

העוררת: העמותה לחינוך בשפלה (ע.ר. 580622108)
ע"י ב"כ עוה"ד קרן רוז מורג, יעל טישלר ואחרים
מרחוב יגאל ידין 35 מודיעין
טל': 08-8539020 ; פקסימיליה: 08-8539030

- נ ג ד -

המשיב: מדינת ישראל – משרד החינוך
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
מרח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל': 02-5603740 ; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

העמותה לחינוך בשפלה (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), מיום י"ז תמוז תשע"ז (11/7/2017) (להלן – "ההחלטה" או "החלטת המנכ"ל").

בהחלטתו, רחה המנכ"ל, מכח הסמכות שבסעיף 4 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט – 1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשת העוררת לקבל רישיון לפתוח בשנת הלימודים תשע"ח בית ספר יסודי חדש, בשם "טבע הדברים", ברחוב הסנונית בנס ציונה (סמל מוסד: 727024).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב, ואת המסמכים שצורפו להם, ושמענו את טענותיהם בדיונים שהתקיימו ביום י"ד באלול תשע"ז (5.9.17), ביום ו' תשרי תשע"ח (26.9.17) וביום כ"ח שבט תשע"ח (13.2.18) ולאחר שעיינו במסמכים שהוגשו בדיונים אלו ולאחריהם, וכן בהודעות ובתגובות שהוגשו לאחר דיונים אלו, וכן בהודעה המערכנת מטעם המשיב מיום 25.1.18 ובמסמכים ובכתבי הטענות שהוגשו בהמשך לכך – החלטנו לקבל את הערר באופן חלקי, קרי, להעניק לעוררת רישיון כמבוקש בתנאים, ובכפוף להוראות מפורטות כאמור בהמשך הדברים.

רקע

העוררת

העוררת היא עמותה שמטרתה קידום חינוך יסודי המבוסס על ערכי הדמוקרטיה, אשר מבקשת להקים בית ספר יסודי ייחודי-דמוקרטי, מוכר שאינו רשמי ועל-איזורי בנס ציונה, ולטובת ילדי נס ציונה וילדי היישובים הסמוכים באזור השפלה.

לדברי העוררת, הצורך בהקמת בית הספר נובע מביקוש ער מצד הורים, בנס ציונה ובערים וביישובים שבסביבתה: ראשון לציון, רחובות, באר יעקב ומושבים בסביבת נס ציונה, לבית ספר שיפעל לאור ערכי החינוך הדמוקרטי. לדברי העוררת אין בכל אזור השפלה בית ספר הפועל ברות זו, ומכאן המענה הייחודי שמציעה העוררת להורים הרבים שמבקשים לילדיהם חינוך כאמור.

בעקבות ביקוש זה פנו מנהלי העמותה והורים רבים לעיריית נס ציונה לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ח. על אף פניות רבות אלו, עיריית נס ציונה סירבה להקים בית ספר דמוקרטי במסגרת החינוך הרשמי בעיר. בשל סירוב זה, פעלה העוררת לפתוח את בית הספר לקראת שנה זו, אחרי שמאמציה לפתוח מוסדות חינוך כאלה בשנת הלימודים הקודמת לא צלחו (על כך נפרט בסמוך).

לטענת העוררת קיימת התנכלות מתמשכת כלפיה בשל ההתנגדות העקרונית של עיריית נס ציונה להקים בית ספר יסודי המבוסס על ערכי הדמוקרטיה, על אחת כמה וכמה התנגדות לכך שיקמו בית ספר כזה בבית ספר מוכר שאינו רשמי. לטענתה, גם הנהלת המחוז במשרד החינוך שותפה להתנגדות עקרונית זו, ואף היא מתנכלת לעוררת ולעומדים בראשה.

העוררת הציגה כתבות בעיתונות המקומית, שבהם עיריית נס ציונה וראש העיר הביעו התנגדות להקמת בית הספר, בין השאר בטענות כי בית הספר הוא "לא שוויוני", בשל כך שקיים בית ספר אנתרופוסופי ובשל כך שהיוזמה קמה "ללא היוועצות בעירייה ובמחלקת החינוך". עמדה דומה עולה מפרוטוקול מועצת העיריה שהוצג בפניו, שכוללת את התנגדות כי ראש העיר להקמת בית הספר בשל כך שהוא יגבה תשלומי הורים.

העוררת השקיעה מאמצים ואמצעים רבים בהיערכות להקמת בית הספר, ובכלל זה, לדבריה, השקיעה מאות אלפי שקלים בהקמתו.

לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ח נרשמו לבית הספר 80 תלמידים. לדברי העוררת ובאות כוחה זהו מספר שיא ברישום לבית ספר דמוקרטי בשנתו הראשונה.

להשלמת תיאור העוררת נביא את "חזון בית החינוך" כפי שהוגש גם במסגרת הבקשה לרישיון:

"טבע הדברים הינו בית חינוך דמוקרטי, אשר מייצר עבור תלמידיו הזדמנויות מגוונות ללמידה פעילה ומותאמת אישית, לצד תהליך המאפשר לתלמידים לפתח כלים חברתיים על בסיס היותם שותפים בקהילה דמוקרטית.

אנו רואים חינוך כתהליך מגוון ומתמשך, כאשר הלומד נמצא במרכזו. כפועל יוצא מתפיסה זו מתקיימת למידה אישית ושיטתית, הכוללת בחירות אישיות ולמידה / ניתוח תוצאותיהן.

השיטה הזו מייצרת עבור הלומד/ת תהליך חינוכי משמעותי של היכרות עצמית: כלומד/ת, כחבר/ה בקהילת בית הספר וכאזרח/ית במדינה דמוקרטית.

לצד למידה זו וכחלק ממנה, מתקיימת גם למידה חברתית ותהליך של חיברות (socialization) – איך אנחנו פועלים כחלק מקבוצה המכילה שונות ופועלת על בסיס ערכים דמוקרטיים משותפים.

שני תהליכי הלמידה הללו – האישי והחברתי – משלימים זה את זה במטרה לסייע בצמיחתם של הלומדות/ים לכדי אזרחיות/ים בעלי/ות כישורים מגוונים, הסתמכות עצמית, אחריות אישית וחברתית, אשר מרגישים/ות תחושת שייכות לחברה בישראל.

מאפיינים מרכזיים לחינוך הדמוקרטי:

1. למידה תוך כדי עשייה
2. למידה אינטגרטיבית, רב-תחומית סביב תמות משתנות (changing themes).
3. דגש חזק על יכולות פתירת בעיות וכן על חשיבה ביקורתית
4. חיברות (socialization) עבודה קבוצתית ופיתוח כישורים חברתיים
5. למידה רב-גילית

6. חינוך לאחריות חברתית ולערכים דמוקרטיים
7. התאמה אישית לכישורים וליכולות של כל לומדת ולומד
8. למידה מבוססת דיאלוג ובחירה.

בקשות העוררת לרישיונות עבור שנת הלימודים תשע"ז

לקראת שנת הלימודים הקודמת, תשע"ז, הגישה העוררת שתי בקשות לרישיון: האחת – לבית הספר "טבע הדברים" בנס ציונה, והשנייה – לבית ספר במועצה המקומית באר יעקב.

בית הספר בנס ציונה יועד אז לכ-45 תלמידים.

עיריית נס ציונה הוציאה מכתב במסגרתו היא התנגדה לבקשה למתן רישיון לבית הספר בתחומה לשנת הלימודים תשע"ז. התנגדות העירייה נבעה מכך ש"העיר מאפשרת את הפלורליזם החינוכי, אך בשנת הלימודים תשע"ז העיר אינה זקוקה למסלול שונה נוסף, זאת מכיוון שיש בעיר מסלול אנתרופוסופי צומח ומתרחב לכדי בית ספר שש שנתי", וכן בשל כך שהיוזמה להקים את בית הספר נעשתה ללא שיתוף העירייה ומשרד החינוך. בנוסף, ציינה העירייה כי המצב הפיסי של המבנה שיועד לבית הספר אינו מאפשר הקמת בית ספר במקום על פי חוות דעת מהנדס העיר.

על בסיס האמור במכתב זה חתם המפקח מר זמיר ברנשטיין (להלן – "המפקח") על חוות דעת פדגוגית שלילית. עיקרה של חוות הדעת – המלצה שלא לאשר את פתיחת בית הספר בשל התנגדות הרשות המקומית. על בסיס חוות דעת זו המליצה מנהלת המחוז שלא להעניק רישיון לבית הספר.

בהמשך לכך, יצא מכתב משותף למפקח ולמנהלת אגף חינוך בעיריית נס ציונה, שבו נומקה ההתנגדות לפתיחת בית הספר במספר התלמידים הנמוך בו ובכך שמנהלת המחוז הודיעה כי לא תאשר בית ספר ללא הסכמת הרשות, וכי בפועל הרשות מתנגדת להקמת בית ספר זה.

לאחר כל אלה, חתם המפקח על חוות דעת פדגוגית שנייה, לטענת העוררת מבלי שחזר לבקר במקום ומבלי שהיה בקשר עם נציגיה. בחוות דעת שנייה זו פירט המפקח נימוקים נוספים לסירוב לאשר את הבקשה לרישיון, ובכלל זה: קיומם של בתי ספר אחרים שנותנים מענה הולם לתלמידים, מספר התלמידים הנמוך שאינו עומד בנהלים, העדר תכנית לימודים שתואמת את דרישות משרד החינוך וחוסר פירוט באשר לצוות החינוכי במוסד.

במקביל, כתב מהנדס העיר חוות דעת לפיו המבנים המיועדים לבית הספר שנבדקו באותה עת "אינם ראויים לשמש כבית ספר".

בעקבות כל אלה החליטה המנכ"לית (דאז) של משרד החינוך, ביום 3.8.16, שלא לאשר את פתיחת בית הספר. נימוקי ההחלטה התייחסו למספר התלמידים ולהתנגדות הרשות המקומית שמבוססת על חוסר התאמה של המבנה לשמש כבית ספר. כנגד החלטה זו של המנכ"לית לא הוגש ערר.

לדברי העוררת, בין כך ובין כך, מי שהייתה אמורה להשכיר לעמותה את המבנה שיועד להקמת בית הספר, חזרה בה מהסכם השכירות. לדברי העוררת, הוסבר לנציגיה בעל-פה כי הדבר נובע מחשש של המשכירה מהתנכלות של הרשות המקומית בשל התנגדות הרשות לפעילות העוררת. בכך סוכלה כוונת העוררת להקים בשנת הלימודים תשע"ז בית ספר יסודי בעיר נס ציונה.

מכל מקום, בין אם בשל החלטת המנכ"לית ובין אם בשל היעדר הסכם שכירות, בית הספר לא נפתח בשנת הלימודים תשע"ז.

במקביל לניסיון של העוררת לקדם את הקמת בית הספר "טבע הדברים" בנס ציונה, היא פעלה, כאמור, לקראת שנת הלימודים תשע"ז, גם להקים בית ספר בישוב באר יעקב.

בית הספר בבאר יעקב יועד לקום במבנה שבבעלות רשת "עתיד", בכפר הנוער יונה זבוטינסקי, והוא נועד עבור 40 תלמידים. רשת "עתיד" התנתה את נכונותה להשכיר את המבנה לעוררת באישור מנהלת המחוז להקמת בית הספר במבנה.

בחודש יולי 2016 שלחו נציגי משרד החינוך – מנהלת מחוז מרכז, מנהל אגף הרישוי, ומנהל מינהל לחינוך התיישבותי, מכתב אל רשת "עתיד", ובו כתבו כך: "הננו מתנגדים לפתיחת בית הספר מהטעם שמספר התלמידים הינו נמוך ואינו עומד בדרישות המשרד. כמו כן, אין צורך בבית הספר בבאר יעקב ולכל הילדים קיים מענה חינוכי".

במקביל למשלוח המכתב האמור, החליטה המנכ"לית (דאז) של משרד החינוך, ביום 14.7.16, לדחות את בקשת העוררת לרישיון לשנת הלימודים תשע"ז לבית הספר בבאר יעקב. נימוקי ההחלטה התייחסו לכך שחווה השכירות שהוגש אינו תקין, למספר התלמידים הנמוך שאינו עומד בנהלי המשרד ולכך שדו"ח התאמת התשתיות (אישור בטיחות) התייחס לכיתת לימוד אחת בלבד.

ערר שהגישה העוררת כנגד החלטה זו (ערר 111/16) (להלן – "הערר הקודם") נדחה, בשל היעדר הסכם שכירות כמתחייב בנהלי המשיב כאשר לנכס שבו ביקשה העוררת להקים את בית הספר, ובשל התרשמות הוועדה כי העוררת לא הייתה ערוכה כנדרש לפתיחת שנת הלימודים. בהמשך, נדחה גם ערעור מנהלי שהגישה העוררת לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בשל היעדר חוזה שכירות ובשל אי התאמת המבנה לשמש כבית ספר. בקשת רשות הערעור שהוגשה לבית המשפט העליון צומצמה לשאלת קיום הדיון בוועדת הערר בהרכב קטוע. ערעור זה נדחה אף הוא (בר"מ 326/17).

לצד דחיית הערר הקודם, העירה וועדת הערר למשרד החינוך כאשר למכתב שנשלח לרשת "עתיד". הוועדה ראתה להעיר למשיב ולהציב "תמרור אזהרה" באשר לשימוש שנעשה בסמכות הרישוי, וקבעה כי נציגי המשיב לא פעלו כראוי עת פנו מיוזמתם לרשת "עתיד" והודיעו על התנגדותם להקמת בית הספר. הוועדה קבעה כי פניה ישירה בנושא זה לרשת "עתיד", לפני שהתקבלה החלטת המנכ"לית בבקשה לרישיון ומבלי שהייתה פנייה ישירה של רשת "עתיד" למנהלת המחוז, אינה ראויה ויש בה טעם לפגם. בשל רגישות הנושא, הורתה ועדת הערר להביא את העניין לעיונה של מנכ"לית המשרד.

משלא צלחו ניסיונות העוררת להקים בית ספר דמוקרטי בשנת הלימודים תשע"ז, היא הפעילה "צהרון דמוקרטי". מנהל הצהרון הדמוקרטי, מר שאול קורש (שיועד לשמש כמנהל בית הספר באותה שנה, וכפי שנראה בסמוך, שמו הופיע אף במסמכי הבקשה המקורית לרישיון לשנת הלימודים תשע"ח) (להלן – "מר קורש"), זומן לבירור באגף הרישוי של משרד החינוך, בטענה כי הוא מנהל, למעשה, מוסד חינוכי ללא רישיון.

שיחת הבירור עם מר קורש לא התקיימה, לבסוף. לדברי באת-כוח העוררת השיחה בוטלה בשל כך שהיא פנתה למשרד החינוך בטענה כי הוא אינו מוסמך לערוך שיחת בירור שכזו למי שמנהל צהרון פרטי.

הבקשה לרישיון עבור שנת הלימודים תשע"ח

הגשת הבקשה

העוררת הגישה ביום 30.3.17 בקשה לרישיון לבית ספר יסודי המבוסס על ערכי הדמוקרטיה.

משרד החינוך ניתב את הבקשה לבחינת הגורמים הרלבנטיים.

אישור משרד הבריאות

משרד הבריאות נתן אישור לפתיחת בית הספר, המותנה בחיקון מספר ליקויים שאכן תוקנו כנדרש.

איתנות פיננסית

לדברי העוררת, שלא נסתרו, משרד החינוך דרש מהעוררת לגייס תרומות בסך כולל נוסף של 246 אלף ש"ח וביקש לראותם בחשבון הבנק של העוררת, כתנאי לאישור האיתנות הפיננסית, בטרם יוענק רישיון לעוררת. העוררת גייסה את הסכום האמור, שהוא, לשיטתה, חסר תקדים. במכתב נוסף ממשרד החינוך הודע לעוררת כי אם בקשתה תתקבל היא תידרש להעמיד גם ערבות בסך 76 אלף ש"ח, שתוקפה למשך שנת הלימודים.

בעקבות גיוס סכום התרומה האמור, ניתנה חוות דעת חיובית על ידי המשיב באשר לאיתנותה הפיננסית של העוררת.

זהות מנהל בית הספר

בבקשה המקורית של העוררת הופיע שמו של מר קורש כמי שמיועד לכהן כמנהל בית הספר. ביום 13.4.17 ביקש מר קורש להסיר את שמו מהבקשה. מר קורש פנה במכתב לעוררת, שכותרתו "הגשת מסמכים שלא כדין", ואף שלח העתק ממנו למנהל אגף הרישוי במשרד החינוך ולהנהלת המחוז במשרד החינוך. במכתב זה ציין מר קורש כי "ציון שמי, פרטי זהותי וחתומת ידי וצירופם לבקשת הרישיון לכאורה, בוצע ללא ידיעתי ובניגוד מוחלט לרצוני! חרף בקשות חוזרות ונישנות מצידכם, ביקשתי והבהרתי ליו"ר העמותה מר אלעד ברקן באופן חד משמעי ושאינו משתמע לשתי פנים, בעל פה ובכתב, שאיני מעוניין לקחת כל חלק, ישיר או עקיף, בפעילות העמותה, לרבות בקשת רישיון לשנה"ל תשע"ח."

באת-כוח העוררת מעלה סברות שונות באשר לסיבות שבשלן מר קורש סירב לכהן כמנהל בית הספר, אחרי שהיה מיועד לנהל את בית הספר בשנת הלימודים תשע"ז ואף ניהל את הצהרון הדמוקרטי הפרטי באותה שנה, אך היא לא ביססה טענות אלו והן נותרו בגדר סברות בלבד. בנסיבות אלו אין לנו אלא לקבל את דברי מר קורש, המבוססים בכתב, שמהם עולה כי שמו נכלל בבקשה לרישיון בניגוד לרצונו המפורש.

בעקבות כך, שלחה העוררת ביום 23.4.17 מכתב עדכון למפקח, ובו צוין כי מר יובל ארנפרוינד-כהן ומר אורי קופליק ניהלו את בית הספר. במענה לפניה של גב' אילנה כהן ממשרד החינוך בעניין, טען יו"ר העמותה, במכתב מיום 30.4.17, כי מר קורש הסכים במקור לשמש כמנהל בית הספר, וחזר בו מהסכמה זו לאחר מכן. לדברי יו"ר העמותה אין אמת בטענה של מר קורש כי שמו נכלל בבקשה המקורית שלא מרצונו.

לדברי משרד החינוך, בדרך כלל מצב דברים זה היה מוביל לדחייה של הבקשה לרישיון על הסף. בשים לב לכך שבאותו מועד היה עניינה של העוררת בקשר עם בית הספר בבאר יעקב תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון, החליט משרד החינוך, לפנים משורת הדין, לאפשר את תיקון הליקוי האמור.

הדו"ח הפדגוגי מיום 26.6.2017

ביום 26.6.17 ערך המפקח ביקור במוסד החינוכי. בטופס דו"ח הביקור מופיעות, בין היתר, ההערות הבאות, אשר רלוונטיות לענייננו:

תחת הסעיף "מספר התלמידים הצפוי בכל כיתה הוא לפי השיעור הנהוג במוסדות חינוך רשמיים" נרשם "כן, חלקי – א-ג 22 תלמידים ד – 14 תלמידים."

תחת הסעיף "תנאי השיכון, הציוד והתנאים הסניטריים במוסד מניחים את הדעת" נרשם "כן, חלקי".

תחת הסעיף "פגיעה במוסדות חינוך רשמיים ביישוב הרלוונטי" נרשם "לא ממליץ מאחר ויש חשש לפגיעה בגריעה ממספר התלמידים ובהיקף משרות עובדי הוראה במוסדות הרשמיים".

תחת הסעיף "האם פתיחת המוסד צפויה להביא לסגירת כיתות, מוסד חינוך או מוסדות חינוך במערכת החינוך הממלכתית ביישוב / באזור?" נרשם "בשלב זה נאמר כי מעוניינים להצטרף לבית הספר 80 תלמידים, כאמור הינם ממספר בתי ספר בעיר. יציאתם של מספר תלמידים מבתי הספר תביא לסגירת כיתות".

תחת הסעיף "האם פתיחת המוסד צפויה להביא לפגיעה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים במערכת החינוך הממלכתית? נרשם "אנו מקפידים מאוד שבתי הספר שלנו יהיו הטרוגניים בהרכבם ויתכן שיציאת תלמידים אכן תפגע במרקם".

תחת הסעיף "האם המוסדות הרשמיים אכן מתאימים לצרכים הקיימים תוך התחשבות בטובת הילד?" נרשם "מערכת החינוך בנס ציונה נותנת מענה מיטבי ומקיף לכל תלמידי העיר. ב-8 השנים האחרונות זכתה העיר בפרס החינוך הישיר של המשרד והשגיה במגוון רחב תחומים ראויים להערכת רבה".

בסיכום הדו"ח שנערך ביום 26.6.17 המליץ המפקח שלא לאשר את פתיחת המוסד החינוכי, ובטופס חוות הדעת מופיעות, בין היתר, ההערות הבאות:

תחת הסעיף "מה מידת הפגיעה בשעות הלימוד של המורים בבית הספר הרשמיים ביישוב?" (כך בטופס המקורי – הערת הוועדה), נרשם: "פחות תלמידים פחות שעות ופגיעה אפשרית בהיקף משרות עו"ה (עובדי הוראה – הערת הוועדה)".

תחת הסעיף "האם יש מענה לתלמידים ביישוב בבתי הספר הקיימים?" נרשם "כן!" (סימן הקריאה במקור – הערת הוועדה).

תחת הסעיף "האם ניתן לאשר את פתיחת בית הספר בתנאים ומגבלות (מספר הכתות או התלמידים וכו') על מנת לפעול בתאם לתקנות?" נרשם "מומלץ שלא".

לטופס ההערכה הפדגוגית צורפה חוות דעת פדגוגית נרחבת מיום 21.6.17.

בפתח הדו"ח מציין המפקח כי חוות דעתו גובשה לאחר פגישה שהתקיימה ביום 18.6.17, בהשתתפות יו"ר העמותה, ד"ר אלעד ברקן, המועמדים לנהל את בית הספר, מר יובל ארנפרוינד-כהן ומר אורי קופליק, ובהשתתפות גב' ריבה קליין, מנהלת אגף החינוך בעיריית נס ציונה.

