספר עררים נוספים שהוגשו על ידי העוררת בנוגע לבקשות נוספות שנדונו על ידי הוועדה למוסדות קטנים.

בתאריך 11.3.2024 קיימה ועדת הערר דיון בעררים נוספים שהגישה העוררת בנוגע להחלטות שניתנו על ידי המשיב בעקבות דיונים בוועדה לבתי ספר קטנים. בדיון זה העלו שני הצדדים טיעונים כלליים שרלוונטיים גם לערר זה.

משכך, הוועדה תתייחס בהחלטתה לכלל הטענות שהועלו מטעם הצדדים בשני הדיונים כאמור.

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

הוועדה למוסדות קטנים דנה בכל עניין שנוגע לבית ספר קטן ובכלל זה פתיחתו, המשך פעילותו, סגירתו או איחודו עם בית ספר אחר.

בהתאם לנוהל מינוי הוועדה למוסדות קטנים מיום 28.6.2020 (להלן: "נוהל בתי ספר קטנים"), בתי ספר קטנים הינם בתי ספר שגודלם משליך על הטיב והיעילות הפדגוגית שלהם ושהם דורשים תוספת משאבים לא מוצדקת.

לפי נוהל בתי ספר קטנים, 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.

בענייננו, הנתונים שהופיעו בבקשה שהגישה העוררת ואשר נבחנה על ידי המשיב לא עמדו בדרישת המינימום של מספר התלמידים בכיתה/שכבת גיל, 22 תלמידים, שמהווה חריג לפי הנוהל. חריג זה כפוף לכך שתוכח בפני הוועדה צמיחה במספר התלמידים בשנות הלימוד הבאות, כך שבבית הספר לא יהיו כיתות בתקן חסר, כאמור בנוהל – דרישה שגם בה לא עמדה העוררת.

בעוד שהעוררת טענה כי מגבלת התלמידים הינה לפי התקן לתקצוב אשר עומד על 20 תלמידים, עמדת המשיב היא כי בהתאם לנוהל לא די בעמידה בתקן לתקצוב אלא מספר התלמידים בשכבה לא יכול להיות נמוך מ-22 תלמידים.

אכן, הנוהל קובע כאמור כי הכלל הוא שמספר התלמידים בשכבת גיל לא יפחת מ-52 תלמידים ומספר הכיתות בשכבה לא יפחת מ-2 כיתות.

לשם השוואה, נוהל רישוי ונוהל הכרה לבית ספר חדש בחינוך מוכר שאינו רשמי, קובע כי בית ספר צומח ימנה 2 כיתות לפחות בדרגת כיתה א' או כיתה א' אחת וכיתה ב' אחת, כאשר כל כיתה מונה 22 תלמידים לפחות.

הוועדה למוסדות קטנים בחנה את מספר התלמידים במוסד בהתאם לנתונים שהגישה העוררת נכון ליום 31.7.2023 ומצאה כי כיתות ה' ו-ח' חסרות במספר התלמידים כפי שמתחייב לפי הנוהל ויש חוסר הלימה בין דיווח הרשת לדיווח במצבת המוסד.

העוררת טענה בערר כי היה מקום לבחון את מספר התלמידים נכון למועד כתיבת פרוטוקול הוועדה ביום 31.8.2023 אולם לא הוכיחה כי במועד זה מספר התלמידים עמד בדרישת המינימום לפי נהלי המשיב (ר' בעמ' 23 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). בנוסף כאמור, העוררת לא עמדה בדרישה להוכיח צמיחה במספר התלמידים בשנות הלימוד הבאות כמתחייב לפי הנוהל.

מהנתונים התברר כי גם למועד מתן ההחלטה, מספר חודשים לאחר שהתקיים הדיון בוועדה למוסדות קטנים, לא עמדה העוררת בדרישות הסף המינימליות.

מוסדות החינוך נדרשים לעמוד בלוח הזמנים בהתאם לנהלי המשיב שנקבעו במטרה לאפשר למשיב לבחון באופן ענייני את הבקשות הרבות שמוגשות לו בטרם פתיחת שנת הלימודים. ב"כ העוררת הבהיר בדיון כי אינו מזלזל במעמסה על המשיב שנדרש לבדוק אלפי בקשות אולם במקרה דנן ההחלטה לא ניתנה לפני

פתיחת שנת הלימודים אלא רק ב-19.11.2023 ונכון למועד זה כבר צורפה רשימת תלמידים עדכנית והיה מקום להתייחס אליה (עמ' 26 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

נוסיף כי ממילא גם לפי הנתונים המעודכנים שהגישה העוררת מופיעים בנספח ח' לערר, בהתאם לטענות המשיב בכתב התשובה לערר נכון לחודש אוקטובר 2023, נמצא כי מספר התלמידים בשכבות א', ד', ה', ז' ו- ח' נמוך מדרישת המינימום שעומדת על 22 תלמידים ולא הוכחה צמיחה במספר התלמידים כנדרש. בדיון טען מנהל אגף רישוי כי פרטי התלמידים שהוגשו על ידי העוררת לא מהימנים. תלמיד שהיה רשום לכיתה א' הופיע בדיווח הבא שהוגש בכיתה ו' (עמ' 25 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). לא הוצגו אסמכתאות בדבר דיווחים סותרים כנטען.

