

העוררת

קבוצת גני שורשים בע"מ

מרחוב קהילת ורשה 10, תל אביב 69700

office@ganshorashim.co.il

- 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 הסמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשיב ביום 7.6.2023 לדחות בקשה שהגישה העוררת לקבלת רשיון לגן ילדים חדש, מוכר שאינו רשמי ברחוב קהילת ורשה 10 בתל אביב, סמל מוסד 675975, לשנה"ל תשפ"ד.

החלטת הדחייה נשוא הערר

הנימוקים שהופיעו בהחלטה נשוא הערר הם כדלקמן:

1. ממצאי בדיקת איתנות פיננסית שנערכה לבעלות מלמדים כי רמת האיתנות הפיננסית של הבעלות הינה לקויה. משכך לא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד/ות החינוך. להלן פירוט הממצאים:
 - א. לבעלות גרעון יתרת נכסים נטו לשימוש לפעילות בסך של כ-7,069 אלפי ₪, המהווה כ-17% מהמחזור.
 - ב. לבעלות גרעון בהון החוזר בסך של כ-6,517 אלפי ₪, המהווה כ-162% מהמחזור.
 - ג. לבעלות גרעון ביתרת עודפים בסך של כ-6,520 אלפי ₪, המהווה כ-162% מהמחזור.
 - ד. בהתאם לנוהל של משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, מצאנו כי ציוני הבעלות בשנים 2020 ו-2021 הינם 14 ו-34 מתוך 100, ציונים אלה מהווים איתנות פיננסית נמוכה ביותר. לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תשפ"ד.

נימוקי העוררת כפי שהועלו בכתב הערר

בכתב הערר טענה העוררת, בין היתר, כי היא נוסדה בשנת 2016 ומאז עוסקת בתחום החינוך לגיל הרך. נטען כי העוררת הוקמה ממשאבים פרטיים של בעלי מניותיה וזאת מתוך כוונה להעניק לתלמידיה ערך שונה ומשמעותי בעולם החינוך לגיל הרך.

בהתייחס לנימוקים שבהחלטה נשוא הערר, טענה העוררת כי בעלי המניות של העוררת הזרימו עד היום הון של למעלה מ-6 מיליון ₪ לטובת המיזם. הם עמדו במשבר הקורונה, לא גבו כסף מיותר מלקוחות ושילמו את התשלומים בזמן לעובדים. נטען כי הגן אף מיישם מדיניות של עזרה למשפחות שלא יכולות לעמוד כלכלית בתשלומים לגן. אומנם העוררת הפסדית אך בעלי מניותיה מרגישים מרוויחים בכך שהם תורמים לחברה. העוררת טענה, בין היתר, כי במקום לקבל הערכה עצומה ממוסד החינוך על פעילותה ומפעל החיים שהקימה, הוחלט לדחות את בקשתה לקבל רשיון להפעלת מוסד חינוך.

בכל הנוגע לטענות הפיננסיות נטען כי בעלי המניות של העוררת מתחייבים לעמוד מאחורי המוסד ולגבות אותו מבחינה כלכלית ככל שיידרש.

עור טענה העוררת כי לשנת הלימודים תשפ"ד רשומים 16 תלמידים לכיתה שאמורה להיפתח ולהיות מפוקחת על ידי משרד החינוך והם מלאי ציפייה לפתוח אותה כמתוכנן.

נימוקי המשיב כפי שהועלו בכתב התגובה לערר

המשיב פרט בכתב התגובה את השתלשלות העניינים בנוגע לבקשה שהגישה העוררת לרישוי גן ילדים חדש ביום 31.3.2023.

נטען כי ביקורת איתנות פיננסית שנערכה לעוררת העלתה כי הציון שניתן לה לפי הנתונים הפיננסיים של העוררת לשנת 2020 הוא 14 ולפי הנתונים לשנת 2021 הוא 34, וזאת מתוך 100 נקודות מרביות. ציונים אלה מצביעים על איתנות פיננסית נמוכה לפי נוהל איתנות הפיננסית לבעלויות בתחום החינוך.

המשיב ציין כי בעקבות ממצאי ביקורת האיתנות הפיננסית נשלחו לעוררת מכתבים ביום 13.4.2023 וביום 4.5.2023, בהתראה וזכות שימוע בטרם דחיית הבקשה לרישוי.

ביום 11.5.2023 הגישה העוררת תגובה למשיב במסגרתה העלתה טענות בעניין האיתנות הפיננסית שלה.

ביום 7.6.2023 התקבלה ההחלטה הדוחה את הבקשה מהטעמים שפורטו לעיל.

המשיב הפנה להוראות סעיף 9(א) לחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "**חוק הפיקוח**"), לפיו בטרם יינתן רשיון להפעלת מוסד חינוך על המשיב לבחון האם תתקיים הרמה הנאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר, לרבות בקשר עם הבסיס הכספי לקיום בית הספר.

כמו כן נטען, כי נוהל איתנות פיננסית קובע מדרג ציונים בהתאם לרמת האיתנות הפיננסית שנבחנת לבעלויות בתחום החינוך לפי המבחנים השונים. איתנות פיננסית נמוכה ביותר מובילה להמלצה לאי מתן רשיון חדש ולכן דינו של הערר להידחות.

הדיון בפני הוועדה ובדיקת נתונים נוספים שהעבירה העוררת למשיב

ביום 22.8.2023 התקיים דיון בפני הוועדה בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב. דיון זה התקיים בהסכמת הצדדים בהרכב חסר, ללא חברת הוועדה עו"ד אפרת קפלן, בשל חשש לניגוד עניינים (ר' בעמ' 2 לפרוטוקול הדיון).

במהלך הדיון שמעה הוועדה את טענות העוררת ואת טיעוני התשובה מטעם המשיב. בין היתר נטען מצד העוררת כי מצבה הפיננסי לשנת 2022 השתפר. בהתייחס לסכום שמופיע בדוחות הכספיים של העוררת כהלוואת בעלים, נטען כי אין לבעלי המניות כוונה לדרוש סכום זה מהבעלות. מנגד טען המשיב כי הוא אינו יכול להתבסס על הצהרות של בעלי מניות מבלי שהצהרות מעין אלה מבוססים חשבונאית.

בתום הדיון קבעה הוועדה כי העוררת תעביר בתוך שבועיים להתייחסות המשיב דו"ח כספי מבוקר לשנת 2022. המשיב אף הסכים לבוא לקראת העוררת ולנתב את הבקשה לרישוי במקביל לבדיקת האיתנות הפיננסית לשנת 2022, חרף העובדה שטרם צלחה העוררת את מבחן האיתנות הפיננסית (ר' בעמ' 28 לפרוטוקול הדיון).

לאחר שהעוררת העבירה לעיון המשיב ביום 12.9.2023 דו"ח כספי מבוקר לשנת 2022, המשיב בחן את הנתונים וביום 26.9.2022 הגיש לוועדה הודעה לפיה לאחר שהנתונים החדשים נבדקו על ידי גורמי המקצוע, נמצא כי בעבור שנת 2022 קיבלה העוררת ציון של 27, כך שהיא עדיין מצוייה ברמת איתנות פיננסית נמוכה ביותר.

דיון והכרעה

לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים וחזרה ועיינה בכתבי הטענות ובכל המסמכים שהוגשו, החליטה הוועדה לדחות את הערר ולהלן נימוקי החלטתה.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח, המבקש להקים ולנהל מוסד חינוך חייב על פי חוק לקבל רשיון ממוסד החינוך להפעלת בית הספר. כך נקבע בסעיף 3 לחוק הפיקוח:

לא יפתח אדם בית ספר ולא יקיימו אלא אם יש בידו רשיון לפי חוק זה
ובהתאם לתנאיו ולא יפרסם אדם פתיחת בית ספר אם אין עליו רשיון
כאמור (להלן-רשיון).

גוף שמבקש רשיון לפתוח ולקיים מוסד חינוך נדרש לפנות בבקשה למנכ"ל משרד החינוך ולצרף לבקשתו את הפרטים הנדרשים על פי חוק. הבקשה נבחנת על ידי אגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בהתאם להוראות חוק הפיקוח, לתקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרשיון) התש"ל – 1970, לכללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות), התשל"א-1971 ולנוהלי משרד החינוך. בין היתר יש צורך לקבל אישור של משרד הבריאות, לקיים רמה נאותה של תכנית לימודים, הכשרת סגל, מבני גישה, לעמוד בתנאי בטיחות הנדרשים ולהראות בסיס כספי לקיומו של מוסד החינוך (ר' בין היתר סעיפים 4-6 לחוק הפיקוח).

סעיף 9(א) לחוק הפיקוח, קובע כדלהלן:

(א) לא יתן המנהל הכללי רשיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית-הספר שהבקשה מתייחסת אליו בעניינים המפורטים להלן:

- (1) תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים;
 - (2) הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך;
 - (3) מבני בית-הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי-הלימוד, הספח והשירות;
 - (4) תנאי הבטיחות בבית-הספר;
 - (5) הריהוט והציוד של בית-הספר;
 - (6) הבסיס הכספי לקיום בית-הספר.
- (ב) במתן החלטתו בדבר העניינים המפורטים בסעיף קטן (א), יתחשב המנהל הכללי בסוג בית הספר ובגילם וצרכיהם של התלמידים – הכל בהתאם לכללים שהתקין שר החינוך והתרבות בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

מטרתו של הליך הרישוי הוא:

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

ר' בר"ם 5776/13 **עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך** (נבו 26.8.2013) בפסקה 16; ר' גם בר"ם 9954/16 **משרד החינוך נ' בית ספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (נבו 3.1.2017).

בהתאם לנוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך (להלן: **"הנוהל"** ו/או **"נוהל איתנות פיננסית"**), ככל שאיתנות הפיננסית של בעלות על מוסד חינוך לקויה או מוטלת בספק, הרי שהדבר עלול לפגוע קשות בהתנהלות מוסד החינוך עד כדי הפסקת הפעילות החינוכית במהלך שנת הלימודים או טרם פתיחתה ותוך פגיעה בתלמידים. בנוסף, מציין הנוהל כי קשיים פיננסיים וקשיי נזילות עלולים לפגוע בפעילות החינוכית (ר' סעיף 6 לנוהל).

אין מחלוקת בדבר סמכותו ואף חובתו של המשיב לדאוג לרמה נאותה למוסד חינוכי שבאה לידי ביטוי גם בהיבטים הקשורים להתנהלות הכספית של מוסד חינוך, שמשפיעים על היבטים פדגוגיים וחינוכיים (ר' עמ"ן (מחוזי י-ם) 16290-03-16 **כרם לחינוך ותרבות בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד החינוך** (נבו 5.7.2016)).

בענייננו, מדובר בבקשה לקבל רשיון לגן ילדים חדש, וזאת לצד מעונות שמפעילה העוררת באותו מתחם גנים, שאינם רלוונטיים לנושא הדיון.

העוררת לא חלקה בפועל על הממצאים החשבונאיים שהתגלו במהלך ביקורת איתנות הפיננסית שנערכה לה בטרם ניתנה החלטת המשיב נשוא הערר.

הטענה העיקרית שהעלתה העוררת בדיון בפני הוועדה היא שההשקעה של בעלי המניות בגנים והמחוייבות שלהם כלפי התלמידים, לא תאפשר לבעלי המניות שלא למלא אחר התחייבויות העוררת. מר יעקב ליברמן מבעלי העוררת טען בפני הוועדה כי "... ולהגיד שהחברה שלנו אין לה איתנות כלכלית ובגלל זה היא אולי לא תצליח לעמוד בכל ההתחייבויות של השנה הבאה, זה פשוט החלטה קרה. כי כן, אם מסתכלים על הדו"חות, זה נראה חברה לא פעילה, אבל אם ישו את זה לכל גן אחר, אין אף גן שבעלים השקיעו שבעה מיליון שקל ולא משכו שקל אחד החוצה...." (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון).

מר אולג סייביץ' מנהל אגף ביקורת פיננסית במשיב הבהיר לוועדה כי בהתאם לנתונים שמופיעים בדו"חות הכספיים של העוררת, היא נמצאת בגירעון אסטרונומי בהיקף של 7 מיליון ₪ (עמ' 10 לפרוטוקול הדיון).

מר ליברמן מטעם העוררת טען כי ההפסדים שמופיעים בדו"חות הם משנת 2016, בין היתר בשל הסבת בית אבות לגן ילדים. כן נטען בפני הוועדה כי העוררת רכשה בעבר עסק של גן ילדים שלא התרומם ונסגר (ר' בעמ' 12 לפרוטוקול הדיון).

ב"כ המשיב הבהירה את עמדת המשיב לפיה חוק הפיקוח מחייב, בין היתר בחינה של איתנות פיננסית בטרם מתן רשיון להפעלת מוסד חינוך והנהלים שחלים בהיבט זה ברורים ודווקניים (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון). הציונים שניתנו לעוררת בשים לב לנתונים הפיננסיים שלה, כפי שמשקפים בדו"חות הכספיים לשנת 2020 ו-2021, הם ברמת איתנות פיננסית נמוכה ביותר 14 ו-34 לשנים 2020 ו-2021 בהתאמה.

המשיב נאות לבחון את הנתונים הפיננסיים של העוררת בשים לב לדו"ח הכספי לשנת 2022 היות ומר ליברמן טען בדיון כי בוודאות של 99.9% הביצועים של העוררת מבחינה פיננסית טובים הרבה יותר בשנה זו. בנוסף ניתנה לעוררת גם אפשרות להבהיר בדו"חות הכספים את טענתו של מר ליברמן כי החובות שמופיעים כהלוואות בעלים, אינם כאלה שמהווים גרעון מבחינה חשבונאית. אולם התברר כי הנתונים לשנת 2022 לימדו כי הנתונים עדיין ברמת איתנות פיננסית נמוכה ביותר ולא חל שיפור ככל שמדובר במבחני האיתנות הפיננסית בהם נדרש לעמוד מוסד חינוך בטרם יינתן לו רשיון לפי חוק הפיקוח.

למיטב ההבנה, בדו"ח לשנת 2022 מופיע גרעון בהון בשיעור של 6,995,162 ₪, גבוה יותר מזה שהופיע בשנת 2021 שהיה בסך של 6,516,668 ₪.

נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן: "נוהל רישוי"), קובע כי בעלות המבקשת תקציב לראשונה נדרשת לפעול בהתאם להוראות נספח 8 לנוהל הרישוי שעניינו הנחיות לצורך בדיקת איתנות פיננסית במסגרת הליך הרישוי, ר' סעיף 4.4 לנוהל הרישוי. כן מורה סעיף 4.4 לנוהל הרישוי כי איתנות פיננסית תיקבע בהתאם לנוהל איתנות פיננסית וכי הימצאות ליקויים תוביל לדחיית בקשות לפתיחת מוסדות חינוך חדשים.

כאמור לעיל, לשנת 2020 קיבלה העוררת ציון של 14 נקודות ולשנת 2021 קיבלה העוררת ציון של 34 נקודות. בהתאם לדו"ח פיננסי עדכני לשנת 2022 קיבלה העוררת 27 נקודות בלבד והיא ברמה 4, ברמת איתנות נמוכה ביותר, ר' בסעיף 15 לנוהל איתנות פיננסית כדלקמן:

15. רמת האיתנות הראשונית נקבעת בהתבסס על הציון שיתקבל מניתוח היחסים הפיננסיים כאמור בנספח א' ולאחר ביצוע הבדיקות הדרושות ע"י המבקר ובהתאם למדרג הבא:

רמת איתנות	ציון	סולם תוצאות לטבלת יחסים פיננסיים
גבוהה	81-100	רמה 1
סבירה	51-80	רמה 2
נמוכה	31-50	רמה 3
נמוכה ביותר	0-30	רמה 4

הוועדה מבינה לליבה של העוררת שטענה כי השקעתה אינה לתכלית כלכלית אלא מתוך שליחות ורצון להטיב עם התלמידים. הוועדה אף התרשמה מפועלה של העוררת והכוונה הכנה של נציגיה לפעול עבור התלמידים. אולם העוררת מחוייבת לעמוד בנהלים שחלים על כלל הבעלויות אשר מבקשות לקבל רשיון לפתיחת מוסד חינוך ובנסיבות העניין לא נמצא עילה או נימוק שיכול לבסס סטייה מהנהלים שחלים באופן שוויוני ואחיד.

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

סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום ט"ו בכסלו תשפ"ד, 28 בנובמבר 2023.

שמחה כחלון

שמחה כחלון
חברת ועדה

מיטל קורקוס, עו"ד

מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה