

העוררת: **עמותת אלנהדה לחינוך ומורשת במשולש הצפוני (ע"ר 580-445-955)**

ע"י ב"כ עוה"ד דורג'אם סייף
מרח' צאלאח אלדין 20, ירושלים
טלפון: 02-5877056; פקסימיליה: 02-5877058

המשיב:

מדינת ישראל – משרד החינוך
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים
טלפון: 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

עמותת אלנהדה לחינוך ומורשת במשולש הצפוני (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו לאחר שהמנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), לא קיבל החלטה בבקשתה **לחידוש רישיון** עבור סמל מוסד 719625 (להלן – "בית הספר"). הטענה שבבסיס הגשת ערר, כבר באותו שלב אף שטרם התקבלה החלטה של המנכ"ל, היתה שהיעדר ההחלטה בנסיבות אלה כמוה כסירוב לחדש את הרישיון. משרד החינוך (להלן – "המשיב"), ביקש למחוק ערר זה על הסף. ביום 17.6.2019 קיימנו דיון בשאלות המקדמיות הנוכרות (להלן – "הדיון המקדמי"), שבסופו קבענו בהסכמת הצדדים את המשך ההליך, לאחר שתתקבל החלטת המנכ"ל לגופה של הבקשה.

המנכ"ל אכן קיבל החלטה לגופה של בקשת העוררת, ולפיה הוא חידש את רישיונה של העוררת, אך זאת רק בהתייחס לכיתות א' עד ו'. כפי שנראה בהמשך הדברים, אף החלטה זו שונתה, ובתגובה בכתב לשאלה שהפנתה הוועדה למשיב בדיון שהתקיים בפנינו לגופו של הערר כנגד החלטה זו ביום 29.7.2019 (להלן – "הדיון לגופו של הערר"), המשיב הסכים כי גם התלמידים שעולים לכיתה ח' יוכלו להמשיך וללמוד בבית הספר. **משכך, היום עומדת בפנינו הכרעה רק לעניין כתות ז' בבית הספר.**

נזכיר כי בשנת הלימודים תשע"ח הגישה העוררת בקשה להפעיל מוסד חינוכי זה, ובקשתה נדחתה. גם ערר כנגד החלטה זו נדחה (ערר 213/2017). גם בשנת הלימודים תשע"ט נדחתה בקשתה של העוררת להפעיל את המוסד, אך ערר כנגד החלטה זו – התקבל על ידינו (ערר 85/2018). בעקבות כך **העוררת קיבלה רישיון להפעיל את בית ספר יסודי לכיתות א' עד ח' החל משנת הלימודים תשע"ט.**

לאחר הדיון המקדמי, הגיש המשיב תגובה לגופו של הערר. בתגובה זו הודיע המשיב כי העוררת קיבלה רישיון להפעיל את בית הספר בסמל מוסד 719625 לכיתות א' עד ו' בלבד. בשל כך, תגובת המשיב התייחסה רק להחלטה שלא לחדש את רישיון העוררת עבור כיתות ז' ו-ח'. עיקרם של דברים: המשיב נסמך על מדיניות החיטוב שלו ועל החלטות קודמות של ועדה זו (ובפרט, על ההחלטה בערר 95/17 בעניין נגב טוב – להלן – "הערר בעניין נגב טוב"), וקבע כי על בית הספר להתיישר ולהתאים עצמו למבנה החיטוב, ולקיים לימודים רק עד כיתה ו'.

כאמור, לאחר הדיון לגופו של הערר, הודיע המשיב כי הוא החליט, לפני משורת הדיון, לחדש את רישיונה של העוררת לשנה אחת בלבד גם עבור כיתה ח'. המשיב עמד על החלטתו שלא להעניק לעוררת רישיון עבור כיתה ז' בשנת הלימודים תש"פ, זאת בהתבסס על מדיניות החיטוב, כפי שנרחיב בסמוך.

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב ואת המסמכים שצורפו להם, ושמענו את טענותיהם בדיונים שהתקיימו ביום י"ד סיון תשע"ט (17.6.2019) וביום כ"ו תמוז תשע"ט (29.7.2019), ולאחר שקראנו את ההודעות שהגישו הצדדים לאחר הדיון, החלטנו לקבל את הערר, באופן שלעוררת יוענק רישיון גם עבור כיתה ז' בשנת הלימודים תש"פ. נדגיש כבר כעת, כי קביעה זו אינה מכריעה בדיון אפשרי עתידי באשר לתלמידים שעולים כעת לכיתה ו', בכל הנוגע לאפשרות שימשיכו את לימודיהם אצל העוררת בכתה ז' בשנת הלימודים תשפ"א.

רקע

העוררת

העוררת היא עמותה שמפעילה מוסדות חינוך. בשנת הלימודים תש"פ ביקשה העוררת לחדש את רישיונה עבור בית הספר בסמל מוסד 719625 בישוב כפר קרע לכיתות א' עד ח'. בנוסף, העוררת הגישה בקשה לפתוח בית ספר חדש לכיתות ז' עד ט' (סמל מוסד 744730).

בעניינו של סמל מוסד 719625 המנכ"ל לא קיבל החלטה, וביום 11.4.2019 העוררת הגישה ערר בדרישה להורות למנכ"ל לאשר את בקשתה לחידוש רישיון (ערר 11/2019, הוא הערר שבפנינו).

בד בבד, גם בבקשת העוררת להעניק לה רישיון עבור סמל מוסד 744730, שיועד להיות בית ספר לכיתות ז' עד ט', לא התקבלה החלטה, וגם כאן הגישה העוררת ערר עוד לפני שניתנה החלטת המנכ"ל (ערר 16/2019).

בהיעדר החלטות של המנכ"ל התייחסו שני העררים, באותו שלב, לטענות אפשריות של המשיב, בהתבסס על חוות דעת פדגוגיות שהיו בידי העוררת.

בעניין שני עררים אלו, התקיים הדיון המקדמי. לאחר הדיון המקדמי, דחה המנכ"ל בהחלטה מיום 8/7/2019 את בקשת העוררת לרישיון להפעיל בית ספר לכיתות ז' עד ט'.

בסופו של יום, העוררת חזרה בה מערר 16/2019 "כמחווה של רצון טוב ועל מנת לבנות ולחזק את יחסי האימון בין הצדדים, וכן על מנת למקד ולחזק סיכויי הצלחת בקשת העוררת לחידוש רישיון בית הספר היסודי נושא ערר 11/19, ובעיקר על מנת להקל על מלאכת הוועדה הנכבדה במתן החלטה אחת בערר 11/19 בהקדם האפשרי....".

בהמשך, בתגובה של המשיב מיום 21.7.2019 לגופו של הערר שבפנינו, הוא הודיע כי העוררת קיבלה רישיון להפעיל את בית הספר בסמל מוסד 719625 לכיתות א' עד ו' בלבד. משכך, תגובת המשיב לערר התייחסה להחלטה שלא לחדש את רישיונה של העוררת עבור כיתות ז' עד ח'.

ביום 1.8.2019, לאחר הדיון בערר, הודיע המשיב כי בהתאם להצעת הוועדה, ולפנים משורת הדין, הוא יעניק לעוררת רישיון גם עבור כיתה ח', זאת עבור שנת הלימודים תש"פ בלבד, כאשר לאחר שנה זו לא תתקבל סטייה ממדיניות החיטוב המתוכננת בישוב כפר קרע.

ביום 4.8.2019 הודיעה העוררת כי היא עומדת על קבלת החלטה ביחס לבקשתה לחידוש רישיון עבור כיתה ז' בבית הספר.

מכאן שעלינו להכריע אך ורק בשאלת חידוש רישיונה של העוררת עבור כיתה ז' בבית הספר נושא הערר.