לגופה של הבקשה לרישיון מציין המפקח כלהלן:

- הכשרת מנהלי בית הספר לא עונה על דרישות הסף לכשירות מנהל במוסד חינוכי:
 - מר יובל ארנפרוינד-כהן לא השלים את השכלתו האקדמית הפורמאלית, ואין בידיו תעודת הוראה או קורס מנהלים. המפקח מציין כי למר ארנפרוינד-כהן יש אישור של מנכ"לית משרד החינוך, גב' מיכל כהן, מתאריך 6.4.16, לשמש כמנהל בית הספר הדמוקרטי בערד בין השנים תשע"ג לתשע"ו, בכפוף למחויבותו להשלים את הלימודים הנדרשים עד לתחילת שנת הלימודים תש"פ. בעניין זה מציין המפקח "לאור נתוני ההשכלה החלקיים / החסרים תמוה בעיני האישור שניתן בעבר." עוד מציין המפקח כי לדבריו של מר ארנפרוינד-כהן הוא ניהל את בית הספר בשנים אליהם מתייחס האישור של מנכ"לית משרד החינוך, וכי בשנת הלימודים תשע"ז הוא ריכז את בית הספר היסודי הפתוח הדמוקרטי ביפו.
 - מר אורי קופליק – הוא בעל תואר MTEACH בהוראה מסמינר הקיבוצים ומוסמך להוראת אזרחות בחטיבה העליונה. מר קופליק עובד מזה ארבע שנים כמורה בחטיבת ביניים, אולם הוא לא עבר קורס מנהלים והוא חסר ניסיון ניהולי.
 - צוות המורים כולל שלושה מורים בלבד, לצד שני המנהלים. מבין המורים רק מורה אחת סיימה לימודים אקדמיים שתואמים להוראה בבית ספר יסודי, ואילו השניים האחרים עברו הכשרה והתמחות להוראה בבית ספר על-יסודי.
 - מבנה בית הספר אושר מבחינה בטיחותית. עם זאת, במבנה יש מקום לשלוש כיתות בלבד, וכן לחדרי מנהלה וספת נדרשים.
 - תכנית הלימודים לא עומדת בקריטריונים של משרד החינוך. בפרט, הצביע המפקח על פערים בשעות השבועיות ("ש"ש") במקצועות שונים בין מערכת השעות שהציגו מנהלי בית הספר ובין אלו הנהוגות במערכת החינוך הממלכתית. בשולי הדברים ציין המפקח כי קיים פער בין תכנית הלימודים שהוצגה בפגישה עם המנהלים ובין מערכת השעות שהוגשה בפועל במסגרת הבקשה לרישיון.
 - מספר התלמידים שהציגה העוררת מאפשר פתיחת כיתות א' עד ג' בלבד, ואינו מאפשר את פתיחת כיתה ד', שכן בכתה ד' רשומים רק 14 תלמידים.
- לסיכום חוות דעתו, מציין המפקח כך: "לא התרשמתי שבנתונים הנ"ל יש כדי לאשר פתיחת מוסד נוסף. כל האמור בא להוסיף על התכתובת שקיבלת ממני בנושא במהלך החודש האחרון ובחלקה נשלחה גם לעו"ד מיכל שאול ולמר פארס טויל. כמו גם התנגדות הרשות המקומית לפתיחת מוסד ייחודי נוסף."
- ביום 26.6.17, ובהתבסס על האמור בדו"ח המפקח מאותו יום, המליצה מנהלת המחוז, גב' עמליה חיימוביץ', שלא לאשר את פתיחת המוסד החינוכי. חוות דעת זו שימשה כבסיס להחלטת המנכ"ל, אם כי, כפי שנראה, הנימוקים שבהחלטת המנכ"ל לא חופפים באופן מלא לנאמר בחוות הדעת הפדגוגית.

תכתובת בעקבות הדו"ח הפדגוגי

בעקבות הדו"ח הפדגוגי הנזכר שלחה העוררת דואר אלקטרוני ומכתב.

בדואר האלקטרוני מיום 29.6.17 הפנה יו"ר העמותה שאלה למפקח "האם יש מניעה להעסקת עובדי הוראה בעלי תעודת הוראה אקדמית על יסודית בחינוך היסודי?"

דואר אלקטרוני זה לא זכה למענה.

במכתב מיום 2.7.17 פנה יו"ר העמותה למנהלת המחוז, גב' חיימוביץ', ובו התייחס לאמור בחוות הדעת הפדגוגית מטעם המפקח, בנושאים אלו:

מנהלי בית הספר –

- לגבי מר ארנפרוינד-כהן: משקיבל אישור לנהל את בית הספר הדמוקרטי בערד, בכפוף להשלמת הכשרתו עד לשנת הלימודים תש"פ, הרי שבידיו הכישורים לנהל גם את בית הספר הדמוקרטי בנס ציונה.
- לגבי מר קופליק: בניגוד לאמור בדו"ח הפדגוגי, למר קופליק ניסיון ניהולי משמעותי במשרד החינוך ומחוץ לו והוא מתעתד להתחיל בלימודים בתוכנית המנהלים בשנה הבאה. לקראת לימודים אלו קיבל מר קופליק המלצה מן המנהלת הנוכחית שלו במשרד החינוך, אשר גם המליצה עליו כמנהל מיועד.

מכאן – שבהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ובהתאם לסעיף 5 למסמך "הסדרה פדגוגית קבוצתית להכרה בבתי ספר מחינוך וולדורף ומהחינוך הדמוקרטי כייחודיים, תנאים להכרה קבוצתית – כללי, מחווני בקרה ופיקוח", שהוציא המנהל הפדגוגי של משרד החינוך בתורש ינואר 2017 (להלן – "מסמך ההסדרה"), אין מניעה למנות את כל אחד ממנהלי בית הספר המיועדים, ובוודאי שאין מניעה למנות כמנהלים את שניהם יחד. השילוב של שני המנהלים מהווה כוח ניהולי משמעותי מספק, בעיקר כאשר מדובר בבית ספר שבו צפויים ללמוד 80 תלמידים.

צוות המורים –

מעבר למנהלים, שיעסקו גם בהוראה, נמסרו פרטיהם של שלושה מורים מוכשרים ומתאימים, שגויסו בקפידה ולאחר מספר ראיונות. מורים אלו עונים על דרישות המשיב לפי סעיף 5 למסמך ההסדרה.

תלמידים – הרכב גילאים -

הבקשה לרישיון מתייחסת ל-80 תלמידים בכיתות א' עד ד', בשלוש כיתות אם רב-גילאיות, כמקובל בבתי ספר דמוקרטיים, ובהתאם לאמור במסמך ההסדרה.

מכאן, שנפלה טעות בדו"ח הפדגוגי שמתייחס לכך שבכתה ד' ילמדו רק 14 תלמידים, שכן בכתת האם הדו-גילאית ג'-ד' ילמדו 36 תלמידים.

לשם השוואה, צירף יו"ר העמותה את מספרי התלמידים במוסדות דמוקרטיים מקבילים, והצביע על כך שמספר התלמידים בשכבת הגיל של כתה ד' אינה חריגה, ואף עולה על המקובל בבתי ספר דמוקרטיים רבים אחרים.

תלמידים – השפעה על המערכת הרשמית –

המפקח לא הצביע על משמעות מעבר תלמידים מכיתות הלימוד ברחבי העיר ולא הוכיח כי המעבר יביא לסגירת כיתות-אם בבתי ספר אלה. מכאן שאין במעבר התלמידים כדי למנוע את פתיחת בית הספר. בנוסף, על פי פסיקת בית המשפט העליון, הפגיעה במערכת החינוך הרשמית לא יכולה לשמש כעילה שלא להעניק רישיון להפעיל מוסד חינוכי לפי חוק הפיקוח.

המבנה –

אין כל משמעות לקביעה לפיה המבנה נותן מענה רק לשלוש כיתות לימוד ולחדרי הספח, שכן, בשלב זה, ממילא הבקשה לרישיון מתייחסת לשלוש כיתות לימוד.

באשר לשאלה (שעלתה בעל-פה בביקור המפקח) ביתס לשנים הבאות, הוצגו בפני המפקח מספר חלופות בשטח. יו"ר העמותה ציין כי מבנה זה שימש בעבר לבית הספר "שובו", הפועל גם הוא במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי.

שעות לימוד ומקצועות הוראה –

הפער בשעות הלימוד, שמציג המפקח, תואם את חוזר המנכ"ל "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" (להלן – "חוזר ליבה"). בהתאם לחוזר ליבה, שעות לימודי הליבה שנדרשות במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי מופחתות ונקראות "75% ליבה". דרישות אלו תואמות במדויק לשעות הלימוד שנמסרו למפקח.

במאמר מוסגר, ולהבנת עניין זה, נעיר, שדרישות 75% ליבה כוללות, ביחס לחלק מהדרישות, שיעור שהוא נמוך מחישוב מתמטי של 75% משעות הלימוד של ליבה במוסדות הרשמיים (כך למשל, לגבי לימודי עברית ומתמטיקה בכיתה א' די ב-4 שעות שבועיות, מול 10 ו-8 שעות במערכת הרשמית, בהתאמה, ובכיתה ב' די ב-2 שעות לימוד בעברית, מול 8 שעות לימוד במערכת הרשמית).

מכאן, כך במכתב הנזכר, שתכנית הלימודים תואמת לחוזר ליבה, ואינה יכולה לשמש עילה לסרב להעניק רישיון למבקשת.

עמדת הרשות המקומית נס ציונה –

בניגוד לאמור בדו"ח הפדגוגי, הרשות המקומית לא הגישה התנגדות פורמלית לפתיחת בית הספר. מכל מקום, אף אם הרשות המקומית מתנגדת לפתיחת המוסד, אין בהתנגדותה בכדי להצדיק סירוב להעניק למבקשת רישיון.

זה המקום לציין, במאמר מוסגר, כי ביום 5.7.17, כלומר: לאחר מועד מכתב יו"ר העמותה, הוציאה הרשות המקומית מכתב ובו הודיעה כי היא מתנגדת להקמת בית הספר. במסגרת מכתב זה מצטרפת הרשות המקומית לאמור בדו"ח המפקח, ומפרטת את הישגי הרשות המקומית בתחום החינוך.

סוף דבר, לטענת יו"ר העמותה, העמותה מקיימת את התנאים הנדרשים על מנת לקבל רישיון להפעלת בית הספר, ומכל מקום הוא מציין כי העמותה מתחייבת לתקן כל פער שיימצא.

ביום 15.7.17 נשלח מכתב נוסף על ידי מר יובל ארנפרוינד-כהן, אחד המנהלים המיועדים לבית הספר, ובו הוא מודיע כי העמותה גייסה ארבעה מורים נוספים לבית הספר. מר ארנפרוינד-כהן חוזר על ההסברים באשר להכשרה שלו ושל שותפו, מר אורי קופליק, לשמש כמנהלים בבית הספר. בנוסף, חוזר מר ארנפרוינד-כהן ומדגיש כי בית הספר מתחייב לפעול לפי תוכניות הלימודים המאושרות של משרד החינוך למקצועות הליבה, תוך שימוש בספרי הלימוד המאושרים. הוא מוסיף, כי בית הספר יפעל בהתאם להנחיות גם ביחס ללמידה הדו-גילאית, שהיא מיסודות החינוך הדמוקרטי. לסיום חוזר מר ארנפרוינד-כהן על המחויבות שלו ושל מר קופליק לדיאלוג ולשיתוף פעולה עם משרד החינוך ועם הפיקוח, ועל נכונותם לבצע שינויים והתאמות, ככל שיידרשו.

כעולה מעדותו של המפקח בפנינו, מכתב זה הגיע לידי המפקח רק לאחר שהדו"ח הפרדגוגי השלילי מיום 26.6.2017 הועבר למנכ"ל משרד החינוך ועוד לפני מתן החלטת המנכ"ל נושא הערר. המפקח לא ראה צורך לשנות את ההמלצה או לנקוט בכל פעולה בתפר הזמנים האמור בעקבות מכתב זה.

במכתב מיום 22.8.2017, כתבה גב' שרית לוי ארבל, מנהלת תחום הרווחה ומינוי מנהלים במשרד החינוך, לעו"ד מיכל שאול, מן הלשכה המשפטית במשרד החינוך, בהתייחס להכשרתו של מר ארנפרוינד-כהן לשמש כמנהל, כי מינויו כמנהל בבית הספר בערר "תקף ורלוונטי אך ורק לבית הספר בערר. מינוי זה נובע מהסכם העברת בית הספר בערר מבית ספר מוכר שאינו רשמי לבית ספר רשמי." עוד ציינה גב' לוי ארבל, כי "מכתבה של מיכל כהן (מנכ"לית משרד החינוך דאז – הערת הוועדה) מיום 6.4.16 אינו מהווה תחליף או פוטר את מר ארנפרוינד כהן מעמידה בדרישות הסף כנדרש ממנהלי בתי ספר וכפי שמפורטות בחוזרי המנכ"ל הרלוונטיים". לסיכום עמדתה היא מציינת כי: "בעניין בית הספר בערר ניתנה למר ארנפרוינד כהן ארכה להשלמת דרישות ההסמכה. אך באשר לכל בית ספר אחר בו מבקש מר ארנפרוינד כהן לשמש כמנהל, הוא יידרש לעמוד בכל דרישות ההסמכה למנהלי בתי ספר המפורטות בחוזרי המנכ"ל."

להשלמת התמונה באשר להכשרתו של מר ארנפרוינד כהן לשמש כמנהל, נביא את עיקרי ההסכם הנזכר במכתבה של גב' לוי ארבל; המדובר בהסכם מיום 24.9.2015, שנחתם בין העמותה לקידום בית הספר הדמוקרטי בערר, משרד החינוך ועיריית ערד (להלן – "ההסכם"). מטרת ההסכם כעולה מן המבוא להסכם נוסחה כך: "הואיל ומשרד החינוך, העירייה והעמותה מעוניינים בכך שבית הספר היסודי (א'-ט') יהפוך למוסד חינוך רשמי ייחודי ודמוקרטי המורכב משני סמלי מוסד: אחד לחינוך יסודי בטווח כיתות א' – ו' והשני סמל מוסד נוסף לעל יסודי 6 שנתי בטווח כיתות ז' – י"ב, כאשר הכיתות ז' – ט' יפעלו כחט"ב (כחטיבת ביניים – הערת הוועדה) רשמית וכיתות י' – י"ב יפעלו כחטיבה עליונה מוכרת שאינה רשמית".

בסעיף 7 להסכם נקבע כך:

"מוסכם ומוצהר כי בכל מקום אשר בהסכם זה נאמר "מורים עובדים" הכוונה לעובדי הוראה המקבלים שכרם לפי דירוג עובדי הוראה.

א. מנהל בית הספר קדם, יובל ארנפרוינד כהן, ימשיך בתפקידו וייקלט כעובד מדינה.

ב. המנהל יידרש להשלים תואר שני וקורס מנהלים עד תחילת שנת הלימודים תש"פ."

נראה כי מכתבה של מנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' מיכל כהן, שבו אישרה את כהונתו של מר ארנפרוינד כהן כמנהל בית הספר היסודי בערר בתקן עובד מדינה, נכתב בעקבות הוראה זו שבהסכם.

החלטת המנכ"ל ביחס לבקשה עבור שנת הלימודים תשע"ח

החלטת המנכ"ל בעניינה של העוררת נושאת את התאריך י"ז תמוז תשע"ז (11/7/2017), אך היא נחתמה והועלתה למערכת הרישוי הממוחשבת ככל הנראה רק כשבוע לאחר מכן. בהחלטה זו דחה המנכ"ל את בקשת העוררת לקבל רישיון למוסד החינוכי נושא ערר זה, בלשון זו:

"לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לקבלת הרישיון למוסד חינוכי שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרדי, החלטתי לדחות את בקשתכם למתן רישיון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 מהטעמים הבאים:

1. המוסד החינוכי נעדר תשתית פדגוגית-ניהולית לקיומו כמסגרת שלמה ויציבה שביכולתה לתת מענה המתאים לגיל התלמידים ולמאפייניו. העדר תשתית זו מתבטא בהעדרו של מנהל בית ספר כשיר והעדר צוות חינוכי מספק ומוכשר לקיום בית הספר:
א. לא הוצג מנהל בית ספר הכשיר לכך:

(1) מר יובל ארנפרוינד כהן חסר תעודת הוראה או קורס מנהלים, ולא השלים את השכלתו האקדמית הפורמאלית. אמנם בידיו אישור למינויו כמנהל בית הספר הדמוקרטי בערר, אך אישור זה רלוונטי ותקף אך ורק לעניין בית הספר הדמוקרטי בערר. אישור זה ניתן אך ורק בנסיבות שהיו רלוונטיות לאותו בית ספר – מעבר מהמוכר שאינו רשמי לרשמי, ואינו רלוונטיות למוסדות חינוך אחרים. המסמך שהוצג אינו מהווה הכשרה או אישור לנהל כל בית ספר באשר הוא, ואין הוא מהווה תחליף לדרישות משרד החינוך ממנהלי בתי ספר.

(2) מר אורי קופליק לא עבר קורס מנהלים והוא חסר ניסיון ניהולי.
(3) מודל של שני מנהלי בית ספר אינו מאושר על ידי משרד החינוך. מנהל בית ספר נושא בתחומי אחריות רבים כגון פדגוגיה, בטיחות וניהול צוות ההוראה. ככלל מוטלות עליו אחריות כבדה הנוגעת לשלומם של תלמידים וחינוכם. אחריות זו אינה מיועדת להתחלק בין שני אנשים. ממילא לא הוצגה כל תוכנית קונקרטית כיצד ישאו שני מנהלים בתחומי אחריות וסמכויות אלה.

ב. לא הוצג צוות הוראה כשיר ומספק:

הוצגו שלוש מורות, ורק לאחת מהן הכשרה הרלוונטית לבית ספר יסודי. מורה נוספת שהוצגה לומדת לתעודת הוראה באזרחות, תחום הרלוונטי לבית ספר על יסודי. למורה השלישית אין כלל תעודת הוראה והיא חסרת הכשרה והתמחות במקצוע ההוראה. כלומר, שתיים מתוך צוות ההוראה שהוצג אינן מיועדות או כשירות ללמד בבית ספר יסודי. למעשה, אף אנשי הצוות (כנראה צ"ל "אף אחד מאנשי הצוות" – הערת הוועדה) שהוצג כצוות הניהולי אינו כשיר לשמש כמורים בבית ספר יסודי.

צוות ההוראה נדרש להכיר את התהליכים הקשורים לגיל ומאפיינים אותו לרבות לגבי ההתפתחות הקוגניטיבית והרגשית המאפיינת את שכבות הגיל בבית הספר. לא הוכח כי לצוות ההוראה שהוצג אכן מקיים

היכרות זו (כך במקור – הערת הוועדה), או כי יש לו ידע ונסיון הנדרשים לשמש כצוות חינוכי של בית הספר. הצטברות ליקויים אלו בתשתית הניהולית-פדגוגית של בית הספר מביאה למסקנה כי אין בה כדי לאפשר את קיומו של בית הספר ככזה שיכול להבטיח חינוך הולם לתלמידיו תוך שמירה על שלומם וטובתם.

2. הבעלות מבקשת לקיים למידה בשכבות גיל א'-ד' במסגרת דו גילאית. יחד עם זאת לא הוצגה תוכנית או מתווה כיצד תתקיים למידה דו גילאית. כמו כן לא הוצג כיצד מוודאים כי התלמידים מגיעים להישגים הנדרשים על פי תוכנית הלימודים, בלמידה הדו גילאית. כך למשל, קיים חשש להיווצרות פערים בין תלמידים בגילאים שונים שיכולים להגיע אף ליותר משנת לימודים אחת. לא הוצג כיצד המסגרת והתכנים מתאימים למתן מענה מדויק במצב זה.

קיים חשש כי הכוונה לקיים למידה דו גילאית הושפעה ממבנהו הפיסי של בית הספר שאינו מתאים לארבע כיתות אלא לשלוש בלבד.

3. לא הוצגה שיטה או אמצעים לפיקוח, מעקב, תיעוד ובקרה אחר עמידת תלמידים במיומנויות היסוד שהוצגו (כגון: קריאה, הבנת הנקרא וכו'), בהתקדמותם, ובהישגים הנדרשים מבני גילם. כך, לא ברור מי בצוות החינוכי עוקב אחר עמידת התלמידים במיומנויות היסוד ובהישגים, איך מתבצע מעקב כזה, ומי נושא באחריות לעמידתם ואיך מובילים תלמידים להישגים אלו. ליקוי זה מתחדד נוכח האמור על ידי הבעלות כי תתקיים למידה המבוססת על בחירה.

מובן כי בהעדר מיומנויות יסוד, בית הספר לא יוכל לקיים את הליכי הלמידה המתוכננים על ידיו עצמו.

4. לא הוצגה תוכנית לימודים כל כיתה בתורשי שנת הלימודים. על תוכנית הלימודים להתייחס לתכנים שהתלמידים צריכים לדעת בכל תחום. בהעדר הכשרה לצוות ההוראה, קיים ספק האם תוכניות הלימודים של בית הספר היסודי מוכרות להם.

לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר את פתיחת המוסד לשנת הלימודים תשע"ח."

כנגד החלטה זו הגישה העוררת את הערר שבפנינו.

בתחילת הדיון בפנינו הודיעה באת-כוח המשיב כי המשיב אינו עומד על הטענה בדבר המבנה הרב-גילאי של הלימודים בבית הספר.

נדגיש, כי החלטת המנכ"ל אינה כוללת את הערות המפקח בדו"ח הפדגוגי לעניין היקף לימודי הליכה, ומכאן שגם נושא זה לא עמד בפנינו.

ההליכים בערר שבפנינו

התנהלות הצדדים בערר שבפנינו התאפיינה בריבוי של בקשות והודעות מטעם הצדדים, חלקן שלא לצורך, באופן שהכביד מאוד על עבודת הוועדה. נפרט את עיקרם של ההליכים:

הערר הוגש ביום 1.8.17. מכאן, שהמועד לתגובת המשיב היה יום 22.8.17.

ביום 2.8.17 הגישה העוררת בקשה להקדמת מועד התגובה של המשיב, ולקיום דיון דחוף בערר, ולחלופין למתן סעד זמני שיאפשר לעוררת לפתוח את שנת הלימודים תשע"ח כסדרה.

ביום 8.8.17 החליט יושב ראש הוועדה כי הדיון ייקבע כסדרו, קרי, כמקובל על פי נהלי עבודת הוועדה, וכי אין מקום להעניק לעוררת סעד נוסף בשלב זה.

כנגד החלטה זו הגישה העוררת בקשה לרשות ערעור מינהלי בפני בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.

ביום 21.8.17 ניתנה החלטה על ידי כבוד השופט אברהם רובין, בה קבע כי "... בהנחה שהתגובה (קרי: תגובת המדינה לערר – הערת הוועדה) תוגש מחר, מתבקשת הוועדה ליתן החלטה לגבי מועד הדיון בערר וכן כל החלטה שתראה לה לעניין הסעד הזמני. ההחלטה לעניין מועד הדיון תינתן עד ליום 23.8.17 ובמידת האפשר תינתן גם החלטה לגבי הבקשה לסעד זמני או כל בקשה אחרת לגבי הסעד הזמני".