ב"כ העוררת הבהיר כי לשיטת העוררת הכיתות אינן בתקן חסר וכולן מונות לפחות 20 תלמידים, כמפורט בנספח ח' לכתב הערר (עמ' 70 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). אולם, בהתאם לנוהל בתי ספר קטנים נתונים אלה אינם מספקים ו-5 כיתות מתוך 8 הכיתות במוסד מונות פחות מ-22 תלמידים.

מדובר בדרישה פדגוגית ותקציבית (ר' עמ' 55 ועמ' 67 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024) כאשר תנאי סף לפי נוהל בתי ספר קטנים מחייב כי כיתה תמנה 22 תלמידים לפחות שכפופה להוכחת צמיחה במספרם, ואין מקום להתערבות הוועדה בקריטריון זה אשר קבוע בנוהל. הוועדה דוחה את הטענה לפיה לא הופעל שיקול דעת וכי ההחלטה ניתנה מטעמים טכניים בלבד של מספר התלמידים בכל כיתה. ראשית מהטעם שהופעל שיקול דעת בעצם קביעת מספר התלמידים בכיתה בנוהל. שיקול דעת זה משקף בחינה של טעמים רבים, פדגוגיים ואחרים שהתגבשו לקריטריון ואין בכך פגם. שנית, ב"כ המשיב הבהירה בדיון כי הוועדה למוסדות קטנים מבצעת בחינה מעמיקה מאוד בהיבטים שונים כולל בהיבט הפדגוגי ולא מדובר בבחינה טכנית כשלעצמה. הובהר על ידה כי מנהל המחוז, הדמות הפדגוגית הכי משמעותית משתתף בדיוני הוועדה והוא מקבל את כל ההתייחסויות הנדרשות מהמפקחים שלו (עמ' 15 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024).

כן הובהר כי הוועדה למוסדות קטנים בוחנת בין היתר את צפי גדילת בית הספר מבחינה דמוגרפית, גני הילדים, סוג האוכלוסייה ועוד. נבחנת השאלה האם קיים בית ספר דומה שעונה על הצורך, האם קיים בית ספר אחד שיכול לגדול, חלף מתן אישור לפתיחת בית ספר קטן נוסף שיפעל לצידו. נפנה לטיעונים נוספים שהועלו במהלך הדיון בפני הוועדה על ידי ב"כ המשיב שרלוונטיים לענייננו, בעמ' 12 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024 :

"בעיה נוספת היא מתייחסת גם להעברות למעיין וגם לפתיחה של מוסדות חדשים של המעיין, שבהרבה מקרים יש מוסדות שהם ממש מוסדות קטנים, הם מוסדות שהם לא עומדים כל כך על הרגליים כמוסד רציני כמו שאנחנו רואים אותו, יש לנו מוסדות כאלה שקיימים היום ברשיונות, דרך אגב, וגם עם זה המשרד עכשיו עושה תהליך. ממש מספרים מאוד מאוד נמוכים בכיתה".

ר' גם בעמ' 16 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024 :

"אז אם יש לי בית ספר קטן של המעיין, למה לי לפתוח עוד בית ספר קטן? בואו נחזק את בית הספר של המעיין הקטן. את כל השיקולים האלה, שיקולים פדגוגיים ודאי שנשקלים. ... אני לא הייתי בדיון אחד שמנהל המחוז לא היה. מנהל המחוז מגיע, מקבל את כל ההתייחסויות מהפיקוח".

ר' גם בעמ' 46 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024 :

"יש לו את הרשיון של הבעלות הקודמת. ושימשיך להתנהל עם הבעלות הקודמת. עכשיו, כאשר יש לי בית ספר שהוא פועל והוא קיים, אני עכשיו ככל הנראה במקרה הזה, לא אשלול לו את הרשיון שהוא כבר 21 תלמידים. אבל האם ראוי להפוך את בית הספר הקטן הזה, שהוא גם לא דל, אנחנו רואים, הוא פועל שנים, הוא לא גדל, זה לא בית ספר חדש שצומח, ... האם ראוי שבית הספר הקטן הזה יהיה בבעלות המעיין? לדעת משרד החינוך – לא. זאת העמדה של המשרד".