אין מחלוקת בין הצדדים כי בשנת הלימודים תשע"ט העוררת החזיקה ברישיון גם עבור כיתה ז'. בפועל, בשנת הלימודים תשע"ט לא היו תלמידים בשכבת כיתה ו'. מכאן, שכל התלמידים שצפויים ללמוד בשכבת כיתה ז' בשנת הלימודים תש"פ הם תלמידים חדשים שלא למדו בבית הספר נושא הערר בשנת הלימודים הקודמת. העוררת טענה כי לקראת שנת הלימודים תש"פ נרשמו כ-95 תלמידים לכיתה ז' וכי היא תכננה להפעיל גם כיתה זו, בהסתמך על הרישיון שניתן לה בשנת הלימודים תשע"ט להפעיל את בית הספר בכל שכבות היסודי.

החלטת המשיב

כאמור, המשיב העניק לעוררת רישיון להפעיל את כיתות א' עד ו' בבית הספר נושא הערר, ובהמשך, לאחר הדיון בערר, הוא הודיע כי יעניק לעוררת רישיון לפנים משורת הדין עבור שנת הלימודים תש"פ גם עבור כיתה ח'. מכאן שהחלטת המשיב שלא לחדש את רישיונה של העוררת מתייחסת לכיתה ז' בלבד.

ביום 29.11.2018 נערכה חוות דעת פדגוגית בעניינו של בית הספר, שבה הובהרה מדיניות החיטוב של המשיב. בחוות הדעת צוין, בין היתר, כך:

"בשנה"ל הבאה (תש"פ) לא תאושר קליטת תלמידים בניגוד למדיניות החיטוב ולא יאושר בית ספר לכיתות א – ט".

במסגרת הודעה של המשיב מיום 11.6.2019 (בקשר עם הדיון המקדמי) מסר המשיב כי במכתב מיום 3.6.2019 הוא הודיע כי בכוונתו לזמן את העוררת לשימוע בעניין ההחלטה בבקשה לחידוש רישיון. במכתב זה הובאו מספר טיעונים שנוגעים לחידוש רישיון בית הספר. במסגרת טענות אלו נאמר, בין השאר, כך:

"4. בית הספר פועל בניגוד למדיניות החיטוב ביישוב, המסגרות ביישוב פועלות במבנה שש שנתי (א'-ו', ז'-י"ב) ואילו בית הספר פועל במבנה 8 שנתי א'-ח'. עניין זה מהווה ליקוי פדגוגי ופוגע בתלמידי בתי הספר ועלול להגביר את נשירת התלמידים."

ב"כ העוררת טען, בהרחבה, כי זימונה של העוררת לשימוע בשלב זה, בחלוף חודשים ארוכים ממועד הדו"ח הפדגוגי, ובהיעדר החלטה האם לחדש את רישיונה, נועדה אך ורק לגרור עוד את מתן החלטה בעניינה במועד, מה שעלול לסכל את יכולתה של העוררת לפתוח את שנת הלימודים כסדרה ובמועדה.

ביום 6.6.2019 הגיב ב"כ העוררת למכתב זה. בכל הנוגע לשאלת החיטוב, מפנה ב"כ העוררת במכתבו למה שנאמר לעניין זה בכתב הערר (שהוגש, כאמור, עוד לפני כן), ואשר התייחס לנושאים שהובאו בדו"ח הפדגוגי בעניינה, לרבות בקשר עם שאלת החיטוב. ב"כ העוררת אף צירף את כתב הערר, על נספחיו, לתשובתו זו.

בהמשך לשימוע זה, ביום 26.6.2019 ניתן לעוררת רישיון להפעיל את בית ספר לכיתות א' עד ו' בלבד. בהמשך הוענק לה, כאמור, רישיון להפעיל את בית ספר בשנת הלימודים הקרובה גם עבור כיתה ח'.

בעניין החלטה זו של המשיב עלינו להכריע בערר. כאמור, הנפקות המעשית של הכרעתנו, בשלב זה, נוגעת אך ורק לשאלת הפעלת כיתות ז' בבית הספר לשנת הלימודים תש"פ.

תמצית טענות העוררת

- מאחר והעוררת קיבלה רישיון עבור שנת הלימודים תשע"ט, אין למשיב סמכות שלא לחדש רישיון לבית ספר קיים ופעיל, לאחר שהעוררת קלטה, בהתבסס על הרישיון הקיים, גם תלמידים שמבקשים ללמוד אצלה בשכבת כיתה ז'.
- טענת המשיב אודות מדיניות החיטוב לא הועלתה על ידי המשיב בשנות הלימודים תשע"ח ו-תשע"ט - לא במסגרת חוות הדעת הפדגוגיות ולא במסגרת נימוקי הדחייה. לפיכך המשיב מושתק מלטעון טענה זו בשלב זה.
- הטענה לפיה בית הספר פועל בניגוד למדיניות החיטוב בישוב אינה מדויקת: ביישוב כפר קרע קיימת שיטת חיטוב לפיה כיתות ז' ו-ח' פועלות בנפרד ואילו כיתות ט' פועלות במסגרת בתי הספר התיכוניים. כל התלמידים ביישוב שמסיימים כיתה ח' עוברים לכיתה ט' בבית ספר אחר. כלומר: שיטת החיטוב של העוררת דווקא מתיישבת עם שיטת החיטוב בישוב, שכן תלמידים שמסיימים אצלה לימודי כיתה ח' יצטרפו, יחד עם התלמידים שמסיימים כיתה ח' בבתי ספר אחרים, לבתי הספר התיכוניים שמתחילים בשכבת כיתות ט'. בנוסף, בישוב קיימים בתי ספר אחרים שלא פועלים בחיטוב, ולפיכך אין מקום להפלות לרעה דווקא את העוררת.
- שיטת החיטוב של העוררת דווקא מונעת סכנת נשירה - על פי הרציונאל של המשיב, לפיו צמצום שלבי המעבר עומד בבסיס שיטת החיטוב המעדיפה בתי ספר שש שנתיים. מבנה הלימודים אצל העוררת "חוסך" שלב מעבר אחד שעלול להגביר את סכנת הנשירה, שכן אצל העוררת מתקיים מעבר אחד רק בסוף כיתה ח', ואין שני מעברים - בסוף כיתה ו' ובסוף כיתה ט'. ב"כ העוררת הדגיש כי להבדיל מן הערר בעניין נגב טוב, העוררת מחזקת את הרצף הפדגוגי, בהיעדר מעבר כפול בין בתי ספר, ואינה פוגעת בו.
- אי-חדוש רישיונה של העוררת פוגע בעקרון ההסתמכות והציפייה הלגיטימית של העוררת, של ההורים ושל עובדיה. במהלך הדיון בערר טען ב"כ העוררת כי עקרון ההסתמכות הוא "עקרון-על" שיש לכבד, והדגיש כי ככל שמדובר במדיניות חדשה, אין להפעיל אותה באופן מיידי וללא הוראת מעבר.
- שינוי מדיניות החיטוב של המשיב בישוב נעשה ללא היוועצות בהורים, בצוות בית הספר ובבעלות, כך שהשינוי נכפה על העוררת באופן מיידי ומפתיע, בעוד בידי המשיב עמד זמן מספיק להתאמת בתי הספר שבבעלותו למדיניות זו.
- מאחר והעוררת קיימה את כל דרישות החוק, בהיבט התברואה, הבטיחות והתחייבות הבעלות, אין עילה שלא לחדש את רישיונה.
- אף שבשנת הלימודים תשע"ט העוררת לא הפעילה כיתה ו' בישוב, ולפיכך אין תלמידים העולים באופן רציף בתוך מסגרת בית הספר לכיתה ז', הרי שהתלמידים שנרשמו לכיתה ז' בבית הספר לשנת הלימודים תש"פ, והוריהם, ייפגעו מהחלטת המשיב.
- העוררת מוסיפה כי מדיניות המשיב בישוב ממילא נתקלת בקשיים ויישומה בשנת הלימודים תש"פ מוטל בספק.
- ביום 21/8/2019 הודיע ב"כ העוררת לוועדה כי נודע לעוררת שבישיבת המועצה המקומית כפר קרע מראשית חודש אוגוסט 2019 נקבעה מדיניות חיטוב התואמת את בית הספר של העוררת קרי, חטיבות ביניים במתכונת של שכבות ז' ו-ח', וט' עד י"ב. לדבריו, החלטה זו מחזקת את עמדת העוררת, שמבנה הלימודים אצלה אינו חורג ממה שיחול בכפר קרע, ומשכך, אין עילה למנוע את הלימודים בבית הספר במתכונת זו.