דיון נוסף בפני כבוד השופט רובין נקבע ליום 24.8.17.

למחרת החלטת כבוד השופט רובין, היינו: ביום 22.8.17, הגיש המשיב את תגובתו לערר וכן תגובה לבקשת העוררת למתן סעד זמני בערר.

באותו יום קבע יושב ראש הוועדה דיון דחוף במסגרת יום הדיונים הקרוב של הוועדה, שהיה קבוע ליום 23.8.17, לדיון בבקשה לסעד הזמני בלבד. עוד קבע יושב ראש הוועדה כי הערר יישמע לגופו, כפי שנקבע עוד קודם לכן, ביום 5.9.17.

בהתאם להחלטה זו התקיים ביום 23.8.17 דיון בבקשת העוררת למתן סעד זמני בערר.

לאחר שעיינו בבקשת העוררת ובתגובה לבקשה זו, וכן שמענו את באות כוח הצדדים בדיון שהתקיים בפנינו, החלטנו ביום 24.8.17 שלא להעניק לעוררת סעד זמני כמבוקש.

ביום 27.8.17 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים – כבוד השופט רובין, את השגת העוררת כנגד החלטה זו.

ביום 30.8.17 הגישה העוררת בקשה לגילוי ועיון במסמכים ובקשה לאפשר לה להגיש חוות דעת מומחה ביחס למועד שבו נחתמה החלטת המנכ"ל (האם בתאריך שמופיע במסמך או במועד מאוחר יותר).

בהחלטה מיום 14.9.17 קבע יושב ראש הוועדה כי אין טעם בשמיעת עדים או בעיון במסמכים בעניין מועד מתן החלטת המנכ"ל שכן ביני וביני, בדיון שהתקיים בפני הוועדה ביום 5.9.17, הסכימה באת כוח המשיב כי החלטת המנכ"ל נחתמה במועד מאוחר לתאריך המופיע בראש המסמך, וכי הוא הועבר לעוררת כשבוע לאחר המועד שמופיע בו.

ביום 3.9.17, סמוך לפני הדיון בערר, הגישה העוררת בקשה נוספת, לזימון שתי עדות, שאינן המצהירות מטעם המשיב, לדיון בערר.

באותו יום החליט יושב ראש הוועדה כי "בשים לב לכך שהדיון קבוע לעוד יומיים, ולכך שהייתה בידי העוררת שהות לפנות אלינו בעניין זה קודם לכן, אין מקום לכפות התייצבות של העדות בהתראה כה קצרה. אציין, כי אחת העדות כלל אינה עובדת משרד החינוך. הדיון יתקיים במועדו. באת כוח העוררת תוכל לחקור את המצהירים מטעם המשיב גם בנושאים הנוגעים לפעילותם של אחרים, ככל שפעילות זו ידועה להם. אם בסיום הדיון תבקש העוררת לקיים דיון נוסף לשם חקירת העדות, הוועדה תשמע את עמדת המשיב ותקבל החלטה בעניין".

ביום 4.9.17 הגישה העוררת בקשה נוספת, שכותרתה "בקשה להגשת חוו"ד מומחים". לבקשה זו צירפה העוררת ארבע חוות דעת מטעם שבעה מומחים בתחום החינוך והפדגוגיה. חוות דעת אלו כוללות, במצטבר (לרבות נספחים), למעלה משמונים עמודים, ומתייחסות להיבטים הפדגוגיים השונים של בית הספר של העוררת.

באותו יום החליט יושב ראש הוועדה כי טענות הצדדים בבקשה זו יישמעו במועד הדיון, שהיה קבוע למחרת היום.

בדיון מיום 5.9.2017 התנגדה באת כוח המשיב בתוקף לצירוף חוות הדעת בשלב זה של הדיון בערר. לטענתה, היקף חוות הדעת, ותוכן, שקולים להגשת ערר חדש, ובו טענות חדשות שלא נזכרו בערר המקורי.

באת כוח העוררת הסכימה, במהלך הדיון, כי ככל שחוות הדעת יתקבלו, יתאפשר לבאת כוח המשיב לחקור את נותני חוות הדעת, ככל שהיא תבקש לעשות כן.

ביום 14.9.17 ניתנה החלטה על ידי יושב ראש הוועדה, שהתייחסה למספר בקשות ביניים, שבה נקבע, בין היתר, ביחס לחוות הדעת שהוגשו מטעם העוררת, כך:

"כדי שבפני הוועדה תהיה תמונה מלאה יותר שתאפשר לה לעשות צדק, ובפרט בשים לב לסמכותה הייחודית לפי סעיף 14(ד) לחוק הפיקוח ...

1. במסגרת יום הדיונים שקבוע לוועדה ליום 26.9.17 יתייצבו מטעם העוררת שניים מבין נותני חוות הדעת מטעמה, לחקירה נגדית של באת כוח המשיב וכדי להשיב לשאלות ועדת הערר בעניין חוות דעתם.
2. חוות הדעת של שני המומחים שיתייצבו לדיון יתקבלו לתיק הערר, ואולם הוועדה תתייחס לחוות דעת אלה רק בעניינים שלהלן:
 - א. הצגת עמדה מקצועית כאשר לתנאים הנדרשים לפתיחת בית ספר דוגמת זו שמבקשת העוררת לפתוח, ברמה העקרונית ומבחינת הדרישות המקצועיות המתחייבות לשם כך.
 - ב. התייחסות לטענות שעלו לראשונה, בצורה מפורשת, בכתב התשובה של המשיב לכתב הערר, ושלא צוינו במפורש בכתב המנכ"ל.
3. ויודגש, חוות הדעת לא יתקבלו בנושאים אלו:
 - א. מצב הדברים אצל העוררת או בבית הספר במועד שהוא מאוחר למועד מכתב המנכ"ל.
 - ב. טענות חדשות שלא בא זכרן בכתב הערר, ושאינן התייחסות כאמור בפסקה ב' לעיל.
 - ג. התייחסות לחלוקת התפקידים בין שני המנהלים המיועדים.

"...

בהתאם להחלטה זו, נקבע דיון ליום 26.9.17 שבו נחקרו שתיים מבין נותני חוות הדעת – ד"ר גילה זלכה, בעברה מנהלת תחום תכנים ותוכניות ליישום דו"חות שנער וקרמניצר במשרד החינוך, וכיום ראש המגמה להוראת מדעי החברה, אורחות ותקשורת, באוניברסיטת בר אילן, וכן גב' דלית שטאובר, ששימשה בעבר, בין היתר, כמנכ"לית משרד החינוך. אף שבהחלטת יו"ר הוועדה התבקשו הצדדים להכין עצמם לטעון באשר לחלקים שבחוות הדעת שהם רלוונטיים בהתאם להחלטתו, הרי שבשל התארכות הדיון, לא שמענו טענות בעניין זה.

ביום 7.9.17 הגישה העוררת בקשה נוספת, שנוגעת לאמירה של אחת העדות שנחקרו בדיון מיום 5.9.17. בבקשה זו ביקשה העוררת כי גב' שרית לוי ארבל תגיש בתצהיר תשובה לשאלה "כמה מנהלים מונו בחמש השנים האחרונות לתפקידי ניהול בחינוך הממלכתי ובחינוך המוכר שאינו רשמי, מבלי שהם אוחזים באישור על הכשרת מנהלים "אבני ראשה" (ואין להם פטור מהכשרה כזו על פי חזור המנכ"ל)?".

ביום 14.9.17 החליט יושב ראש הוועדה, במסגרת ההחלטה הביניים שנזכרה לעיל, כי לדיון הקבוע ליום 26.9.17 יתייצב מר פארס טוויל. עוד קבע כי "מר טוויל יכין עצמו להציג לוועדה כל מידע זמין שבידו באשר לכהונתם של מנהלים שאין להם את ההכשרה המלאה לפי הוראות חוזרי המנכ"ל ולהשיב לשאלות בעניין זה."

בהתאם להחלטה זו, מר פארס טוויל התייצב לדיון הקבוע ליום 26.9.17 ונחקר בנושא זה.

ביום 12.9.17 הגישה העוררת בקשה נוספת למתן סעד זמני בערר, ולחלופין למתן החלטה דחופה בערר.

ביום 14.9.17, במסגרת ההחלטה המרוכזת בהחלטות הביניים שנזכרה לעיל, החליט יושב ראש הוועדה כי אין מקום להיעתר לבקשה זו, ובפרט, כי קשה ליישב אותה עם התנהלות העוררת, לרבות ריבוי ההליכים הפרוצדורליים שבהם היא נוקטת, ולרבות הוספת מספר חוות הדעת בשלב מאוחר, התנהלות שחייבה קביעה של דיון נוסף בערר בפני הוועדה. משכך, נדחתה הבקשה למתן סעד זמני.

ביום 26.9.2017 התקיים, כאמור, דיון נוסף בערר.

ביום 8.11.17 הגישה העוררת בקשה למתן החלטה סופית בערר.

ביום 16.11.17 הגישה העוררת בקשה בהולה למתן החלטה סופית בערר. בבקשה זו ציינה העוררת כי פקחים מטעם משרד החינוך ביקשו להיכנס לחצרי ה"צהרון הדמוקרטי" שהיא מנהלת במתחם שמיועד לשמש לבית הספר, לכשיינתן לו הרישיון המיוחל. העוררת ראתה בהתנהלות זו התנכלות.

לדברי באת כות העוררת רק בשל מעורבותה, ולאחר התערבות המשטרה שהגיעה למקום, עזבו הפקחים את המקום. לדברי באת כות העוררת, התנהלות זו של משרד החינוך, שלא כדין, מצביעה על ההתנכלות השיטתית לעוררת, ומחייבת זירוז ההחלטה בעניינה.

ביום 20.11.17 הגיש המשיב תגובה לבקשה למתן החלטה בהולה בערר. בתגובה זו תיאר המשיב את ההתרחשויות שתיארה העוררת באופן שונה. כעולה מתגובת המשיב, משרד החינוך סבור כי בית הספר מתנהל, בפועל, ללא רישיון, תחת כסות של "צהרון". לטענת המשיב, פעילות העוררת ב"צהרון הדמוקרטי" אינה נופלת תחת הגדרת "צהרון", ומכאן שבסמכות המשיב לבחון באמצעות פקחים מטעמו את הפעילות המתקיימת במקום, בפרט כאשר היא עשויה לעלות, ולטענת המשיב כנראה שאף עולה, לכדי הפעלת מוסד חינוך ללא רישיון.

ביום 22.11.17 הגישה העוררת תגובה לתגובת המשיב. העוררת התנגדה לאמור בתגובת המשיב, וחזרה על בקשתה זירז לזרז את מתן החלטה בעניינה.

ביום 12.12.17 הגישה העוררת בקשה נוספת למתן החלטה בבקשה למתן החלטה סופית ולחלופין מתן החלטה סופית בערר לגופו.

ביום 14.12.17 החליט יושב ראש הוועדה כלהלן:

"ועדת הערר עושה מאמצים לסגור פערים שהתהוו בחילופי החברים בוועדה ובשים לב לגידול הניכר במספר העררים שהוגשו לשנת 2017. בכלל זה הוועדה מביאה בחשבון עררים אשר להם דחיפות ובכלל זה ערר 164/17. ערר זה מכיל מאות עמודי מסמכים, שחלקם הוגשו בידי העוררת בשלב מאוחר של הדיון. בערר התקיימו שני דיונים ארוכים, ופרוטוקול הדיון מכיל אף הוא מאות עמודים. הוועדה ממשיך לרכז מאמץ וצופה כי ההחלטה תינתן בשבועות הקרובים."

ביום 4.1.18 הגישה העוררת ערעור מינהלי לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, וכן עתירה למתן החלטה בערר ובקשה למתן צו ביניים כנגד צו הסגירה שהוצא ל"צהרון הדמוקרטי", ובקשה לאיחוד תיקים אלו. לפי מה שנמסר לנו, ביום 11.2.18 דחה בית המשפט את הבקשה לצו ביניים.

בטיחות המבנה ועבירות לפי חוק התכנון והבנייה

אחר כל אלה, ביום 25.1.18 וכאשר החלטה זו כבר בכתובה, הגישה באת כוח המשיב הודעה על ליקויי בטיחות ועבירות תכנון ובניה במבנה שיועד למוסד החינוכי.

כעולה מהודעה זו, רק בסמוך למועד הגשת ההודעה נודע למשרד התכנון כי עוד ביום 10.5.2017 ערך יועץ בטיחות מטעם המשרד, מר יצחק כהן ז"ל, מבדק בטיחות בבית הספר נושא הערר. במסגרת המבדק נמצאו ליקויי בטיחות בדרגת קדימות 1, וכן ליקויי בטיחות בדרגת קדימות 2. עוד צוין בדו"ח כי חסרים אישורי בטיחות שונים: כיבוי אש, יציבות מבנים, מערכת חשמל והארקה, יציבות עמודי תאורה ויחידות מזגן תלויות, ותקינות מכשירי חשמל. בסיכום מבדק הבטיחות ציין מר כהן ז"ל כי "המבנה כמצבו הנוכחי – אינו מתאים לאכלוס".

המשיב הוסיף, כי בסמוך לאותו מועד נודע לו מהרשות המקומית כי במבנה מתקיימות עבירות תכנון ובניה חמורות כמפורט להלן:

חלקים במבנה נבנו ללא היתר בניה. כיתות הלימוד ממוקמות מעל קומה שנבנתה ללא היתר, שייתכן וכללה גם פתיחת חללים. לטענת המשיב, לבנייה שכזו, ככל שהתקיימה, עלולות להיות השלכות בטיחותיות-הנדסיות משמעותיות.

בנוסף, מעל לכיתות הלימוד הוחל בבניית גג ללא היתר ובניגוד לדין. משכך, אין לדעת האם הגג שנבנה בטוח ויציב.

המשיב הוסיף, כי הפעלת בית ספר במבנה מהווה חריגה מהיתר הבנייה הקיים, שאינו מתיר שימוש במבנה להפעלת בית ספר, וכי גם אם תתקבל הטענה (שבאת כוח המשיב מתנגדת לה) כי במקום מופעל "צהרון" – גם הפעלת צהרון הינה בניגוד לשימוש המותר בהיתר הבניה.

המשיב הוסיף כי נודע לו כי קיים צו שיפוטי משנת 2011 כנגד בעלי הנכס (המשכירים חלקים מהנכס לעוררת) המונע את אכלוס המבנה (ע"א 43317-07-11 ועדה מקומית לתכנון ובניה נס ציונה נגד למפרט ואחרים). לטענת המשיב העוררת מפרה צו שיפוטי זה בהפעילה מוסד חינוכי או צהרון במקום.

מהודעת המשיב עולה, כי בעקבות כל האמור לעיל, הוציאה הרשות המקומית צו מינהלי להפסקת השימוש במבנה. העוררת הגישה עתירה מינהלית כנגד צו מינהלי זה לבית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות (ע"א 37152-01-18). בית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות הורה על עיכוב ביצוע הצו המינהלי. החלטה זו, לעכב את ביצוע הצו המינהלי, הוארכה, בהסכמה, בשל דחיית מועדי הדיון בתיק. כפי שנמסר, דיון בתיק זה נקבע לאמצע חודש מרץ 2018.

זה המקום לציין כי הצדדים לא מסרו כל עדכון לוועדה בדבר הדיון שהתקיים בבית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות, ולפיכך אין בידי הוועדה לדעת האם הצו המינהלי שריר וקיים, אם לאו.

בעקבות הודעת המשיב האמורה, החליט יושב ראש הוועדה ביום 1.2.2018 כי הערר ייקבע לדיון בפני הוועדה. בהחלטה זו נקבע כי: "בשים לב לשלב שבו נמצא הדיון בערר, הדיון שנקבע לא יעסוק בשאלות שנוגעות לחוקיות המבנה על פי דיני התכנון והבניה בהיבטים שנוגעים לדינים אלה עצמם, אלא אך ורק לשאלות שנוגעות לבטיחות המבנה, לרבות ככל ששאלות הבטיחות נובעות מחריגה נטענת מדיני התכנון והבניה" (ההדגשות במקור – הערת הוועדה). עוד קבע יושב ראש הוועדה כי לדיון זה יביאו הצדדים כל גורם רלוונטי, לעניין בטיחות המבנה בלבד.

העוררת הגישה, ביום 5.2.18, בקשה למחוק את הודעת המשיב, ולחלופין – הגיבה גם לגופם של הדברים האמורים בהודעה זו.

העוררת התנגדה לאמור בהודעת המשיב מאחר והיא הוגשה כ-10 חודשים לאחר הגשת הבקשה לרישיון וכ-4 חודשים לאחר הדיון בערר, בשלב שבו הודיעה הוועדה כי היא בשלבי כתיבה של ההחלטה הסופית בעניינה של העוררת.

העוררת הוסיפה כי המידע האמור בהודעת המשיב אינו חדש: מבדק הבדיקות נערך כ-8 חודשים לפני הודעת העדכון; הצו השיפוטי אליו מתייחסת הודעת המשיב ניתן לפני למעלה מ-6 שנים; קיומה של חריגת הבניה ידועה זה מכבר לרשות המקומית, ובעניין זה לא התחדש מאומה.

העוררת טענה בתגובתה כי התנהלות המשיב, כמו גם התנהלות הרשות המקומית, מצביעים על השיקולים הזרים שמניעים את הרשות המקומית ואף את המשיב, ומעידים כי המניע למידע שבבסיס הודעת העדכון, ואף להודעת העדכון עצמה, אינם אלא ההתנגדות העקרונית של הרשות ושל המחוז במשרד החינוך לעצם קיומו של בית הספר.

זה המקום לציין כי המסמכים שצירף המשיב להודעת העדכון, כלל לא עמדו בפני המנכ"ל בעת שקיבל את ההחלטה נושא הערר שלא להעניק לעוררת רישיון. מכאן כי האמור בהודעת העדכון לא היווה שיקול בהחלטה שלא להעניק לעוררת רישיון. מכאן, לטענת באת-כוח העוררת, שאין כל משמעות לעובדות אלו בקשר עם הערר שהוגש כנגד החלטה זו של המנהל.

על גבי בקשת העוררת להורות על מחיקת הודעת העדכון מטעם המשיב, החליט יושב ראש הוועדה כי: "אכן, הודעת המשיב ומועד הגשתה – אינם רגילים. עם זאת, הוועדה לא תוכל להתעלם מחשש לשלום הילדים במוסד. לשם בירור ענין זה בלבד נקבע הדיון". (ההדגשות במקור – הערת הוועדה).

בהתאם להחלטת יושב ראש הוועדה נקבע הערר לדיון בשאלת הבטיחות ליום 13.2.2018.

ביום 12.2.2018, יום לפני המועד הקבוע לדיון בפני הוועדה, הגישה העוררת חוות דעת מטעם שני מומחים:

1. גב' מועד ערין, מהנדסת מומחית בהנדסה אזרחית, תכנון ופיקוח. בחוות דעת זו נאמר כך:

"1. ביום 03/02/2018 בדקנו את המבנה ואת החצרות בבית הספר טבע הדברים, הנמצא ברחוב הסנונית 79 בנס ציונה ונושא סמל 727024. וזאת ביחד עם נציגי הבעלות.

2. מצאתי כי:

א. מבנה מוסד החינוך, התקרות התלויות בבית הספר;

ב. הסככות במוסד החינוך / עמודי התאורה במוסד החינוך / מנשאים התלויים למזגנים;

הם יציבים ותקינים וכי השימוש בו כבית ספר תואם במלואו את ייעודו וכי לא נתגלו ממצאים משמעותיים או חריגים שיכולים להוות סיבה למניעת שימוש במבנה כמוסד חינוכי.

3. מהביקור במקום עולה, שבניגוד למשתמע ממכתבה של עו"ד שרית גוטמן-דגן מיום 20.12.2017, הרי ראינו כי המבנה בנוי בגבולות כפי שמשתקפים מהיתר הבניה שניתן לו (תוכנית שינויים).

4. לגבי חלקו הצפוני של המבנה שעומד על עמודים, הרי שהסגירה החלקית בקיר בין העמודים הצפוניים הנה תקינה, ואין בה בכדי לפגוע ביציבות המבנה. כמו כן בחלק הזה אין שימוש כיום ולכן לא הותקנו בו חלוקות. כמו כן חשוב להדגיש כי יש במקום חדר מוגן."

2. מר ישראל לוי – מהנדס מוסמך מהטכניון, שמתמחה בהנדסת מבנים ויציבותם, בעל ניסיון של 37 שנה בתחום. כעולה מחוות הדעת הזמנה על ידי מר לוי בדיקת מעבדה מחברת "סקאן אין" שבחנה פרמטרים טכניים שנוגעים למבנה בית הספר, ובלשונו של מר לוי "בדיקת אל-הרס". מר לוי קובע בחוות דעתו כי "המבנה יציב, בנוי לעמוד בעומסים סטטיים כנדרש, ומתאים מבחינת יציבותו לשמש כבית ספר". עוד מציין מר לוי: "המבנה כבן 45 שנה ובנוי בגבולות היתר הבניה ותוכנית השינויים". ובהמשך דבריו: "ראיתי במתחם חדר מוגן".

העוררת הגישה גם "אישור על יציבות מבנה קיים – אישור קונסטרוקטור" שניתן על ידי גב' ערין ביום 26.3.17. באישור זה, ביחס למבנה המוסד, תקרות תלויות, סככות, עמודי תאורה ומנשאים למזגנים, קובעת גב' ערין כי

הם "יציבים ותיקנים וכי השימוש בו כבית ספר תואם במלואו את ייעודו וכי לא נתגלו ממצאים משמעותיים או חריגים שיכולים להוות סיבה למניעת שימוש במבנה למטרות הנ"ל".

בדיון שהתקיים בערר ביום 13.2.18 טענו הצדדים את טענותיהם בסוגיית הבטיחות, וכן נחקר מר טל דנינו, הממונה על הבטיחות אצל המשיב.

בסיום הדיון המציאה העוררת סרטון, המציג את המבנה וסביבתו.

לאור העובדה שחוות הדעת הנזכרות מטעם גב' מועד ערין ומר ישראל לוי הוגשו על ידי העוררת רק יום לפני הדיון, החליטה הוועדה לאפשר למשיב להגיב לחוות הדעת, ולאפשר לעוררת להגיש תגובה לתגובת המשיב בעניין זה.

המשיב הגיש התייחסות לחוות הדעת מטעם העוררת, וציין כי הן הועברו למהנדס העיר נס-ציונה, אינג' בועז גמליאל (להלן – "מהנדס העיר") והמשיב צירף את עמדתו של מהנדס העיר לתגובתו.

מהנדס העיר מציין כי אין בחוות הדעת שהמציאה העוררת כדי לשנות את עמדתו, כפי שהוצגה בחוות דעת של מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח – הנדסאית, אדריכלית ועו"ד שרית גוטמן-דגן, מיום 20.12.17, אשר צורפה להודעת העדכון של המשיב מיום 25.1.18, שמייצגת את עמדתו ביחס למבנה.