נציין גם את טענתו של מנהל אגף רישוי במשיב בדיון בפני הוועדה, אשר הבהיר כי הסיבה לזמן שחלף ממועד התכנסות הוועדה לבתי ספר קטנים ועד למתן ההחלטה נשוא הערר נעוצה בהתלבטות ובדיקת מנכ"ל המשיב (ר' בעמ' 39 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024), וגם עובדה זו מלמדת על הפעלת שיקול דעת פרטני בעניינה של העוררת והמוסד נשוא הערר.

העוררת הלינה בדיון כי פרוטוקול והמלצת הוועדה למוסדות קטנים אינו משקף את הטיעונים כפי שהועלו על ידי המשיב במהלך הדיונים בפני ועדת הערר. הוועדה סבורה כי אכן יש מקום לנמק את ההמלצות וההחלטות באופן שיביאו לידי ביטוי את כלל השיקולים שנשקלו, וב"כ המשיב אף העירה כי המשיב יפעל כך בהמשך, אולם אין בכך כדי לגרוע מתוקפם של הנימוקים שעמדו בבסיס החלטת המשיב, גם אם הדברים פורטו והובהרו במהלך הדיון בפני ועדת הערר. ועדת הערר רשאית להביא בחשבון את הנימוקים וההבהרות שהוצגו בטיעוני המשיב במהלך הדיונים הן כהבהרה לנימוקים שהופיעו בהחלטת הוועדה ובהחלטת המשיב נשוא הערר, והן בהתאם לסמכות ועדת הערר הנתונה לה לפי סעיף 14(ד) לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח") אשר קובע כי ועדת הערר "רשאית ליתן כל החלטה שהמנהל הכללי היה רשאי לתתה".

טיעונים שהועלו במהלך הדיון על ידי ב"כ המשיב, הגם שנכחה בדיוני הוועדה למוסדות קטנים, אינם תחליף להחלטת הוועדה לבתי ספר קטנים ואינם תחליף להחלטת המשיב כפי שנטען מטעם העוררת (עמ' 47 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024). עם זאת מדובר בטיעונים רלוונטיים בתגובה לטענות שהועלו מטעם העוררת שבסמכות ועדת הערר לתת להם משקל בקבלת החלטתה בהתאם להוראות חוק הפיקוח.

בדיון טען ב"כ העוררת כי בשנים קודמות הדרישה של המשיב הייתה 20 תלמידים בכיתה והוועדה למוסדות קטנים הייתה מאשרת בקשות עם מספר תלמידים זה (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). ב"כ העוררת התבקש להפנות להוראות נוהל או למקור אחר שמופיעה דרישת מינימום זו בשונה מהאמור בנוהל, ולטענתו

אושרו בהחלטות הוועדה למוסדות קטנים מוסדות בהם 20 תלמידים בלבד בכיתה (עמ' 13 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024) וזאת כנוהג (עמ' 15 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). לטענתו ההיגיון לכך הוא שבבתי הספר של מעיין החינוך התורני ורשת החינוך העצמאי מתקצבים בהתאם לתקנים, דבר שלא חל ביתר בתי הספר המוכר שאינו רשמי או במוסדות הפטור. התקצוב מלא כאשר יש 20 תלמידים (עמ' 15 ועמ' 58 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

ב"כ המשיב השיב לטענה זו וטען כי כאשר הוועדה מתייחסת בהחלטה שלה לתקן חסר, היא מתכוונת לתקן התקצוב, אבל הקריטריון לפתיחת מוסד הוא האמור בנהלי הרישוי וזאת גם בהחלטות הוועדה למוסדות קטנים (עמ' 17 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

ב"כ המשיב הבהיר בדיון כי מכיוון שמדובר ברשת שיש לה מעמד מיוחד ומתוקצבת באופן מלא, עליה למלא אחר הדרישות במלואן (עמ' 49 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). הובהר כי המשמעות של עמידה על הדרישות אינה ביטול הרשיון הקיים של המוסד אלא דחיית הבקשה להעברת המוסד לעוררת (עמ' 51 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024). אכן כפי שנטען על ידי ב"כ המשיב קיימת אבחנה בין הענקת רשיון, או בנסיבות ענייננו הענקת רשיון לעוררת כבעלים חדש למוסד על כל המשתמע מכך, לבין ביטול רשיון קיים ובהיבט זה מופעל שיקול דעת שונה (עמ' 52 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

