

העוררת

בית ספר אלפורקאן אלחייריה בע"מ (חל"צ) ח.פ. 513201392

ע"י ב"כ עוה"ד עימאד שוקרי ואח'
מרחי' יפו 97/316 ירושלים 94340
טל : 02-6230093 פקס' : 02-6231860

- 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 החלטות שניתנו ביום 7.6.2023 על ידי סמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשיב לדחות בקשות שהגישה העוררת לחדש רישיונות עבור 9 מוסדות חינוך שמופעלים על ידה בשועפאט לשנת הלימודים תשפ"ד כדלקמן:
בית ספר יסודי, סמל מוסד 189910; בית ספר יסודי, סמל מוסד 338632; בית ספר תיכון, סמל מוסד 755587;
בית ספר תיכון, סמל מוסד 756775; 5 גני ילדים בסמלי מוסד : 548305, 548313, 548321, 548339, 548347.

נימוקי החלטות דחיית הבקשות לחידוש הרישיונות

הנימוקים שהופיעו בהחלטות נשוא הערר הם כדלקמן:

1. בחודש דצמבר 2020 החל בבעלות הליך ביקורת שכר ותיקון ליקויים וביקורת איתנות פיננסית, זאת בעקבות ממצאים חמורים שנתגלו בבדיקת איתנות פיננסית אשר בוצעה לבעלות והמעידים, בין היתר, על אי-תשלום שכר והפרשות כדין לעובדי ההוראה המועסקים על ידה, כמו גם על היעדר איתנות פיננסית. שנות הלימודים שנקבעו לביקורת היו תשע"ז עד תש"ף.
2. חרף הנדרש לצורך ביצוע הביקורת ועל אף תזכורות חוזרות ונשנות שנשלחו לבעלות, העבירה הבעלות לרואה חשבון המבקר מסמכים בלתי תקינים וחלקיים בלבד, ללא האסמכתאות הנדרשות להוכחת תשלום בפועל של השכר והנלוות לכלל עובדי ההוראה של הבעלות. משכך, לא עמדה הבעלות בדרישת המצאת המסמכים לצורך הביקורת.
3. ביום 02.01.2023 נחתם הסדר דיוני בין הבעלות למשרד החינוך בו בין היתר התחייבות הבעלות כי ביקורת השכר תורחב לשנה"ל

תשפ"ב וככל וימצאו פערים בשנה זו, על הבעלות יהיה לתקנם ממקורותיה התקציביים. בנוסף בהתאם למתווה היה על הבעלות לתקן ליקויים בסך של כ-3.3 מיליון ₪ בשלוש פעימות (הפעימה האחרונה עד ליום 20.4.2023). אלא שהבעלות לא עמדה במתווה ההסדר הדיוני (אף לאחר מספר ארכות) שעל פיו היה עליה לתקן את שאר הליקויים הפיננסיים, במסגרת ההסדר הדיוני.

4. במסגרת ההסדר הדיוני הבעלות הוכיחה תיקון ליקויים על סך כמיליון ₪ בלבד, ובסה"כ היא השיבה כ-2.5 מיליון ₪ מתוך כ-5.2 מיליון ₪ של הפרשים אותם נדרשה לתקן.

5. מכאן שהבעלות הפרה את התחייבויותיה כלפי משרד החינוך וכלפי עובדיה ואינה עומדת בדרישות הביקורת לצורך עריכת ביקורת שחר לבדיקת תשלום שחר כדין לעובדיה. לפיכך הבעלות לא הבטיחה את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד חינוך בהתאם לסעיף 9(א)(6) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 המהווה תנאי למתן רשיון.

לאור האמור לעיל, החלטתי לא לאשר פתיחת מוסד חדש לשנה"ל תשפ"ד.

עיקרי טענות העוררת

בתמצית טענה העוררת כי טענותיה בערר מפריכות לחלוטין את נימוקי הדחייה שמופיעים בהחלטת המשיב. העוררת טענה כי תוך הסתייעות בהחלטות שיפוטיות בעניינה היא תוכיח כי מי שהפר את ההסדר הדיוני וכלל ההסכמות בין הצדדים הוא המשיב באמצעות שלוחיו ונציגיו. לטענתה היא נאלצה להגיש שלוש עתירות מנהליות בתקופה של כשנה בשל התנהלות זו מצד המשיב. שתיים מהעתירות הוגשו על מנת לחייב את המשיב לקיים את התחייבויותיו בהסדר דיוני מחודש 1/23 שהופרו על ידו ובשתיהן התברר כי המשיב הוא שמפר את ההסדר ולא העוררת. הדבר גרם לעיכוב בביצוע התחייבויות העוררת מבחינת הזמנים והיה נכון כפי שביקשה העוררת מספר פעמים, לשנות את המועדים בכדי להתאימם לעובדות החדשות בפועל.

מכוח ההסדר השיבה העוררת מיליון ₪ מתוך כ-3.2 מיליון ₪ אך בימים אלה ולמרות איחור מצד המשיב בביצוע התחייבויותיו, השיבה העוררת מעל למיליון ₪ נוספים – השבה שטרם אושרה על ידי המבקר מר כדורי. העוררת טענה כי בתוך תקופה קצרה מאוד יחסית היא תשלים את כל ההשבות ולכן כבר עתה יש לבטל את ההחלטה הרירותית והלא מידתית של המשיב.

העוררת אף טענה כי דין ההחלטות להתבטל מחמת אי קיום שימוע כדין ולחלופין עריכת שימוע למראית עין, שכן מכתב התשובה להתראה לא זכה לכל התייחסות וכל מכתבי ההחלטה זהים.

העוררת טענה כי היא פועלת משנת 2002 במזרח ירושלים לפי תוכנית הליבה המאושרת של המשיב. במוסדותיה לומדים כ-1,000 תלמידים ומועסקים כ-120 עובדים. התלמידים באים ממעמד סוציאקונומי נמוך ולכן נגבים מהם שחר לימוד שנתי נמוך.

בעוד שהמשיב אינו מספק שירותי חינוך, העוררת לוקחת חלק במעמסה הכלכלית והחינוכית חרף התקצוב החלקי שהיא מקבלת.