עיקרי עמדתו:

- הפעלת בית הספר במבנה נושא הערר היא בניגוד לאמור בהיתר הבנייה למבנה. במבנה קיימת בניה ללא היתר – וחוות הדעת שהציגה העוררת אינן מתייחסות לעניין זה. הבניה בגבולות המבנה אינה מעידה על בניה על פי ההיתר, והערבוב בין שני אלה מטעה.
- חריגות הבנייה שבוצעו בחלק הצפוני התחתון של המבנה מסכנות את שלום הציבור ואת בטיחות השוהים במבנה. בניגוד לנטען, אין מדובר בסגירה חלקית בקיר בין עמודים, אלא בפתיחת חללים בקיר תומך ובחפירה מתחת לקומה שבה פועלות היום כיתות הלימוד. חלל זה לא קיים בהיתר המקורי, ומכאן שקיים חשש ליציבות המבנה.
- המבנה נעדר את האישורים הנדרשים, ובכלל זה, אישור מטעם כיבוי אש, פיקוד העורף וחברת החשמל. מאחר ואין גישה לרכבי כבאות והצלה למבנה, ניתן לצפות כי רשות הכבאות תתנגד למתן אישור מטעמה, אישור שאינו עניין טכני גרידא.
- במתחם לא קיים מקלט, ולא נצפה במקום חדר מוגן. ככל שהוכשר חדר מוגן – הרי שהוא לא קיבל את אישור מטעם פיקוד העורף.

מהנדס העיר מדגיש כי העמותה (העוררת) אינה משתפת פעולה עם הגורמים האמונים על הרישוי ברשות המקומית נוקטת ב"התחמקות" וב"תחבולות" ומתעלמת מפניות ומהודעות מטעם אגף הפיקוח, אגף הביטחון ויועץ הבטיחות ברשות המקומית.

מהנדס העיר סבור כי חוות הדעת מטעם העוררת אינן מספקות ואינן עונות לדרישות המתחייבות בחוק, אין לראות בהן תחליף לנדרש על מנת להכשיר את המקום ולהתאימו להיתר הבנייה או להוות תחליף לאישורים

הנדרשים מטעם הגורמים הרשמיים המוסמכים, לרבות אישור כיבוי אש, אישור פיקוד העורף, אישור חברת החשמל ואישור נגישות. לאור כל אלו סבור מהנדס העיר כי המבנה אינו בטיחותי, וכי הוא מסוכן לשהים בו.

באת-כוח המשיב הגישה תצהיר מאת מר מוריס באזוב, קב"ט מוסדות חינוך בעיריית נס ציונה (להלן – "הקב"ט"), אשר לדבריו התלווה למר איציק כהן ז"ל, בביקור שערך במבנה ביום 10.5.17.

כעולה מתצהירו של הקב"ט, המבדק נערך בבית הספר "טבע הדברים", ולא בגן הילדים הסמוך. בשלב מסוים של המבדק הצטרף נציג מטעם העמותה, ששוחח עימו ועם מר כהן ז"ל באשר לליקויי הבטיחות שנמצאו במבנה בית הספר. הקב"ט אינו זוכר את שמו של נציג העמותה הנזכר.

העוררת הגישה תגובה לתגובת המשיב, ובה טענה כי תגובת המשיב מעידה בעיקר על השיקולים הזרים המניעים את פעולתה של עיריית נס ציונה. באת-כוח המשיב הביאה את דברי ראש העיר בפרוטוקול ישיבת מועצת העיר נס ציונה מיום 15.11.17, שבהם מנחה ראש העיר את היועצת המשפטית של העירייה לפעול כנגד העמותה באמצעים משפטיים, על מנת למנוע את הפעלת בית הספר. לטענתה, דברים אלו של ראש העיר תואמים דברים שאמר בישיבת מועצת העיר מיום 24.5.17, לפיהם "לא יקום ולא יהיה בנס ציונה בית ספר של אליטיסטים שרוצים להיות שונים ובעלי אבו-עלי. לא יהיה נקודה", וכן דומים לדברים שנאמרו על ידו בישיבת מועצת העיר מיום 18.9.17.

העוררת ציינה כי ניסיונו של ראש העיר להנחות את היועצת המשפטית לעירייה בקשר עם נקיטת הליכים משפטיים מנוגדת להנחיית משרד הפנים (2007/1) ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (4.10001), האוסרות על התערבות פוליטית בפעילות היועצים המשפטיים והתובעים. לדברי העוררת, יש לקרוא את עמדת מהנדס העיר על רקע אמירות אלו, המעידות על הדעה הקדומה של שולחיו.

לגופם של דברים:

אין בסיס לטענת מהנדס העיר כאילו חוות הדעת התעלמו משאלת קיומן של חריגות בניה, או ממצב הדברים בפועל בנכס מבחינת העבודות שבוצעו או שלא בוצעו בו. העוררת מדגישה כי אין כל טענה לחריגות בניה בחלקים המשמשים להפעלת בית הספר, ואין כל בסיס לטענה שכזו.

העוררת מציינת כי בניגוד לעמדת מהנדס העיר, חוות הדעת מטעמה קובעות, באופן פוזיטיבי, על בסיס נתוני המבנה במצבם כיום, כי אין בעיה קונסטרוקטיבית במבנה.

לטענת העוררת עמדת העירייה, לרבות בהליכים בפני בית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות, מבוססת בעיקרה על כך שתיק המבנה אבד וכל שאותר הוא היתר בניה משנת 1969 ותיק שינויים משנת 1970. לטענתה, אין כל טענה פוזיטיבית לקיומן של חריגות מהיתר הבניה או לחפירות מאוחרות יותר, מדובר אך ורק בהשערות בדבר האפשרות שחריגות או חפירות שכאלה התקיימו.

זאת בעוד חוות דעת המהנדס מטעם העוררת מתבססת על מדידות ובדיקות שבוצעו בשטח המבנה בידי חברה שמתמחה בכך, אשר בהסתמך עליהן נקבע כי המבנה יציב. לאחר החלטת יושב ראש הוועדה כי בשלב דינוי זה

השאלה תתמקד אך ורק בטיחות המבנה, יש להעדיף אמירה ברורה של המומחים מטעם העוררת על פני השערות של מהנדס העיריה באשר לחפירות שאפשר שבוצעו ואפשר שלא, אשר אפשר שניתן להן היתר (שאבד עם תיק המבנה) ואפשר שלא, ואשר מובילות להשערות באשר להשפעתן על בטיחות המבנה – אשר כלל לא נבדקו בפועל, ומהנדס העיריה כלל אינו טוען כי ביקר בשטח על מנת לאשש טענות אלה. במצב דברים זה, לא ניתן לבסס החלטה על עמדת מהנדס העיריה, ויש לבסס את החלטה על עמדתם המקצועית והמבוססת של המומחים מטעם העוררת, כפי שהובאו בפני הוועדה. העוררת מוסיפה, כי אילו סבר מהנדס העיריה באמת ובתמים כי קיימת סכנה בטיחותית במבנה, הוא היה עושה שימוש בסמכותו לאסור באופן מיידי כל כניסה למבנה. בפועל, הצו שהוצא לא נכנס לתוקף ותחולתו נדחתה בהסכמה דיונית. דחיה מוסכמת זו אינה מתיישבת כלל וכלל עם הטענה בדבר סכנה בטיחותית של המבנה.

העוררת מוסיפה כי דו"חות המפקחים מטעם העיריה, אשר הוצגו בדיון שהתקיים בפני הוועדה, אינם מצביעים על בעיה בטיחותית, ומתייחסים רק לשאלת הרישוי של המבנה.

לטענת העוררת העיריה עצמה שכרה את המבנה נושא הערר לתקופה של חמש שנים, ועד לשנת 2016, ובמבנה זה פעל בעבר מוסד חינוך אחר, אף הוא מוכר שאינו רשמי.

באשר לאישורים החסרים: אישורי כיבוי אש, חברת חשמל והג"א – לטענת העוררת אישורים אלו אינם נדרשים לשם החלפת דיירים בנכס. העיריה היא זו שאיבדה את תיק הנכס, והעוררת נכנסה תחת העיריה שהיא עצמה שכרה גם כן את הנכס ופעלה בו. בנסיבות אלה, העיריה אינה יכולה לטעון כי אין לאכלס את הנכס בשל היעדרם של אישורים כאמור.

העוררת הגישה אישור חשמלאי בודק מוסמך, אישור תקינות אש וכן אישור בודק בטיחות בנכס. זאת בעוד לטענתה, העיריה לא הציגה כל ראיה ממשית בדבר החשש לבטיחות המבנה, למעט השערות בעלמא שלא נבדקו.

העוררת הכחישה מכל וכל את הטענה כאילו היא לא שיתפה פעולה עם העיריה במבדק כלשהו. העוררת הביאה כראיה לכך את דו"חות המפקחים מטעם העיריה שביקרו במקום, שמוכיחים, לגישתה, כי אין אמת בטענה זו. העוררת אף המציאה סרטון, ממנו עולה, לטענתה, כי החלק הצפוני (האחורי) של המבנה, אליו מתייחס מהנדס העיריה, כלל אינו מצוי בשטח בית הספר. הגישה לחלק זה של המבנה חופשית, ללא צורך בתיאום או באישור של העוררת, ואין לעוררת דרך למנוע גישה לחלק זה של המבנה.

באשר לתצהיר מאת קב"ט העיריה: העוררת טוענת כי האמור בתצהיר חורג מן האמור בהחלטת הוועדה באשר למטרת השלמת הטיעון, ובכל מקרה, אין בתצהיר כדי להוביל לממצא של ממש. האמור בתצהיר סותר את האמור בדו"ח הכתוב, שבו המקום לציון שם נציג הבעלות שנכח במקום נותר ריק, וממילא קב"ט העיריה אינו זוכר את שמו של מי שלדבריו נכח במקום, כך שלא ניתן לאמת אמירה זו או להסיק מן התצהיר דבר.

החלטת המנכ"ל נושא הערר נשענת בעיקרה על הנימוקים שנכללו בדו"ח הפדגוגי שנערך על ידי המפקח ועל המלצת מנהלת המחוז, בעניינם הרחבנו לעיל. הנימוקים הפדגוגיים הנזכרים בדו"ח הפדגוגי ובהמלצת מנהלת המחוז מעוגנים בשני נהלים עיקריים של המשיב הרלוונטיים לענייננו:

האחד – "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים". נוהל זה כולל גם הוראות באשר לתנאי הסף למינוי מנהלים בכלל בתי הספר, לרבות בחינוך המוכר שאינו רשמי. הנוהל הרלוונטי למועד מתן ההחלטה נושא הערר הינו הוראת קבע מס' 8.4-22 מיום י"א שבט תשע"ז (7/2/2017).

השני – מסמך הנושא את הכותרת "הסדרה פדגוגית קבוצתית להכרה בבתי ספר מחינוך וולדורף ומהחינוך הדמוקרטי כייחודיים תנאים להכרה קבוצתית – כללי מחווי בקשרה ופיקוח" מיום י"ד טבת התשע"ז (12/1/2017).

מינוי מנהלים בבתי ספר רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים

המקור החוקי לדרישת המשיב כי למנהל בית הספר תהיה הכשרה פדגוגית מתאימה מעוגנת היטב בסעיף 9(א)(2) לחוק הפיקוח הקובע כי לא ייתן המשיב רישיון אלא אם הוא סבור כי תוכנית נאותה, בין היתר ביחס ל"הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך", כמו גם בנהלי המשיב. גם כללי הפיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רישיונות), התשל"א-1971 קובעים כי על המנכ"ל לשקול, בין היתר, את הכשרתו וכשרו של סגל עובדי החינוך (ראו לעניין זה החלטת ועדת הערר בערר 59/2013 עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין בקיבוץ גבעת ברנר נ' משרד החינוך).

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 8.4-22 שכותרתו נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים (להלן – "חוזר המנכ"ל"), ואשר הוראותיו חלות גם על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, מפרט את ההנחיות לאופן בחירתם של מנהלים וסגני מנהלים לבתי ספר רשמיים ולמסגרות חינוכיות רשמיות אחרות.

נספח 1 לחוזר המנכ"ל קובע את הכישורים הנדרשים למשרת ניהול בבית ספר יסודי וקובע, ככלל, ארבעה תנאי סף:

(א) ניסיון בהוראה בפועל של חמש שנים לפחות בבתי ספר יסודיים ו/או על יסודיים בארץ

(ב) השכלה אקדמאית – תואר שני אקדמי מוכר ממוסד להשכלה גבוהה

(ג) השכלה פדגוגית - תעודת מורה מוסמך או מוסמך בכיר ממוסד מוכר להכשרת עובדי הוראה או הסמכה על סמך בחינות מילואים או רישיון הוראה קבוע בחינוך העל יסודי או רישיון לעסוק בהוראה או תעודת הוראה אוניברסיטאית ממוסד אקדמי בארץ

(ד) הכשרה לניהול בית ספר - תעודת סיום או אישור זכאות לתעודה של התכנית החדשה להכשרת מנהלים של מכון "אבני ראשה" והמוסדות האקדמיים.

ההסדרה הפדגוגית של החינוך הדמוקרטי

ביום י"ד בטבת תשע"ז (1/1/2017) פרסם סמנכ"ל בכיר ומנהל המנהל במשרד החינוך מסמך הנושא את הכותרת "הסדרה פדגוגית קבוצתית להכרה בבתי ספר מחינוך וולדורף ומהחינוך הדמוקרטי כייחודיים תנאי להכרה קבוצתית – כללי מחווי הכרה ופיקוח" (להלן – "מסמך ההסדרה" או "מסמך ההסדרה של החינוך

הדמוקרטי"). המסמך הוכן על ידי ועדת בתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך שהוקמה בשנת 2003, כוועדת יישום לדו"ח ווינשטיין, במטרה לשפר את היערכות משרד החינוך לנוכח מגמה הולכת וגוברת של הורים הרושמים את ילדיהם לבתי ספר שאינם באיזור הרישום הרשמי שלהם, כמו גם פניות רבות לפתיחתם של מוסדות חינוך ייחודיים במסגרת החינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי.

מטרתו של המסמך לנסות ולגבש שיטה לקידום תהליך הכרה במסלול מותאם קבוצתית על בסיס עקרונות קבוצתיים, זאת מבלי לפגוע בתרומתו של התהליך הפרטני. המסמך דן בשתי קבוצות, בהן בבתי ספר הפועלים על פי החינוך הדמוקרטי.

בסעיף 5 למסמך זה, שכותרתו "פדגוגיה מהותית של בתי ספר דמוקרטיים", נכתב כי בית הספר הדמוקרטי מקיים אורח חיים דמוקרטי ופועל ארגונית במודל קבלת החלטות, המשתף את כל "קהילת בית הספר" ו"חברי בית הספר". קהילת בית הספר מונה את התלמידים, המורים והורי התלמידים ואילו חברי בית הספר הם התלמידים והצוות החינוכי של בית הספר. בית הספר הדמוקרטי פועל במודל של חלוקת סמכויות ואחריות על קבלת החלטות בין כמה רשויות ופועל לאור העקרונות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו ובמגילת העצמאות, כמו גם בהתאם להוראות בחקיקת החינוך ונהלי משרד החינוך.

בהמשך סעיף 5 למסמך צוינו העקרונות הפדגוגיים לפיהם פועל בית הספר הדמוקרטי, ובכלל זה העקרונות הבאים הרלוונטיים לענייננו:

שותפות הקהילה וחברי בית הספר בניהול חיי בית הספר – הסמכת גופים בעלי תחומי אחריות מוגדרים כנהוג במשטרים דמוקרטיים המקיימים את עקרון שלטון החוק ופועלים במודל של שלוש רשויות.

המורים – נדרשים לעמוד בתנאי ההכשרה וההסמכה כנדרש בנהלי משרד החינוך ובחירת המורים תיעשה בהתאמה לרוח בית הספר ומאפייני בית הספר הדמוקרטי. נקבע במפורש כי הפיקוח יוודא כי המורים עומדים בנהלים ובתנאים הנדרשים על ידי משרד החינוך.

מינוי מנהל בית הספר – ייעשה על פי האמור בחוזר המנכ"ל, על פי כללי המשרד ועל פי תנאי ההכשרה הנדרשים ובהתאם לחוזר מנכ"ל שכותרתו "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים", כפי שיעודכן מזמן לזמן ובכלל זה בהתאם לסעיף 1 בפרק הכישורים הרצויים העוסק בהכרת המאפיינים הייחודיים של בית הספר.

הכשרת הצוות – המנהל ועובדי ההוראה מחויבים להשתלם במודל הפדגוגי הייחודי ובפיתוחו המתמיד על מנת לרכוש ולשמר את היכולת להתאים לרוח בית הספר להטמיע אותה ולפתחה.

רישום תלמידים – ייעשה באמצעות הרשות המקומית.

מנהל בית הספר יהיה האחראי לאשר את החלטות הגופים השונים בהתאם לחקיקת החינוך ונהלי המשרד ויתקיימו מנגנונים פנימיים בהתאם.

בית הספר פועל באמצעות גופים שונים בהם משתתפים כל חברי בית הספר/ קהילת בית הספר בקבלת החלטות וביצוען.

רשויות בית הספר תפעלנה בהגינות ובשקיפות.

הלמידה בבית הספר תתנהל לפי בחירה ובגמישות פדגוגית תוך מתן מענה דיפרנציאלי ואפקטיבי לתהליכי למידה מגוונים במרחב, תוך ניהול עצמי ומכוונות עצמית.

בית הספר מעניק לתלמידים חופש בבחירת תחומי הלימוד, בזמן, במרחב, בדרך באופן ובקצב הלימוד ובלבד שכל תלמיד יתאפשר ללמוד את מקצועות הליבה המוגדרים בחוזרי המנכ"ל הרלוונטיים.

הצוות החינוכי יהיה מעורב, יעבור הכשרות בתכניות המשרד ויעשה שימוש בספרי הלימוד המאפשרים לצד תכניות נוספות של בית הספר.

במסגרת הבחירה הניתנת לתלמיד תתאפשר למידה רב גילאית.

ההערכה תבוצע במגוון דרכי הערכה.

בית הספר מחויב לעמוד בתמונה החינוכית שנקבעה על ידי משרד החינוך – חלה חובת אחריות של המשרד כלפי התלמידים וחלה חובת אחריות של בתי הספר לעמידה בתמונה החינוכית שנקבעה על ידי משרד החינוך בהתאם לממוצע האשכול אליו משתייך בית הספר.

(ההדגשות הוספו – הערת הוועדה).

תמצית קצרה של טענות הצדדים

טענות העוררת

- שיקולים זרים: טענה מרכזית של העוררת היא כי מאחורי טיעוני המשיב ונושאי משרה בו, ומאחורי אופן התנהלותם עומדים שיקולים שהם זרים להליך הרישוי. בעיקר: התנגדות הרשות המקומית והנהלת המחוז אצל המשיב לפתיחת בית הספר, בשל הפגיעה שיש בו במערכת החינוך הקיימת, ואולי אף ביוקרתו.
- כשירות הצוות:
 - המנהלים – מנהלי בית הספר כשירים לשמש כמנהלים. מר ארנפרוינד-כהן אושר כמנהל לבית הספר הדמוקרטי בערד, ואילו מר קופליק כשיר לקורס אבני ראשה, ובידיו אף המלצה להתקבל לקורס.
 - צוות ההוראה – צוות ההוראה כשיר להוראה בבית הספר; בפרט: אין כל בסיס לדרישה כי לכל המורים תהיה תעודת הוראה פרטנית לבית הספר היסודי;
- תכנית הלימודים: תכנית הלימודים עונה על דרישות משרד החינוך; ככל שנדרשים תיקונים והשלמות – אלו יבוצעו בתיאום עם המשרד ובהתאם לדרישותיו.
- מעקב אחרי המיומנויות של התלמידים: קיים מערך למעקב אחרי השגת מיומנויות היסוד ביד התלמידים שבבית הספר; בכל מקרה – ככל שיש צורך בחידוד ובשיפור גם בנושא זה, הדבר ייעשה בהתאם לכל דרישה שתבוא מהמשיב.
- המבנה הפיזי של בית הספר: העוררת הציגה חוות דעת שמצביעות על כך שאין בעיית בטיחות בבית הספר; כל הטענות שנטענות כנגד חוות דעת אלו הן כלליות וסתמיות, ומבוססות על חששות בלתי מבוססים.
- שיתוף פעולה עם ביקורות: אין כל ממש בטענות שהועלו, בידי הרשות המקומית ובידי המשיב, בדבר היעדר שיתוף פעולה של העוררת או מי מטעמה עם ביקורות מטעם העירייה או מטעם המשיב.

לאור כל אלו טוענת העוררת כי יש לקבל את הערר, ולהעניק לה רישיון להפעיל בית ספר יסודי ייחודי, ברוח הדמוקרטיה, לשנת הלימודים תשע"ח.

טענות המשיב

- היערכות לפתיחת שנת הלימודים: העוררת לא הייתה ערוכה לפתיחת שנת הלימודים –
 - מנהלי בית הספר אינם בעלי הכשרה והסמכה כנדרש; האישור שניתן למר ארנפרוינד-כהן ניתן לבית ספר ספציפי בנסיבות ספציפיות, שאינן רלוונטיות לכאן; מר קופליק אינו כשיר לשמש כמנהל.
 - צוות ההוראה אינו כשיר, ובפרט: אינו כשיר להוראה בבית הספר היסודי; צוות ההוראה הושלם אף הוא רק בשלב מאוחר יותר, ואין להביא זאת בחשבון;
 - לא הוצגו אמצעים לפיקוח מעקב ותיעוד של עמידת התלמידים במיומנויות היסוד;
 - לא הוצגה תכנית לימודים כנדרש, תכנית הלימודים הוגשה רק במסגרת הערר – ואף זו לא מקובלת על משרד החינוך.
 - על מגיש בקשה לרישיון להיות ערוך בעת הגשת הבקשה; הליך הבחינה של הרישיון לא משמש כהזדמנות לתיקון ליקויים ולביצוע השלמות לצורך עמידה בדרישות המתחייבות ממבקש רישיון. בוודאי שאין לאפשר תיקון ליקויים וביצוע השלמות במהלך הליך הערר.
- מבנה בית הספר: בנוסף, ובעקבות הדברים שעלו בשלב מאוחר יותר –
 - במבנה בית הספר מפגעי בטיחות, שעלו בדו"ח שנערך במקום בחודש מאי 2017;
 - במבנה המיועד לבית הספר נעשתה בנייה לא חוקית, ואף חשש באשר ליציבותו.
- אי-שיתוף פעולה עם ביקורות: העוררת ונציגיה פועלים, באופן עקבי, ללא תיאום עם הגורמים המוסמכים, בערייה או אצל המשיב. התנהלות זו אינה מאפשרת קיום בקרה על פעילות העוררת, ומונעת מתן רישיון להפעלת מוסד חינוך, שחייב בבקרה כזו.
- טענות לשיקולים זרים: המשיב מכחיש, מכל וכל, את הטענות בדבר השפעת שיקולים זרים על קבלת ההחלטות או על ההליכים לקבלתן.

