בפני ועדת הערר מכוח סעיף 13 לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 | **ערר 96/16**

העוררת: **גימנסיה בתי ספר תיכוניים בע"מ**
ח.פ 512138330
באמצעות משרד עו"ד רז מורג טישלר
משדרות החשמונאים 15 מודיעין 7177078
טל': 08-8539020 פקס: 08-8539030

נגד

המשיב: **משרד החינוך**
ע"י לשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך
רח' דבורה הנביאה 2 ירושלים 91911
טל': 02-5603740 פקס: 02-5603840

החלטה

עניינו של הערר שבנדון בהחלטות מנכ"לית משרד החינוך, הגב' מיכל כהן, מיום 16.6.2016, **לדחות את בקשתה של חברת גימנסיה בתי ספר תיכוניים בע"מ (להלן: העוררת) לקבלת רישיונות להפעלתם של החטיבה העליונה שסמלה 340604 ובית הספר למבוגרים (השלמת בגרויות) שסמלו 383034 בשנה"ל תשע"ז**, מכוח סמכותה בסעיף 4 לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: חוק הפיקוח).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום 31.8.2016, **החלטנו, כי דין הערר להתקבל במובן זה שבקשות העוררת לרישיון ינותבו לבדיקת גורמי המקצוע.**

רקע

העוררת הינה רשת בתי ספר לשיפור והשלמת בגרויות הפועלת שנים רבות ולה סניפים בכל רחבי הארץ. לטענת העוררת, שני בתי הספר נשוא ערר זה הוקמו בשנת 1988 ופועלים כ-28 שנים. הרישיון האחרון שניתן לשני בתי הספר **היה עד סוף שנה"ל תשע"ו, במבנה ברחוב הנשיא 19 בחיפה.** מדברים אנו בחטיבה עליונה (כיתות י'-יב')(**להלן: החטיבה העליונה 'גימנסיה כרמל') שסמלה 340604** ובבית ספר למבוגרים (השלמת בגרויות)(**להלן: ביה"ס למבוגרים) שסמלו 383034**.

בהתאם להסברי נציגיה של העוררת בדיון על פה, **בביה"ס למבוגרים** התקיימו קורסי הכנה לבגרויות עבור מי שרצו להשלים בגרויות, בהתאם למספר הנרשמים מדי סמסטר (עמודים 36-46 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). בשנה"ל תשע"ו נרשמו תלמידים רק למועד חורף (כ-30 תלמידים) ולא היו די נרשמים למועד קיץ (עמוד 43 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). עם זאת, נציגי המשיב הבהירו לנו בדיון על פה, כי כך קורה פעמים רבות בבתי ספר למבוגרים המכינים לבגרויות והרישיון עדיין תקף כל השנה (עמוד 63 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016).

לעומת זאת, **החטיבה העליונה** פעלה על פי מתכונת בית ספרית רגילה, במהלך כל השנה, אם כי בכיתות קטנות מאד. כך, בשנה"ל תשע"ה למדו בחטיבה העליונה **כ-30 ילדים בשלוש שכבות גיל** (עמודים 5-4 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). לטענת העוררת, בעבר פעלה החטיבה העליונה במתכונת מעורבת. לאמור, תלמידים מהמגזר היהודי והערבי למדו באותן כיתות, אלא שבשנים האחרונות נמצא, כי השילוב יוצר בעיות שונות ולמדו בה **בעיקר תלמידים מהמגזר הערבי** (עמוד 4 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016).

לקראת שנה"ל תשע"ו, החליטה העוררת לסגור את החטיבה העליונה 'גימנסיה כרמל' ברח' הנשיא. כן הוחלט, כי בשנה"ל תשע"ו תפעיל העוררת את 'כיתות כרמל' (המיועדות למגזר הערבי) במסגרת 'תיכון חיפה' שסמלו 340612, אשר תלמידיו משתייכים למגזר היהודי. כך נפתחו בשנה"ל תשע"ו שתי 'כיתות כרמל' למגזר הערבי בתיכון חיפה: כיתה יב' ובה כ-11 תלמידים (בוגרי כיתה יא' של בית הספר הכרמל) וכיתה י' חדשה אשר גם בה 11 תלמידים (עמודים 6-4 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016).

אין חולק, כי כל התלמידים היו רשומים בתיכון חיפה שסמלו 340612 וכי ב'גימנסיה כרמל' לא נרשמו תלמידים בשנה"ל תשע"ו והוא לא תוקצב על ידי המשיב, אלא שנציגי העוררת טענו בפנינו כי הייתה הפרדה מבנית, מגזרית ופדגוגית בין שני בתי הספר והחטיבה העליונה 'גימנסיה כרמל' המשיכה למעשה לתפקד כיחידה עצמאית בתוך 'תיכון חיפה'. כך, לדברי מנכ"לית העוררת: "ניסינו לעשות הפרדה שבקומה נפרדת ילמדו התלמידים הערבים ובקומה אחרת ילמדו התלמידים היהודיים" (עמוד 6 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). ב"כ עוררת הוסיפה, כי "[]בעצם זה היה סוג של בית ספר בתוך בית ספר. זה היה בית ספר יהודי שכלל בעצם בית ספר ערבי" (עמוד 7 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016).

לטענת העוררת, המהלך כולו היה מתואם עם הגב' מימי וקסלר, מפקחת פדגוגית מטעם המשיב ונעשה בהסכמתה. העוררת הציגה לנו מיילים אותם שלחה למפקחת ביום 2.6.2015, ערב שנה"ל תשע"ו, בהם נכתב כדלקמן:

> "מימי שלום,
> אני שולחת לך את סל השעות לתיכון חיפה, סמל מוסד 340612, מייד אשלח לך את הסל שעות גם לכיתת כרמל בפרד – כיתה של תלמידים ערביים הלומדת בתיכון חיפה.
> לעיונך
> היי מימי,
> אני שולחת לך את האקסל שעות של כתת כרמל שתצמח מכיתה יוד ואילך . היא כרגע תחת המטריה של תיכון חיפה עם אותו סמל מוסד 340612"
> (ההדגשות במקור)

לאמור, המפקחת ידעה כי החטיבה העליונה 'גימנסיה כרמל' שפעלה ברחוב הנשיא 19 – נסגרה וכי הכיתות בה הועברו לבית הספר 'תיכון חיפה'. **לא הומצאו לנו ראיות לפיהן המפקחת הודיעה על המעבר דנן לרישוי וביקשה את ביטול רישיונה של החטיבה העליונה כרמל, אם אכן הניחה כי זו הפסיקה להתקיים. לחילופין, לא הוצגו בפנינו ראיות לפיהן המפקחת דרשה מהעוררת, כי תגיש בקשה לרישיון חדש עקב המעבר למבנה תיכון חיפה כיחידה פדגוגית**

נפרדת. למיטב הבנתנו, טענת המשיב היא כי תיכון כרמל חדל להתקיים ונטמע בתוככי תיכון חיפה. העוררת לעומת זאת טוענת, כי תיכון כרמל המשיך להתקיים כיחידה פדגוגית עצמאית בתוך תיכון חיפה וכי המפקחת ידעה על המתרחש, בהיותה המפקחת הפדגוגית של שני התיכונים גם יחד ונתנה הסכמתה למהלך. כעולה מהמיילים שצוטטו לעיל, המפקחת קיבלה את שעות הלימוד הנפרדות של כיתות 'כרמל'. בנוסף, היא ידעה שלכיתות "כרמל' אלו יש רכז פדגוגי עצמאי וכי הכיתות נמצאות בקומה נפרדת.

כך או כך, במהלכה של תקופה זו החליטה העוררת כי בשנה"ל תשע"ז תפתח בית ספר למגזר הערבי בלבד, במבנה נפרד. לטענת העוררת, היא יידעה את המפקחת על מהלך זה ואף קיבלה ברכתה. לתמיכה בטענתה הציגה לנו ב"כ העוררת, במהלך הדיון על פה, מכתב שלכאורה נכתב ונשלח למפקחת ביום 10.2.2016 (סומן כמוצג ע/1) – אלא שעל מכתב זה אין חותמת התקבל או אישור במייל ולא ניתן לדעת האם באמת נשלח. כן הציגה לנו ב"כ העוררת צילומי מסך של חלק מהתכתבות SMS בינה לבין המפקחת, מיום 24.2.2016 (סומן כמוצג ע/2) כדלקמן:

> **המפקחת:** "היי אורית, הכל בסדר... שוחחתי עם מתוקי [מנהלת המחוז – הערת הוועדה] ... נאשר לכם הפשרת הסמל של כרמל... בהצלחה!!!!"
> **גב' מודן, מנהלת העוררת:** "ואוו איזו בשורה נפלאה. תודה רבה..." [כל הנקודות וסימני הקריאה הם במקור- הערת הוועדה].