לאור כל האמור טוענת העוררת כי יש להורות למשיב לחדש את רישיונה גם עבור שכבת כיתות ז'.

תמצית טענות המשיב

- המשיב טוען כי הפעלת מוסד במבנה חינוכי אחר מהמבנה החינוכי הקיים בישוב מהווה ליקוי פדגוגי ופוגעת בתלמידי בית הספר. החלטת המשיב שלא לאפשר לעוררת לפתוח כיתה ז' בבית הספר נובע משיקול פדגוגי לגיטימי ורלוונטי, בשל המבנה החינוכי בישוב עד היום ובפרט החל משנת תש"פ.
- המשיב מציין כי מסיבות שונות פעלו בישוב כפר קרע בשנים האחרונות מספר חטיבות ביניים שכללו כיתות ז' ו-ח' בלבד. יחד עם זאת, כחלק ממהלך נרחב לסידור ולארגון מחדש של כלל המבנה החינוכי בישוב, המשיב פועל על מנת שכבר בשנת הלימודים תש"פ תהיה שיטת החיטוב בכפר קרע כשיטה המקובלת ברוב המועצות המקומיות בישראל – בכתות א' עד ו', ז' עד ט', ו-י' עד י"ב (עם אפשרות לצרף את החטיבות הגבוהות למסגרת שש-שנתית).
- המשיב מדגיש כי אין מדובר, לשיטתו, במדיניות חדשה, אלא ביישום מחדש של מדיניות קיימת, אשר בפועל התגלו ביחס אליו בכפר קרע חריגות ביישומן בפועל.
- המשיב הציג בפניו אף את שלב המעבר, שלב שבו בכתי ספר רשמיים ייווצרו חטיבות צומחות אשר יכללו בשלב ראשון רק חלק מכיתות החטיבה, כך שבתוך שנתיים יצמחו החטיבות לתוך המבנה החינוכי שתואם את המבנה המקובל.
- המשיב מוסיף כי מאמציו לתקן את שיטת החיטוב ביישוב כפר קרע נתקלים בהתנגדויות של גורמים שונים, אולם הוא נחוש למנוע את הפגיעה בתלמידים הנגרמת בשל שיטת החיטוב הבעייתית שמתקיימת כיום בישוב.
- המשיב מפנה להחלטת ועדת הערר בעניין נגב טוב, שבו הוחלט לדחות את הערר בשל מדיניות החיטוב בישוב. בהחלטה בעניין נגב טוב נקבע כי שיקולי חיטוב הם שיקולים לגיטימיים בהחלטה שלא לאשר מבנה אחר במוסד חינוך באותו יישוב, וכי מדובר בשיקול פדגוגי חשוב של מניעת נשירה, על ידי טיפול מרוכז של כל גורמי היישוב במעברי תלמידים בסוף כיתה ט'. הוועדה קבעה באותו עניין כי מדיניות החיטוב הנהוגה במחוז כולו משרתת מטרה חשובה וראויה וכי המשיב רשאי היה להסתכל על התמונה הרחבה יותר – מבנה החיטוב בישוב. על בסיס האמור, דחתה ועדת הערר את הערר של נגב טוב, שביקשה לקיים לימודים 4 שנתיים לכיתות ט' עד י"ב. החלטה זו ישימה, לטענת המשיב, גם בעניינו.
- המשיב מפנה בנוסף גם להחלטת ועדת הערר בעררים נוספים: 25/2014, 163/2014 וכן הוא מפנה ל-עמ"נ 24107-07-14 מפעלי אנקורי (1971) בע"מ נ' מנכ"ל משרד החינוך, שגם בהם אושרו החלטות המשיב המבוססות על מדיניות החיטוב.
- המשיב מפנה לחוות הדעת שצורפה במסגרת הערר בעניין נגב טוב, מאת גב' דסי בארי, מנהלת אגף א' על יסודי, שבו היא מסבירה כי לרצף השש שנתי בחטיבות העליונות חשיבות במניעת נשירה. המבנה השש שנתי שאימצה מדינת ישראל כמדיניות מועדפת בא בין השאר למנוע הנשרת תלמידים בשלבי מעבר קריטיים על ידי יצירת רצף חינוכי שמגביר את שימור התלמידים במערכת. קיומו של מוסד חינוכי שאינו עומד ברצף זה פוגע במאמצים אלו למניעת נשירה. שמירת התלמידים בכיתה ז' – שם ניכרת יציבות רבה יחסית באחזקת התלמידים, ברצף עד ללימודיהם בחטיבה העליונה, הוכחה כאמצעי היעיל ביותר להגברת האחזקה בהמשך לימודים ולמניעת נשירה. על פי חוות דעת זו, לא בכל הארץ עברו למודל שש שנתי, ואולם כשמדובר על רשות שלא אימצה את המודל ולוקחת אחריות על כל תלמידיה באופן גורף – ניתן להתמודד עם התופעה. הבעיה כבדה יותר כאשר מדובר ברשות שעברה למודל שש שנתי, אך קיימים בה "איים" של מוסדות שפוגעים ברצף, ובכך, מבלי שיש תשתית עירונית מחזיקה, מותירים תלמידים רבים פגיעים יותר ובעלי סיכון נשירה גבוה יותר.
- לטענת המשיב מעבר תלמידים לבית ספרה של העוררת ואישור מבנה החיטוב בישוב, ייצרו תקדים לכלל בתי הספר באזור ובתי ספר נוספים שיפתחו בתי ספר כרצונם מבלי להתייחס לשיטת החיטוב.

- המשיב טוען כי הוא אינו מושתק מלטעון לעניין מדיניות החיטוב, מאחר ובשנת הלימודים תשע"ט לא נדרש המפקח לשאלה זו. אין בכך כדי למנוע מהמשיב מלפעול כעת ליישום המדיניות, יישום שמחייב לחסום את האפשרות לחרוג ממדיניות זו. המשיב לא "ויתר" על טענותיו בעניין זה, גם אם הוענק לעוררת רישיון בשנת הלימודים הקודמת, מבלי לסייג את הרישיון של העוררת.
- בכל הנוגע לשיטת החיטוב בכפר קרע, המשיב מציין כי משנת הלימודים תש"פ יחל שינוי דרסטי במבנה החינוכי בישוב, אשר כל פגיעה בו תסכל את מאמצי המשיב להתאים את המבנה החינוכי בישוב למבנה החינוכי בשאר המדינה - מבנה שכאמור נועד למנוע פגיעה בתלמידים ונשירה גלויה וסמויה בעת סיום חטיבת הביניים.
- לעניין ההודעה של העוררת מיום 20.8.2019, באשר להחלטה של המועצה המקומית כפר קרע לקיים את החיטוב במבנה של א' עד ו', ז' ו-ח', וט' עד י"ב, הגיב המשיב כי "אין למשיב כי אם להבהיר כי ההחלטה על מדיניות החיטוב מצויה בידי המשיב, ולא בידי המועצה המקומית". בנוסף, המשיב אינו יודע באיזו ישיבה עוסקת הודעת העוררת, והאם החלטה כזו אכן התקבלה. משכך, לדברי המשיב, אין בהודעת העוררת כדי לשנות מעמדתו של המשיב או כדי לפגוע בטענותיו.

לאור האמור טוען המשיב כי בקשת העוררת לפתוח כיתה ז' בבית הספר נדחתה כדין, ולא נפל פגם בהחלטתו, ובוודאי לא פגם כזה שיצדיק התערבות בהחלטת המנכ"ל.

דיון והכרעה:

השאלה שבפנינו היא מה מידת ההשפעה של יישום מדיניות החיטוב של המשיב בישוב כפר קרע, כפי שהוצגה בפנינו, על הבקשה של העוררת לחדש את רישיונה, ומה הן ההוראות שנדרשות מן המשיב בנסיבות אלו, מבחינת התחילה, התחולה והוראות המעבר בכל הקשור ליישום מדיניות זו על מוסד חינוכי קיים שמבקש לחדש את רישיונו.