מכל הטעמים המפורטים לעיל טוען המשיב כי דין הערר להידחות.

דיון והכרעה

ערר זה, הכולל טענות מטענות שונות, יוכרע בשאלה אחת, והיא שאלת האיוון הראוי בנסיבות המקרה בין שני עקרונות יסוד בסיסיים:

מחד: זכותם של התלמידים לחינוך המיטבי האפשרי, וזכותם של הוריהם לקבוע את אופי החינוך שיקבלו ואת תכניו. זכותם של הורים לגדל את ילדם בהתאם לאמונתם וערכיהם של ההורים, ובדרכים שתואמות את תפיסת עולמם, היא זכות יסוד שהוכרה כחלק מהזכות לכבוד האדם (ראו: 2266/93 פלוני ואח' נ' פלוני, פ"ד מט (1) 231, 237).

מאידך: ובהלימה לזכות יסוד זו – עומדת חובתו של המשיב להבטיח את שלומם, ביטחונם וטובתם של הילדים הבאים בשערי כל מוסד חינוכי ולהבטיח את רמתו המקצועית של המוסד. חובה זו של המשיב עומדת בבסיסו של הליך הרישוי. הליך הרישוי, ככל הליך מינהלי, מושגת, בחלקו, על תנאים שבעיקרם הם מדידים ולעיתים טכניים, ומטרתו להבטיח כי במסגרת הגשמת הזכות הטבעית של כל ילד לחינוך, כמו גם הזכות של ההורים להשפיע על חינוך זה, מובטח עתידם של הילדים ומוגשמת חובתו של המשיב להגן על עתיד הקטינים.

הדיון בפנינו נסב, בין היתר, סביב ההיבטים העקרוניים שבבסיס הליך הרישוי:

מצד העוררת – טענתה העיקרית כי הליך הדיון בבקשתה לקבל רישיון להפעלת מוסד חינוכי נגוע בשיקולים זרים, ובפרט: המשקל שניתן בהחלטה לסרב להעניק לה רישיון כמבוקש להתנגדות הרשות המקומית להקמת בית הספר, בשל הפגיעה, הנחזית או האמתית, במערכת החינוך הרשמית שפועלת בעיר.

מצד המשיב – במוקד טענות המשיב עמדו שיקולים פדגוגיים שונים שנוגעים לבית הספר, הן באשר לצוות החינוכי שיפעיל אותו, לרבות מנהלי בית הספר והמורים, הן באשר לאופן הפעלתו, מבחינת מספר התלמידים והכיתות, והן בקשר לתכנים שיילמדו בו. בשלב מאוחר של הדיון בערר, טען המשיב גם טענות הנוגעות לבטיחות המבנה והיתר הבנייה למבנה, שיקולים שלא באו לידי ביטוי בהחלטת המנכ"ל נושא הערר, והם הובאו לראשונה במסגרת הדיון בערר.

ההליך המינהלי נועד להגשים את מטרת הליך הרישוי ותקינותו של ההליך המינהלי חיונית להגשמת מטרת הליך הרישוי. מטרת הליך הרישוי מיושמת באמצעות קביעת כללים ברורים, ככל הניתן, ביחס לתנאים הנדרשים ממבקש הרישיון, ביחס להיקף שיקול הדעת המופעל על ידי הגורם המוסמך, ויישומם של כללים אלו בצורה סדורה, תוך שקילת כל השיקולים הרלוונטיים ושיקולים אלו בלבד, ללא שיקולים זרים, באופן שוויוני וללא משוא פנים.

כפי שנראה בסמוך – לא מצאנו כי נפל פגם כלשהו בהחלטת המנכ"ל: לא מצאנו כי החלטת המנכ"ל התקבלה בדרך לא ראויה או כי היא נגועה בשיקולים שאינם ממין העניין. אף לא מצאנו כי בשקילת מכלול השיקולים ובמסקנה כי אין להעניק לעוררת רישיון, סטה המשיב באופן בלתי סביר מן הנהלים שקבע באותם עניינים.

ברם, במשקל שנתן המשיב לשיקולים שפורטו בהחלטתו, לא הביא המשיב בחשבון די הצורך העיקרון הבסיסי העומד מול חובתו של המשיב להבטיח את הרמה הנאותה לתלמידים – והוא זכות הבחירה החופשית של ההורים באשר לאופי החינוך לו יזכו ילדיהם.

לאחר עיון בכלל החומר שהוצג בפנינו, וכפי שנפרט בסמוך, הגענו למסקנה כי הרמה הפדגוגית שהציג בית הספר, הן בהיבטים הפורמאליים והן בתכנים המהותיים, עומדת בסטנדרט הבסיסי הנדרש, ואף מעבר לכך. משכך, אף אם יש, לדעת המשיב, חסרים נקודתיים מסוימים, ובנסיבות מקרה זה, אין באלה כדי לגבור על זכות היסוד של הבחירה החופשית שנתונה להורי הילדים לבחור את אופי החינוך של ילדיהם, שכן מדובר ב"חסרים" שאינם יורדים לשורש היכולת לתת חינוך ראוי, ואלה חסרים שניתנים לתיקון.

זהו תורף העניין. מכאן נעבור לדון בנושאים הפרטניים, כפי שהועלו בפנינו.

עמדת הרשות המקומית במסגרת הליך הרישוי

לאורך כל הדיון, על שלביו השונים, חזרה העוררת על טענתה כי סירובו של המשיב להעניק לה רישיון התבסס, בעיקרו, על ההתנגדות לעצם קיומו של בית הספר. לטענת העוררת, התנגדות המשיב לקיומו של בית הספר מבוססת על התנגדות עיריית נס ציונה, ובפרט – התנגדות עקרונית ועקבית של ראש העיר, שאף התבטא בעניין זה באופן פומבי באופן שבא לידי ביטוי, בין היתר, בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר. לטענתה, התנגדות ראש העירי נבעה מכך שלדעתו מדובר בבית ספר "אליטיסטי", שייגבו בו תשלומי הורים, ומכך שהעירייה נותנת מענה מלא ומעולה לכל צרכי החינוך של ילדי נס ציונה, וכי קיים בעיר גם מענה חלופי במסגרת החינוך האנתרופוסופי. לשיטת העוררת, התנגדות זו של העירייה זכתה לגיבוי של מנהלת המחוז במשרד החינוך שהמליצה שלא להעניק לעוררת רישיון.

לטענת העוררת, ההתנגדות המתוארת להעניק לה רישיון לפתיחת בית הספר מונעת משיקולים שהם זרים לשיקולים שמוסמך המשיב לשקול בהתאם לקבוע בהוראות חוק הפיקוח. חוק הפיקוח מסמך את המשיב לשקול אך ורק שיקולים המנויים בו, ואשר נועדו להבטיח כי מבקש הרישיון עומד בתנאים שיבטיחו את שלומם וטובתם של הלומדים בו, ואת רמתו הפדגוגית הנאותה של המוסד החינוכי.

לטענת העוררת, השיקולים שנשקלו בפועל, שעניינם מערכת החינוך בעיר נס ציונה, אופייה ויוקרתה, הם שיקולים זרים לחוק הפיקוח. זהו תורף פסק הדין בעניין חינוך למצוינות (עמ"נ (תל-אביב – יפו) 52641-12-10; ע"מ 153/12 – להלן: "חינוך למצוינות").

השיקולים הזרים שבבסיס עמדת העירייה הם גלויים ופומביים, הן בהתבטאויות ראש העיר כפי שבאו לידי ביטוי הן בפרוטוקולים מישיבות מועצת העירייה והן בתקשורת. העוררת סבורה כי שיקולים זרים אלו השפיעו על עמדתם של בכירים מטעם המשיב בשנת הלימודים הקודמת וכי שיקולים אלו אף נשקלו ובאו לידי ביטוי בדברי המפקח עוד בתגובותיו הראשונות לבקשה לרישוי.

לשיטת העוררת, גם אם שיקולים אלו לא נזכרו במסמכים המאוחרים מטעם המפקח, בהחלטת המנכ"ל, בכתבי הטענות, ובעמדת העירייה בנוגע להיבטים התכנוניים והבטיחותיים שנוגעים למבנה שבו היא פועלת – אלו הם השיקולים האמיתיים, והזרים, שעמדו ברקע הדברים ואשר הניעו את ההתנגדות להקמת המוסד. לדברי באת כוח העוררת, כפי שנפרט בסמוך, ללשכה המשפטית במשרד החינוך אשם תורם משמעותי בהצגת עמדות כביכול שנחזות להיות במסגרת שיקול הדעת הלגיטימי, אף שידוע לכל כי השיקולים האמיתיים בבסיס הסירוב להעניק לעוררת רישיון הם אותם שיקולים זרים שנזכרו לעיל.

לעניין הלשכה המשפטית - תפקידה ומעמדה, ותפקודה ועמדותיה – נקדיש פרק נפרד בסמוך.

לגופם של דברים:

חוק הפיקוח קובע, כי במסגרת הטיפול בבקשה לקבל רישיון להפעלת מוסד חינוכי, חובה על המשיב להעביר העתק מן הבקשה לידי רשות החינוך המקומית ולידי הועדה המקומית לתכנון ובניה ולקבל את תוות דעתן לבקשה.

וכך קובע סעיף 5 לחוק:

5. העברת העתקים של בקשות ומתן חוות דעת

(א) המנהל הכללי יעביר העתקים של הבקשה ושל מצורפותיה לחוות-דעתן של רשות החינוך המקומית, כמשמעותה בחוק לימוד-חובה, התש"ט-1949, ושל הועדה המקומית לתכנון ולבניה, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שבתחומן נמצא בית-הספר שהבקשה מתייחסת אליו.
(ב) רשות החינוך המקומית והועדה המקומית לתכנון ולבניה יעבירו את חוות-דעתן למנהל הכללי תוך תרשיים מיום קבלת ההעתיקים כאמור."

יש לדייק: מדובר בשתי חובות היועצות נפרדות: האחת – חובת היועצות עם רשות החינוך המקומית, בעניינים שבסמכותה, והשנייה – חובת היועצות עם הועדה המקומית לתכנון ובניה, בקשר עם ההיבט התכנוני שנוגע, מטבע הדברים, למבנה שבו מצוי המוסד החינוכי וסביבתו הפיזית.

ההיועצות עם רשות החינוך המקומית (ולעניינו, בהתאם להגדרה שבסעיף 1(א) לחוק לימוד חובה, ביחס לרשות מקומית ברירת המחדל היא כי הרשות המקומית היא-היא רשות החינוך המקומית לעניין תחום שיפוט), קשורה בחובתה ותפקידה של רשות החינוך המקומית בקשר עם קיום החובה לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (בסמוך לעיל וכן להלן – חוק לימוד חובה), שקובע כך:

7. אחריות למתן חינוך חובה חנם

(א) המדינה אחראית למתן חינוך-חובה חנם לפי חוק זה.

(ב) קיום מוסדות-חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חנם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום-שיפוט של רשות-חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף. השר, בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת-לימודים ולגבי כל רשות-חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות-החינוך המקומית בקיום מוסדות-החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך-חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום-שיפוט של אותה רשות-חינוך מקומית.

(ג) השר רשאי לחייב, בצו, רשות-חינוך מקומית, או רשויות חינוך מקומיות אחרות במשותף, לפתוח ולקיים מוסדות-חינוך רשמיים לחינוך-חובה."

חובת ההיועצות של משרד החינוך עם הרשות המקומית, בעת הפעלת סמכותו על פי הוראות חוק הפיקוח, נובעת באופן ישיר ומתחייב מן החובה המשותפת שהוטלה בחוק חינוך חובה על המדינה ועל רשות החינוך המקומית – לתת מענה לחינוך, שהוא זכות וגם חובה לילדים ולהוריהם.

מכאן, שבניגוד לעמדת העוררת, עמדת הרשות המקומית ככזו, כשלעצמה, אינה "פסולה", אלא מהווה חלק מתחייב, אינהרנטי וחיוני משיקול הדעת של המשיב על פי חוק הפיקוח.

כך, גם כאשר המשיב ממלא את תפקידו בחשיבה על קידום וחיוזוק החינוך הממלכתי, כמי שאמון על מערכת החינוך הציבורית, אין מדובר בשיקול "פסול" באופן אינהרנטי – כנטען על ידי העוררת. תפקידו הבסיסי של משרד החינוך, כפי שבא לידי ביטוי בדיני החינוך בכלל, ובחוק לימוד חובה בפרט, הוא לקיים מערכת חינוך ממלכתית, כדי לממש את זכותם של כל הילדים תושבי מדינת ישראל לחינוך. מטרות החינוך הממלכתי אף הוגדרו בחוק חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן – חוק חינוך ממלכתי).

על אף הטענות שנשמעו בפנינו, אין סתירה בין האמור, ביחס לסמכותו של משרד החינוך והפעלת שיקול דעתו, ובין ההלכה הברורה שנקבעה בעניין חינוך למנהיגות.

לא רק שאין סתירה בין הדברים, אלא שהם שלובים זה בזה.

בהתאם להלכה שנקבעה בעניין חינוך למנהיגות, יש להפריד בין השיקולים שרלוונטיים לשלב הרישוי, לפי חוק הפיקוח, ובין השיקולים שיש לשקול בשלב ההכרה, והללו נשקלים בידי גורמים אחרים אצל המשיב: מנכ"ל המשיב הוא הגורם המוסמך להחליט ביחס לבקשה להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוכי, ואילו שר החינוך הוא הגורם המוסמך להכריע בשלב ההכרה.

השיקולים הנוגעים להבטחת שלומם וטובתם של התלמידים, כפי שפורטו בחוק הפיקוח או נובעים מן הדין הכללי (בעניין שיקול דעת המשיב ראו החלטת הוועדה בערר 82/17 קיבוץ מזרע) – רלוונטיים לשלב הרישוי, הם שיקולים מקצועיים ומאחר ומדובר בהפעלת שיקול דעת מקצועי-פדגוגי – הם נתונים לסמכות המנכ"ל, שהוא הסמכות המקצועית העליונה במשיב.

זאת בעוד השיקולים הנוגעים לאחריות הכוללת על מערכת החינוך, לרבות הגשמת ערכיה בהתאם לחוק חינוך ממלכתי – נוגעים להכרה במוסד החינוך ולזכויותו לתקציב ציבורי, ובהיותם שיקולים מערכתיים-ערכיים הם נתונים לסמכות שר החינוך, שהוא הדרג הנבחר הממונה על הגשמת מטרות אלו אצל המשיב.

רשות החינוך המקומית, אשר בהתאם להוראות חוק חינוך חובה היא שותפה מלאה של המדינה באחריות על מערכת החינוך הממלכתית, נדרשת ליתן את חוות דעתה עוד במסגרת הליך הרישוי, ועמדתה בנושאים הרלוונטיים לשלב הרישוי – תישקל על ידי המשיב בשלב זה. עמדת הרשות המקומית בכל הנוגע לנושאים אחרים – לרבות ביחס לאופי החינוך בעיר – תישקל במסגרת הליך ההכרה.

הגורמים המקצועיים במשרד החינוך בוחנים את הבקשה למתן רישיון למוסד חינוכי חדש על כל היבטיו. על המשיב לשקול את העמדות המקצועיות בנושאים הרלוונטיים לשלב הרישוי, ובכלל זה עמדת הרשות המקומית, כבר בשלב הרישוי. עמדות אחרות, שאינן רלוונטיות לשלב הרישוי – יישקלו אך ורק במסגרת הליך ההכרה.

מכאן, שאין לקבל את עמדת העוררת לפיה די בעצם קיומן של דעות ועמדות בשאלות שאינן נוגעות לשלב הרישוי, בין אם מדובר בעמדת העירייה ובין אם מדובר בעמדת ראש העיר, בכדי להוביל לפסילה וביטול של ההחלטה בבקשה לרישיון. עמדות אלו רלוונטיות לשלב ההכרה ומחובתו של המשיב בכואו לדון בבקשה לרישיון לבור את המוצן מן התבן, ולעשות שימוש אך ורק בטענות הרלוונטיות להליך הרישוי. מעשה מורכב הוא, אולי אף מעשה מרכבה. אך זהו מובנה של חובת המשיב להפעיל את שיקול דעתו במסגרת הליך הרישוי ולשקול אך ורק את השיקולים הרלוונטיים לשאלת הרישוי.

זו המסקנה משילוב כלל דברי התחיקה הנוגעים לעניין, יחד עם ההלכה בעניין חינוך למנהיגות..

מי יכול לסייע במלאכה מורכבת זו? הרי זו רק הלשכה המשפטית של המשיב. נעבור לדון כעת בה.

הלשכה המשפטית:

העוררת טענה טענות שונות ביחס לשיקוליה של לשכה המשפטית אצל המשיב, ולפיכך נרחיב לעניין תפקידו של הייעוץ המשפטי הממשלתי, שהינו ייחודי ושונה הוא מזה של כל ייעוץ משפטי אחר.

המשפטן במערכת הציבורית משרת את הגוף שבו הוא פועל, אך פעולתו זו נועדה לשרת את הציבור כולו, באמצעות הגשמת המטרות הציבוריות לשמן פועל הגוף אשר לו הוא מייצג, והדאגה כי פעילות זו נעשית אך ורק במסגרת הסמכות ובהתאם לכללי המינהל התקין (ראו: יצחק זמיר: המשפטן בשירות הציבורי, מתוך ספר יצחק זמיר, על משפט ממשל וחברה).

בניגוד לכל ייעוץ משפטי אחר, עמדתו של היועץ המשפטי הממשלתי אינה בגדר המלצה בלבד – אלא היא קובעת את המצב המשפטי, כל עוד לא נקבע אחרת בידי היועץ המשפטי לממשלה או בית המשפט (ראו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1000 היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, ובפרט סעיף 1 שם).

מעמד ייחודי זה, משמעו כי אין די באמירת "לאו" בידי היועץ המשפטי הממשלתי, שאם יעשה כן הרי הוא חוטא למטרה לשמה ניתנה בידו הסמכות לעצור את פעילות המשרד שבה הוא משרת, אשר נועדה למנוע את האפשרות לחרוג מגבולות הסמכות והדין. לכן, תפקידו של היועץ המשפטי הממשלתי, הוא "מתן לבוש משפטי הולם למדיניות המשרד. עליו להעמיד לרשות המשרד את הכלים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניותו, וזאת תוך שמירה כי פעילות המשרד תיעשה במסגרת החוק, על כללי המינהל התקין ועל שאר הנורמות המחייבות את השירות הציבורי." (פרק ב' סעיף 1 פסקה 13 לדו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערכ הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, "דו"ח אברמוביץ", 2008).

בדומה, במבוא להנחיית היועץ הנזכרת נקבע תפקידו של הייעוץ המשפטי למשרד הממשלתי כך:

"תפקיד הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם. במסגרת זו עליו, בין השאר, לסייע ולהעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד. במילוי תפקידו זה עליו גם להקפיד להיות "שומר סף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על פי הדין וכללי המינהל התקין. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחזוקו של שלטון החוק.

בנוסף, ייחודית היא תפקידה של הלשכה המשפטית במשרד החינוך בכך שהיא אמונה על הצגת עמדת המשרד בפני ועדת הערר, אשר לה מעמד של בית דין מינהלי (ראו: התוספת לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992).

לעניין הייחודיות שבחובתה של פרקליט שמופיע בשם המדינה בפני גוף שיפוטי, ראו – מרים נאור: "הפרקליט בשירות המדינה – דברים לזכרו של עוזי חסון ז"ל" משפטים כ"ד (תשנ"ה), עמ' 417, "ייחודו של הפרקליט בשירות המדינה משאר הפרקליטים נובע מייחודו של הלקוח שהוא מייצג – מדינת ישראל ומתפקידו שלו כעובד ציבור".

ולענייננו: תפקיד הלשכה המשפטית במשרד החינוך אינו לקבוע את מדיניות המשרד, אלא לסייע ביישומה. במסגרת זו, עליה לשמור מכל משמר שהחלטות המשרד מתקבלות כדין ובהתאם לכללי המשפט המינהלי. בהקשר של רישוי מוסדות חינוך, משמעות הדבר היא הקפדה הן על תקינות ההליך המינהלי – לרבות: איסוף

קפדני של מידע רלוונטי, שמירה על זכות הטיעון של מי שעלול להיפגע מהחלטה מינהלית וכדומה; והן על גבולות הפעלת הסמכות ומתחם שיקול הדעת, ובפרט: על ההבחנה שנקבעה בהלכת חינוך למנהיגות, בדבר ההפרדה הן בשלבי קבלת ההחלטות והן בזהות מקבל החלטה, בין השיקולים שרלוונטיים למנהל ולשלב הרישוי, לבין השיקולים שרלוונטיים לשר החינוך ולשלב ההכרה, כלומר, הן על ההבחנה בין השיקולים הרלוונטיים בכל אחד מן השלבים השונים, והן על ההבחנה בין הגורמים המוסמכים לשיקול כל אחד מן השיקולים הללו.

כאמור, מלאכה זו מורכבת, שכן שיקולי המדיניות שנוגעים לקיומה וקידומה של מערכת החינוך הממלכתית הם ביסוד תפקידיו של משרד החינוך ושל רשות החינוך המקומית, כגורם מייעץ. ביטול של החלטה מינהלית, אך ורק בשל העובדה שהועלו בשלב מוקדם (קרי – בשלב הרישוי), גם שיקולים שרלוונטיים רק להמשך ההליך (קרי – בשלב ההכרה), תחטא לתפקידה של הלשכה המשפטית למשרד החינוך, ולתפקידו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי כמי שאמון על קידום המטרות הציבוריות שבבסיס תפקידו של המשרד, על פי דין, במסגרת החוק והנהלים הרלוונטיים.

מצב דברים זה מחייב את הלשכה המשפטית לבחון היטב ולוודא כי השיקולים שרלוונטיים לשלב הרישוי, ושיקולים אלו בלבד, מובילים למסקנה שלא להעניק רישיון. היועץ המשפטי אינו מבטל או פוסל שיקולים אחרים, כבלתי ראויים, או כשיקולים זרים, אלא מנחה, מדריך ומכוון את המשרד להותיר שיקולים אלו לשלב ההכרה בלבד.

ככל שיש שיקולים שהיה ראוי לשקול בשלב הרישוי, ככל שיש צורך לבסס שיקולים אלו ביסוס נוסף – מבחינת הבסיס העובדתי או מבחינת העמדה המקצועית – הרי שאחריותה של הלשכה המשפטית לומר זאת, ולכוון את המשרד בהשלמתם של כל אלה.

בדיונים שבפנינו, כאמור בפתח הדברים, באת כוח העוררת עשתה מאמץ ניכר להטיל דופי בפעילות הלשכה המשפטית של משרד החינוך, אולם כפי שהראנו, אין כל מקום להטלת דופי שכזו.

נבקש להעיר, כי טיעוני באת כוח העוררת בפנינו, ובכלל זה במסגרת חקירת העדים – לרבות בשאלה שנשאלה בהקשרים שונים האם ומתי התייעצו בלשכה המשפטית של המשרד ומי מבין עורכי הדין בלשכה ייעצו ולמי, ובשיאם של הדברים – בהצגת דואר אלקטרוני פנימי שנשלח מהלשכה המשפטית של המשרד – כל אלו עלולים, חלילה, לערער את מעמדה החיוני של הלשכה המשפטית, ואף להגביר את הסיכון שמא בעתיד יהיה מי שיחשוש להיוועץ בלשכה המשפטית.

נאמר בלשון ברורה: מבחינת כלל המסמכים בתיק הערר והעדויות שנשמעו בפנינו, לא מצאנו כל דופי בעבודת הלשכה המשפטית של המשיב, ואף נראה כי היא מילאה את תפקידה, כמתואר לעיל, בהתאם לעקרונות החלים על עבודתה. מחובתם של בעלי תפקידים במשרד להיוועץ בלשכה המשפטית. חובת כולנו, לרבות באי-כוח העוררים שבאים בפנינו, לכבד ולחזק את מעמדה של הלשכה המשפטית, ולהדגיש את תפקידה החשוב, כדי לאפשר לה למלא תפקיד זה על הצד הטוב ביותר.

סיכומם של דברים עד כה: לאחר שמצאנו כי לא נפל פגם בהליך המינהלי, כי המשיב לא שקל שיקולים זרים שהוא אינו מוסמך לשקול בשלב הרישוי, כי המשיב מחוייב היה לקבל את עמדת הרשות המקומית במסגרת

בחנית הבקשה לרישיון וכי לא נפל דופי בעבודת הלשכה המשפטית אצל המשיב, נותר לדון לגופם בשיקולים ששקל המשיב ולבחון את תוצאת הפעלת שיקול הדעת המינהלי לגופם של דברים.

התאמה פדגוגית:

כאמור, בהחלטת המנכ"ל, ההחלטה לסרב מנומקת מטעמים פדגוגיים, שנוגעים למספר היבטים:

1. כשירות כל אחד מהמנהלים, והאפשרות של שניהם לכהן יחד;
 2. כשירות המורים – ובכלל זה: כשירות להוראה בבית ספר יסודי (להבדיל מכשירות להוראה בבית ספר על-יסודי);
 3. תכנית הלימודים ותכני הלימוד – ובפרט: כיצד מוודאים כי התלמידים מגיעים להישגים הנדרשים על פי תוכנית הלימודים, ובכלל זה, השיטה או האמצעים לפיקוח, מעקב, תיעוד ובקרה אחר עמידת תלמידים במיומנויות היסוד שהוצגו (כגון: קריאה, הבנת הנקרא וכו'), בהתקדמותם, ובהישגים הנדרשים מבני גילם; והיעדר תוכנית לימודים מפורטת כל כיתה בחודשי שנת הלימודים, כאשר על תוכנית הלימודים להתייחס לתכנים שהתלמידים צריכים לדעת בכל תחום.
- להלן נדון בשלושת ראשי הפרקים הנזכרים כסדרם. מסקנתנו מבחינת הנטען בכל אחד משלושת ראשי הפרקים, לפי קנה המידה שהצבנו לאיזון הנדרש בין זכות ההורים להשפיע על אופי החינוך של ילדיהם, לבין חובת המשיב להבטיח כי הילדים זוכים לרמת חינוך נאותה – הכף נוטה לטובת העוררת.
- לפני הדיון הפרטני, לפי ראשי הפרקים הנזכרים, נקדים ונעסוק בשאלת משמעותן של חוות הדעת המקצועיות שהוגשו לנו בעניין הפדגוגי, של ד"ר גילה זלכה ושל גב' דלית שטאובר.

חוות דעת של בעלי מומחיות מחוץ למשרד בנושא הפדגוגי:

חוק הפיקוח קובע את חובת הרישוי שחלה על מי שמבקש להפעיל מוסד חינוך, ומנגד את חובת המשיב לבחון בקשות אלו, כדי להגשים את המטרות שבבסיס החוק. בכלל זה, קובע סעיף 9 לחוק כי המנהל הכללי לא יתן רישיון, אלא אם כן הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג, ביחס לאותו מוסד חינוך, בנושאים המפורטים באותו סעיף.

מי שצריך "לסבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג" הוא המנהל הכללי של משרד החינוך. הדרג המקצועי של משרד החינוך הוא שמספק בידי את הכלים לבחון את אותה רמה נאותה, כל אחד בהתאם לתחומי המקצועיות והמומחיות שלו. ההליך המינהלי חייב להסתמך, ככלל, על אותן חוות דעת פנימיות שנעשות בידי מי שהתמנו לשם כך, אשר עושים עבודתם בהתאם לכללים ולנהלים החלים עליהם, ללא משוא פנים. זהו הבסיס לעבודת המינהל הציבורי כולו.

חוות דעת חיצונית, בנושאים שבליבת העבודה של המשרד הממשלתי, לא יכולה להוות תחליף לעבודת המשרד, אלא לכל היותר סייעת לעמדה המקצועית הפנימית.

מה, אם כן, המשמעות של חוות הדעת החיצוניות, של שתיים אשר להן ניסיון ומומחיות מובהקים בנושא, למול חוות הדעת הפנימיות של המומחים שעובדים אצל המשיב?

לעניין זה נזכיר, כי יושב ראש הוועדה צמצם, בהחלטתו, את הנושאים אשר בקשר אליהם ישמשו חוות הדעת את הדיון בוועדה, כך:

1. חוות הדעת של שני המומחים שיתייצבו לדיון יתקבלו לתיק הערר, ואולם הוועדה תתייחס לחוות דעת אלה רק בעניינים שלהלן:
 - א. הצגת עמדה מקצועית באשר לתנאים הנדרשים לפתיחת בית ספר דוגמת זו שמבקשת העוררת לפתוח, ברמה העקרונית ומבחינת הדרישות המקצועיות המתחייבות לשם כך.
 - ב. התייחסות לטענות שעלו לראשונה, בצורה מפורשת, בכתב התשובה של המשיב לכתב הערר, ושלא צוינו במפורש במכתב המנכ"ל.
2. ויודגש, חוות הדעת לא יתקבלו בנושאים אלו:
 - א. מצב הדברים אצל העוררת או בבית הספר במועד שהוא מאוחר למועד מכתב המנכ"ל.
 - ב. טענות חדשות שלא בא זכרן בכתב הערר, ושאינן התייחסות כאמור בפסקה ב' לעיל.
 - ג. התייחסות לחלוקת התפקידים בין שני המנהלים המיועדים.

עוד לפני שנתייחס לחוות דעת אלו לגופן, עלינו לשאול, ברמה העקרונית, מה מעמדן של חוות דעת מקצועיות אלו, ולאיזה צורך ועדת הערר תקבל חוות דעת כאלה.

סוג אחד של תובנה, היא כמובן קביעה כי חוות הדעת המקצועיות, החיצוניות, מצביעות על כך שהעמדה המקצועית של המשיב היא מופרכת, מוטעית מיסודה, או בלתי סבירה באופן קיצוני במידה כזו שיש לבטלה. כדי להגיע להחלטה שכזו יהיה על חוות הדעת לעבור רף גבוה מאוד – הן מבחינת הראיות לקיומה של סטייה מעמדה מקצועית מקובלת וסבירה והן באשר למידת הסטייה מעמדה מקצועית המצויה במתחם הסבירות ואשר יכולה להתקבל.

נאמר מיד, ובאופן ברור, לא זה המצב שבפנינו. חוות הדעת המקצועיות שהוצגו לנו בידי המומחים מטעם המשיב, ובפרט – חוות הדעת של גב' גילה קראול שאף העידה בפנינו. חוות דעת אלה על פניהן מבוססות, קוהרנטיות ומקצועיות. בוודאי שלא ניתן לקבוע כי חוות הדעת מטעם העוררת מצביעות על כך שחוות הדעת הפדגוגית מטעם המפקח חורגת ממתחם הסבירות כדי כך שהמנכ"ל לא היה רשאי להסתמך עליה בהחלטתו.

עם זאת, מצאנו כי יש מקום, בנסיבות העניין, להסתמך על חוות הדעת של המומחיות החיצוניות בכדי לבסס את המסקנה אליה הגענו, ולפיה החלטת המנכ"ל לא משקפת את נקודת האיוון הראויה, בכך שהיא מדקדקת יתר על המידה בהיבטים הטכניים שנוגעים לפדגוגיה, מבלי לתת משקל מספק לזכות ההורים לבחור את חינוך ילדיהם.

מחוות הדעת של ד"ר זלכה ושל גב' שטאובר ניתן ללמוד על נקודת איוון זו. העולה בבירור מחוות דעת אלו הוא כי הרמה הפדגוגית של העוררת, כפי שהוצגה בפני מומחים אלה, היא מספקת, וכי לעוררת מאפיינים ייחודיים שמשקפים תפיסת עולם מלאה ושונה מזו של מערכת החינוך הרגילה המתיישבים עם העקרונות שנקבעו במסמך ההסדרה של המשיב באשר לחינוך הדמוקרטי.

לעניין זה יפים דבריה של גב' שטאובר בפרוטוקול הדיון מיום 26.9.17:

דלית שטאובר:

...

מדינת ישראל, שהיא אחראית על החינוך ואני, דרך אגב, תומכת מאוד בחינוך הציבורי, אבל עם זה, אני יודעת שאנחנו לא חיים בעידן שמענה אחד מתאים לכולם. חינוך זה נושא הכי הכי חשוב שיש להורים, בדיוק כמו שיש אותו למדינה. והורים אידיאולוגיים, שיש להם אמונה בדרך מסוימת או בשיטת חינוך מיוחדת או רוצים להביא אותה, יש לנו אחריות לראות שהיא מתממשת בתנאים שאתה דיברת עליהם וזו אחריות מאוד מאוד כבדה.

בתהליך הרישוי, אנחנו צריכים לוודא שני דברים, בצורה מאוד חד משמעית. אחד – שיש להם את תנאי הסף, את תנאי הסף, כמו שהם כתובים ברישוי, לא יותר מזה. מעבר לזה, יש תהליך פיקוח. תהליך פיקוח והדרכה, שהוא לא קשור לתנאי הרישוי, אבל שבית ספר לא יכול להמשיך ולהתקיים אם המפקח יתרשם לאורך, ויש ליווי אינטנסיבי בשנה ראשונה של בית הספר, ויש ליווי אינטנסיבי למנהל חדש שנכנס, כדי לוודא שהתהליכים החינוכיים והתוצאות והסטנדרטים שאלהם הילדים מגיעים ושיטות העבודה של המורים באמת מבטיחים את הדבר שאתה אמרת.

אני רוצה לומר לך שלצערי, ואני כתבתי יחד עם פארס, שאני לא יודעת אם הוא נמצא פה או בחוץ,

היו"ר עו"ד יואל בריס:

לא, הוא בחוץ, כדי לא לשמוע אותך ושאתך כך יוכל להעיד באופן עצמאי.

דלית שטאובר:

את נוהל, את נוהל הרישוי הקודם, כמנכ"לית, אני חושבת שאני הייתי המנכ"לית המעורה ביותר בנושא רישוי, אני כתבתי מחדש את נוהל הרישוי, אני ביקרתי ביקורי פתע את מרמנת. הדבר הזה היה בהפקרות טוטלית מבחינת הקשיים של הביצוע של המדינה, אל מול המוכר שאינו רשמי. ולכן, כשהלכתי למרום הזה ורציתי להתרשם באופן בלתי אמצעי מהאנשים, והיום המנכ"ל הנוכחי והשר הנוכחי אמר שלצערנו, אבני ראשה הוא לא מספק את כל הסחורה, וצריכים לחשוב על קבוצה אחרת, מסוג אחר, עם אפיון אחר, שיצטרפו, בנוסף לקבוצה הזאת למערכת, כדי שהאנשים הטובים האלה יוכלו להיות חלק מהחינוך. אני ראיתי אנשים שלומדים, שמכשירים את עצמם, אוהבים ילדים, מסורים לרעיון, מאוד אידיאולוגיים. נכון, מוכנים להסתפק בתנאים מאוד צנועים, על-פי הנדרש, ראיתי את המקום, ראיתי את התדרים, ראיתי את החצר. לא דומה לבית הספר שנמצא 200 מטר משם כנס ציונה, מפואר ביותר, אבל זה בדיוק מה שהם רוצים – את הקרוב לאדמה, את הפשטות, את החוויה החושית של ילדים, כמו שיש אותה בטבע. וזה בדיוק המקום שאני הרגשתי שיש שם אנשים מאוד אחראים שיכולים להרים את המשימה. זה לא פוטר את המדינה בשום פנים ואופן, מתהליך פיקוח. תהליך הפיקוח הוא לא התנאי לרישוי. לראות שתוכניות הלימודים מתבצעות, שהילדים באמת יודעים לקרוא בחנוכה, ומי שלא – שמשלים את זה עד פסח, זה בדיוק עבודת הפיקוח.

כשאני הסתכלתי על הדברים כמו שאני ראיתי אותם, היה נדמה לי שיש קצת בלבול בין תנאי הסף של הרישוי לבין תהליכי הפיקוח שחייבים ואסור לוותר עליהם, שיקרו לאורך התהליך, של השנים הראשונות, כדי לייצב את התהליכים. ואנחנו יודעים שיש בתי ספר דמוקרטיים עם הישגים מדהימים ופנומנליים, ובתי

ספר דמוקרטיים עם הישגים פחות טובים. לימודית. אבל שהמענים והצרכים של ההורים, הם אחרים שם.

פה, במפורש אמרו לי – תוכנית לימודים של משרד החינוך, אנחנו נעמוד בסטנדרטים, אנחנו מתחייבים לעמוד בסטנדרטים של תוכניות הלימודים. עכשיו, אנשים בחינוך הדמוקרטי, אף פעם לא שמעתי אותם אומרים את זה, דרך אגב. הם הרבה יותר מרגישים את, את דרך הפעולה, את הבחירה של הילד, את, כאן במפורש זה היה, זה הם אמרו, זה אנחנו לא מוותרים על הדבר הזה.

היו"ר עו"ד יואל בריס:

ומעבר לתשוקה, ... [מדברות יחד]

דלית שטאובר:

יש גם השכלה. אנשים שנמצאים שם הם אנשים משכילים.

היו"ר עו"ד יואל בריס:

יש להם את היכולות?

דלית שטאובר:

בוודאי. אין שם משהו שאספתי אותו עכשיו מהרחוב ואמרתי לו – אה, אתה אוהב ילדים? בוא תלמד בבית הספר. כולם למדו באוניברסיטה, כולם בעלי תעודת הוראה. נכון, אז הם למדו אזרחות ופסיכולוגיה, אז הם לא יכולים ללמד ילד בן תשע? משום שהם יודעים ללמד ילד בן 16? הרבה כאלה עושים את זה, הרבה כאלה עושים את זה במערכת, הם משולבים בכל מקום.

פה, נכון, השאלה של מיכל היא נכונה, הפרופורציה. הפרופורציה של יש פה מעט אנשים שהוכשרו ליסודי, ויותר אנשים שהוכשרו לעל יסודי ולדעת, מן הנדרש שעם הזמן, הדבר הזה יתוקן. שיגידו – הצוות החדש שמצטרף, בבקשה תקפידו שיהיו אנשים עם יותר ידע. אבל זה לא משהו שמונע את מתן הרישיון. יש אנשים שיודעים ללמד ויש אנשים שיודעים להקנות מיומנויות יסוד ויש אנשים שיודעים לעבוד עם ילדים. כולם בעלי הכשרה חינוכית והשכלה מתאימה.

זהו, כאמור, תורף העניין. להלן נעסוק בכל אחד מההיבטים הנזכרים, מתוך ראייה זו.

כשירות מנהלי בית הספר

בהחלטת המנכ"ל מופיעות, ביחס למנהלי בית הספר המיועדים, הסתייגויות אלה:

באשר למר יובל ארנפרוינד-כהן –

בהחלטתו קובע המנכ"ל כי למר ארנפרוינד-כהן חסרים תעודת הוראה או קורס מנהלים, וכן כי הוא לא השלים את השכלתו האקדמית הפורמלית.

כבר בהחלטתו, קובע המנכ"ל כי "אמנם בידיו אישור למינויו כמנהל בית הספר הדמוקרטי בערד, אך אישור זה רלוונטי ותקף אך ורק לעניין בית הספר הדמוקרטי בערד. אישור זה ניתן אך ורק בנסיבות שהיו רלוונטיות לאותו בית ספר – מעבר מהמוכר שאינו רשמי לרשמי, ואינן רלוונטיות למוסדות חינוך אחרים. המסמך שהוצג אינו מהווה הכשרה או אישור לנהל כל בית ספר באשר הוא, ואין הוא מהווה תחליף לדרישות משרד החינוך ממנהלי בתי ספר."

ההתייחסות היא, כמובן, לאישור שנתנה המנכ"לית (דאז) של משרד החינוך, למר ארנפרוינד-כהן, מיום 6.4.16 שמאשרת לו לכהן כמנהל בית הספר בערד. כפי שראינו, הסמכה זו ניתנה בנסיבות הפרטניות של מעבר בית

הספר למעמד של בית ספר ממלכתי, וכחלק מיישום הסכם לעניין זה. כזכור, בתפקיד זה כיהן מר ארנפרוינד-כהן כעובד המדינה.

משכן, לטענת המשיב, אין לאישור זה של המנכ"לית (דאז) כל נפקות בקשר עם בקשה לנהל מוסד חינוכי שאינו בית הספר בערר. דברים אלו נתמכים במכתב מיום 22.8.2017, של גב' שרית לוי ארבל, מנהלת תחום הרווחה ומינוי מנהלים במשרד החינוך.

אכן, מר ארנפרוינד-כהן אינו עומד במבחנים הפורמליים שנקבעו בחוזר המנכ"ל לעניין הכשרת מנהלים לבתי ספר. מסמך ההסדרה קובע, בסעיף 2.3.3, כך: "מינוי מנהל לבית הספר יעשה על פי האמור בחוזרי המנכ"ל, עפ"י כללי המשרד ולפי תנאי ההכשרה הנדרשים. זאת בהתאם לחוזר מנכ"ל תשע"ו 7/א נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים", וכפי שיתעדכן מזמן לזמן ובכלל זה סעיף 1 בפרק הכישורים הרצויים, אשר עוסק בהכרת המאפיינים הייחודיים של בית הספר".

אך, כאמור, בחינה טכנית זו, שהיא נכונה דרך כלל, מיושמת באופן דווקני יתר על המידה בהקשר זה.

מקובל עלינו כי האישור למר ארנפרוינד-כהן לכהן כמנהל בית ספר בערר ניתן בהקשר מסוים ולצורך מסוים. ברם, מרגע שניתן – משמעות הדבר היא כי הרמה המקצועית של מר ארנפרוינד-כהן, הכשרתו, והתאמתו לתפקיד הם כאלה שהמנהלת הכללית של משרד החינוך קבעה שדי בהם כדי לנהל בית ספר דמוקרטי.

אישור זה ניתן כאשר מר כהן-ארנפרוינד היה בתחילת דרכו כמנהל. כיום, לאחר שצבר ניסיון של מספר שנים, כמנהל בית ספר דמוקרטי בערר, הדברים נכונים על אחת כמה וכמה.

מכאן שיישום התנאי הדווקני באשר לקיום הסמכה למר ארנפרוינד-כהן יושמה באופן שאינו מביא בחשבון, די הצורך, את הזכות של ההורים בנס-ציונה וסביכתה לחינוך ברוח הדמוקרטיה. משעה שבחרו בדרך חינוך כזו, וביקשו כי מר ארנפרוינד-כהן ישמש כמנהל בית הספר, היה מקום לתת משקל משמעותי ואף מכריע לאישור שניתן לו (גם אם לעניין פרטני) לניהול בית ספר בהתווסף לניסיון שצבר מאז מתן האישור בניהול בית ספר דמוקרטי אחר, ולא למנוע מבית הספר בניהולו רישיון, אך בשל החסר הפורמאלי הנזכר.

להשלמת עניין זה נביא את הדברים שכתבה ד"ר זלכה על מר ארנפרוינד-כהן, לאחר תיאור הכשרתו וניסיונו הרב:

"התרשמתי מאוד מאישיותו, ניסיונו וכשרונו של יובל ואני בטוחה שהוא יצליח מאוד בתפקידו. התרשמתי שמדובר באדם ערכי, שאחד מהיעדים המרכזיים שהציב הם דיאלוג ושיתוף פעולה להשגת יעדים אקדמיים חבריים ורגשיים בקרב הילדים."

על רקע כל האמור, אנחנו קובעים כי בנסיבות המקרה, לא היה מקום לסרב לבקשת העוררת לרישיון למוסד החינוכי מן הטעם שמר ארנפרוינד-כהן אינו כשיר לשמש כמנהל בית הספר.

באשר למר אורי קופליק –

מהמסמכים שבפנינו עולה כי מר קופליק כשיר לקורס אבני ראשה, אך טרם עבר קורס זה. כאמור, בהתאם לנספח לחוזר המנכ"ל, קורס אבני ראשה הוא תנאי לניהול בית ספר. עם זאת, למר קופליק ניסיון ניהולי

משמעויות במשרד החינוך ומחוץ לו ובכוונתו להתחיל בלימודים בתוכנית המנהלים. לדברי מר קופליק המנהלת הנוכחית שלו במשרד החינוך המליצה עליו כמנהל מיועד וכמועמד לקורס "אבני ראשה".

בעדותה בפנינו, העידה גב' שרית לוי-ארבל, ממונה על מינוי מנהלים במשרד החינוך, שבשנת הלימודים תשע"ח 154 מנהלים במערת הרשמית, במינוי בפועל, לא עברו את תכנית אבני ראשה.

על מר קופליק אומרת ד"ר זלכה בסיום דבריה, כך:

"התרשמתי שמדובר באדם ערכי, המסוגל להביא חזון לכדי מציאות ולממש את חזון בית הספר. אחד מהיעדים המרכזיים שהציב הוא חניכה (mentoring) ופיתוח אחריות משותפת בין התלמיד לבין הבוגרים שבסביבתו."