העוררת פרטה את השתלשלות העניינים בכל הנוגע לביקורת השכר שנערכה לה ולבדיקת האיתנות הפיננסית. ביקורת שכר לשנים תשע"ז-תש"פ העלתה ממצאים חמורים לכאורה לשיטת המשיב בגזרת שכר עובדי ההוראה בסך כולל של כ-3.5 מיליון ₪. עוד לפני הוצאת דו"ח שלב א' של הביקורת נתקבלה החלטה על חסימת התקציב בטענה לאי שיתוף פעולה. העוררת הגישה ערר (ערר 98/21) נגד ההחלטה לא לחדש את הרשיונות לשנה"ל תשפ"ב. בשלב מאוחר יותר הוגשה עתירה מינהלית עקב אי שחרור תקציב למרות שתיקנה את הליקויים באופן חלקי (עת"מ 37107-04-22, להלן: "העתירה הראשונה"). בית המשפט הורה לצדדים לנסות ולהגיע להבנות על מנת למנוע את סגירת בתי הספר והשארות כ-1,000 תלמידים ללא קורת גג חינוכית. המשיב סירב בתוקף לשחרר את החסימה הפיננסית.

בעקבות הדיון בעתירה הראשונה קיימו הצדדים פגישה בחודש 7/2022. העוררת טענה כי הצדדים הגיעו להסכמות אך סיכום בכתב יד שנשלח היה שונה מההסכמות בפועל. לטענתה סוכם כי ישוחרר תקציב מוקפא בסך של כ-2 מיליון ₪ אם תוכיח כי היא משלמת שכר שוטף לעובדים בשנה"ל תשפ"ב על סך 2.2 מיליון ₪ ותעמוד במספר תנאים נוספים. באותה פגישה נטען כי העוררת הוכיחה תשלום של 800,000 ₪ (סכום שהוכר על ידי המשיב למרות שבפועל שילמה כ-1.7 מיליון ₪), כך שנותר לה להוכיח תשלום בסך של 1.4 מיליון ₪ על מנת לעמוד בהסדר.

לטענתה, העוררת ניסתה להימנע מהתדיינות משפטית חרף התנערות המשיב מההסכם ולבסוף העמיד המשיב בפני העוררת דרישה לפיה תמציא העוררת למשיב ערבות בנקאית בסך של מיליון ₪, אילולא כן ייסגר בית הספר. בהעדר שחרורו של התקצוב השוטף מדובר היה בדרישה לא מעשית.

ביום 3.1.2023 התקבל נוסח מעודכן של ההסדר המוצע, לפיו העוררת תמציא למשיב ערבות בנקאית בסך של 500,000 ₪ ותבצע השבה בסך של מיליון ₪ ואז ישוחרר התקצוב. עם זאת, התעורר חשד אצל העוררת כי בשל העובדה שהבקשות לקבל רשיונות לשנת הלימודים תשפ"ג היו מוקפאות, התקצוב לא ישוחרר בהעדר רשיונות בתוקף. לכן הוסכם כי המשיב יסיר את החסימה על הרשיונות כבר במועד החתימה על ההסדר. על אף דרישת העוררת המשיב לא הסכים להתחייב ללוח זמנים לטיפול בבקשות לחידוש הרשיונות אלא אך לזרז קבלת חוות דעת.

העוררת טענה כי ההסדר הדיוני לביקורת שכר מחודש 1/2023 נחתם תחת כפייה ובלית ברירה, ולפיו חוייבה להפקיד שיק בנקאי בסך של חצי מיליון ₪ ולהוכיח תיקון ליקויים של 3.5 מיליון ₪ ב-3 פעימות בהתאם למועדים שהופיעו בהסדר, עקב הרחבת שנות הביקורת.

העוררת טענה כי לאחר הוכחת תשלום של מיליון ₪ התקבלה הודעה מהמשיב ביום 27.3.2023 בה נטען כי התקצוב בסך של מיליון ₪ לא ישוחרר עקב אי עמידת העוררת במועדי ההסדר ובתנאיו.

העוררת התייחסה לעתירה מנהלית השנייה שהגישה, שבעקבותיה המשיב שחרר תקציב של מיליון ₪ אך התנה את העברת התקציב בגין שנה"ל תשפ"ג בעריכת ביקורת רטרואקטיבית.

בעקבות סירובו של המשיב להעביר תקצוב עבור שנה"ל תשפ"ג הוגשה עתירה מינהלית שלישית. בדיון שהתקיים בבית המשפט ביום 30.5.2023 הציע בית המשפט למשיב לפתוח את התקצוב עבור שנה"ל תשפ"ג ובהעדר הסכמה יינתן פסק דין. לאחר דין ודברים הסכים המשיב להצעת בית המשפט.

השתלשלות העניינים שפורטה מלמדת, לטענת העוררת, כי המשיב לא קיים את חלקו בהסדר הדיוני אלא באיחור ולאחר התערבות בית המשפט בשתי הזדמנויות. בנוסף נטען כי המשיב סירב לשלוח טבלת עובדים מאושרת, לא קיים את התחייבותו לזרז הנפקת רשיונות, לא שילם מיליון ₪ של הפעימה הראשונה אלא באיחור רב, לא פתח תקצוב בניגוד להסדר הדיוני אלא באיחור רב ובעקבות הוראת בית המשפט.

העוררת טענה כי בתאריך 30.5.2023, ביום בו התקבלה העתירה המנהלית השלישית, שלח המשיב התראה בדבר כוונתו לדחות את הבקשות לחידוש הרשיונות לשנה"ל תשפ"ד. העוררת השיבה להתראה ביום 5.6.2023 וביום 7.6.2023 ניתנו ההחלטות נשוא הערר.

עוד טענה העוררת כי הופרה חובת השימוע ולכן ההחלטות שנתן המשיב נשוא הערר פגומות, אינן סבירות באופן קיצוני והן ניתנו בחוסר תום לב ותוך הפרת ההסדר הדיוני שהוסכם ביניהם. נטען כי כבר בחודש 6/2023 העוררת השיבה בפועל מעל למיליון ₪ באמצעות העברה לקופות הגמל עבור תקופת הביקורת בסך של 750,000 ₪ מיום 8.6.2023. לטענת העוררת היא ממתנה לקבל אישורי הפקדות מחברת מגדל. לטענתה, היא מילאה אחר הוראות ההסדר הדיוני וכי ההחלטות שניתנו לא מידידות באופן קיצוני.

עיקר טענות המשיב

המשיב פירט את השתלשלות העניינית הרלוונטית מבחינתו, לפיה כבר ביום 9.9.2015 התקבל דו"ח סופי על ביקורת שכר בעוררת שהעלה ליקויים חמורים העומדים בניגוד לתקנות ולכללי משרד החינוך. לאחר תיקון ליקויים נערכה ביקורת חוזרת שכללה בחינת ההשבה ושיעור הפרשות סוציאליות לעובדי ההוראה. התיקונים שביצעה העוררת היו חלקיים ונותרו ליקויים רבים שלא תוקנו.

המשיב התייחס להתראות שנשלחו לעוררת בקשר לביקורת איתנות פיננסית ולביקורת שכר שנערכו לה בשנת 2017 ובשנת 2020.

בחודש יולי 2021 לאחר שליחת מכתב התראה לפני חסימת תקצוב ובהתאם להוראות נוהל הביקורת, תקצובה השוטף של העוררת נחסם והועברה המלצה בנוגע לאי חידוש רשיונותיה.

בחודש דצמבר 2021 סיימה העוררת שלב א' של הביקורת, במסגרתו נמצאו פערים חמורים בין התשלומים ששולמו בפועל על ידי העוררת לעובדיה לבין השכר וההפרשות הסוציאליות להם זכאים העובדים לפי כל דין והסכם. במסגרת שלב ב' של הביקורת היה על העוררת לתקן לאלתר את הליקויים ולהמציא לידי רו"ח את כלל המסמכים המוכיחים תיקון ליקויים מירבי.

בחודש אפריל 2022 הוחלט על הרחבת הביקורת גם לשנה"ל תשפ"א היות והעוררת לא סיימה את שלב תיקון הליקויים ולא הוכיחה כנדרש תיקון הפערים שנמצאו.

חסימת התקצוב של העוררת בוצעה נוכח אי עמידתה בדרישות הליך ביקורת השכר ובהתאם להוראות נוהל ביקורת שכר של משרד החינוך. כן הוחלט לא לחדש את רשיונות מוסדות החינוך שמפעילה העוררת. בעקבות כך הוגשו עררים על ידי העוררת (98/21 ו-106/22) ושלוש עתירות מינהליות.

ביום 2.1.2023 נחתם הסדר דיוני בין הצדדים במסגרתו הוסכם, בין היתר, כי תורחב ביקורת השכר לשנת תשפ"ב וככל וימצאו פערים בשנה זו יהא על העוררת לתקנם ממקורותיה התקציביים. בנוסף היה על העוררת לתקן ליקויים בסך של 3.3 מיליון ₪ בשלוש פעימות עד ליום 20.4.2023.

ביום 30.5.2023 ניתן פסק דין בעת"מ 58186-05-23 בו הורה בית המשפט על מחיקת העתירה בהתאם להצהרת המשיב כדלקמן:

"המשיבה מסכימה מבלי שיהא בכך כדי להודות בטענות העוררת ומבלי לגרוע מפרשנותה את הוראות ההסדר הדיוני, להעביר לעותרת את התקציב השוטף בגין שנת הלימודים תשפ"ג (ממועד תחולת הרשיון ועד לסוף שנת הלימודים תשפ"ג). העברה זו כפופה להתחייבות העותרת לפיה לא ניתן להשתמש בתקציב השוטף המועבר למטרה אחרת, זולת תשלום שכר שוטף לעובדים בשנה זו. העברה עצמה תיעשה לפי נהלי משרד החינוך ובהתאם להוראות הדין. מובהר, אין בהסכמה זו כדי לשחרר את העוררת ממחויבויותיה מכוח ההסדר הדיוני ומכלל, כלפי משרד החינוך וכלפי העובדים".

המשיב טען כי העוררת לא עמדה במתווה ההסדר הדיוני חרף מספר ארכות שניתנו לה לפני משורת הדין. היא הוכיחה תיקון ליקויים בסך של מיליון ₪ בלבד ובסה"כ השיבה כ-2.5 מיליון ₪ מתוך כ-5.2 מיליון ₪, הפרשים אותם נדרשה לשלם.

ביום 23.3.2023 הגישה העוררת בקשה למתן רשיונות לשנת הלימודים תשפ"ד. ניתנה לה התראה טרם דחיית הבקשה ביום 30.5.2023 וזכות שימוע. ביום 5.6.2023 התקבלה תגובתה לשימוע ולאחר בחינת טענותיה נדחו הבקשות בהחלטות נשוא הערר.

המשיב ציין כי ביום 18.7.2023 הגישה העוררת מסמכים בנוגע לתיקון ליקויים לרו"ח כדורי מטעם המשיב. מדובר היה במסמכים חסרים שלא איפשרו לבצע ביקורת מהנימוקים הבאים:

לגבי תיקון ליקויים תשפ"א:

א. לא התקבלו תלושי השבה חתומים – הבעלות רשמה במייל כי מצ"ב התלושים אך הם לא צורפו בפועל.