חידוש רישיון ועקרון ההסתמכות

בהתאם להלכה הפסוקה, אי חידוש רישיון דורש ראיות חדשות ומשמעותיות שיצדיקו את הפגיעה באינטרס ההסתמכות והציפייה של מבקש הרישיון. אין דין בקשה לחידוש רישיון כדין בקשה לרישיון חדש. המשמעות של כלל זה היא שמצופה מן הרשות לשקול באופן אחר, חיובי, בקשה לחידוש רישיון שכבר ניתן בעבר, וזאת בשל אינטרס ההסתמכות והציפייה של המבקש.

ראו בעניין זה דברי כב' השופט בדימוס זמיר, הסמכות המינהלית כרך א 254 (מהדורה שנייה), 2010 :

"אי חידוש רישיון שניתן לתקופה קצובה דומה במידה מסוימת לביטול רישיון. בעל הרישיון השקיע משאבים על יסוד הרישיון, לעתים במשך תקופה ממושכת, ויש לו ציפייה לגיטימית שהרישיון יעמוד בתוקפו ואף יחודש ... במצב רגיל די בכך כדי לחייב את הרשות לחדש את הרישיון."

בעל רישיון זכאי לצפות לכך שרישיונו יחודש, אלא אם קיים טעם מיוחד שלא לחדשו (ראו למשל: בג"צ 56/24 רוטשטיין נ' המועצה המקומית הרצליה, פ"ד י', 1956, בג"ץ 78/171 אשכר בע"מ נ' שר העבודה והרווחה החברתית, פ"ד לו (3) 141, 148).

מכאן, החובה של המשיב לבחון את שינוי המדיניות, ואת אופן יישומו בעניין העוררת, בשים לב לכך שהעוררת, כמו גם התלמידים שמתעתדים ללמוד אצלה בשנת הלימודים תש"פ והוריהם, הסתמכו על מצב דברים שבו במועדים הרלוונטיים לחידוש הרישיון ולרישום לשנת הלימודים שנמצאת כעת בפתח, היה בידי העוררת רישיון בתוקף גם ביחס לשכבת הלימודים בכיתות ז'.

מדיניות החיטוב – כללי

אין חולק כי ועדת הערר ובתי המשפט הכירו במדיניות החיטוב כעילה אשר משפיעה על ההחלטה למתן רישיון לפי חוק הפיקוח – ובפרט על החלטה שלא לאשר בבית ספר מבנה לימודים שאינו תואם את מבנה החיטוב ביישובים שמהם באים התלמידים שמיועדים ללמוד בבית הספר.

עילה זו נדונה על ידי ועדת הערר בערר בעניין נגב טוב, שם נקבע כי מבנה הלימודים בבית הספר של העוררת, כתיכון ארבע שנתי, בסביבה שבה הלימודים מתקיימים במתכונת תלת-שנתית או שש-שנתית, הוא עילה שלא להעניק לעוררת רישיון לפעול במתכונת חריגה זו.

המשיב הפנה לחוות דעתה של גב' דסי בארי, מנהלת אגף א' על-יסודי במשרד החינוך, מיום 30.7.17, שנושאה "בקשה לפתיחת כיתה ט' בבית הספר העל-יסודי בבית ברל" שצורפה לערר בעניין נגב טוב.

למען שלמות התמונה, נפרט את עיקרי חוות הדעת האמורה, שחלק ממנה צוטט בתגובת המשיב לערר כאן.

חוות דעת זו נחלקת לשני חלקים, וחלקה הראשון רלוונטי לענייננו. חלק זה עוסק בבקשה של נגב טוב לפתוח כיתה ט' בבית ספר על יסודי בניגוד למבנה החינוכי האזורי.

לעניין זה מביאה גב' בארי מספר נימוקים פדגוגיים:

(1) מניעת נשירה – נתונים רב-שנתיים של משרד החינוך מצביעים על סיכון מוגבר לנשירה בסיום כיתות ט' ו-י'. רצף חינוכי בכיתות ז' עד ט', כחטיבה אחת וכמקשה אחת, מסייע למנוע נשירה זו, בשל היציבות של מבנה הלימודים והאחידות של המעבר בסוף כיתה ט', ובשל המאמץ היישובי המרוכז לסייע במעבר זה. ביישובים שבהם נפגע המבנה המערכת-היישובי ונוצרים מודלים מרובים, התלמידים המועדים לנשירה מוגנים פחות, הן בגלל שהמערכת אינה מרוכזת מאמץ בנקודת מעבר ידועה ואחידה, והן בגלל שכוח המעבר הקבוצתי נפגם.

(2) פגיעה גם בתלמיד חזק – הפגיעה שנובעת מהיעדר מבנה אחיד חלה גם ביחס לתלמיד החזק. כך למשל, אם תלמיד שעבר בסיום כיתה ח' לבית ספר תיכון ארבע-שנתי ביישוב שבו המבנה הוא תיכון תלת-שנתי, לא יצליח להשתלב בבית הספר התיכון, הרי שלא יוכל ליהנות מתהליך המעבר התקין היישובי, והוא עלול לצאת "קרח מכאן ומכאן" – בתיכון הארבע-שנתי לא יוכל או לא ירצה להמשיך, ואילו לתיכון התלת-שנתי כבר יתקשה להתקבל, שכן יאבד את "כרטיס הכניסה" האוטומטי שבמעבר מחטיבת הביניים לתיכון התלת-שנתי, שהוא חלק מובנה בתכנית החיטוב.

הפגיעה בכלל התלמידים, לרבות בתלמיד החזק, נובעת גם מכך שהתמיכה של כל המערכות במעבר מרוכזת למועד אחד, ואילו מי שעובר שלא במועד זה, גם אם אינו נושר מן המערכת, הרי שהמעבר קשה יותר עבורו, בשל היעדר התמיכה המרוכזת האמורה, ובשל כך שהמעבר נעשה שלא במסגרת הקבוצתית.

- (3) פגיעה בתלמיד שנותר מאחור – בנוסף, במצב דברים של מעבר בסוף כיתה ח', ניזוק גם התלמיד שנותר מאחור (בכיתה ט' במסגרת תלת-שנתית), ובפרט: אותו תלמיד שניסה להתקבל לבית הספר התיכון הארבע-שנתי, ולא הצליח להתקבל. גם אם נניח כי התלמידים החזקים ישרדו את המעבר, הרי הישרדות החזקים, שיעברו בסיום כיתה ח' לבית הספר הארבע-שנתי, תעצים את הפגיעה במי שנותר מאחור, שלא רק שנותר כחלק מקבוצה חלשה יותר, אלא נפגע גם הדימוי העצמי שלו, פגיעה שאפשר שתביא לנשירה ואפשר שתביא לירידה בתפקוד שלו.
- (4) צמצום פערים ומניעת סלקטיביות – לחטיבת הביניים ערך בקידום אינטגרציה ושוויון. קיצור השהות בחטיבת הביניים גורעת מהיכולת לקדם ערכים אלו.

בסדרה של החלטות הכירה ועדת הערר בצורך לשמור על אחדות מבנה הלימודים האזורי, על מנת לאפשר למשרד החינוך, למוסדות החינוך, ולכל הגורמים בשלטון המקומי ובשירותים הנלווים להם, למקד כוחות בטיפול במעברים של תלמידים מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ומחטיבת הביניים לבית הספר התיכון. מיקוד כוחות זה מאפשר טיפול ראוי בתלמידים, כדי שהמעבר ישמש הזדמנות לצמיחה ולא יוביל, חלילה, לנשירה ממערכת החינוך.

בהחלטתנו בערר בעניין נגב טוב קבענו כי חובתו של משרד החינוך להבטיח את שלומם וטובתם של התלמידים כוללת, בוודאי, את החובה למנוע פגיעה שנובעת מסטייה במבנה מוסדות החינוך. פגיעה זו, המפורטת בחוות הדעת של גב' בארי שתוארה בהרחבה לעיל ושאותה קיבלנו, עומדת בבסיס מדיניות משרד החינוך שאין לאפשר למוסדות חינוך לפתוח בתי ספר תיכוניים ארבע-שנתיים באזורים שבהם קיים חיטוב, ובעניין נגב טוב היא הובילה למסקנה שאין לאפשר לעוררת שם לפתוח כיתה ט' בבית הספר שבניהולה.

בעניין נגב טוב קבענו כי החלטת המשיב באותו עניין עמדה באיזון הנדרש שבין הצורך לשקול את מכלול ההיבטים של מדיניות החיטוב, לבין החובה לבסס החלטה פרטנית בעניין הבקשה לרישיון על בסיס שיקולים שרלוונטיים לעניין הפרטני והמצויים בגדר סמכותו של המשיב. הוועדה ציינה כי זהו איזון מורכב, אך זהו האיזון שנדרש מהמשיב במסגרת חובתו להפעיל את שיקול הדעת לפי חוק הפיקוח.

עוד ציינו בערר בעניין נגב טוב, כי זכות ההורים עמדה, כדבר מובן מאליו, גם בפני ועדת הערר, אולם ברי כי זכות זו אינה מוחלטת (עמ"נ 16-03-16920 כרם לחינוך ותרבות בע"מ). בוודאי שזכות זו נסוגה בפני החובה של משרד החינוך למנוע פגיעה בתלמידים, מבחינה פדגוגית. לעניין זה מצאנו כי המשיב נסמך על מדיניות קוהרנטית, כפי שהוצגה בפנינו, כאמור.

נשוב ונדגיש כי אנו רואים במדיניות החיטוב של המשיב, המבוססת על הצורך ללוות את התלמידים ביישובים שפועלים במסגרת החיטוב במעברים בין השלבים השונים במהלך לימודיו של התלמיד ועל החשיבות שבמעבר כקבוצה בין שלבים אלו, כמדיניות המבוססת על חוות דעת של גורמי מקצוע, אשר נועדה לתכלית ראויה.

לאחר שקבענו כי מדיניות החיטוב היא שיקול רלוונטי שרשאי המשיב לשקול, נבחן את מדיניות החיטוב בישוב כפר קרע, ואת יישום המדיניות על עניינה של העוררת. בפרט, נבחן את המשמעות של מצב שבו מדובר בחידוש רישיון קיים, בשים לב למועד שבו הודיע המשיב על השינוי; להחלת השינוי באופן מיידי; ולהשלכות של האמור על התלמידים, על הוריהם ועל העוררת.

מדיניות החיטוב בכפר קרע

בתגובת המשיב לערר, ציין המשיב ביחס למבנה החינוכי ביישוב כפר קרע כך:

1. מסיבות שונות פעלו בשנים האחרונות ביישוב קרע גם (ואולי בעיקר) חטיבות ביניים שכללו כיתות ז' ו-ח' בלבד, ובתי ספר תיכוניים שהחלו מכתה ט'.
2. יחד עם זאת, כחלק ממהלך נרחב לארגון ולסידור מחדש של כלל המבנה החינוכי ביישוב, פועל המשיב על מנת שכבר בשנת הלימודים הקרובה – תש"פ - תהיה שיטת החיטוב בכפר קרע כשיטת החיטוב ברוב המועצות המקומיות בישראל, ובה מתקיימות חטיבה תחתונה הכוללת את הכיתות ז' עד ט' וחטיבה עליונה הכוללת את כיתות י' עד י"ב.
3. בשנת הלימודים תש"פ, החטיבות ביישוב ייפתחו בצורה של חטיבות צומחות (אשר יכללו אך חלק מכיתות החטיבה) וזאת על מנת שבתוך שנתיים יצמחו החטיבות למבנה חינוכי שתואם את המבנה בשאר המדינה.
4. מאמצי המשיב לתקן את שיטת החיטוב נתקלים בהתנגדויות רבות של גורמים בכפר קרע, ויחד עם זאת המשיב נחוש למנוע את הפגיעה בתלמידים הנגרמת בשל שיטת החיטוב הבעייתית ביישוב.

בדיון שהתקיים בערר ביום 29.7.2019 העיד המפקח מר זכריה חמדן (להלן – "המפקח") אודות מדיניות החיטוב האמורה ביישוב כפר קרע.

באשר למהלך הנרחב לארגון ולסדר את המבנה החינוכי ביישוב, העיד המפקח ביחס לשתי חטיבות הביניים הרשמיות ביישוב, כי בשנת הלימודים תש"פ צפויות להיפתח כיתות ז' ו-ט' בלבד בבית הספר אל אסלאם, וכי בשנת הלימודים תש"פ א' יכלול בית ספר זה תלמידים בכיתות ז', ח', ו-ט'. בחטיבת הביניים אבן סינא צפויים ללמוד בשנת הלימודים תש"פ תלמידים בכיתות ז' ו-ח' בלבד, ובשנת הלימודים תש"פ א' צפוי לכלול בית ספר זה תלמידים בכיתות ז', ח' ו-ט'.

המפקח נשאל האם ישנה החלטה כתובה אודות מדיניות המשיב האמורה, והוא השיב כי התקיים דיון אצל מנהל המחוז בנושא וכי קיים פרוטוקול מדיון זה. המשיב לא צירף לתגובתו את פרוטוקול הדיון, והמפקח השיב כי הפרוטוקול לא מצוי ברשותו.

לשאלה מתי התקיים דיון זה, שבו נקבעה מדיניות המשיב הוא השיב כך:

"עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

תגיד לי – חודש יוני? מאי?

זכריה חמדן:

אני לא יכול לענות כי לא הייתי המפקח שם. לא יכול להגיד.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

לפני חודשיים, שלושה?

זכריה חמדן:

יכול להיות במהלך ההיערכות, זה חודש מאי, יוני, יולי, אז בתקופת

ההיערכות הזאת, כן. "

לשאלת ב"כ העוררת האם מבנה בית הספר של העוררת, שבו לומדים מכיתה א' ועד כיתה ח' דווקא צפוי להקטין את הנשירה, בהתאם לחוות דעת המשיב, המבקש לצמצם את המעברים בין בתי הספר, התקשה המפקח להשיב,

ולמעשה לא עלה בידו ליישב בין חוות הדעת שהוגשה על ידי המשיב באשר למדיניות החיטוב (חוות הדעת של גב' דסי בארי בעניינה פירטנו לעיל) שמטרתה מניעת נשירה, ובין ההחלטה שאין לאשר את מבנה בית הספר של העוררת ביחס לחטיבות הביניים הרשמיות ביישוב:

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

האם נכון, האם נכון כי המבנה של העוררת, שזה מ- א' עד ח', למעשה, חוסך מעבר לתלמידים בין ו' לבין ז', נכון? ואז הסיכון לנשירה שאתם מדברים עליו, הוא קטן ולא גדל.

זכריה חמדן:

התשובה – לא. כי זה לא חוסך מעבר. יש מדיניות במשרד החינוך. ביישוב כפר קרע, גם אצלנו באזור. בתי ספר מ- א' עד ח', א' – ו' – שש שנתי, חיטוב – ז' – ט', זאת המדיניות של המשרד, כך פועלים.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

לא לא, זה לא השאלה. אני יודע מה אדוני, אבל כתוב כאן, אתם מצרפים חוות דעת של גב' דסי שאני גם כן צירפתי אותה לערר שלי.

זכריה חמדן:

כן.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

והיא כותבת שם שיש, ככל שיש מעברים, יש סיכון לנשירה. כי מעבר זה סיכון לנשירה. אנחנו חוסכים מעבר. האם זה לא מקטין את הסיכון לנשירה?

זכריה חמדן:

תשמע,

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

תגיד, אתה מפקח, אתה לא,

זכריה חמדן:

זה לא,

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

תגיד את הדבר המקצועי.

זכריה חמדן:

אני אגיד לך, זה לא יקטין נשירה.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

מדוע?

היו"ר עו"ד יואל בריס:

למה?

זכריה חמדן:

אני אגיד לך מדוע, ואני אגיד לך מדוע. כי התלמידים היום במדינה אצלנו, כמו שיש אקדמיה, אוניברסיטה, תואר BA, ידוע הגבולות של המוסד הזה, גם כך ידוע התיכון. התיכון ידוע אצלנו, התיכונים, מ- ט' עד י"ב, וחטיבת ביניים ויסודי מ- א' עד ו'.

עכשיו, בתי הספר אצלנו מ- א' עד ו', יהיה בית ספר מ- א' עד ח' ובית ספר מ- א' עד ו', זה לא בנוי למערכת. בתי הספר בכפר קרע, כולם א' עד ו'...".

באשר לשאלה מהי התקופה שבה למדו בחטיבת הביניים הרשמית בישוב תלמידים בכיתות ז' ו-ח' בלבד השיב המפקח:

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
טוב. תגיד לי עכשיו, בבקשה, אתה, כמה זמן היו שם כיתות ז' ו-ח', בבית ספר אבן סינה?
זכריה חמדן:
שנתיים...".

באשר לפרק זמן ההתארגנות הנדרש להשלמת חטיבות הביניים הרשמיות באופן שהן עצמן יעמדו במדיניות החיטוב, וילמדו בהם תלמידים בכיתות ז' עד ט', המפקח השיב כי נדרש זמן הערכות של שנתיים:

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
אוקיי, טוב, בסדר.
עכשיו אתה מדבר על זה שאחרי שנה או שנתיים בפועל, כפי שאתם מצהירים בעבודה שלכם, יושלמו החטיבות אצלכם,
זכריה חמדן:

כן.
עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
למה לא מייד?
זכריה חמדן:

קודם כל, התלמידים שלומדים באבן סינה, תלמידים שעולים לכיתה ט', יש שם תשע כיתות ט' שם. בית הספר לא יכול לאכלס את כל הכיתות ולכן עולים לכיתה ט' בסלאם. בסלאם מתחיל להצמיח, כי המבנה יכול לקלוט עד ארבע כיתות שם, ארבע, ארבע, 12, אז ט' יכלו ואז יחזרו ז', ח', ט', ארבע, ארבע, ארבע, ובבן סינה, הקיבולת של בית הספר זה עד 19 כיתות, כיום, מבחינת המבנה הפיסי שלו, ויחזור. זה, כן.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
כאילו אתם לקחתם לעצמכם מה שנקרא זמן התארגנות של שנתיים. נכון?

זכריה חמדן:
לא התארגנות. עכשיו לקחנו התארגנות לשנה הבאה, כן.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
כן, אבל תשלימו את שתי החטיבות,
זכריה חמדן:
שנה אחת.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
באופן מושלם, מ-ז' עד ט', תוך שנתיים.
זכריה חמדן:
למה? שנה אחת. בשנה הבאה יהיו לנו ז', ח',

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:
נכון.

זכריה חמדן:
ויעלו,

[מדברים יחד]

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

אתה קראת את ההודעה שאתם הגשתם? תן לי להשלים. בהודעה
שלכם אתם כותבים שאתם תוך שנתיים תשלימו את החטיבות באבן
סינה,

זכריה חמדן:

נכון, נכון.

עו"ד ד"ר דורג'אם סייף:

נכון?

זכריה חמדן:

מה שאמרתי – נכון, מה שאתה אומר – גם נכון...".

בנוסף לאמור, המפקח לא ידע להשיב מדוע בדו"ח הפדגוגי שנערך לקראת שנת הלימודים תשע"ט לא נזכרה
הערה כלשהי הנוגעת למבנה החיטוב בישוב.

לקראת סיום הדיון טענה ב"כ המשיב כי אין מדובר במדיניות חדשה של המשיב כי אם חזרה למדיניות קודמת:

"...אם אפשר רק לחדד כאן נקודה מסוימת. להוסיף על מה שברק אמר.
זה לא שמשרד החינוך שינה את מדיניות החיטוב בכפר קרע. מדיניות
החיטוב בכפר קרע היא היתה מדיניות מסוימת ומה שהמפקח כאן אמר
והסביר. העובדה שבמשך, אני חושבת שנתיים, היתה בעיה בכפר קרע,
היתה לנו בעיה בחטיבות הביניים, שהיא היתה בעיה שגם נבעה
מנסיבות פרטניות של חטיבות הביניים ואני הבנתי שגם מעניינים
שקשורים להנהלה ועניינים כאלו, לכן היתה באמת בעיה בתקופה
הזאת. כך שעכשיו אנחנו בעצם לא משנים משהו ומגיעים למציאות
שלא היתה מעולם, אנחנו פשוט חוזרים למדיניות החיטוב שהיא היתה
בכפר קרע ושהיא קיימת בכל היישובים בסביבה, בבקעה אל גרבייה,
באום אל פחם וכו', ואני רק רוצה גם לחדד בנקודה, את הנקודה הזאת,
שבית ספר שהוא גם קולט ילדים מיישובים אחרים, שביישובים שלהם
גם מתקיימת שיטת חיטוב מסוימת, גם, זה גם נקודה שצריך לקחת אותה
בחשבון. אבל שאין כאן, שוב, מדיניות חדשה, אלא חזרה למה שהיה
ומה שאמור להיות ומה שקורה ברוב היישובים, חוץ מבאמת מקרים
חריגים שאנחנו מכירים בחיפה, בנצרת, הכנסייתיים, שהוועדה ודאי
מכירה את המקרים הללו".

במהלך הדיון בערר הגיש ב"כ העוררת פרוטוקול ישיבה מיום 3.1.2016 שהתקיימה במשרד החינוך, לשכת מנהל
מחוז חיפה, בהשתתפות, בין היתר, גב' רחל מתוקי, מנהלת המחוז, וכן עו"ד חסן עתאמנה, ראש המועצה
המקומית כפר קרע (סומן ער/ 1). מסיכום דיון זה משתמע כי יש כוונה החל משנת תשע"ח שבית הספר אלסלאם
יפעל בשתי חטיבות עליונות – לכיתות ט' ו-י', ולכיתות י"א ו-י"ב. לסיכום דיון זה אין השפעה מכרעת, שכן אין
בו כדי למנוע מהמשיב לשנות מהמדיניות ולבקש להתאים את המבנה החינוכי בכפר קרע לזה שבכלל הארץ. אך
יש בו אינדיקציה לכך שבהחלטה כעת שלא לאשר מבנה חינוכי שחורג מהמקובל מדובר בשינוי מדיניות ביחס
למבנה החינוכי שהוחלט עליו בעבר בכפר קרע, או לכל הפחות בשינוי באופן יישום המדיניות בפועל.

אם כך, מתגובת המשיב ומעדות המפקח בדיון שהתקיים ביום 29.7.2019, מצטיירת התמונה הבאה:

1. המשיב החליט על מהלך נרחב לארגון ולסידור מחדש של כלל המבנה החינוכי בישוב, והוא פועל על
מנת שכבר בשנת הלימודים הקרובה – תש"פ, תהיה שיטת החיטוב בכפר קרע כשיטת החיטוב ברוב

- המועצות המקומיות בישראל, ובה מתקיימות חטיבה תחתונה הכוללת את הכיתות ז' עד ט' וחטיבה עליונה הכוללת את כיתות י' עד י"ב.
2. בשנים האחרונות קיימות בישוב חטיבות ביניים שכללו כיתות ז' ו-ח' בלבד. גם בשנת הלימודים הבאה לא יושלם עדיין מבנה החיטוב שבו מעוניין המשיב בחטיבות הביניים הרשמיות, ועומד לרשותן פרק זמן של שנה עד שנתיים ל"התארגנות" עד להשגת מבנה זה.
 3. לא ברור מתי התקבלה ההחלטה לעמוד על מבנה החיטוב הרצוי בשנת הלימודים תש"פ, ולפי עדות המפקח ככל הנראה התקבלה החלטה כאמור בישיבה שהתקיימה במהלך החודשים מאי עד יוני 2019. לא הוצג בפני הוועדה פרוטוקול מסודר המעגן החלטה זו.
 4. בדו"ח הפדגוגי לקראת שנת הלימודים תשע"ט לא נזכר כל קושי באשר למבנה בית הספר של העוררת, ולעמידתו במדיניות החיטוב. הערה כאמור נזכרה לראשונה בדו"ח הפדגוגי מחודש נובמבר 2018, לקראת שנת הלימודים תש"פ, אולם מאחר והמנכ"ל לא קיבל החלטה בעניינה של העוררת בסמוך לאחר מכן, לא עמדה בפני העוררת כל אפשרות לטעון בעניין זה, או להתאים את עצמה למדיניות זו.
 5. בהתאם להחלטת המשיב לעמוד על מדיניות החיטוב בשנת הלימודים תש"פ, ביום 3.6.2019 זומנה העוררת לשימוע, בין היתר ביחס להתאמת מבנה בית הספר למדיניות החיטוב. לפניה זו לשימוע ענה ב"כ העוררת במכתב מיום 16.6.2019 שבו ראו הצדדים מיצוי זכות השימוע.
 6. החטיבות הרשמיות הקיימות בישוב ישלימו את התארגנותן לקראת מבנה חינוכי התואם את מדיניות החיטוב בתוך שנה עד שנתיים (ולא בשנת הלימודים תש"פ עצמה).
 7. המשיב סומך את עמדתו על חוות דעתה של גב' דסי בארי ביחס למדיניות החיטוב, אולם המפקח לא נתן מענה לשאלה מדוע בית הספר של העוררת, במבנה של כיתות א' עד ח' עלול להגביר את הנשירה, שכן במבנה זה אין מעבר מכיתה ו' לכיתה ז', ולכל היותר קיים מעבר אחד בסיום כיתה ח'. מכל מקום, לא ניתנה לעוררת הזדמנות לבקש להתאים את עצמה למדיניות חיטוב, למשל, באופן שהיא תפנה בבקשה לקבל רישיון לכיתה ט'.

ב"כ המשיב אמנם טענה כי המדיניות המתייחסת לשנת הלימודים תש"פ אינה חדשה, אלא, לדבריה, "חזרה למדיניות קיימת", אולם לא יכולה להיות מחלוקת כי ביחס לעוררת, ולמצב בפועל של חטיבות הביניים הרשמיות הפועלות בישוב, מדובר בשינוי המדיניות שנוהגת בפועל בישוב, והתאמתה למדיניות הנהוגה בכלל הארץ.

עניינה של העוררת

לאחר שעמדנו על השיקול של מדיניות החיטוב הכללית של המשיב וטעמיה, וכן על מדיניותו ביחס לחיטוב בישוב כפר קרע, כפי שעלתה בדיון בפנינו, הרי שבבואנו להכריע בערר זה, עלינו לבחון את אופן יישומה, באופן פרטני, ביחס לעוררת.

כאמור, שאלת התאמת מבנה בית הספר של העוררת והתאמתו למדיניות החיטוב של המשיב בישוב לא נזכרה כלל בחוות הדעת הפדגוגית בעניינה של העוררת עבור שנת הלימודים תשע"ט, והיא קיבלה רישיון להפעיל את בית ספר שבו ילמדו תלמידים גם בכיתות ז' ו-ח'.

התאמת מבנה הלימודים בבית הספר למדיניות החיטוב עלתה לראשונה במסגרת חוות הדעת הפדגוגית מיום 11.12.2018 שנערכה בעניינה של העוררת. יחד עם זאת, המנכ"ל לא קיבל החלטה בעניינה של העוררת, ודו"ח זה נשאר למעשה בגדר המלצה בלבד עד לשלב שבו הוחלט ביום 3.6.2019 לזמן את העוררת לשימוע.

המועד שבו זומנה העוררת לשימוע, והמועד שבו ניתנה החלטה בעניינה, מאוחרים מאוד – ולמעשה מאוחרים מידי: מאוחרים למול ההיערכות של העוררת לפתיחת שנת הלימודים, מאוחרים למול ההיערכות של התלמידים לבחור את מוסד הלימוד שלהם ולהתארגן לקראת לימודים בו, ומאוחרים למול היערכותם של הורי התלמידים לשינוי המצב בפועל בקשר עם בית הספר אליו רשמו את ילדיהם.

כפי שצינינו לעיל ב"כ העוררת הלין ארוכות, הן בע"ר והן במסגרת הדיון מיום 17.6.2019 על כך שהמשיב נמנע מליתן החלטה בעניינה של העוררת במשך חודשים ארוכים.

החלטת המשיב לעמוד על מבנה החיטוב בכפר קרע היא מדיניות ראויה, ומבוססת, אלא שבנסיבותיה של העוררת, ובפרט, העובדה שהיה בידה רישיון להפעיל את כיתות ז' ו-ח' בשנת הלימודים הקודמת, הרי שהחלטה של המשיב ליישם את מדיניותו הכללית ביחס לפעילותה של העוררת, היתה צריכה להתקבל והיה צריך להודיע עליה מבעוד מועד. הודעה מבעוד מועד היתה מאפשרת לתלמידים, להוריהם, וגם לעוררת – להתארגן לקראת שינוי זה כנדרש. יוער כי לחטיבות הביניים הרשמיות נמצאו פתרונות שמאפשרים הן למוסדות והן לתלמידים והן להורים התארגנות שכזו במהלך שנות הלימודים הקרובות, ועד להשגת היעד של מבנה החיטוב בו מעוניין המשיב.

העוררת רשאית הייתה להסתמך על הרישיון שניתן לה עבור שנת הלימודים תשע"ט, וההורים והתלמידים רשאים היו להסתמך על הרישיון שהיה בידי העוררת ולהירשם לשנת הלימודים תש"פ בכיתה ז' בבית הספר של העוררת.

מעדותו של המפקח בפנינו עולה כי גם בבתי הספר הרשמיים נדרש "זמן התארגנות" להתאמה למדיניות החיטוב של המשיב, וכי גם באחד מבתי הספר הרשמיים צפויים ללמוד תלמידים בשנת הלימודים תש"פ בכיתות ז' ו-ח' בלבד. אלא שלטענת המפקח תלמידים אלו צפויים להישאר באותו בית ספר גם בכיתה ט'.

בשל ההחלטה המאוחרת, לעוררת לא ניתנה הזדמנות לבקש רישיון גם להפעיל את כיתה ט' בשנת הלימודים תש"פ, או לשקול לקיים מבנה בית ספרי אחר שיעמוד בהחלטת המשיב. למעשה לא ניתן לעוררת זמן התארגנות כלשהו להתאים את עצמה ליישום המחודש של מדיניות החיטוב של המשיב. לעניין זה, נזכיר כי העוררת אכן שקלה להקים מוסד חינוך לכיתות ז' עד ט' – אלא שגם אפשרות זו לא עלתה בידה, כעולה מכתב הערר בע"ר 16/2019, ע"ר שכאמור בסופו של יום לא התברר בפנינו.

הצדק עם המשיב, כי מדיניות החיטוב ביישוב היא מדיניות ראויה, ובוודאי שאין בדעת הוועדה להתערב במדיניות זו או ביישומה. הצדק עם המשיב שרישיון שניתן לא יכול למנוע את שינוי מדיניות החיטוב. אלא שהגענו למסקנה כי אופן הפעלתה של מדיניות זו ביחס לעוררת יצר מצב לא-סביר בשל צירוף שני היבטים באופן היישום של שינוי זה ביחס לעוררת: ההודעה המאוד מאוחרת על שינוי המדיניות והיעדר הוראות תחילה, תחולה או הוראות מעבר בקשר עם יישומה אצלה.

בשים לב להלכה הפסוקה בעניין ההסתמכות של בעל רישיון בשלב של חידוש רישיון, מצאנו כי החלטת המשיב אינה סבירה ואינה מידתית בכל הקשור ליישומה על העוררת: בשים לב לכך שהחלטה ממשית בעניינה של העוררת נודע לה רק ביום 3.6.2019, סמוך לסיום שנת הלימודים תשע"ט ובעת שהעוררת כבר נערכה בוודאי לשנת הלימודים תש"פ; לאחר שנרשמו כ-95 תלמידים חדשים לכיתה ז'; מבלי שהמשיב התחשב בהסתמכות הברורה של התלמידים, של ההורים ושל העוררת על הרישיון הקיים להפעיל את שכבת כיתות ז'; מבלי שניתנה לכל אלה הזדמנות להיערך מבעוד מועד לשינוי המדיניות; ומבלי שנקבעו הוראות שיאפשרו להתאים את פעילות העוררת למדיניות החדשה באופן הדרגתי. הצטברות כל אלה היא שמכריעה את הכף.

לעניין זה אנו נסמכים על הפסיקה הענפה שעניינה הוראת מעבר ביחס לשינוי מדיניות: גם אם מדיניות המשיב כשלעצמה היא נכונה וצודקת, הרי ההחלטה להחיל מדיניות זו באופן מיידי, וללא הוראת מעבר כלשהי, לא בדמות הוראת מעבר ולא בדמות הוראת תחילה או תחולה, שעה שהעוררת מחזיקה בידה רישיון, בשלב כה מאוחר, בשלהי חודש יוני 2019, כאשר הבקשה לחידוש הרישיון הוגשה בחודש ינואר 2019 – היא בלתי סבירה ובלתי מידתית בנסיבות מקרה זה. בנסיבות מקרה זה רצונו של המשיב ליישם את המדיניות כבר בשנת הלימודים תש"פ אינה מצדיקה פגיעה בהסתמכות של התלמידים, של הוריהם, ושל העוררת, עד כדי החלטה שלא לחדש את הרישיון של העוררת.

כל רשות מינהלית הקובעת שינוי מדיניות, צריכה לתת דעתה לשאלה אם ראוי להחיל את ההחלטה באופן מיידי או לקבוע לה תקופת מעבר בדמות הוראת מעבר או בדמות הוראת תחילה או תחולה. עיקרון זה נגזר מדרישת הסבירות או מדרישת המידתיות (ראו: בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר [21 עמ'], נב(2) (193)(1998)).

קביעת הוראת מעבר נועדה להגן על אינטרס הסתמכות לגיטימי של הפרט על המדיניות הקודמת, וקביעתה היא אף חובה המוטלת על הרשות בנסיבות מסוימות כדי לעמוד בדרישות הסבירות, ההגיוניות והמידתיות של הפעלת הסמכות המינהלית. על הרשות מוטל לאזן בין האינטרס הציבורי ובין שיקולים אחרים כדי להתוות את הוראות המעבר – על היקפן, תחולתן ומאפייני ההסדרים הקבועים בהן (ראו: בג"ץ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל ו-4 אח' פורסם בנבו, 26.08.2012).

אינטרס ההסתמכות אינו נהנה מהגנה מוחלטת, וייתכנו גם נסיבות שבהן אין הכרח לקבוע הוראות מעבר כלשהן. אלא שבענייננו, במכלול נסיבות העניין שפורטו לעיל, היה על המשיב לתת את דעתו ולהודיע על השינוי מבעוד מועד. משלא עשה כן, היה עליו לאפשר לעוררת להתארגן לקראת שינוי מדיניות החיטוב בישוב בדרך של קביעת הוראות מעבר. הצירוף של הודעה מאוחרת עם תחולה מיידייה היא בלתי סבירה.

בנסיבות מקרה זה, המשיב לא הצביע על הצדקה לתחולה מיידייה ומלאה של החלטתו ליישום מדיניות החיטוב בכפר קרע על העוררת בהתראה כה קצרה. תחולה מיידייה של החלטה בהתראה קצרה פוגעת בתלמידים שנרשמו לבית הספר ובעוררת מעבר לנדרש, ובנסיבות העניין, היה הכרח לאפשר לעוררת הזדמנות להכין את עצמה לשינוי הנובע מן ההחלטה.

מתגובת המשיב עולה כי הוא כלל לא שקל האם יש מקום לקבוע תחולה הדרגתית או הוראת המעבר בנוגע ליישום מדיניות החיטוב בישוב על העוררת, בעוד ביחס לחטיבות הביניים הרשמיות נקבעה תקופת מעבר דה-פקטו, ליישום המדיניות הכללית. מכאן מסקנתנו כי באיזון בין הצורך החשוב בהחלת מדיניות החיטוב בישוב באופן מיידי, ובין הפגיעה בתלמידים הצפויים להתחיל ללמוד בבית הספר ובהוריהם, כמו גם בעוררת, היה על המשיב לתת התראה זמן מספיק מראש או לכל הפחות לקבוע הוראות שייתנו בידי העוררת פרק זמן שיאפשר לה להיערך לקראת שינוי זה ולהתאים את עצמה באופן הדרגתי לשינוי.

משהגענו למסקנה זו, אין אנו נדרשים לשאלת יישום האמור בחוות דעתה של גב' דסי בארי ביחס למדיניות החיטוב בקשר עם החלטה שלא לחדש את רישיונה של העוררת, בשים לב לטענות ב"כ העוררת בדבר שוני שבין המקרים. איננו נדרשים לשאלה זו, שאינה רלוונטית בשלב זה בשל מסקנתנו הנזכרת.

אנו מודעים לקושי שהחלטה זו עשויה ליצור, בשל כך שבניגוד לרצון המשיב, לא יהיה מעבר חד וברור למבנה חיטוב רצוי כבר בשנת הלימודים תש"פ. בשים לב למכלול השיקולים, לעובדה שמדובר בחידוש רישיון ולא ברישיון חדש, להסתמכות של התלמידים, של ההורים ושל העוררת, במועדי ההרשמה, ועד סמוך לפתיחת שנת הלימודים (בשל כך שההודעה על השימוע בעניין זה יצאה רק בתחילת חודש יוני), ובשים לב גם לכך שבמוסדות החינוך האחרים ביישוב נקבעו הוראות מעבר (שוונות במעט) – הרי שבמאזן הכולל הגענו למסקנה שיש להמתין

עם השינוי בכל הנוגע לתלמידים שיחלו בעוד ימים מספר את שנת הלימודים אצל העוררת, ולאפשר גם למי שעולים לכיתה ז' להתחיל את לימודיהם אצל העוררת כסדרם.

סוף דבר:

הערר מתקבל, בכפוף להערותינו שלהלן.

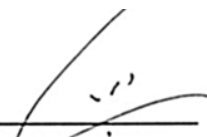
המשיב יחדש את רישיונה של העוררת עבור שנת הלימודים תש"פ גם עבור כיתה ז'.

אין באמור כדי לקבוע דבר לגבי שיקולי המשיב ביחס לחידוש רישיונה של העוררת לשכבת הלימודים של כיתה ז' עבור שנת הלימודים תשפ"א. ככל שהמשיב יבקש למנוע מהעוררת מלקיים בשנת הלימודים תשפ"א לימודים בשכבת הלימודים של כיתה ז', עליו להודיע על כך מבעוד מועד הן לעוררת, הן לתלמידים שלומדים בשנת הלימודים תש"פ בשכבת כיתה ו' והן להוריהם. מבלי לקבוע מסמרות באשר למועד המתאים למתן הודעה שכזו, ברי כי מועד זה ראוי שיהיה קודם למועד הגשת הבקשות לחידוש רישיון לשנת הלימודים תשפ"א. לעניין התלמידים שילמדו, על פי החלטתנו שלעיל, בשכבת כיתה ז' בשנת הלימודים תש"פ, מובן שהחלטה זו מקנה להם ולהוריהם ציפייה לגיטימית כי יוכלו להמשיך ולהשלים את לימודיהם בבית הספר של העוררת גם בכיתה ח'.

תאריך: כ"ח אב תשע"ט, 29 אוגוסט 2019.



ציפי גולן
חברת הוועדה



יואל בריס, עו"ד
יו"ר הוועדה



דוד הרשקוביץ, עו"ד
חבר הוועדה