העוררת לא הוכיחה קיומו של נוהג מחייב והעוררת אינה יכולה לבסס טיעוניה בערר שבפנינו על נוהג מעין זה, גם אם במקרה פרטני אחר המשיב אישר מתן רשיון בנסיבות בהן כיתה לא מנתה 22 תלמידים ומעלה. עניינו של המוסד שאוזכר בדיון ייחודי והוא אושר על ידי המשיב לפנים משורת הדין בנסיבות הפרטניות שלו כפי שידועות למשיב ולעוררת (ר' בעמ' 7-6 לפרוטוקול הדיון מיום 11.3.2024). כל מקרה נבחן לגופן וקיימים מקרים חריגים שמחייבים זאת. לבסס את הערר על טענה זו בלבד לא ניתן. מנהל אגף רישוי במשיב טען בפני הוועדה כי הוועדה בוחנת את נסיבותיו הפרטניות של בית הספר, למשל קיומו של עוד בית ספר של מעיין החינוך התורני ואת הכרוך באחזקת בית הספר, צורך בהסעות ועוד (עמ' 19 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

ב"כ העוררת טען בדיון כי לו המשיב היה מעדכן אותה בדבר קיומו של חוסר במספר התלמידים הנדרש בטרם התקיים הדיון בוועדה למוסדות העוררת הייתה מעדכנת את מספר התלמידים ולא והבעייתיות הייתה מוסדרת (עמ' 44 לפרוטוקול הדיון מיום 19.2.2024).

התראה בדבר חוסר בתלמידים בכיתה נשלחה לעוררת ביום 25.6.2024. העוררת הגיבה להתראה במכתבה מיום 27.6.2023 בו הודתה כי קיים חוסר בתלמידים בכיתה ב'. בנוסף, לא ברור כיצד הייתה משתנה רשימת התלמידים לו הייתה מועברת לה התראה בטרם דחיית הבקשה כנטען, לא כל שכן כאשר ממילא בוצעה בדיקה של מספר התלמידים גם למועד מאוחר יותר. כמו כן, תנאי 22 התלמידים מופיע בנהלי הרישוי ובנוהל הוועדה לבתי ספר קטנים ומדובר בדרישה שידועה לעוררת ולמוסדות חינוך אחרים, ואין רלוונטיות למועד התכנסות הוועדה כפי שטענה העוררת בדיון.

נוסיף כי על פני טענת העוררת לפיה היא הופתעה מכך שלא קיבלה בחודש אוקטובר את החלטות המשיב ביחס לבקשות שהוגשו עבור בתי הספר בהם היו יכולים להתעורר קשיים לנוכח מספרי התלמידים, למדים כי העוררת הייתה מודעת לקיומו של פגם זה ולא עמידתה בנהלים כבר מלכתחילה ללא קשר להתראות.

בכל הנוגע לטענת העוררת כי אין לוועדה למוסדות קטנים סמכות מכוח החוק להיות גורם מכריע, מי שקיבל את החלטה נשוא הערר הוא הגורם המוסמך במשיב בהתאם לדין. אימוץ המלצת הוועדה אינו פסול, לא כל שכן כאשר בענייננו מדובר בהנמקה שמבוססת על אי עמידה בדרישות מינימליות הקבועות בנהלים (ר' בעמ' 6 לפרוטוקול הדיון מיום 6.2.2024).

בכל הנוגע לטענת העוררת כי הוועדה התנהלה בהרכב חסר, בדיון הבהיר בא כוחה כי אין בטענה כדי לפסול את החלטה (עמ' 5 לפרוטוקול הדיון מיום 6.2.2024).

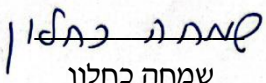
העוררת לא העמידה תשתית לקבלת החלטה הסוטה מהנהלים בעניינה. נקודת המוצא לפעילותה של רשות שנוהגת בה הנחיות פנימיות או נהלים, חייבת להיות החובה לפעול על פיהן וככלל אין מקום לסטות מהן ללא טעם מיוחד (ר' בג"ץ 11642/05 **משרקי נ' שרד הביטחון** (דינים עליון עח 733 (2006); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 248-249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

בענייננו, ההחלטה ניתנה בהתאם להוראות הדין והנהלים ולא נמצאה תשתית לפיה בנסיבות העניין של תיק זה שומה היה על הוועדה לחרוג ולאשר את הבקשה על יסוד נתונים שונים מהנדרש. הטיעונים שהוצגו לא מבססים פגם כלשהו בהחלטת המשיב, ולא הוצגו ראיות ובסיס להתערבות בהחלטה ולבטלה, לא כל שכן כאשר הרשיון הנוכחי של המוסד כמוסד פטור לא נפגע.

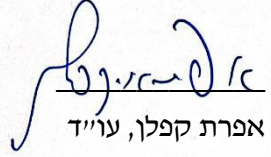
לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. לא מצאנו טעמים לקבוע כי יש מקום להתערב בהחלטה, לא נמצא כי נפל בה פגם ולכן אין מקום להתערבות בה. סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום ט"ו באב תשפ"ד, 19 באוגוסט 2024.


שמחה כחלון
חברת ועדה


מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה


אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה