

העוררת

עמותת קול ציון (ע"ר 580400034)

רח' יהודה הנשיא אלעד

טל: 03-9334475

- נ ג ד -

המשיב

משרד החינוך

ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך

רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים

טל: 02-5603740 פקס: 02-5603840

החלטה

בפנינו ערר על החלטה שניתנה על ידי מנכ"ל המשיב (להלן: "המנכ"ל") ביום 30.8.2021 לדחות בקשה לחידוש רשיון לבית ספר אהל חיה, מוכר שאיננו רשמי, רבי יהודה הנשיא 53-55 אלעד, סמל מוסד 440511 לשנה"ל תשפ"ב.

החלטת המנכ"ל

בהחלטת המנכ"ל נדחתה הבקשה לחידוש הרשיון לשנה"ל תשפ"ב מהטעמים הבאים שהתבררו לאחר היועצות בגורמים מקצועיים במשרד:

1. הבעלות אינה עומדת בדרישות הביקורת לצורך עריכת ביקורת שכר לבדיקת תשלום שכר כדין לעובדיה. בכך עולה חשש מהותי באשר לאיתנותה הפיננסית של הבעלות, היעדר עמידה בהתחייבות הבעלות כלפי עובדיה וכלפי משרד החינוך ולא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד/ות החינוך.
2. לא הוגשה בקשת הליך הקצאת מבנה לשנה"ל תשפ"ב כנדרש בנהלי הרישוי.

עיקר נימוקי העוררת

העוררת העלתה בכתב הערר טענות בנוגע להיקף העררים שהוגשו לוועדת הערר ולהיקף של מקומות ההתנגשות והחיכוך בין גופים ציבוריים לגופים שלטוניים המלמדת לטענת העוררת כי התקבלה החלטה של הדרג הפקידותי לחסל את החינוך המוכש"ר בכל דרך ו/או אמתלה ו/או אמצעי.
לצד טענה זו העלתה העוררת טענות בדבר גבולות הציות לחוק ובנוגע לעבריינות שלטונית.

העוררת טענה כי המשיב הסב במכוון "נזק אדיר לבעלות בכך שלא אפשר למערערת לבצע בפרק זמן זה את הביקורת ובין היתר מהסיבה הטכנית שמשרדיה נשדדו ונבזזו על ידי אותו מוסד פיראטי פולש שפלש למבנה המערערת וחרף ההתראות והבקשות הבהולות שהופנו לבכירי משרד החינוך לפעול ולעצור את המעשה הנפשע והמתועב, מכוח הסמכויות שמוקנות בידם, בין היתר באמצעות הוצאת צו סגירה כנגד המוסד הפירטי הפולש" (ס' 11 לערר).

העוררת טענה כי בלא קביעת מועד מחדש לביקורת וביטול הקפאת התקציב שנעשה באופן חד צדדי לא ניתן לבעלות לקיים הליך ביקורת הדורש זמן ובעיקר משאבים רבים.

כן נטען כי המשיב אינו נוהג בניקיון כפיים ואינו יכול לטעון לעריכת ביקורת עניינית בו בזמן שפועל לחבלה מכוונת במצבה הכספי על ידי ביצוע רישום פיקטיבי של תלמידותיה במוסדות רשת בני יוסף, בהם לא למדו התלמידות מעולם ותוך מתן סיוע ישיר למוסד פירטי המבצע הטעיה נגד ההורים לרישום תלמידות על ידי הפחדה בדבר סגירת מוסדות המערערת ובניגוד גמור לכל נהלי רישום ונהלי העברת תלמידות.

העוררת טענה כי הדרישות לעמידה בתנאי השכר אינן חוקיות ונוגדות את פסיקת בית הדין לעבודה. העוררת הפנתה להודעות שניתנו על ידי פרקליטות מחוז דרום בתיקים שנדונו בבית הדין לעבודה לפיהן משרד החינוך לא מפקח על שכר הסייעות ולכן תחום זה לא יכול להיכלל בביקורת. כן נטען בעניין זה כי אין כל מקום להשוואת תנאי שכר סייעות המועסקות במוסדות דוגמת העוררת לעובדי החינוך הרשמי ולפי הודעת הפרקליטות, עובדות אלו אינן עובדי הוראה ולא חלים עליהם דיני עובדי ההוראה.

העוררת טענה כי בהליך בו נמסרו הודעות המדינה, מתנהל בין עובדי רשת עמל 1 לעובדיה, רשת מיסודה של ההסתדרות. בכירי ההסתדרות תומכים הלכה למעשה בכל טיעוני הבעלות. משכך, לטענת העוררת, מתבצעת אכיפה בררנית.

העוררת טענה בין היתר בדבר תחולת ותק ודרגה וכי היא תשמח אם המשיב יעדכן את הפרופיל רטרואקטיבית עבור שנים עברו ויחשב את ההפרשים לתשלום בכפוף למה שמחייבת הפסיקה.

העוררת טענה כי גם רכיב גמול חינוך נמצא בבירור משפטי. כן נטען כי לא יעלה על הדעת שהעוררת תתקצב רק על רכיב אחד או שניים מתוך המחוייב לפי ההסכם הקיבוצי ותממן את רוב הרכיבים האחרים.

טענות נוספות העלתה העוררת בנוגע לרכיבים נוספים, בין היתר שעות חינוך, קרן השתלמות.

כאמור, העוררת טענה כי המשיב פועל במכוון ונוקט באכיפה בררנית להפסקת פעילות העוררת באמתלות שונות לסגירתה. כן נטען כי ההחלטה מונעת משיקולים זרים, תוך חריגה מסמכות ואי מיצוי הליכים.

עיקר נימוקי המשיב

בכתב התגובה טען המשיב כי יש לדחות את הערר היות ולא הוגש מסמך סף הדרוש לשם קבלת הרשיון (אישור שימוש כדון) ומהטעם שהעוררת לא שיתפה פעולה עם ביקורת השכר שנערכה לה ומשכך קיים חשש לאיתנותה הפיננסית.

המשיב ציין כי ביום 25.3.2021 הגישה העוררת בקשה לחידוש רשיון עבור בית ספר בסמל 440511. העוררת לא צירפה מסמך סף, אישור שימוש כדון במבנה.

המשיב ציין כי נשלחו לעוררת מספר מכתבי התראה בתאריכים: 18.4.2021, 13.5.2021, 25.5.2021. ביום 31.5.2021 הגישה העוררת והעלתה למערכת מכתב שנשלח למשיב בו טענה כי עקב קשיים מול הרשות המקומית היא לא קיבלה אישור הקצאה עבור המבנה ולכן היא מבקשת שהמשיב יסתפק בבקשה להקצאה בלבד.

ביום 29.6.2021 נשלח לעוררת מכתב אי תקינות רביעי וביום 8.7.2021 נשלח אליה מכתב התראה לפני אי חידוש הרשיון לאור מספר נמוך של תלמידות.

במקביל להליכים אלו מול העוררת, התקיים הליך של ביקורת שכר עוד משנת 2020. דו"ח רו"ח מיום 22.3.2020 הצביע על ליקויים בהתנהלות פיננסית של העוררת – אי תשלום פנסיה וגמול השתלמות לכמעט 20% מעובדיה וכן עיכוב שכר במשך למעלה מ-4 חודשים.

ביום 9.12.2020 נמסר לעוררת כי עקב הליקויים תועבר העוררת לביקורת שכר עומק. נטען כי העוררת לא שיתפה פעולה עם הליך הביקורת ולא הגישה את מלוא המסמכים הנדרשים לסיום שלב א' של הביקורת. משכך נשלח אליה מכתב התראה ביום 14.7.2021 לפני אי חידוש הרשיון. המשיב ציין כי העוררת לא השלימה את הגשת המסמכים עד עצם היום הזה.

ביום 30.8.2021 נדחתה הבקשה לחידוש הרשיון כמפורט בהחלטת המנכ"ל נשוא הערר.

המשיב טען כי הליקויים שהתבררו ואי שיתוף הפעולה עם הליך הביקורת מצדיקים את דחיית הערר. במצב דברים זה לא ניתן להבטיח כי העוררת מסוגלת להמשיך ולקיים את מוסדות החינוך. הדרישה לאיתנות פיננסית ובכלל זה מחויבות בעלי הרשיון לכיסוי השקעות וההוצאות, לרבות משכורות העובדים וזכויות סוציאליות מעוגנת היטב בדן ובנהלים.

בנוסף כאמור לא הוגשו כל מסמכי הסף למרות שניתנו לעוררת מספר הזדמנויות לעשות כן, כאשר הטענה שהעלתה קשורה לקושי מול הרשות המקומית בקבלת ההקצאה. נטען כי האחריות להיערך מבעוד מועד לפתיחת מוסדות חינוך רובצת על כתפי העוררת והיה עליה לוודא כי כלל האישורים הנדרשים ותיקון הליקויים מצויים בידיה ונשלחים למשיב.

כאשר בעלות לא מעבירה את כל מסמכי הסף מבעוד מועד לא ניתן לבחון את הבקשה ואין כל הצדקה לאשר הגשת מסמכים במועד מאוחר באופן שמשבש את פעולת הרשות המנהלית. הדבר גם מלמד על חוסר רצינות ואחריות מצד הבעלות הדרושות לצורך ניהול מוסד חינוכי.

דיון והכרעה

ביום 21.2.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב.

לאחר ששמענו את כלל הטענות ועיינו בכל המסמכים שהוגשו ובכתבי הטענות, החלטנו לדחות את הערר. להלן נפרט את נימוקי החלטתנו.

על פי הוראות חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הפיקוח**), אין לפתוח בית ספר או לקיימו אלא אם יש בידי הגורם הפותח את בית הספר "רשיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו" (סעיף 3 לחוק הפיקוח). פתיחת בית ספר ללא רשיון מהווה עילה לסגירתו על ידי המנהל הכללי של משרד החינוך (סעיף 32(א) לחוק הפיקוח), ואף מהווה עבירה פלילית שבצדה עונש של עד שנת מאסר (סעיף 33(א) לחוק הפיקוח). לעניין זה הובהר בפסיקה כי תכלית חוק הפיקוח היא:

"מעקב ובקרה אחר החינוך הניתן בבתי הספר, והוא אף דובר בשפה ברורה בכל הנוגע לכך שיש לאכוף את הוראותיו באמצעות כלים אפקטיביים".

ר' בר"מ 5776/13 עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך, (נבו, 26.8.2013) בפסקה 16.

בכל הנוגע להליך הרישוי הובהר כי מטרתו:

"לוודא כי המוסד החינוכי עומד בסטנדרטים ראויים בהיבטים של בטיחות, בריאות, פדגוגיה ובהיבטים נוספים, שמטרתם להבטיח את טובת התלמידים".

ר' בר"מ 9954/16 משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ (נבו, 3.1.2017).

בענייננו, העוררת העלתה טענות רבות הן בערר והן בדיון בפני הוועדה, לפיהן ההחלטה נגועה בשיקולים זרים שהופעלו בעניינה של העוררת לטענתה (ר' בין היתר בעמ' 7 לפרוטוקול הדיון). טיעונים אלה אינם מבססים עילה להתערבות בהחלטת המנכ"ל נשוא הערר שניתנה בהתבסס קביעות מקצועיות ובכלל זה חוסר במסמכי סף שהעוררת לא הגישה, אי שיתוף פעולה עם ביקורת שכר ואי הגשת מסמכים להמשך ביקורת.

החלטת המנכ"ל שבפנינו כוללת שני נימוקים. הנימוק הראשון מתייחס לכך שהעוררת לא עמדה בדרישות הביקורת שנערכה בעניינה – ביקורת שכר לבדיקת תשלום שכר כדין לעובדיה. הנימוק השני מתייחס לכך שלא הוגשה בקשה להקצאת מבנה לשנה"ל תשפ"ב כנדרש בנהלי הרישוי.

ביקורת השכר נערכה לעוררת משנת 2020 כפי שהמשיב פרט בפנינו בצירוף הדו"חות והמכתבים שנשלחו אליה. נוהל ביקורת שכר ותיקון ליקויים – מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן: "נוהל ביקורת" או "נוהל שכר") מסדיר את עריכת ביקורת שכר ותיקון ליקויים לבעלויות על מוסדות חינוך הפועלים ברשיון. בהתאם לנוהל זה, בצד הפיקוח של הרשות ובצד תקצובם של המוסדות, קיימת חובה מוגברת על המוסדות עצמם לדווח מידע מהימן ומלא,

למסור פרטים נכונים ומדויקים, להגיש דין וחשבון כספי, ולשתף פעולה באופן מלא אם הרשות והגורמים המוסמכים על ידה לצורך ביצוע הליכי הפיקוח והבקרה (ס' 5 לנוהל).