המפקחת אישרה בדיון על פה, כי שלחה את ההודעה האמורה לעוררת (עמודים 11-12 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). **לטענת העוררת, על בסיס אישור זה המשיכה בפעולותיה להקמת והפעלת תיכון כרמל החדש:** היא הודיעה למורים שלימדו בשנה"ל תשע"ו בכיתות 'כרמל', כי ימשיכו ללמד גם בשנה"ל תשע"ז ולא הוציאה הודעות פיטורין, גייסה מורים חדשים, ובנוסף, שכרה מבנה ברחוב ההסתדרות והחלה בשיפוצו בעלות של מאות אלפי שקלים (עמודים 14-15 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). ואמנם, בחוזה השכירות שהוצג לנו נכתב, כי תקופת השכירות הינה מיום 1.4.2016 ולטענת העוררת, היא החלה בשיפוצו של המבנה בחודש מאי 2016 (פיסקה 4 לערר).

במקביל, ביום 29.3.2016 וביום 3.4.2016 הגישה העוררת בקשות לחידוש רישיונותיה בשנה"ל תשע"ז, עבור שני בתי הספר שפעלו בעבר ברחוב הנשיא (חטיבה עליונה וביה"ס למבוגרים), תוך שהיא מציינת כי בתי הספר יעברו בשנה"ל תשע"ז למבנה חדש בשד' ההסתדרות. לבקשות לרישיון צורף אישור בטיחות למבנה המיועד ברחוב ההסתדרות, בו צוין, כי במבנה מתקיימים עדיין ליקויים שונים (כגון, היעדר חלוקה פנימית בין הכיתות) שאותם על העוררת לתקן עד ליום **30.7.2016**. לאמור, גם מדוח הבטיחות עולה, כי המבנה עדיין בשיפוצים וכי אלו עתידים להסתיים בסוף חודש יולי 2016.

ביום 19.4.2016 ביקרה הגב' מימי וקסלר, המפקחת הפדגוגית מטעם המשיב, במבנה בית הספר ברחוב ההסתדרות ומצאה, כי הוא אמנם נמצא בשיפוצים. המפקחת סימנה בעמודה המתאימה, כי היא ממליצה לתת לחטיבה העליונה (כיתות ט'-יב') רישיון. עם זאת, בכתב יד הוסיפה, כי יש לדחות את ההחלטה עד לאחר סיום השיפוצים במבנה וביקור חוזר בו:

"אציין כי בביקור ביה"ס לא יכולתי להתרשם מהמבנה ומגודלו. מדובר בסמל מוסד שהיה בעבר בבעלות זו והם ביקשו לחדשו בשל העברת מבנה. המבנה כרגע בשיפוצים ולא ניתן לראותו. **מציעה לדחות את ההחלטה רק לאחר שאראה את המבנה המוכן ואז לאשר את הרישיון המחודש.**
בביה"ס ילמדו רק תלמידי המגזר הערבי שכבר כיום לומדים בביה"ס תיכון חיפה ועתידים לעבור למבנה החדש". (ההדגשות הוספו- הערת הוועדה).

מנהלת מחוז צפון, הגב' רחל מתוקי, הוסיפה איפה על גבי חוות הדעת הפדגוגית: "**לא לאשר בשלב זה**". מניחים אנו – בהיעדר הכחשה מצד המשיב - כי חוות דעת פדגוגית זו פורסמה באתר מינהלת הרישוי, כנהוג, ומכאן כי **העוררת ידעה על המלצתה החיובית המותנית של המפקחת.** כן יודגש, כי לטענת העוררת – שגם היא לא הוכחשה על ידי המשיב – **לא נשלח אליה מכתב התראה ובקשה לתיקון ליקויים, כנהוג במקרים בהם המלצת המפקחת הינה שלילית או שיש דרישה לתיקון ליקויים.**

ביום 25.5.2016 נשלחה **מפקחת מטעם משרד הבריאות** למבנה על מנת לערוך בו ביקורת תברואתית. המפקחת מצאה כי המבנה בשיפוצים ולפיכך, ביום 31.5.2016 כתב מר אילן דהן, מפקח מחוזי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, למשיב, כי "לא ניתן לתת חוות דעת על התאמת המבנה לייעודו ... הבקשה לאישור תברואתי מוחזרת ללא אישורנו. נוכל לדון בבקשה לאחר קבלת הנתונים הנדרשים". מניחים אנו, כי גם מכתב זה פורסם באתר מנהלת הרישוי ובכל מקרה, הפעם שלח המשיב מכתב התראה לעוררת וביקש את התייחסותה עד ליום **1.7.2016.**

במקביל, ביום **16.6.2016**, מר ישראל אלדר, מרכז בכיר במינהל (רישוי, בקרה ואכיפה) אצל המשיב, אשר היה אמור לערוך **ביקורת פדגוגית בבית הספר למבוגרים**, כתב מייל למחלקת הרישוי, בו יידע כי בשיחה טלפונית שערך עם הגב' מודן, מנהלת העוררת, נמסר לו כי המבנה בשיפוצים ואין טעם בעריכת ביקורת בשלב הזה. כן נכתב במייל, כי גב' מודן טענה בפניו "שמנהל האגף פארס יודע מהעניין מאחר ומפקחת הבוקר עדכנה אותו והנושא ידוע ומאושר". מר אדלר ביקש הנחייה כיצד להמשיך לפעול ופנה למר פארס טוויל, מנהל תחום רישוי אצל המשיב. ככל הנראה בשלב זה (התאריך המדויק לא הובהר לנו) נערכה שיחת טלפון בין מר טוויל לבין הגב' מודן, מנהלת העוררת, במהלכה הבהיר מר טוויל לגב' מודן, כי המשיב אינו יכול להמתין לסיום השיפוצים במבנה בחודש יולי (עמודים 55—57, 67-68 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016).

משכך החליט המשיב לדחות את שתי בקשות העוררת לרישיון – עבור החטיבה העליונה וביה"ס למבוגרים – עוד באותו יום. כך, ביום 16.6.206 דחתה מנכ"לית משרד החינוך את שתי בקשותיה של עוררת לרישיון מהטעם, כי "המבנה עבורו הוגשה הבקשה נמצא בשיפוצים ואינו ערוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"ז".

ביום 20.7.2016 הגישה העוררת את הערר שבפנינו, ללא ייצוג. בערר נכתב, כי הגב' מודן, מנהלת העוררת, נועצה עם המפקחת ומנהלת המחוז טרם המעבר למבנה החדש וקיבלה את ברכתן למעבר, כמו גם להרחבת הבקשה לרישיון מכיתה ט' ואילך. לטענת העוררת, עד למועד הגשת הערר הוציאה כ-400,000 ₪ בגין שיפוצו של המבנה. כן כתבה הגב' מודן, כי "בעת כתיבת ערר זה

העבודות נמצאות בעיצומן ואנו צופים, כי **בסוף חודש יולי יסתיימו עיקר העבודות** וההצטיידות בציוד לימודי ומשרדי תחל בחודש אוגוסט. כאשר חלק ניכר מהציוד כבר נרכש ומאוחסן במחסני הנהלת הרשת" (ההדגשה בבולד הוספה ואילו ההדגשה בקו תחתון מופיעה במקור). **ביום 9.8.2016 כתבה הגב' מודן, מנהלת העוררת, לוועדת הערר, מייל במסגרתו ציינה, כי השיפוצים במבנה הסתיימו זה מכבר וביקשה עריכתן של ביקורות חוזרות בבית הספר.**

תגובתו הראשונה של המשיב לערר הוגשה ביום 15.8.2016 והתייחסה אך ורק לדחיית הבקשה לרישיון עבור גימנסיה כרמל. ביום 29.8.2016 הגיש המשיב השלמה לתגובתו המתייחסת גם להחלטה בעניינו של בית הספר למבוגרים. באותו מועד, 29.8.2016, קיבלנו הודעת ייצוג מב"כ העוררת **וביום 31.8.2016 התקיים הדיון על פה בערר**. במסגרת הדיון הציגה לנו ב"כ העוררת לראשונה את צילום תכתובת ה-SMS עם המפקחת, מיום 24.2.2016 (ע/2) וכן, את המכתב שלכאורה נכתב למפקחת ביום 10.2.2016 (ע/1) ומוצגים נוספים.

הכרעה

ההלכה הפסוקה מבחינה בין השיקולים שיש לשקול בבואנו לתת **רישיון חדש** לבין אלו שיש לשקול **בחידוש רישיון**. הטעם להבחנה הינו – בעיקר - הסתמכותו של מבקש הרישיון וצדדים שלישיים על ההחלטה הראשונית של המינהל ליתן רישיון והנחתם, כי נעשתה בדיקה מקיפה ויסודית אשר ניתן לסמוך עליה. הנחה זו יוצרת ציפייה סבירה, כי המינהל ישוב ויחדש את הרישיון אלא אם ימצאו טעמים משמעותיים המצדיקים סטייה מההחלטה הראשונית. מרגע שהרישיון ניתן ובעליו החל לתכנן את צעדיו, לפעול ולהשקיע מזמנו וממשאביו, נוצר אינטרס הסתמכות ההולך ומתחזק עם חלוף השנים ובהיעדר שינוי של הנסיבות (ראו: בג"צ 799/80 **שללם נ' פקיד הרישוי לפי חוק כלי היריה, משרד הפנים**, לו (1) 317 ; 237/81 **דעבול נ' עיריית פתח תקווה**, פ"ד לו (3) 365).

מעמדה המשפטי של בקשה לחידוש רישיון ומעבר מבנה הינו מעמד מיוחד. מחד, למוסד חינוכי הפועל מזה מספר שנים ברישיון מאת המשיב יש ציפייה סבירה, כי רישיונו יחודש גם אם יעבור בשל אילוצים שונים למבנה חדש. מנגד, ברי, כי למצבו של המבנה ולמעמדו התכנוני יש חלק מרכזי בהחלטה הראשונית ליתן רישיון וכי מעבר המבנה משנה את 'תנאי היסודי' של הרישיון. דרך האמצע המתבקשת בהקשר זה היא, כי יינתן משקל לציפייה הסבירה להמשכיות של מפעילי המוסד החינוכי, ההורים והילדים הלומדים בו ובמקביל, העמידה בתנאים הקשורים למבנה החדש תבחן בקפידה רבה, המזכירה במהותה את הבדיקה הנעשית בבקשה לרישיון חדש.

סיווגן של שתי הבקשות לרישיון נשוא ערר זה, אינו זהה: הבקשה לרישיון עבור בית הספר למבוגרים הינה 'בקשה לחידוש רישיון ומעבר מבנה' ואילו מעמדה של הבקשה לרישיון עבור תיכון כרמל מורכב יותר. ידוע לנו כיום, כי הרישיון שניתן עד לסוף שנה"ל תשע"ו לתיכון כרמל **פקע מאליו בשנה"ל תשע"ו** שכן, העוררת לא הפעילה בית ספר ברחוב הנשיא בשנה"ל תשע"ו ו-11 בוגרי כיתה י"א של בית הספר נרשמו בשנה"ל תשע"ו לתיכון חיפה. פקיעתו של הרישיון מחלישה ודאי את אינטרס ההסתמכות של העוררת ומטה את הכף לעבר בחינתה של הבקשה לרישיון במבנה החדש כ-'רישיון חדש'. מנגד יודעים אנו כי 'כיתות כרמל' המשיכו לפעול כיחידה עצמאית בתיכון חיפה וניתן לראות שנה זו כמעין 'שנת מעבר' למבנה החדש, לאחר 28 שנות

פעילות במבנה ברחוב הנשיא. כן יודעים אנו, כי המפקחת הפדגוגית מטעם המשיב, יצרה מצג לפיו מנהלת המחוז אישרה את 'הפשרת סמל כרמל' והמליצה – בחוות דעתה פדגוגית – ליתן לעוררת רישיון בשנה"ל תשע"ז, בכפוף לעריכת ביקורת חוזרת לאחר השלמת השיפוצים במבנה. בנסיבות אלה, לא ניתן לבטל לחלוטין את אינטרס ההסתמכות של העוררת.

השיקולים בבחינת הבקשה לרישיון להפעלתו של 'תיכון כרמל'. כאמור, אין מחלוקת עובדתית כי 'תיכון כרמל' לא פעל בשנה"ל תשע"ו בכתובת ברחוב הנשיא. משכך, אנו סבורים כי רישיונה של העוררת להפעלתו פקע מאליו. אנו מתרשמים כי זו הייתה גם הנחתה של העוררת, שכן היא פעלה להעברת התלמידים - פיזית ורישומית - לבית ספר אחר. משכך, לכאורה, לפנינו בקשה לרישיון חדש, אלא שבענייננו **נוצרה הסתמכות שאינה נשענת על קיומו של רישיון בשנה"ל תשע"ו, אלא על המצג שהוצג לעוררת על ידי המפקחת מטעם המשיב.** אין חולק, כי המערערת הייתה בקשר ישיר עם המפקחת הפדגוגית מטעם המשיב ויידעה אותה על כוונותיה להעביר את תלמידי 'כיתות כרמל' למבנה חדש בו יוקם בית ספר למגזר הערבי בלבד. אין לנו מידע על רמת הפירוט של הדברים שנמסרו על ידי העוררת, אך ידוע לנו כי ביום 24.2.2016 שלחה המפקחת לגב' מודן, מנהלת העוררת הודעת SMS שזו לשונה:

> **המפקחת:** "היי אורית, הכל בסדר... שוחחתי עם מתוקי [מנהלת המחוז – הערת הוועדה] ... נאשר לכם הפשרת הסמל של כרמל... בהצלחה!!!!"
>
> **גב' מודן, מנהלת העוררת:** "ואוו איזו בשורה נפלאה. תודה רבה..." [כל הנקודות וסימני הקריאה הם במקור- הערת הוועדה].

הודעה זו אינה יוצרת, כשלעצמה, זכות לקבלת רישיון בשנה"ל תשע"ז, אך היא מלמדת על ידיעתו של המשיב והסכמתו האפריורית למהלך. העוררת הינה בעלות מנוסה המכירה היטב את נוהלי המשיב ויודעת (או אמורה לדעת) כי הסמכות למתן רישיון מצויה בידיה של מנכ"לית משרד החינוך ולא בידיה של מנהלת המחוז, והיא תלויה, בראש וראשונה, בעמידה בכל התנאים הנדרשים לפתיחתו של מוסד חינוכי. **השאלה שבפנינו אינה האם העוררת מחויבת לעמוד בכל התנאים המנויים בדין לקבלת רישיון (הפדגוגיים, בטיחותיים, תברואתיים וכו')? התשובה לשאלה זו ברורה מאליה והיא חיובית. השאלה שבפנינו הינה האם היה המשיב רשאי, בנסיבות המיוחדות של תיק זה, לדחות את בקשות העוררת לרישיון על הסף, מבלי לבדוק את התקיימות התנאים דנן?**

המשיב טוען כי התשובה לשאלה זו הינה בחיוב שכן, שיפוץ המבנה הסתיים בסוף חודש יולי 2016 (לערך) ונהלי הרישוי קובעים, כי המבנה המיועד צריך להיות מוכן לביקורת כבר בעת הגשת הבקשה לרישיון. הטעם לכך הוא שיש ליתן למשיב שהות סבירה לבדוק את התאמתו של המוסד החינוכי לדרישות הדין. מדי שנה מוגשות למשיב אלפי בקשות לרישיון (כ-9000 לערך) ועל מנת ליתן מענה לבקשות אלו לפני פתיחת שנה"ל, המבנים המיועדים צריכים להיות ערוכים לביקורת כבר בחודש אפריל – רק כך ניתן להספיק לערוך בהם ביקורות תברואתיות, בטיחותיות ופדגוגיות ולהחליט בבקשות לרישיון לפני תחילת שנה"ל. ניסיון העבר מלמד שכאשר המשיב לא הקפיד על עמידה בלוחות הזמנים, הוא לא הספיק ליתן החלטות במועד ומוסדות חינוך רבים נפתחו ללא רישיון ומבלי שהחל או הושלם הליך הפיקוח והבקרה. ואכן, ועדה זו שבה ותמכה,

בשורה ארוכה מאד של החלטות, במהפך שחולל המשיב בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים ומתן החלטות בבקשות לרישיון לפני תחילת שנה"ל. **השאלה היא האם נוצרו בענייננו נסיבות חריגות המצדיקות סטייה מכללי המשיב ובדיקת הבקשה לרישיון, למרות המועד המאוחר בו הסתיימו השיפוצים במבנה? אנו סבורים, כי התשובה לשאלה זו הינה בחיוב.**

הודעת המפקחת הפדגוגית מטעם המשיב (בהודעת ה-SMS ששלחה בחודש פברואר2016) לפיו מנהלת המחוז מאשרת את 'הפשרת סמל כרמל', בשילוב עם המלצות המפקחת ומנהלת המחוז בדוח הפדגוגי מיום 19.4.2016, שלא לדחות את הבקשה לרישיון אלא להמתין לסיום השיפוץ, מחזקים את טענת העוררת, כי המהלך כולו נעשה בתיאום עם המפקחת ומנהלת המחוז וכי העוררת הסתמכה בפעולותיה על הבנות אלו. העובדה, כי המשיב לא הציג תשתית עובדתית מלאה – הפורשת את כל המגעים שהיו בין המפקחת ומנהלת המחוז לבין העוררת – מגובה בתצהיר של השתיים, מסייעת אף היא לעוררת. טענת המשיב בהקשר זה הסתכמה בטענה, כי "המפקחת נתנה את הסכמתה העקרונית למעבר לתיכון כרמל" (סעיף 25 לתגובת המשיב, לאחר תיקון הסעיף בדיון על פה – עמוד 51 לפרוטוקול). לטענת המשיב הסכמה עקרונית זו אינה מצדיקה את אי השלמת ההיערכות של העוררת בחודש אפריל 2016. אלא שההסכמה העקרונית שניתנה בהודעת ה-SMS חוזקה לאחר מכן בהמלצה מפורטת יותר - בחוות הדעת הפדגוגית מיום 19.4.2016 - להמתין עד לסיום השיפוץ על מנת לערוך ביקורת חוזרת. המלצה זו – ב היעדר מידע מפורט מצד המשיב - מחזקת את טענת העוררת, כי המפקחת הסכימה למהלך כולו ובכלל זה, להשלמת השיפוצים בחודשי הקיץ .

המלצות המפקחת ומנהלת המחוז אינן מחייבות את מנכ"לית משרד החינוך, אך לא ניתן להתעלם מהסתמכותה של העוררת על אישורה של המפקחת (בהודעת ה-SMS) ועל המלצתה ליתן לעוררת רישיון (בכפוף להשלמת השיפוץ). שיקולים אלו חייבו לטעמנו את המשיב, בשלב הראשון, לערוך בירור מעמיק עם המפקחת ומנהלת המחוז בנוגע למגעים בינן לבין העוררת ולהבטחות שניתנו על ידן. בנוסף היה על המשיב ליתן לעוררת הזדמנות להגיב לעמדתו (החדשה) כי אין לתת לה שהות להשלמת השיפוצים. המשיב לא עשה כן ובחר ליתן החלטה תוך התעלמות מהאישור שניתן לעוררת והמלצת המפקחת, ללא בדיקה מעמיקה בנוגע לטיבן המדויק של ההבטחות שניתנו לעוררת ומבלי שניתנה לה זכות טיעון בסוגיה. **אנו סבורים, כי בכך נפל פגם בהחלטת המשיב.**

ראוי בהקשר זה להדגיש, כי בשתי התגובות של המשיב לערר הוא לא פירט בפנינו את היקף המגעים בין המפקחת לעוררת ולא הציג את הודעת ה- SMS האמורה. המשיב גם לא דיווח על הסכמת מנהלת המחוז למהלך – כעולה מה-SMS ולא הביא את גרסתו המלאה להשתלשלות האירועים. ברור אם כן, כי תשתית עובדתית מלאה בסוגיה זו לא הונחה בפני מנכ"לית משרד החינוך וכי המשיב לא בירר את הסוגיה לעומקה. גם היום לאחר הדיון על פה, נוכח העובדה כי המשיב לא סיפק מידע בסוגיה והעוררת הציגה את התכתובת רק בדיון, אין בפנינו תמונה מלאה של טיב המגעים בין הצדדים.

בנסיבות המיוחדות והייחודיות שתוארו לעיל - פעילותו של בית הספר במשך 28 שנים, המעבר הזמני לתיכון חיפה, הסכמתה (לכאורה) של מנהלת המחוז והמפקחת 'להחייאתו' של סמל

המוסד, הצהרה העוררת (מלכתחילה) כי השיפוצים יסתיימו בחודשי הקיץ והמלצת המפקחת להמתין לסיום השיפוצים (ולאשר הרישיון בכפוף לבדיקה מאוחרת), ואי פרישת התשתית העובדתית המלאה בנוגע למגעים שהתנהלו בין המפקחת (ואולי אף מנהלת המחוז) לבין העוררת - אנו סבורים, כי לא היה מקום לדחות את בקשת העוררת לרישיון על הסף. **אנו מורים אפוא למשיב להמשיך בבדיקת בקשת העוררת לרישיון לשנה"ל תשע"ז.**

זה גם דינה של הבקשה לרישיון בעניינו של בית הספר למבוגרים. בעניינו של בית ספר זה, טענת ההסתמכות של העוררת חזקה יותר. אין חולק, כי בית הספר למבוגרים פעל בסמסטר החורף בשנה"ל תשע"ו, במבנה הישן ברחוב הנשיא, ברישיון מאת המשיב. לאמור, רישיונו לא פקע והבקשה שהגישה העוררת הינה בקשה לחידוש רישיון ומעבר מבנה. דוחים אנו בהקשר זה את טענת מר טוויל, מנהל תחום רישוי של המשיב, כי מכיוון שאוכלוסיית בית הספר למבוגרים משתנה מדי שנה, אין המדובר בחידוש רישיון (עמודים 72-71 לפרוטוקול הדיון מיום 31.8.2016). אמנם, בבית ספר למבוגרים לא נוצרת הסתמכות של התלמידים, המתחלפים על פי רוב מדי שנה, אך קיימת ודאי הסתמכות של הבעלים המשקיעים בשכירת והחזקת המבנה, רכישת ציוד, העסקת צוות מנהלי, בתכנון והעסקת מורים (בהתאם לצרכים המשתנים ולרישום). הסתמכות זו של בעלי המוסד חינוכי זכאית אף היא להגנה. מכאן, שהבקשה בעניינו של בית הספר למבוגרים חוסה תחת הקטגוריה ייחודית של 'חידוש והעברת המבנה'. במקרה שלפנינו, ההסתמכות של העוררת גדלה נוכח ההסכמות והאישורים אותם קיבלה מהמפקחת ולפיכך, מסקנתנו – בנסיבותיו הייחודיות מאד של תיק זה - היא כי יש להמשיך ולבדוק את בקשת העוררת לרישיון עבור בית הספר למבוגרים לשנה"ל תשע"ז .

בסוף דברינו נבקש להעיר למשיב, כי טוב יעשה אם יוציא הנחייה ברורה למנהלי המחוזות ולמפקחים בכל הנוגע להליך הרישוי, כי הסכמות המושגות בין הפיקוח לבין מוסדות חינוך חייבות להינתן בכתב, להיות מפורטות דיין ולכלול פירוט של לוח הזמנים המחייב, כך שניתן יהיה להבין באופן מדויק מה הן ההסכמות שהושגו. כן ראוי שהסכמות אלו יתייחסו באופן מפורש לדרישות נוהל הרישוי, ללוחות הזמנים המפורטים בו ולאפשרות לסטות מהן, במידה והוסכם על כך.

<u>סוף דבר</u>. נסיבותיו הייחודיות של תיק זה הביאונו למסקנה, כי על החלטות המשיב מיום 16.6.2016 בעניינם של תיכון כרמל (340604) וביה"ס למבוגרים (383034) להתבטל. המשיב ינתב את שתי הבקשות לרישיון לבדיקת גורמי המקצוע באופן מידי וייתן החלטות חדשות בעניינם תוך שבועיים ימים.

<u>תאריך</u>: 12.9.16

מוטי מרוז חבר הוועדה	עו"ד מרים רובינשטיין יו"ר הוועדה	דיטה סלמן חברת הוועדה