במצב דברים אחר, היה מקום להתעכב על השאלה, האם כאשר מספר לא מבוטל של מנהלים על פי מינוי בפועל בשירות המדינה הם כאלה שלא עומדים בתנאי חוזר המנכ"ל לעניין קורס אבני ראשה, כאשר מר קופליק עצמו עומד בתנאים להתקבל לקורס, וכאשר לפי מה שנמסר בידיו אף המליצה להתקבל אליו – האם די בכל אלה כדי לקבוע כי הוא כשיר לשמש כמנהל של העוררת. גם כאן עולה, בצורה חדה, נקודת האיוון הנזכרת שבין זכות הבחירה של ההורים לבין חובת המשיב להבטיח את הרמה הנאותה, ובכלל זה של מי שמנהלים את בית הספר.

אולם, לאור מסקנתנו בסמוך, לעניין חלוקת הסמכויות שבין המנהלים, דיון זה מתייתר.

מר קופליק בוודאי כשיר לכהן כמנהל משותף, תחת ניהולו המוביל של מר ארנפרוינד-כהן, שכן בידי מר ארנפרוינד-כהן אישור לכהן כמנהל בית הספר בערד, וניסיון נצבר בתפקיד מנהל בית ספר דמוקרטי לאחר מתן האישור האמור.

על מנת לצמצם את ההתערבות של הוועדה בשיקול הדעת של המשיב, נקבע, משכך, כי בכל הנוגע לרישוי ולאחריות המערכתית - סמכויותיו של מר קופליק יהיו כשל משנה למנהל בית הספר. משכך, אין בשאלת כשירותו של מר קופליק לשמש כמנהל, לעת הזו, כדי למנוע מהעוררת לקבל רישיון.

באשר לעצם הניהול המשותף –

לדברי המשיב, ניהול משותף מחייב חלוקת תפקידים ברורה, כדי למנוע מצב שבו אחריות "נופלת בין הכסאות" או לא ממומשת במידה הראויה. לכן, ככלל "מודל של שני מנהלים אינו מאושר".

בריונים בפנינו הובאו דוגמאות שונות לניהול משותף. לעניין זה קיימות גם אסמכתאות בחוות הדעת המקצועיות החיצוניות, של ד"ר זלכה ושל גב' שטאובר.

מכיוון שאנחנו נסמכים, לעניין הכשרת המנהלים, בעיקר על האישור של מר ארנפרוינד-כהן, וכדי לצמצם את ההתערבות שלנו בעמדת המשיב, נבקש לקבוע כי עד לאישור אחר, ישא מר ארנפרוינד-כהן באחריות המקיפה המוטלת על מנהל בית הספר. מר קופליק שיכהן כמנהל נוסף – בוודאי תהיה בניהולו תוספת ולא מגרעת, בפרט בשים לב לניסיונו ולהכשרתו כאמור. החלטה שכזו מידתית יותר מאשר פסילת הבקשה רק בשל העובדה שהעוררת הציעה שני מנהלים לניהול בית הספר.

כשירות מורים

הסעיף השני בהחלטת המנכ"ל נוגע לכשירותם של המורים שמיועדים לעבוד בבית הספר.

בהחלטת המנכ"ל צויין כי רק מורה אחת מבין השלוש שהוצגו בעלת הכשרה מתאימה להוראה בבית ספר יסודי. בנושא זה שלח יו"ר העמותה, כזכור, שאלה בדואר אלקטרוני אל המפקח, שאלה שלא זכתה לתשובה.

נושא זה עלה באופן נרחב בעדותן בפנינו, של גב' קארול, מטעם המשיב, ושל שתי המומחיות מטעם העוררת.

לעניין זה יש לפנות לכללי הפיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות) התשל"א-1971 (להלן – "כללי הפיקוח"). בטבלה שבכלל 1 לכללי הפיקוח בשורה (2) "הכשרתו וכשרו המקצועי של סגל עובדי החינוך", נקבע:

"בבית ספר שבו ניתן חינוך יסודי: היות עובדי חינוך בעלי תעודה מבית-מדרש למורים או בעלי הכשרה אחרת שהוכרה לענין זה על-ידי המנהל הכללי;
בבית ספר שבו ניתן חינוך על-יסודי: היות עובדי חינוך בעלי רישיון הוראה או הדרכה, שניתן לפי תקנון למתן רשיונות הוראה והדרכה בבתי ספר על-יסודיים, שפורסם על-ידי המנהל הכללי ושהוא בתוקף בזמן הגשת הבקשה לרשיון".
(ההדגשות הוספו – הערת הוועדה)

משמע: בבית ספר יסודי – נדרש עובד חינוך להיות בעל תעודת הוראה. ובבית ספר על יסודי – נדרשת הכשרה להוראה בחינוך העל-יסודי. לא מצאנו בנהלי המשיב הוראה שקובעת אחרת – למעט בענין שיבוץ מורים במערכת

דברים דומים עולים גם מעדויות המומחיות שהעידו בפנינו.

אצל המשיב קיים "נוהל שיבוצים" שנועד למנוע שיבוץ של מורים בעלי הכשרה על-יסודית בבתי ספר יסודיים, בקשר למוסדות חינוך בחברה הערבית. מעצם קיומו של ניהול זה ניתן ללמוד כי הוא נדרש כדי להתמודד עם שאלות שנוגעות לכוח האדם בהוראה. אך דוק: ניהול זה אינו נובע מתפיסה לפיה מי שכשיר ללמד בבית ספר על יסודי כלל אינו מוכשר ללמד בבית ספר יסודי.

לעניין זה, נביא את שקבענו בע"ר 150/17:

"אלא שנוהל שיבוצים של המשרד אינו רלוונטי לענייננו כי אם למערכת החינוך הרשמית. כפי שעלה גם בדיון בפנינו, מטרתו העיקרית של הנוהל להתמודד עם הצורך לווסת את כוח העבודה של המורים במגזר הערבי, בשל עודף כוח אדם שכזה. שיקול זה נכון וראוי, כשיקול מערכתי. ברם, המשמעות של פסק הדין בעניין חינוך למצוינות היא כי שיקולים מערכתיים כאלה לא יכולים להוות שיקול מכריע בשאלת הזכות לרישיון לפי חוק הפיקוח."

לסיום עניין זה נציין, כי לאחר עריכת הדו"ח הפדגוגי, ולפני המועד שבו ניתנה החלטת המנכ"ל, הגישה העוררת השלמות באשר למורים נוספים שגויסו על ידה, שעונים על תנאי הכשירות גם לשיטתו של המפקח. לדבריו, לא ראה לנכון לנקוט כל פעולה בשל הודעת העדכון, ובסמוך לאחר מכן ניתנה החלטת המנכ"ל נושא הערר. לא ראינו צורך להתייחס לשאלה האם כדין נהג המפקח כאשר התעלם מהשינוי שהוצג לו בצוות ההוראה, אך וועדת ערר אינה יכולה להתעלם, בנסיבות מקרה זה, משינוי זה. אף שחובתו של מבקש רישיון להיות ערוך לפתיחת שנת הלימודים במועד הגשת הבקשה, והבקשות נבחנות לפי קנה-מידה זה, הרי שבמצב שנוצר היום: לאחר שמצאנו כי ההחלטה לסרב להעניק לעוררת רישיון, התקבלה מבלי שניתן משקל ראוי לצוות המורים שהוצג מלכתחילה, אני מביאים בחשבון גם את ההשלמות שהגישה העוררת ביחס למורים החדשים שגויסו בשלב מאוחר יותר, כשיקול נוסף שאינו מצדיק את דחיית הבקשה.

תכנית הלימודים, מעקב אחרי התפתחות ועמידה במיומנויות

בהחלטת המנכ"ל צויין כי: "לא הוצגה תוכנית לימודים כל כיתה בחודשי שנת הלימודים. על תוכנית הלימודים להתייחס לתכנים שהתלמידים צריכים לדעת בכל תחום. בהעדר הכשרה לצוות ההוראה, קיים ספק האם תוכניות הלימודים של בית הספר היסודי מוכרות להם."

לשיטת המשיב, היעדר תכנית הלימודים מצביע על חוסר המוכנות הכללית של העוררת לפתיחת בית הספר והיעדר היערכות לפתיחת שנת הלימודים. השלמות שנעשו לאחר מכן אין בהם די, לדברי המשיב, שכן הכלל לפיו פועלים המשיב, ועדה זו ואף בתי המשפט, הוא כי על מבקש רישיון להיות ערוך לפתיחת שנת הלימודים מבעוד מועד, במועד הגשת הבקשה, באופן שיאפשר למשיב לבחון את הבקשה לרישיון ולגבש את עמדתו עוד לפני פתיחת שנת הלימודים.

לעניין זה מפנה המשיב אל האמור בערר 20/10 מקום להיות:

"המשיב אינו זה שצריך לבצע את ההתאמות הנדרשות בין דרישות הסף הפדגוגיות שגיבש לבין תכנית ייחודית זו או אחרת. התאמות כאלו אפשריות ולעיתים הכרחיות, אך החובה להצביע על פערים אפשריים ועל האופן בו פערים אלו מגושרים היא על המבקש להקים מוסד חינוך ייחודי."

מנגד, חוות הדעת של המומחיות מטעם העוררת מצביעות על כך שתכנית הלימודים של העוררת תואמת את הנדרש.

וכך כותבת ד"ר זלכה:

"תוכניות הלימודים הבית ספריות בבית הספר 'טבע הדברים' נבנו לאורן של תוכניות הלימודים המוכרות לבתי הספר הדמוקרטיים בישראל ולאורן של תוכניות הלימודים הארציות של משרד החינוך. התוכניות הארציות במקצועות הליבה לבי"ס יסודי מחולקות לנושאים (לעיתים כחלק מחוברות ה"מדריך למורה") ומציינות את הזמן שיש להקדיש לכל נושא. כל שנה, כרמת המורה או בית הספר, מתבצע שיבוץ של הנושאים לשיעורים השבועיים על פי לוח השנה, ובדרך זו נוצרת תוכנית ברמה השבועית.

התרשמותי שהצוות מכיר את התוכניות והן היו מוצגות על ידו למפקח לו התבקשו לעשות כן. תומרי הלימוד הם תומרי הלימוד המומלצים על ידי משרד החינוך לכלל בתי הספר במערכת החינוך: צוות המורים מקצועי ומיומן, לכן אני לא מתרשמת כי קיים חשש שהתלמידים לא ירכשו את הכישורים, המיומנויות והיעדים שהוצבו על ידי משרד החינוך, במהלך לימודיהם ב'טבע הדברים'.

לביית הספר מערכת 'משוב והערכה' להערכת התלמידים המבוססת על שיטת הערכת תלמידים של אריק מנדלבאום 'מפה לתלמיד'. המערכת בנויה על פי הסטנדרטים של משרד החינוך בכל אחד מהמקצועות ומנושאי הלימוד. תהליך המשוב וההערכה ייעשה בשיתוף מלא של המחנך-חונך ושל התלמיד, תוך כדי תהליך של חניכה (mentoring) לגיוס התלמיד לתהליך של פתיחות והתפתחות ולקידוח אחריות משותפת על התקדמותו."

בעניין זה התרשמנו כי לא התקיים שית, ברמה הבסיסית המתבקשת, בין המפקח לבין נציגי העוררת. השאלה איזו מידה של התאמה של תוכניות הלימודים וההליכים הפדגוגיים הפנימיים נדרשת מראש, ובאיזו מידה ניתן

להתאימה בהמשך, באיזו מידה ליקוי, חסר או פער מובילים לדחיית בקשה, ובאיזו מידה הם מובילים לדרישה לתיקון ליקויים – כל אלה הם שאלות שהתשובות להן אינן מוחלטות והן כרוכות בהפעלת שיקול דעת.

משרד החינוך בוחן בקשות לרישיון, ואין לצפות ממנו שיעסוק בכתיבתן או בהתאמתן של בקשות אלו לסטנדרט המתחייב.

יחד עם זאת, ככל שמדובר בבקשה העונה על הסטנדרט המתבקש אלא שקיימים בשוליה, חוסרים או התאמות נדרשות, שאינם משמעותיים, ראוי שהבקשה תעורר שיח בין הפיקוח לבין מבקש הרישיון, לתיקון או השלמה של האמור. דברים אלו נכונים בפרט מקום שבו מדובר במוסד שמספק חינוך בעל אופי ייחודי ושונה, המוכר אף בידי המשיב כאמור במסמך ההסדרה, וכאשר מדובר בחינוך אשר קיים לו ביקוש ניכר באזור גיאוגרפי נתון.

במקרה זה, כאמור, המפקח מטעם המשיב התמקד בחסר ולא בקיים, בסיכונים ולא בפוטנציאל, בעוד חוות הדעת המפורטות מטעם העוררת מצביעות על מצב דברים אחר.

בבחינת האיוון הראוי במקרה זה, נראה כי בענייננו זכותם של ההורים לקבוע את חינוך ילדיהם גוברת על החסרים הנקודתיים עליהם הצביע המפקח, שעה שמדובר בבית ספר ייחודי בעל תכנית לימודים סדורה, בשים לב לאמור בחוות הדעת מטעם העוררת, לפיהן תוכניות הלימודים הבית ספריות בבית הספר נבנו לאורן של תוכניות הלימודים המוכרות לבתי הספר הדמוקרטיים בישראל ולאורן של תוכניות הלימודים הארציות של משרד החינוך, ולפיכך לא היה מקום לדחות את בקשת העוררת לרישיון מטעם זה.

בטיחות המבנה ועבירות תכנון ובנייה

כאמור בפתח הדברים, בשלב שבו החלטת הוועדה בערר הייתה כבר בשלבי כתיבה, הגישה באת כוח המשיב הודעה על ליקויי בטיחות ועבירות תכנון ובניה במבנה שיועד למוסד החינוכי.

אף שהחלטת המנכ"ל לא מתייחסת לעילות אלו, סברנו כי משהובאו נימוקים אלו בפני הוועדה, על הוועדה להכריע בהן, ובפרט בהקשר לבטיחות המבנה, שהוא נושא שאין כל אפשרות להתעלם ממנו.

למען הסדר הטוב, נציין כי במהלך הערר הומצאו לידי הוועדה בהקשר זה המסמכים הבאים:

- הודעת המשיב על ליקויי בטיחות ועל עבירות תכנון ובנייה המבוצעות במוסד החינוכי מיום 25/1/2018 (להלן – "הודעת המשיב").
- דו"ח בטיחות שלא הועבר עקב טעות למרכז הבטיחות של משרד החינוך ולא הועלה למערכת הרישוי (נספח 1 להודעת המשיב), ממנו עולה כי ביום 10.5.2017 ערך יועץ בטיחות מטעם המשרד, מר יצחק כהן ז"ל, מבדק בטיחות בבית הספר נושא הערר. מן הדו"ח עולה כי נמצאו ליקויי בטיחות בדרגת קדימות 1 וכן ליקויי בטיחות ברמת קדימות 2. בין היתר כולל הדו"ח את הליקויים הבאים: ארון חשמל ללא דלת, דלתות ללא התקני בטיחות, גדר אשר בחלקה ללא גידור, גדר קיימת ללא חיזוקים עם פתח מתחת לגדר, נורות פלורוסנט ללא מגן. מן הדו"ח עולה כי חסרים אישורי בטיחות שונים: אישור כיבוי אש, אישור יציבות מבנים של מהנדס בניין, אישור מערכות חשמל והארקה על ידי חשמלאי בודק, אישור יציבות בדיקת עמודי תאורה ויחידות מזגן תלויות על ידי מהנדס או הנדסאי מבנים ואישור בדיקה לתקינות מוצרי חשמל.

- מכתבה של מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח בעיריית נס ציונה מיום 20/12/2017 (נספח 2 לתגובת המשיב) ממנו עולים עיקרי הדברים הבאים:
מצב המבנה בפועל כיום שונה מהותית ממה שתוכנן ואושר הבנייה המקורי משנת 1970, לפיו שימוש המותר הינו למעון ילדים. נמצא כי קיימים ללא היתר חדרים בקומה נוספת וקיים מבנה ללא גג באחד האגפים, כי גגות האזבסט הוחלפו בגגות חדשים וכי כוונת השימוש – הפעלת בית ספר אינה מתאימה לאמור בהיתר הבנייה, לשינויים שבוצעו לשימוש כיום ולדין.
- חסרים אישורים מן הגורמים המוסמכים, ובין היתר: פקע"ר – לעניין המרחב המוגן שכן במתחם לא קיים מקלט, כיבוי אש ונגישות, משרד הבריאות, איכות הסביבה – ביחס לפירוק האזבסט ופינוי השאריות, תשובים סטטיסטיים/ הצהרת מהנדס – לעניין הגג החדש, הקומה הנוספת והשלכותיה הקונסטרוקטיביות על יציבות המבנה שבהיתר, מהנדס כיבוי ויועץ בטיחות. ממכתב זה עולה כי החלפת גגות האזבסט המקוריים ובניית קומה נוספת מתחת לאגף הצפוני ייתכן ושינו את מאזן הכוחות הסטטיים במבנה. אי קיומו של מקלט מאושר המתחם הופך את כל החדרים במבנה לבלתי מוגנים בהיבט הביטחוני ולפיכך – עד למתן אישורים אלו אין לאפשר את אכלוס המקום.
- החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים בראשון לציון בתיק 43317-07-11 ועדה מקומית לתו"ב נס ציונה נ' למפרט ואח' מיום 7.8.2011 המורה על מתן צו האוסר על המשיבים לבצע פועלות הכנה בנכס, ומותיר את הצו הזמני שניתן על ידי בית המשפט ביום 26.7.2011 על כנו (להלן – "הצו").
- בקשת העוררת מיום 29/1/2018 שהוגשה ביום 5/2/2018 למחיקת הודעת המשיב ולחילופין תגובה לתגובת המשיב - להודעה זו צורפו: צילום ממערכת הרישוי וההכרה המעיד על ניתוב הבקשה לועדה לתו"ב (נספח א'), רישיון עבור גן ילדים "לגדול בטבע" שפעל ברישיון מאת משרד החינוך במבנה נושא הערר בשנת הלימודים תשע"ח (נספח ב'), נתונים אודות פתיחת בתי ספר מוכש"ר בשנים האחרונות המעידים לשיטת העוררת כי רובם המכריע של בתי ספר יסודיים להם ניתן רישיון הינם בתי ספר חרדיים (נספח ג'), הסכם שכירות בין העירייה ובין בעלי המבנה שנחתם בחודש דצמבר 2011, ל-59 חודשים, לאחר מתן הצו ולאחר עבירות הבנייה הנטענות (נספח ד'), אישור קונסטרוקטור על יציבות המבנה מיום 26/3/2017 אישור בדיקת מתקן חשמל מיום 29/3/2017, אישור ביקורת כיבוי אש מיום 29/3/2018 (נספח ה') הודעת הבהרה מטעם עיריית נס ציונה בע"א 37152-01-18 לפיה העירייה מסכימה להקפאת הצו המינהלי לאיסור שימוש במבנה שהוציאה עד לקיום שיון במעמד הצדדים (נספח ו'). בנוסף, אישור יועץ בטיחות מיום 4/2/2018 ודו"ח בקורת תברואתית בעקבות סקר שבוצע ביום 3/2/2018 (נספח ז')
- תגובת המשיב לתגובת העוררת מיום 12/2/2018 אליה צורפו בקשות והחלטות מתיק בית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות לפיהם נדחה הדיון מעת לעת עד לחודש מץ 2018, באופן שהקפאת הצו שהוציאה העירייה הוסיף לעמוד על כנו.
- הודעת העוררת על הגשת חו"ד מומחים מיום 12/2/2018 אליה צורפו חוות דעת של שני מומחים – גב' מועד ערין, מהנדסת מומחית בהנדסה אזרחית ומר ישראל לוי, בעל תואר מהנדס מהטכניון, אשר ערכו חוות דעת הנוגעות ליציבות המבנה. בנוסף, אישור קונסטרוקטור מיום 26.3.2017.

- דו"חות פיקוח מיום 14/11/2017 ומיום 2/1/2018: מן הדו"ח מיום 14/11/2017 עולים הממצאים הבאים: הפעלת בית ספר דמוקרטי במבנה מהווה שימוש החורג מהיתר, שכן ההיתר המקורי אושר לשימוש למעון ילדים וכן לא מקויים צו בית המשפט בע"א 43317-07-11 למניעת אכלוס הנכס. מן הדו"ח מיום 2/1/2018 עולים ממצאים דומים ובו המלצה להוצאת צו מינהלי לאיסור שימוש ולנקיטה בהליכים משפטיים.
- התייחסות המשיב לחו"ד העוררת מיום 20/2/2018 הכוללת את התייחסות אינג' בועז גמליאל, מהנדס העיר נס ציונה מיום 19/2/2018 לחוות הדעת שהוגשו מטעם העוררת (נספח 1) ותצהיר מאת מר בוריס באזוב, קב"ט מוסדות חינוך בעיריית נס ציונה מיום 20/2/2018 (נספח 2) אשר נכח במבדק הבטיחות שנערך על ידי מר איציק כהן ז"ל.
- תשובת העוררת לתגובת המשיב ולחוות דעת מהנדס העיר מיום 22/2/2018 הכוללת פרוטוקולים מישיבות מועצת העיר נס ציונה ממועדים שונים ואת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001.

כאמור בפתח הדברים, לאור המועד המאוחר שבו טען המשיב לעניין הבטיחות וחרירות הבנייה, החליט יושב ראש הוועדה ביום 1/2/2018 הערר ייקבע לדיון בפני הוועדה. בהחלטה זו נקבע כי: "בשים לב לשלב שבו נמצא הדיון בערר, הדיון שנקבע לא יעסוק בשאלות שנוגעות לחוקיות המבנה על פי דיני התכנון והבניה בהיבטים שנוגעים לדינים אלה עצמם, אלא אך ורק לשאלות שנוגעות לבטיחות המבנה, לרכות ככל ששאלות הבטיחות נובעות מחריגה נטענת מדיני התכנון והבניה" (ההדגשות במקור – הערת הוועדה). עוד קבע יושב ראש הוועדה כי לדיון זה יביאו הצדדים כל גורם רלוונטי, לעניין בטיחות המבנה בלבד.

לפיכך, על אף שטענות הצדדים כוללות טענות הן ביחס לסוגיית הבטיחות והן ביחס לחרירות הבנייה והשימוש המותר על פי ההיתר, החלטתנו להלן תתייחס אך ורק לשאלות הנוגעות לבטיחות המבנה ושל שאלות בטיחות הנובעות מן החריגה מהיתר הבנייה. חריג אחד לעניין זה – היא שאלת קיומו של צו שאוסר בפועל את השימוש במבנה. ככל שקיים צו, תקף, שאוסר באופן פרטני את השימוש במבנה, לא נוכל לאשר רישיון שסותר צו כאמור.

אשר לליקויים שנמצאו בדו"ח הבטיחות מטעם המשיב:

מעיון בדו"ח הבטיחות מיום 10/5/2017 עולה כי במסגרת המבדק נמצאו ליקויי בטיחות בדרגת קדימות 1, וכן ליקויי בטיחות בדרגת קדימות 2. עוד צוין בדו"ח כי חסרים אישורי בטיחות שונים: כיבוי אש, יציבות מבנים, מערכת חשמל והארקה, יציבות עמודי תאורה ויחידות מזגן תלויות, ותקינות מכשירי חשמל. בסיכום מבדק הבטיחות ציין מר כהן ז"ל כי "המבנה במצבו הנוכחי – אינו מתאים לאכלוס".

יתר עם זאת, אין מחלוקת כי דו"ח בטיחות זה לא נשלח לעוררת, לא הועלה למערכת הרישוי, ולא ניתנה לעוררת ההזדמנות לתקן את הליקויים שנמצאו, זאת, ככל הנראה, עקב תקלה הקשורה בפטירתו של בודק הבטיחות.

באשר לאישורים החסרים שצוינו בדו"ח הבטיחות השיב מר טל דנינו בעמ' 43 לפרוטוקול כי:

"אישורי הבטיחות בפרק הראשון של המבדק, הם לא ליקוי. כשיועץ הבטיחות כותב במבדק לא קיים לא הוצג, או מבחינתי, זה לא הוצג. יש להם 30 יום להמציא את האישורים לדבר הזה".

ובהמשך הפרוטוקול השיב מר דנינו לשאלות חברי הוועדה כלהלן:

טל דנינו:

אני, אני, לאיזה כיוון זה הולך? קודם כל, אני תמיד אומר שצריך להיות שיח. אם יש שיח אחרי שאנחנו שולחים להם את המבדק ושנאנחנו רואים התקדמות והם מבקשים הארכה, אז כן, אנחנו כן באים לקראתם...

היו"ר עו"ד יואל בריס:

טוב, יש לפעמים שאתה אומר,

טל דנינו:

במקרים מסוימים,

היו"ר עו"ד יואל בריס:

כבר ראינו מקרים מסוימים שאתם אומרים – מבדק בטיחות כזה,

טל דנינו:

נכון.

היו"ר עו"ד יואל בריס:

לא מדברים אתכם בכלל.

טל דנינו:

נכון, צו סגירה.

היו"ר עו"ד יואל בריס:

אבל זה לא המצב.

עו"ד דוד הרשקוביץ:

זה לא.

.....

טל דנינו:

לפעמים גם אוסף של קדימויות אחד, גורם לנו לזה. במצב הזה, אם היה שיח ואם היינו רואים התחלה של התקדמות, אז היינו שוקלים גם לבוא לקראתם...."

עדותו של מר דנינו מובילה למסקנה כי בשים לב לאמור בדו"ח הבטיחות מיום 10/5/2017, במצב דברים רגיל הדו"ח היה מועבר לעיונה של העוררת והיו נותנים לה לתקן את הליקויים שנמצאו בו ולהמציא את האישורים החסרים בתוך פרק זמן קצר. במצב דברים רגיל, זו תוצאת מבדק בטיחות שאלה תוצאותיו.

לכך מצטרפת גם עדותו של מר פארס טוויל בדיון (עמוד 50 לפרוטוקול הדיון) שהשיב לשאלות יו"ר הוועדה כלהלן:

"אבל חוות הדעת של ממונה הבטיחות, היא שלילית מותנית, תתקנו את הליקויים, ... ועד שלא תתקנו, כאילו, אין חוות דעת לרישוי. אז אני לא יכול לתת רישיון כל עוד המבדק הזה לא תוקן. זה קודם כל שתדע, כאילו, גם אם לא היה פדגוגי ולא היו, ולא היינו דוחים את הבקשה בגלל סיבות אחרות, הנושא הבטיחות כאילו לא היה מקבל רישיון, כל עוד אין חוות דעת בטיחות חיובית. שתיקנו את המבדק. אז זה, אלה, שתדע את זה.

דבר שני, אנחנו כן, יש פה שתי מערכות מאוד מורכבות, גדולות ואנחנו עושים ביניהם את הקשר. זה, אנחנו משקיעים בזה המון גם חשיבה וגם, וגם משאבים, כדי שכל מבדק שצריך להגיע לעיני מקבל ההחלטה הוא ממליץ, או מי שממליץ למנכ"ל, יהיה בפניו. אז אנחנו עושים את הכל שם וגם הנושא של ההתראות ושל ה- 30 יום והמעקב אחרי כל המבדקים, זה נכנס, נכנס למערכות, אז זה משהו שאנחנו משקיעים בו לא מעט."

עדוּתו של מר טוויל מחזקת את מסקנתנו כי בנסיבות המקרה, אילולא הטעות שנפלה אצל המשיב בעניינו של מבדק הבטיחות, מבדק הבטיחות היה מועבר לעיונה של העוררת והיו מאפשרים לה לתקן את הליקויים שנמצאו ולהמציא את האישורים החסרים.

אשר לליקויים במבנה עליהם הצביעה הרשות המקומית:

המשיב הפנה בהודעתו בדבר ליקויי בטיחות וחריגות בנייה לעמדתה של הרשות המקומית, אשר הצביעה על ליקויי בטיחות אחרים, שלא נכללו במבדק הבטיחות מטעם המשיב. עמדת הרשות באה לידי ביטוי במכתבה של מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח בעיריית נס ציונה מיום 20/12/2017 ובמכתבו של אינג' בועז גמליאל, מהנדס העיר נס ציונה מיום 19/2/2018. מן המסמכים השונים שצירף המשיב עולה כי לפי עמדת הרשות המקומית, במבנה מתקיימות עבירות תכנון ובניה, ובכלל זה חלקים במבנה נבנו ללא היתר בניה, כיתות הלימוד ממוקמות מעל קומה שנבנתה ללא היתר, שייתכן וכללה גם פתיחת חללים. לבנייה שכזו, ככל שהתקיימה, עלולות להיות השלכות בטיחותיות-הנדסיות משמעותיות. בנוסף, מעל לכיתות הלימוד הוחל בבניית גג ללא היתר ובניגוד לדין. משכך, אין לדעת האם הגג שנבנה בטוח ויציב.

מן המסמכים שבפנינו עולה גם כי קיים צו שיפוטי משנת 2011 כנגד בעלי הנכס (המשכירים חלקים מהנכס לעוררת) המונע את אכלוס המבנה (ע"א 43317-07-11 ועדה מקומית לתכנון ובניה נס ציונה נגד למפרט ואחרים). צו שיפוטי זה ניתן לפני כשש שנים.

אלא שכעולה מן המסמכים שהמציאה העוררת, המשיב העניק רישיון עבור גן ילדים "לגדול בטבע" שפעל במבנה זה לאחר מתן הצו, ואף נחתם הסכם שכירות בין העירייה ובין בעלי המבנה בחודש דצמבר 2011, ל-59 חודשים, לאחר מתן הצו ולאחר עבירות הבנייה הנטענות. בנסיבות אלו, ואין זה מסמכותה של ועדת הערר לדון בשאלה זו, נשאלת שאלה בדבר תוקפו של צו זה, שאותה יש לברר שלא במסגרת הדיון בערר.

זאת ועוד: מן המסמכים שבפנינו עולה כי הרשות המקומית הוציאה צו מינהלי להפסקת השימוש במבנה. העוררת הגישה עתירה מינהלית כנגד צו מינהלי זה לבית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות (ע"א 37152-01-18). בית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות הורה על עיכוב ביצוע הצו המינהלי, בהסכמה, בשל דחיית מועדי הדיון בתיק. כפי שנמסר, דיון בתיק זה אמנם נקבע לאמצע חודש מרץ 2017, אלא שהצדדים לא הודיעו לוועדה מה עלה בגורל תיק זה, ואין בידי הוועדה לדעת נכון למועד השלמת כתיבת החלטה זו האם הצו להפסקת השימוש במבנה בתוקף אם לאו.

ברור, כי ככל שבמבנה קיים צו תקף המופנה לעוררת (ולא רק לבעלי הנכס) להפסקת השימוש במבנה – לא יוכל המשיב להעניק לעוררת רישיון להפעלת בית הספר כמבוקש. אך ככל שאין צו כזה בתוקף המופנה לעוררת – נושא זה הוא עניין להתדיינות שבין בעלי הנכס לבין העירייה, ולא לעניין הרישוי של המשיב לעוררת. לגופם של דברים, העוררת המציאה שתי חוות דעת המתייחסות לשאלת בטיחות המבנה ואישור קונסטרוקטור כלהלן:

- חוות דעת מאת גב' מועד ערין, מהנדסת מומחית בהנדסה אזרחית, תכנון ופיקוח, אשר ציינה כי ביום 03/02/2018 היא בדקה את המבנה ואת החצרות בבית הספר, ומצאה כי מבנה מוסד החינוך, התקרות התלויות בבית הספר; הסככות במוסד החינוך / עמודי התאורה במוסד החינוך / מנשאים התלויים למזגנים; הם יציבים ותקינים וכי השימוש בו כבית ספר תואם במלואו את ייעודו וכי לא נתגלו ממצאים משמעותיים או חריגים שיכולים להוות סיבה למניעת שימוש במבנה כמוסד חינוכי; כי המבנה בנוי

בגבולות כפי שמשקפים מהיתר הבניה שניתן לו (תוכנית שינויים). לגבי חלקו הצפוני של המבנה שעומד על עמודים, הרי שהסגירה החלקית בקיר בין העמודים הצפוניים הנה תקינה, ואין בה בכדי לפגוע ביציבות המבנה. כמו כן בחלק הזה אין שימוש כיום ולכן לא הותקנו בו חלוקות. כמו כן היא ציינה כי יש במקום חדר מוגן.

- חוות דעת מאת מר ישראל לוי – מהנדס מוסמך מהטכניון, שמתמחה בהנדסת מבנים ויציבותם, אשר ציין בחוות דעתו כי הוא הזמין בדיקת מעבדה מחברת "סקאן אין" שבחנה פרמטרים טכניים שנוגעים למבנה בית הספר, והוא קובע כי המבנה יציב, בנוי לעמוד בעומסים סטטיים כנדרש, ומתאים מבחינת יציבותו לשמש כבית ספר, וכן כי המבנה כבן 45 שנה ובנוי בגבולות היתר הבניה ותוכנית השינויים. מר לוי מוסיף כי ראה במתחם חדר מוגן.
- אישור על יציבות מבנה קיים – אישור קונסטרוקטור שניתן על ידי גב' ערין ביום 26.3.17.

מנגד, בפנינו מכתב מאת מהנדס העיר נס ציונה, הסבור כי אין בחוות הדעת שהמציאה העוררת כדי לשנות את עמדתו, כפי שהוצגה בחוות דעת של מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח – הנדסאית, אדריכלית ועו"ד שרית גוטמן-דגן, המייצגת את עמדתו ביחס למבנה. מהנדס העיר סבור כי הפעלת בית הספר במבנה נושא הערר היא בניגוד לאמור בהיתר הבניה למבנה. במבנה קיימת בניה ללא היתר – חוות הדעת שהציגה העוררת אינן מתייחסות לעניין זה. הבניה בגבולות המבנה אינה מעידה על בניה על פי ההיתר, והערבוב בין שני אלה מטעה. בנוסף, לדעת מהנדס העיר, חריגות הבניה שבוצעו בחלק הצפוני התחתון של המבנה מסכנות את שלום הציבור ואת בטיחות השוהים במבנה. בניגוד לנטען, אין מדובר בסגירה חלקית בקיר בין עמודים, אלא בפתיחת חללים בקיר תומך ובחפירה מתחת לקומה שבה פועלות היום כיתות הלימוד. חלל זה לא קיים בהיתר המקורי, ומכאן שקיים חשש ליציבות המבנה. זאת ועוד: המבנה נעדר את האישורים הנדרשים, ובכלל זה, אישור מטעם כיבוי אש, פיקוד העורף וחברת החשמל. מאחר ואין גישה לרכבי כבאות והצלה למבנה, ניתן לצפות כי כי רשות הכבאות תתנגד למתן אישור מטעמה, אישור שאינו עניין טכני גרידא. לכך מצטרפת הטענה כי במתחם לא קיים מקלט, ולא נצפה במקום חדר מוגן. ככל שהוכשר חדר מוגן – הרי שהוא לא קיבל את אישור מטעם פיקוד העורף.

ברקע טענות אלו, לא נוכל להתעלם מן העובדה כי לטענת הרשות המקומית (טענה שהעוררת מתנגדת לה), העוררת אינה משתפת פעולה עם הגורמים האמונים על הרישוי ברשות המקומית ומתעלמת מפניות ומהודעות מטעם אגף הפיקוח, אגף הביטחון ויועץ הבטיחות ברשות המקומית.

אין זה מסמכותה של וועדה זו להכריע במחלוקות בין העוררת ובין הרשות המקומית, כי אם לבחון אך ורק את תקינות שיקול דעתו של המשיב בכל הקשור לשאלת בטיחות המבנה, והאם ניתן לסרב להעניק לעוררת רישיון במצב דברים זה. בנסיבות אלו, תיחד הכרעת הוועדה אך ורק לשאלה האם המשיב, או הוועדה הבאה בנעלי מנכ"ל המשיב, רשאים לסרב להעניק לעוררת רישיון בהתבסס על החומר שבפניהם.

בדיון שהתקיים בפנינו בשאלת בטיחות המבנה ביום 13/2/2018, ציינה ב"כ המשיב את עמדתו של המשיב בעניין בטיחות המבנה כלהלן:

"עכשיו, אני לא אומרת, ואני לא אמרתי בוודאות – אני יודעת שהמבנה הזה מסוכן והוא עתיד לקרוס, אני פשוט לא יודעת. אני יודעת שנעשה משהו שיש בו חשש לבטיחות המבנה, ליציבות המבנה. הרשות לא יכולה להיכנס למקום, כי

הבעלות לא משתפת אתה פעולה ומסלקת גם את נציגי הרשות ולכן אנחנו לא יודעים מה המצב..." (ההדגשות הוספו – הערת הוועדה).

ובעמוד 28 לפרוטוקול:

"אז לגבי זה, ודאי שזה משהו שהוא, ודאי שהוא מעלה חשש ליציבות המבנה. האם באמת יציבות המבנה נפגעה, כן או לא? אני לא יודעת ואני לא טוענת שלא. אני אומרת בהגינות שאני לא יודעת, אבל אני אומרת שיש חשש כזה. יש כאן ילדים ובמקרה של חשש, שיש ילדים במבנה, מבחינתי זה לא טוב מספיק". (ההדגשות הוספו – הערת הוועדה).

בכל הקשור לשאלת בטיחות הקונסטרוקציה של המבנה השיב מר דנינו לשאלות יו"ר הוועדה כלהלן (החל מעמוד 46 לפרוטוקול הדיון):

"לעניין הקונסטרוקציה. יש לך מה להוסיף לנו, או זה כאילו, זה בתחום האחריות, זה, זה מסוג הדברים שאתה עוסק בהם?
טל דנינו:

שני, שני דברים. אחד, אני לא מתערב פה בכל הנושא של דו"חות ואישורים וטפסים מול הרשות, זה לא, לא מענייני. אבל כחלק מהאישורים שאנחנו דורשים לפעמים גם יציבות עמודי תאורה, מכשירי חשמל, כן, יציבות המבנים על ידי מהנדס בניין, זה אחד האישורים שאנחנו שולחים. מבחינתנו, זה מספק. אנחנו לא,

עו"ד יערה יפרח:

זה במצב רגיל, שאנחנו לא יודעים שיש ... [מדברים יחד]

עו"ד דוד הרשקוביץ:

זאת אומרת, אישור של מהנדס?

טל דנינו:

כן, כן.

.....

עו"ד יערה יפרח:

שזה במצב רגיל, כשאתה לא יודע אבל על ליקוי, שאתה לא יודע שיש בעיה.

טל דנינו:

אישור מהנדס מוסמך, כמובן, אנחנו לפעמים דורשים לראות את התעודות אם אין לנו אותו במאגרים או משהו,

.....

טל דנינו:

ומבחינתנו, זה מקובל....".

מכלל המסמכים והעדויות שפנינו, עולה כי אין בידעת המשיב לעת הזו כל אינדיקציה ביחס לבטיחות הקונסטרוקציה במבנה, שיכול שנפגעה בעקבות חריגות הבנייה ויכול שלא נפגעה. בעניין זה עומדות בפנינו מחד – עמדתו של מהנדס העיר, אשר סבור כי חוות הדעת מטעם העוררת אינן מספקות ואינן עונות לדרישות המתחייבות בחוק, ומאידך – חוות דעת מטעם מומחים שהמציאה העוררת.

בפרט עולה מן העדויות בדיון, כי במצב דברים רגיל, דומה שהמשיב היה סומך את ידיו על חוות הדעת המקצועיות שהביאה העוררת, ומסתפק בהם לעניין זה.

משכך, במצב דברים זה, המשיב אינו רשאי לפטור את עצמו מהפעלת שיקול דעת הפרטני ביחס לבטיחות המבנה, באופן ששאלה זו תיבחן על ידו, ותוכרע על פי מומחים מקצועיים מטעמו.

נבהיר, כי לעמדת הוועדה אין לראות בחוות הדעת שהמציאה העוררת כתחליף לנדרש על מנת להכשיר את המקום ולהתאימו להיתר הבנייה או כדי להוות תחליף לאישורים הנדרשים, ובפרט לאישורי הבטיחות הנדרשים כתנאי למתן רישיון מטעם הגורמים הרשמיים המוסמכים. זאת ועוד: צודקת העוררת בטענתה כי אין כל טענה פוזיטיבית לקיומן של חריגות מהיתר הבנייה או לחפירות מאוחרות יותר, ומדובר בחשש ברבר האפשרות שחריגות או חפירות שכאלה התקיימו.

נציין, כי בשים לב לאמור בהחלטת יושב ראש הוועדה מיום 1/2/2018, דו"חות המפקחים מטעם העירייה, אשר הוצגו בדיון שהתקיים בפני הוועדה, אינם מצביעים על בעיה בטיחותית, ומתייחסים רק לשאלת הרישוי של המבנה, ולפיכך אין בהם כדי לשנות ממסקנתנו. כך גם אין בתצהירו של קב"ט העירייה באשר למבדק הבטיחות שנערך במבנה כדי להוסיף או לגרוע מטענות המשיב לעניין הבטיחות.

לאור כל האמור לעיל, הגענו למסקנה כי במסגרת הפעלת שיקול דעתו ביחס לשאלה האם תובטח רמה נאותה ביחס לתנאי הבטיחות בבית הספר, כקבוע בסעיף 9 לחוק הפיקוח, על המשיב לאפשר לעוררת לתקן את ליקויי הבטיחות שנמצאו במבדק הבטיחות מיום 10/5/2017 ואת האישורים החסרים. מכאן, שנדרש מהעוררת להמציא, כתנאי לרישיון, אישור מפורט על תיקון הליקויים שבדו"ח של מר כהן ז"ל. ותו לא.

ככל שאין צו שיפוטי שריר וקיים שאינו מאפשר שימוש במבנה – וככל שהעוררת תמציא אישור פוזיטיבי ומפורט לפיו הליקויים שצוינו בדו"ח של מר כהן תוקנו, וכי לא קיימים לעת הזאת ליקויי בטיחות במבנה – יוענק לעוררת רישיון עבור שנת הלימודים תשע"ח.

למען הסר ספק, על העוררת לשאת פעולה עם כל ביקורת בטיחות מטעם המשיב. והדברים ברורים.

שיתוף פעולה מצד העוררת

בדיונים שבפנינו טענו נציגי המשיב כי באופן עקבי העוררת אינה משתפת פעולה עם ביקורות ועם נציגים מטעם המשיב ומטעם העירייה. נציגי העוררת הכחישו טענות אלו מכל וכל.

מבלי שנקבע ממצא עובדתי לעניין זה, נדגיש כי האפשרות של גורמי הבקרה לערוך ביקורות, לרבות ביקורות שנערכות ללא התראה מוקדמת, היא תנאי הכרחי לקיום התפקיד הציבורי החשוב של גורמים אלה.

בפרט, היעדר שיתוף פעולה עם גורמים מטעם המשיב עלולים לסכל את המטרות שבבסיס כל הליך הרישוי. משכך, ועדה זו תעמוד על המשמר, ובמקרים המתאימים אף עלולה לקבל החלטה שתתמוך בכיטול רישיון או באי-חידושו בשל היעדר שיתוף פעולה עם ביקורת, מטעם זה בלבד ואף בלי שיש ממצאים פרטניים שמחייבים פעולה כאמור.

בענייננו המשיב לא הרים את הנטל להראות כי העוררת לא שיתפה פעולה עם המשיב במידה שתצדיק את דחיית הערר מטעם זה. אך ראינו להעלות את הדברים על מנת לחדד את חובת העוררת לשאת פעולה עם כל פעולת ביקורת כזו מכאן ולהבא.

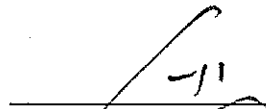
סוף דבר:

מכל הסיבות שמנינו החלטנו לקבל את הערר ולקבוע כי על המשיב להעניק לעוררת רישיון לשנת הלימודים התשע"ח, בתנאים אלו:

1. על העוררת להמציא אישור מפורט על תיקון הליקויים שצויינו בדו"ח הבטיחות של מר כהן, ו"ל.
2. הרישיון יינתן בכפוף לכך שאין צו בתוקף כנגד העוררת שמונע את איכלוס המבנה או את השימוש בו.
3. בשל התארכות הדיונים, לרבות עיכוב בכתיבת החלטה זו, ביחס לשנת תשע"ח יתייחס הרישיון רק לתלמידים שלא לומדים במוסד חינוכי אחר, היינו: למי שלומדים ב"חינוך ביתי" לרבות מי שנהנים משירותי "הצהרון הדמוקרטי" שמפעילה העוררת.
4. עד לקביעה אחרת, יראו במר ארנפרוינד-כהן כמנהל בית הספר. לעניין הסמכויות בהתאם לחוק ולנהלי המשיב, יהא תוארו של מר קופליק אשר יהיה, ולכל עניין שנוגע לרישוי ולפיקוח יראו במר קופליק כסגנו.
5. להסרת כל ספק, העוררת מונחית לשתף פעולה עם כל ביקורת, פדגוגית, בטיחותית ואחרת, שיערוך המשיב.

תאריך: כ"ב סיון תשע"ח (05 יוני 2018)


ציפי גולן
חברת הוועדה


יואל בריס, עו"ד
יו"ר הוועדה


דוד הרשקוביץ, עו"ד
חבר הוועדה