הנוהל כולל מספר שלבים, כאשר שלב א' נמשך כ-4 חודשים והוא הליך הבדיקה. שלב ב' נמשך חודשיים והוא שלב תיקון הליקויים.

סעיף 17 לנוהל הביקורת קובע כי:

אי עמידה בדרישות הביקורת – בעלות אשר אינה עומדת בדרישות הביקורת, על שלביה השונים, ואינה מבצעת את הנדרש ממנה במהלך ביצוע הביקורת ו/או אינה עומדת בלוחות הזמנים של הביקורת, תועבר לטיפול במסגרת "הליך חסימה עקב אי עמידה בדרישות הביקורת".

דו"ח מיום 22.3.2020 לבדיקת תיק מבקשי תקציב לקראת שנה"ל תשפ"א נערך לעוררת. במסקנות העיקריות בדו"ח זה צויין כי נמצאו ממצאים מהותיים בנושא שכר ונלוות וכן ממצאים מהותיים בנושאי איתנות פיננסית. הבודק המליץ לעריכת ביקורת עומק בנושא שכר ונלוות ובנושא איתנות פיננסית וכן לחייב את הבעלות לבצע הפרשה רטוראקטיבית לקרן השתלמות או לחייב את הבעלות להחזיר את התקצוב העודף למשרד החינוך.

המשיב טען כי העוררת לא שיתפה פעולה עם הביקורת וביום 14.7.2021 נשלחה לעוררת הודעה בעניין במסגרתה הובהר כי בטרם יקבל המנכ"ל החלטה על אי חידוש רשיון, ניתנת לבעלות אפשרות להשלים את המסמכים הנדרשים לסיום שלב א' של הביקורת בתוך 14 ימים ולא יאוחר מיום 29.7.2021. בנוסף צויין כי תקצובה השוטף של הבעלות ייחסם מחודש יולי 2021.

נציג העוררת טען בדיון בפנינו כי מדובר במסקנה מוזרה מכיוון שבעבר קיבלה העוררת ציון 100 בשנה אחת וציון 70 בשנה אחרת. נטען כי המסקנה של הביקורת מוכתבת מראש ומונעת משיקולים זרים (עמ' 8 לפרוטוקול הדיון).

אולם, העוררת לא הוכיחה בפנינו קיומם של שיקולים זרים שנשקלו במסגרת הביקורת שנערכה לעוררת והטענות שהועלו מצד העוררת היו טענות סתמיות וכלליות. העוררת אף לא הוכיחה כי היא קיימה את הוראות נוהל הביקורת ועמדה בדרישות באופן שמבסס התערבות בהחלטת המנכ"ל נשוא הערר שבפנינו.

בכל הנוגע לחשיבות שיש למבחנים הנוגעים לאיתנות הפיננסית כחלק מהליך קבלת רשיון כפי שמעוגנים בסעיף 9(א)(6) לחוק הפיקוח, נפנה לאמור בהחלטת ועדת הערר בתיק ערר 124/16 **אגודת הנשים הנוצריות בירושלים נ' משרד החינוך**, שם נקבע כך:

"דרישה זו נועדה להבטיח כי למוסד החינוכי האמצעים הכספיים לקיים את מטרותיו החינוכיות, ואת היכולת לעמוד במחויבויות לפי תנאי הרישיון. בנוסף, נועדה בחינה זו כדי להבטיח את המשך קיומה התקין של כלל מערכת החינוך, לבל תיקלע למצב שבו לא תוכל לתפקד בשל קשיים כלכליים של מוסדות החינוך המספקים את החינוך הנדרש לילדים אלו."

נציג העוררת טען כי בוצע מהלך שנועד להפחיד את הורי התלמידים בפרסום שבית הספר עומד להיסגר (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון). טענות חמורות נוספות בנוגע לקנוניה ונקיטה בפעולות שרירותיות ומגמתיות הועלו בדיון ונטען כי הכל מתועד (עמ' 11 ו-12 לפרוטוקול הדיון). גם זאת לא הוכח.

יו"ר הוועדה ביקשה בדיון לקבל הבהרה האם מעבר לטענה שהועלתה מצד העוררת לפיה הייתה החלטה מכוונת לחסל את החינוך החרדי, יש לעוררת מענה בנושא ביקורת השכר שנערכה. לכך השיב נציג העוררת כי המשיב סיכל את האפשרות לעמוד בביקורת השכר מכיוון שאין תקציב (עמ' 14 לפרוטוקול הדיון).

ב"כ המשיב דחתה את הטענות שהועלתה העוררת בדיון והבהירה כי כל ההחלטות של המשיב מבוססות על עובדות, נתונים ועל החוק:

"... ודאי שלאף אחד במשרד החינוך אין שום ניסיון לפגוע במוסדות חרדיים בכלל או במוסד של העוררת בפרט"

ר' בעמ' 15 לפרוטוקול הדיון.

מצאנו כי חוסר שיתוף הפעולה כבסיס להחלטת המשיב מבוסס היטב בהתנהלות העוררת ובעובדות שבפנינו. בעניין זה נציין כי ב"כ המשיב הפנתה את הוועדה לממצאים המהותיים שהופיעו בביקורת שנערכה והבהירה כי התקיימה הידברות עם הבעלות על מנת לקבל מסמכים, וכי הבעלות הועברה לביקורת עומק בסוף שנת 2020. במועד הדיון, בפברואר 2022 לא הסתיים בכלל שלב א' של קבלת מסמכים (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון). הובהר כי:

"למשרד לא רק שאין אינטרס לפגוע במוסד כזה, אלא יש לו אינטרס לסייע למוסד כזה. לפזר בית ספר זה לא אירוע שהוא קל מבחינת המשרד..."

ר' בעמ' 16 לפרוטוקול הדיון.

בנוסף נציין כי התברר שגם בשלב זה של הדיון בפני הוועדה אין שיתוף פעולה מצד העוררת ובצדק נקבע כי אין מקום להמשיך ולתקצב בעלות במצב בו אינה משתפת פעולה עם המשיב (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון).

נציין גם את טיעוניו של מר אולג סיבייץ' מנהל אגף ביקורת במשיב בדיון בפני הוועדה שהבהיר כי על אף שביקשו מהעוררת מספר פעמים להעביר מסמכים: "לא הועבר עד היום אפילו מסמך אחד" (עמ' 33 לפרוטוקול הדיון). הוא הבהיר כי גם רו"ח המבקר שולח לבעלות תזכורת כל חודש להגשת מסמכים אולם דבר לא הוגש (עמ' 34 לפרוטוקול הדיון).

טענות העוררת אודות פלישה לכאורה של מוסד "אורחות חנה", טענה לצו הרחקה ועוד כפי שהועלו מצד העוררת (ר' בין היתר בעמ' 25-22 לפרוטוקול הדיון), אינן רלוונטיות לכך שהעוררת במשך זמן רב, משנת 2020 לא שיתפה פעולה ולא עמדה בנוהל הביקורת ובמועדים הקבועים בו.

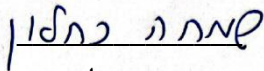
על אף שדי בנימוק האמור כדי לדחות את הערר נוסף כי העוררת לא עמדה גם בדרישה של הגשת בקשה להקצאת מבנה לשנה"ל תשפ"ב. נציג העוררת התבקש להציג אישור שבקשת ההקצאה חתומה הוגשה אולם זאת לא הוכח (ר' בעמ' 27-28 לפרוטוקול הדיון). גם בעניין זה הועלו מטעם העוררת טענות למכביר, לרבות טענה כי אי חתימת עו"ד על הבקשה אינה בשליטתו וביקש להציג פסיקה לאחר הדיון (עמ' 29 לפרוטוקול הדיון). פסיקה כזו לא הוגשה. בכל מקרה, טענות העוררת אינן במקומן בהליך מעין זה שבפנינו.

לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. מצאנו כי החלטת המנכ"ל סבירה, לא נפלה בה פגם ולכן אין מקום להתערבות הועדה בהחלטה.

סוף דבר, הערר נדחה.

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

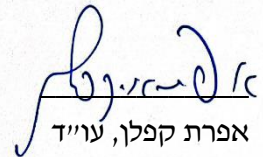
ניתן ביום כ' באדר תשפ"ג, 13 במרץ 2023.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלון, עו"ד
חברת ועדה