- ב. לא התקבל טופס 102 ודו"ח תמחיר.
- ג. מלבד עובד אחד, העובדים שנדגמו לא הופיעים כלל באישורי ההפקדות. גם עבור העובד שהופיע – הסכומים באישורי ההפקדה שונים מסכומי ההשבה שטוענת הבעלות ועל כן יש לברר הפרשים.
- ד. לא התקבלו אסמכתאות לתשלום השכר – הבעלות רשמה במייל כי מצ"ב צילומי המחאות, אולם בפועל לא צורפו (התקבלו דפי בנק).
- לגבי תיקון ליקויים תשע"ז-תש"פ + תשפ"ב:
- א. לא התקבלו תלושי השבה חתומים – הבעלות רשמה במייל כי מצ"ב התלושים, אך הם לא צורפו בפועל.
- ב. לא התקבל טופס 102 ודו"ח תמחיר.
- ג. שני העובדים שנדגמו לא הופיעו באישורי ההפקדות שהתקבלו (וגם לגבי העובדים שהופיעו צויין כי יש לברר עם הבעלות את חישוב הסכומים).
- ד. עבור עובד אחד שנדגם לא התקבלה אסמכתא להשבת השכר. כמו כן, עבור אותו עובד צויינה הערה בטבלת הפרשים כי יש הסכם פשרה, אולם ההסכם לא התקבל בפועל.
- המשיב טען כי ההחלטות נשוא הערר ניתנו בהתאם להוראות הדין והנהלים. העוררת לא עמדה בהתחייבויותיה ובהצהרותיה. היא לא תיקנה את הליקויים שהתגלו בביקורת השכר כנדרש ממנה.
- הובהר מצד המשיב כי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מהווה פעולה משלימה לחובה המוטלת באופן בלעדי על הבעלות של מוסד חינוך, כמעסיקה ישירה של עובדי הוראה, לשלם את מלוא שכרם תוך הקפדה יתרה על חוקי המגן המסדירים את תנאי העסקתם של העובדים במדינה, לרבות הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה.
- היות וגם לאחרונה, בתאריך 18.7.2023 עת הגישה העוררת מסמכים להוכחת תיקון ליקויים, התברר כי היא אינה משתפת פעולה עם המשיב בביקורות וזהו דפוס הפעולה מצידה לאורך השנים, אין אלא להסיק שהיא אינה ראויה להפעיל מוסדות חינוך.
- נטען כי אי תשלום שכר לעובדים ובכלל זה אי הפרשה לקופות גמל ופנסיה מהווה עילה עצמאית לדחיית בקשה לרשיון.
- לעמדת המשיב, הוא העניק לעוררת ארכות למכביר, ערך שימוע, שקל את העובדה כי מדובר במספר מוסדות חינוך בהם לומדים תלמידים, אולם מספר המוסדות ומספר התלמידים אינם חזות הכל.
- העוררת לא הבטיחה את הבסיס הכספי הנאות לקיום מוסד חינוך ומשקיים חשש ממשי לפגיעה בתלמידים ובעובדי ההוראה, לא ראוי כי העוררת תפעיל מוסדות חינוך.

דיון בפני הוועדה והבדיקה המשלימה שערך המשיב לאחר הדיון

ביום 28.8.2023 התקיים דיון בפני הוועדה בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב.

במהלך הדיון טענה העוררת כי היא ביצעה השבה מלאה (ר' בעמ' 20 לפרוטוקול הדיון). מר אולג סייביץ' השיב כי הוא יכול לאשר על ביצוע השבה בהיקף של 2.5 מיליון ₪ בלבד, מתוך סך העולה על 5 מיליון ₪ (עמ' 22 לפרוטוקול הדיון). מסמכים נוספים שהוגשו על ידי העוררת טרם נבדקו באותה עת.

ב"כ המשיב טען כי לאחר שהתקבלו ההחלטות נשוא הערר והוגש ערר, לא נבדקו מסמכים נוספים שהגישה העוררת להוכחת עמידה בדרישות ההשבה והיא אינה ראויה להפעיל מוסדות חינוך מהטעמים שפורטו בתגובה (עמ' 29 לפרוטוקול הדיון).

במהלך הדיון ציינה הוועדה כי היות ומדובר במוסדות חינוך בהם לומדים כ-1,200 תלמידים, לצד הצורך לבחון את טענת המשיב בנוגע להתנהלות בעייתית מצד העוררת, יש מקום לבחון את המסמכים שהגישה העוררת על מנת לבדוק האם בוצעה השבה מלאה כפי שטענה העוררת בדיון (ר' בעמ' 47 ובעמ' 51 לפרוטוקול הדיון, דברי יו"ר הוועדה).

יצויין עוד כי לקראת סוף הדיון הודיע ב"כ העוררת כי בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים קיבל החלטה בבקשה לצו ביניים שהגישה העוררת במסגרת עתירה מינהלית נגד המשיב, שעניינה חסימת התקצוב. ב"כ העוררת הקריא את החלטת בית המשפט בה נקבע כי היות והעוררת קיבלה פירוט של המסמכים החסרים לשיטת המשיב לבחינת טענותיה, כמפורט במענה מיום 10.8.2023, על העוררת לפעול להשלמת החסרים או לשטוח טענותיה בפני המשיב וחזקה כי המשיב יתייחס לדברים בהתאם לדין ובמהירות הראויה. מסיבות אלה נקבע כי הבקשה לצו ביניים מיצתה את עצמה.

בתום הדיון ולאחר שמיעת טענות הצדדים, קיבלה הוועדה החלטה כדלקמן:

"לאחר שמיעת הטענות בדיון מיום 28.8.23, בשים לב להחלטת בית המשפט המחוזי שניתנה היום והוקראה ע"י ב"כ העוררת במהלך הדיון ובשים לב להודעת ב"כ המשיב לפיה קיים קושי בחלופות חינוכיות לתלמידים במוסדות נשוא הערר, אנו מורים בזאת כי המשיב יבחן את המסמכים שהוגשו לפיהם לטענת העוררת בוצעה השבה מלאה של מלוא הסכום לפי ההסדר הדיוני בין הצדדים, הגם שלא במועדים שסוכמו באותו הסדר.

המשיב יודיע לוועדה תוך 14 ימים מהיום ממצאי בדיקותיו."

הודעת עדכון על ממצאי הבדיקה

ביום 11.9.2023 הוגשה מטעם המשיב הודעה על ממצאי הבדיקה. בהודעה זו צויין כך:

"על פי בדיקה מדגמית המסמכים נמצאו חסרים ובלתי תקינים ואינם מעידים על ביצוע השבה מלאה לעובדים על פי ההסדר הדיוני".

המשיב פרט את ממצאי הבדיקה המדגמית בנוגע ל-9 עובדים עבור שנה"ל תשפ"א, ל-3 עובדים עבור שנות הלימודים תשע"ז-תש"פ, ול-2 עובדים עבור שנה"ל תשפ"ב. צויין כי מדובר בבדיקה מדגמית בלבד של 14 עובדים שה"כ מתוך 90 עובדים וכי בהתאם למדיניות המשיב, ככל שבדיקת המדגם לא יוצאת תקינה, הביקורת לא ממשיכה לבדיקת כל העובדים. זאת מכיוון שבנסיבות העניין אין לכך הצדקה שכן בדיקה כזו מהווה הכבדה יתרה על המשיב מבחינת זמן וכסף וכי האחריות לצירוף מסמכים תקינים ולתיקון ליקויים מוטלת על העוררת בלבד. עוד צויין בהודעת המשיב כי החלטות משרד החינוך בדבר דחיית הבקשות למתן רשיון למוסדות העוררת לשנה"ל תשפ"ד בעיני עומדות מהנימוקים שפורטו בתגובה לערר ובדיון. המשיב טען כי הממצאים המפורטים בהודעה שהוגשה מטעמו מחזקים את עמדתו בדבר התנהלות לקויה של העוררת ואי עמידתה בהתחייבויותיה כלפי משרד החינוך וכלפי עובדיה וכי לעוררת דפוס קבוע של היעדר עמידה בדרישות ביקורות שכר ומשיכת זמן ע"י הגשת מסמכים חסרים ובלתי תקינים, שתכליתן מצג שווא של שיתוף פעולה עם המשיב.

תגובת העוררת על ממצאי הבדיקה

בעקבות ההודעה שהוגשה מטעם המשיב הגישה העוררת תגובה במסגרתה נטען, בין היתר, כי לא ברור מהיכן המדיניות הנטענת לפיה לא מבצעים בדיקה של כל המסמכים על בסיס תוצאות של בדיקה מדגמית. נטען כי המשיב מתנהג כאילו זו ההשבה הראשונה שמבוצעת על ידי העוררת וכאילו בכל פעם שבוצעה השבה הקדים המשיב ועשה "מדגם" כפי שנהג פה.

לטענת העוררת בכל השבה שבעלות מבצעת לרוב יש הערות בנוגע למסמכים חסרים או טעויות או השלמות נדרשות. העוררת טענה כי ההשבה שהיא ביצעה היא השבה של 3 פעימות שאוחדו כדי לסיים את הביקורת, בסכום עתק של מעל ל-2 מיליון ₪, וזאת בהתייחס לעובדים רבים ולמאות נתונים ואישורים. לטענתה, כל פעולה חשופה תמיד לטעויות אנוש וגם אם התגלו טעויות, סביר ומידתי הוא לבקש הבהרות, השלמות ותיקונים ולא לפסול את ההשבה שבוצעה במלואה בסכום של למעלה מ-2 מיליון ₪. העוררת טענה כי חלק זניח מההשבות בוצע באמצעות הסכמי פשרה שנערכו עם העובדים וככל שיש טענות בנוגע להסכמים אלה, היה ניתן לנטרלם ולדרוש השבה כספית לעובדים.

העוררת התייחסה לטענות הספציפיות שהופיעו בבדיקה המדגמית שערך המשיב וטענה כי מכתב תשובה מפורט עם מסמכים וקבצים שמפריך את עמדת המשיב לחלוטין, נשלח על ידי משרד רו"ח גול שמטפל בביקורת מטעם העוררת. העוררת התייחסה לטענה בדבר חוסר אישורי הפקדה לפנסייה ולהשתלמות עבור מספר עובדות וטענה כי אישורי ההפקדה צורפו שוב וככל שהסכם הפשרה של אחת מהעובדות לא מאושר

הדבר יתוקן; העוררת השיבה לטענה כי קיימת אי התאמה בין הסכומים שהופקדו לסכומי ההשבה וטענה כי מתוך מאות אישורי הפקדה נמצאה אי התאמה בין אישורי ההפקדה לסכומי ההשבה באשר לחלק זניח ביחס למספר עובדות. נטען כי בנוגע למספר עובדות אין כל הפרש בין ההפקדה להשבה. העוררת התייחסה גם ליתר הטענות ובכלל זה לטענה כי לא הומצאו תלושי השבה, ונטען כי האישורים צורפו למכתבו של רו"ח גול. עוד נטען כי רו"ח גול ערך מדגם נגדי רחב הכולל 45 עובדים שהעלה 0 הפרשים.

העוררת טענה לסיכום, כי לו המשיב רצה לקיים את החלטת בית המשפט בתום לב ובענייניות, היה עליו לבקש הבהרות לכל הערותיו כפי שנהוג ולאפשר השלמת מסמכים, אך מדובר במלחמת התשה שמנהל המשיב נגד העוררת על מנת למוטט אותה. העוררת טענה כי יש לקבל את הערר ולחלופין לחייב את המשיב לתת תשובה מלאה לביקורת כפי שנעשה בעבר.

תשובת המשיב לתגובה מטעם העוררת

ביום 2.11.2023 הוגשה מטעם המשיב תשובה לתגובת העוררת במסגרתה הלין המשיב הן על סגנון התגובה והן על הטענות לגופן היות ולפנים משורת הדין המשיב הסכים לאפשר לה לתקן את הליקויים הפיננסיים ופערי השכר שנמצאו בשנים האחרונות. לעמדת המשיב תמו ימי החסד עם העוררת לאחר שלא עמדה בדרישות המשיב ובכלל זה בהסדר הדיוני וזאת לאחר מספר רב של הזדמנויות שניתנו לעוררת לתיקון ולהשלים את הפערים.

המשיב חזר וציין כי בדק את המסמכים באופן מדגמי בהתאם לנוהל עבודה פנימי כפי שהוא נוהג בכל בדיקת מסמכים שכזו. נבדקו המסמכים בנוגע ל-14 עובדים של העוררת משנת תשע"ז עד תשפ"ב והפערים שנמצאו מעידים על קיומם של פערים אצל שאר העובדים.

המשיב טען כי שלב ביקורת השכר הסתיימה, העוררת לא שיתפה פעולה ולא עמדה בהסדר הדיוני. החלטת הוועדה כי המשיב יבדוק את המסמכים שהגישה העוררת ניתנה על מנת לבחון אם אכן העוררת ביצעה השבה מלאה כפי שטענה. התשובה לכך לפי הבדיקה שלילית. המשיב התייחס לממצאים שהופיעו בתשובתו של רו"ח גול וציין אילו אישורים חסרים בנוגע למספר עובדים שהופיעו בתשובתו. כן צויין כי המשיב הרחיב את המדגם לעשרה עובדים נוספים וכי מלבד עובד אחד, לשאר העובדים חסרים אישורי הפקדות לפנסיה ולהשתלמות לשנה"ל תשפ"א.

המשיב טען כי לא התקבלו אצלו או אצל רו"ח כדורי אישורי הפקדות עבור כלל העובדים ביחס לכל התקופות מלבד העובדים שהופיעו במדגם הראשון, ביחס אליהם המציאה העוררת אישורי הפקדות לאחר תגובת המשיב מיום 11.9.2023.

העוררת התחייבה כלפי המשיב לשלם שכר כדין לעובדיה ולהשתמש בכספים שהועברו על ידי המשיב למטרה לשמם נועדו אך היא הפרה התחייבות זו. היא מחוייבת על פי דין בהשבות הכספים לעובדים בלי שום קשר להחלטת המשיב בנוגע לרשיון המוסדות. לעוררת דפוס פעולה באופן שהיא מגישה מסמכים טיפין טיפין וגוזלת שעות עבודה רבות מהמשיב ומכבידה ללא הצדקה.

המשיב טען כי מאחר שבדיקת המסמכים העלתה שהעוררת לא ביצעה את ההשבות במלואן ובכלל זה לא עמדה בהסדר הדיוני, יש לדחות את הערר.

דיון והכרעה

לאחר שהוועדה שמעה את טענות הצדדים, חזרה ועיינה בכתבי הטענות ובכל המסמכים והטיעונים שהוגשו כולל לאחר הבדיקה הנוספת שבוצעה לאחר הדיון, החליטה הוועדה לדחות את הערר ולהלן נימוקי החלטתה.

הוועדה תציין בפתח פרק זה של החלטתה כי היא התחבטה רבות בכל בנוגע לתוצאה הראויה והנכונה בתיק זה, בשים לב לקושי שהוצג בטענות הצדדים בנוגע לחלופות החינוכיות של התלמידים מצד אחד, ולקשיים של העוררת להוכיח איתנות פיננסית מזה זמן רב מאוד מצד שני. משכך גם ביכרה הוועדה את האפשרות לערוך בחינה נוספת על ידי המשיב בשאלה האם אכן בוצעה השבה מלאה כפי שטענה העוררת במהלך הדיון בפני הוועדה. הוועדה נטתה להיענות לטענות העוררת אך זאת בכפוף לכך שהייתה מוכיחה כי אכן ביצעה השבה מלאה כפי שטענה והצהירה בדיון בפני הוועדה. משהתברר כי לא כך הם פני הדברים, לא נותר לוועדה אלא לדחות את הערר מהנימוקים כפי שיפורטו להלן בהרחבה.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח המבקש להקים ולנהל מוסד חינוך חייב על פי חוק לקבל רשיון ממשרד 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 (רי' 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".
(הדגשה הוספה)

בעניין בר"ם 5776/13 **עמותת מקום להיות – בית הספר מעיין נ' מנכ"ל משרד החינוך** (נבו 26.8.2013) בפסקה 16, נקבע כי מטרתו של הליך הרישוי בהתאם הוא:

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

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

בשים לב לאמור בסעיף 9(6) לחוק הפיקוח ובהתאם לסמכות השר לקבוע כללים למתן רשיון הותקנו כללי פיקוח על בתי ספר (מבחנים למתן רשיונות) תשל"א-1971 (להלן: "**כללי הפיקוח מבחנים למתן רשיונות**") אשר מתייחסים, בין היתר לקיומו של בסיס כספי לקידום בית הספר, כדלקמן:

- (1) כיסוי ההשקעות וההוצאות השוטפות של בית-הספר לשנה אחת לפחות, לרבות משכורות העובדים וזכויותיהם הסוציאליות;
- (2) שיעורי שכר-הלימוד שאושרו על-ידי המנהל הכללי לפי סעיף 28(ג) לחוק לגבי בתי-ספר מהסוג הנדון;
- (3) ניהול ספרי חשבונות תקינים.

(הדגשה הוספה)

בבחינת הוראות סעיף 9(6) לחוק הפיקוח ותקנה 1 פריט 6 לכללי הפיקוח מבחנים למתן רשיונות, הבחינה של "הבסיס הכספי" של מבקש הרשיון אינה מוגבלת רק לשאלה של איתנות פיננסית אלא מחייבת בחינה רחבה של היבטים הקשורים להתנהלות של מוסד שמבקש רשיון לפי חוק הפיקוח.

יצויין כי החובה שמוטלת על מוסד חינוך לשלם שכר לעובדיו ובכלל זה את מלוא התנאים להם זכאים העובדים, מבוססת בחקיקת דיני העבודה בכלל ובתקנה 3(א)(6) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953 (להלן: "תקנות מוסדות מוכרים") בפרט, המטילה אף היא חובה על מוסדות מוכרים ובעליהם לשלם את שכר עובדי ההוראה ועובדי השירות המועסקים במוסד החינוכי לפי השיעורים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים:

"3. (א) מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם נתמלאו תנאים אלה:

...

(6) משכורות מנהל המוסד, עובדי ההוראה ועובדי השירות והמינהל במוסד, לפי השיעורים והכללים שהיו נהוגים במוסדות חינוך רשמיים שאינם כלולים בתוכנית החדשה, ובמוסדות חינוך בחטיבה העליונה – לפי ההסכמים הקיבוציים החלים על כלל מוסדות החינוך בחטיבה העליונה המצויים בבעלות של רשות חינוך מקומית, ובמוסד לחינוך מיוחד, למעט כיתה לחינוך מיוחד – לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים לחינוך מיוחד הכלולים בתוכנית החדשה".

נוהלי רישוי והכרה לחידוש רשיונות של גני ילדים ושל בתי ספר בחינוך המוכר שאינם רשמי (להלן: "נוהל רישוי") מתייחסים לאופן בדיקת איתנותה הפיננסית של בעלות שתיקבע לפי נוהל קביעת איתנות פיננסית ולסמכות המשיב לערוך כל ביקורת וכל בדיקה רלוונטית לעניין השימוש בתקציב המועבר לבעלות משרד החינוך, לרבות עריכת ביקורת שכר בהתאם לנוהל ביקורת שכר במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן: "נוהל ביקורת שכר") ולקבל החלטות לעניין מתן רישיון, חידוש רישיון או ביטול רישיון (ר' ס' 3.4 לנוהל רישוי).

סמכויות הפיקוח של המשיב כוללות גם פיקוח ומעקב אחר כספים המועברים על ידי משרד החינוך לטובת תקצוב שעות ושכר לימוד במוסדות מוכרים והפנייתם ליעדם על ידי המוסד המתקצב. הפיקוח והבקרה נובעים גם מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 והתכליות המונחות בבסיסו (ר' ס' 4 לנוהל ביקורת שכר).

נוהל ביקורת שכר מפרט את הליך הבדיקה, הליך תיקון ליקויים ככל שמתגלים ולוח זמנים לתיקונם. ביקורת זו קשורה, בין היתר בחובה להבטיח את איתנותו של המוסד שמתקצב מכספי ציבור, כאשר אי תשלום שכר לעובדים מביא לחשיפת המוסד לתביעות, לגירעון ולסכנת קיום המוסד.

מטבע הדברים קיים קשר ישיר בין איתנות פיננסית להיבטים פדגוגיים אותם מחוייב מוסד חינוכי למלא.

ר' בסעיף 8 לנוהל ביקורת שכר אשר קובע כך :

"הדרישה לעמידה בהוראות תקנה 3(א)(6) לתקנות מוסדות מוכרים מקבלת חשיבות נוספת נוכח סעיף 9(א)(6) לחוק הפיקוח אשר מחייב את איתנותו הפיננסית של מוסד המבקש רשיון. מוסד שאין בידו לשלם את שכר עובדיו כנדרש, מעורר את החשש שבסופו של יום לא קיים בסיס כספי מספק להמשך קיומו והדבר עלול להביא בסופו של יום גם לפגיעה בתוכנית הלימודים שמספק המוסד לתלמידיו ובהמשך לסגירת המוסד, תוך פגיעה בלומדים בו ובמועסקים על ידו".

מכאן יוצא, כי על מנת למלא אחר התכליות שעומדות בבסיס החיקוקים מוסמך המשיב לבצע פיקוח ובקרה על מוסדות חינוך ובפרט בהיבטים הפיננסיים והשכר בכדי למנוע פגיעה בתלמידים הלומדים במוסד חינוך מוכר (ר' ס' 9 לנוהל ביקורת שכר).

הנוהל מורה במפורש כי עריכת ביקורת שכר עשויה ליצור אינדיקציות לאיתנותה הכספית של בעלות ועשויה להשפיע על החלטה שניתנת בבקשת רישוי לפי חוק הפיקוח, ר' בסעיף 10 לנוהל ביקורת שכר שקובע כך :

"בנוסף, עריכת ביקורות שכר עשויה לייצר אינדיקציות לאיתנותה הכספית של הבעלות ועל כן ביקורות השכר עשויות להשפיע על מתן רשיון, ביטולו או חידושו".

נוהל ביקורת שכר מורה כי לבעלות אשר נמצאו לגביה פערים חמורים ייחסם תקצובה השוטף ותועבר המלצה שלא לחדש או לבטל את הרשיון של המוסד בכפוף להליך שימוע.

הליך הביקורת כפי שמפורט בנוהל כולל מספר שלבים אשר תחומים בזמן, כאשר בשלב א', שנערך במשך כ- 4 חודשים מתבצעת הבדיקה של מסמכים לעניין תשלומי השכר וההפרשות הסוציאליות לעובדים ונערכות סימולציות שכר לעובדי המוסדות במטרה לבחון את אשר שולם בפועל על מול השכר שהמוסד צריך היה לשלם לעובדים אלה לפי דין והסכם. המשיב יאפשר לבעלות להסיר את המחדלים ולתקן את הליקויים במסגרת שלב ב' אשר אמור להימשך כחודשיים.

לבעלות אשר נמצאו לגביה פערים חמורים ייחסם תקצובה השוטף מתוך אחריות לתקציב המדינה והגנה על כספי ציבור וינתן לה שימוע (ר' ס' 23(ב) לנוהל ביקורת שכר). הבעלות נדרשת לבצע השבה מלאה של כספים בהתאם לשיעור הפערים שנמצאו בכל מרכיבי השכר, וזאת בהתאם ללוחות הזמנים שהוגדרו לבעלות בעת הכניסה לביקורת ולהעביר אסמכתאות למבקר (ס' 24 לנוהל ביקורת שכר). בנוהל אף מפורטות הוראות בדבר ביצוע השבה, הפקדה רטרואקטיבית לקרנות פנסיה וקרנות השלמות ופירוט מסמכים שעל בעלות להמציא להוכחת ביצוע ההשבה.

הנוהל קושר בין אי עמידה בדרישות הביקורת לחסימת תקציב וכן לביטול או אי חידוש רשיונות (ר' בסעיף 31(ב) לנוהל ביקורת שכר) כך שאי תשלום שכר לעובדי הוראה ואי עמידה בדרישות ביקורת השכר, היא עילה עצמאית לדחיית בקשה לרשיון כמו גם לאי חידוש רשיון ואף לביטולו (ר' בהחלטת הוועדה בתיק ערר 75/2013 **עמותת אלחאק נ' משרד החינוך**).

ר' גם בהחלטת ועדת הערר בתיק 22/2018 **מרכז תורני חורב רעננה נ' משרד החינוך** (27.1.2019) (להלן: **ערר חורב רעננה**) שם נקבע כך:

"ההכרה באי תשלום שכר כעילה עצמאית, לרבות בשל הנימוקים הנזכרים, תואמת את לשון החוק ואת תכליתו, ובפרט את לשון הכללים מכוח החוק, אשר מתייחסים במפורש לתשלום השכר והתנאים הנלווים כחלק מהבחינה של הבסיס הכספי של המוסד מבקש הרשיון".

בענייננו, מדובר בבקשות לחידוש רשיונות עבור 9 מוסדות חינוך. הליך הביקורת הפיננסית החל עוד בשנת 2015, נמשך בשנת 2017 ולאחר מכן בשנת 2021. בחודש יולי 2021 נשלח לעוררת מכתב התראה לפני חסימת תקצוב שוטף והמלצה לאי חידוש רשיונותיה.

שלב א' של הביקורת הסתיים בדצמבר 2021, במסגרתו נמצאו פערים בין התשלומים ששולמו בפועל על ידי העוררת לעובדיה לבין השכר וההפרשות הסוציאליות להם זכאים העובדים.

בשלב ב' מחוייבת הייתה העוררת להוכיח כי תיקנה את הליקויים. כפי שהתברר בפנינו, נכון להיום וחרף ארכות רבות שניתנו לעוררת להוכיח תיקון הליקויים, לרבות במסגרת ערר זה, לא הוכח כי תוקנו כל הליקויים, כולל הליקויים הנוספים שהתבררו במהלך הרחבת הביקורת, עד תום. בנסיבות העניין גם אם נבדקו חלק מהעובדים של העוררת בשלב זה, עובדה היא שעדיין נמצאו פערים משמעותיים בתשלום השכר לעובדים, כך שהלכה למעשה העוררת לא השלימה את שלב ב' של ביקורת השכר על אף שהייתה מחוייבת להשלימו עוד ברבעון הראשון של שנת 2022.

יצוין כי בחודש אפריל 2022 הוחלט על הרחבת הביקורת גם לשנה"ל תשפ"א היות והעוררת לא סיימה את שלב תיקון הליקויים ולא הוכיחה כנדרש תיקון הפערים שנמצאו.

המשיב נקט בחסימת תקצוב בהתאם להוראות הנוהל, מהלך שהוביל למספר הליכים משפטיים, 2 עררים שהוגשו בפני ועדת הערר ו-3 עתירות מינהליות. הליכים אלה הובילו להסדר דיוני שהוסכם בין הצדדים ביום 2.1.2023, במסגרתו הוסכם על הרחבת ביקורת השכר לשנת תשפ"ב והעוררת התחייבה כי ככל וימצאו פערים בשנה זו יהא עליה לתקנם ממקורותיה התקציביים. בנוסף היה על העוררת לתקן ליקויים בסך של 3.3 מיליון ₪ בשלוש פעימות עד ליום 20.4.2023. הסדר זה קיבל תוקף של פסק דין בהחלטה מיום 30.5.2023. בתיק עת"מ 58186-05-23.

המשיב טען כי העוררת לא עמדה בהסדר הדיוני חרף הארכות שניתנו לה ולעומתו, טענה העוררת כי מי שלא עמד בהסדר הוא המשיב, שהפר את התחייבותו להעברת הכספים ומשכך לא תיקנה את הליקויים.

הלכה למעשה ובפועל, ההשבות שנדרשה העוררת לבצע בהתאם לממצאים החמורים שהתגלו בהתנהלותה הכספית כלפי עובדיה, נאמדים בסכומים של מיליוני שקלים. בהתאם לטענת המשיב בכתב התגובה לערר, העוררת הוכיחה תיקון ליקויים בסך של מיליון ₪ בלבד ובסה"כ השיבה כ-2.5 מיליון ₪ מתוך כ-5.2 מיליון ₪ הפרשים אותם נדרשה לשלם.

בהתאמה לממצאים האמורים, המשיב שקל לדחות את בקשות העוררת לחידוש רשיונות שהוגשו ביום 23.3.2023 עבור שנת הלימודים תשפ"ד. ניתנה לעוררת התראה טרם דחיית הבקשות ביום 30.5.2023 וזכות שימוע. ביום 5.6.2023 התקבלה תגובתה לשימוע ולאחר בחינת טענותיה נדחו הבקשות בהחלטות נשוא הערר.

העוררת הודתה במהלך הדיון בפני הוועדה כי במועד בו ניתנה ההחלטה לא בוצעה על ידה השבה מלאה. לטענתה היא ביצעה השבה מלאה לאחר שהוגש הערר.

ר' בעמ' 6 לפרוטוקול הדיון :

עו"ד עמאד שוקרי :

שילמנו מלא מלא.

בעמ' 20 לפרוטוקול הדיון :

עו"ד אפרת קפלן :

אמרת השבה מלאה. אני שואלת מתי אפשר לומר שהיתה השבה מלאה.

עו"ד עמאד שוקרי :

ב-18.7. השבה מלאה...

ובעמ' 25-26 לפרוטוקול הדיון :

עו"ד אפרת קפלן :

זאת אומרת, ההשבה בוצעה אחרי הערר?

עו"ד עמאד שוקרי :

ברור.

עו"ד אפרת קפלן :

הטענה להשבה מלאה.

הינה כי גם, גם לפי טענת העוררת כי ביצעה השבה מלאה לאחר הגשת הערר, לא ניתן לומר כי נפל פגם בהחלטות נשוא הערר.

מעבר לכך, בטרם הכרעה בטענות הצדדים ובשים לב גם לאמור בהחלטת בית המשפט שניתנה בבקשה לצו ביניים שהוגשה מטעם העוררת לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית המשפט לעניינים מינהליים, סברה

הוועדה כי יש מקום לערוך בחינה נוספת במטרה לבחון את הצהרת העוררת בדיון באם היא אכן ביצעה השבה מלאה כפי שנדרשה, חרף הטענה כי ההשבה, ככל שבוצעה, לא בוצעה במועדים בהם הייתה מחוייבת העוררת לעמוד.

העוררת לא הוכיחה כי אכן ביצעה השבה מלאה כפי שהצהירה בדיון ומשכך, די בכך שבמועד מתן ההחלטות נשוא הערר לא ביצעה העוררת את ההשבה הנדרשת ממנה במלואה, כדי לקבוע כי העוררת לא הוכיחה את הבסיס הכספי לקיומם של מוסדות החינוך בהתאם לנדרש בחוק הפיקוח ובנהלים. כאמור, העוררת לא עשתה כן אף לאחר שהוגש הערר ולאחר שהתקיים הדיון כאמור.

נציין כי יש ממש בטענות המשיב בדבר דפוס פעולה לא ראוי ולא תקין מצד העוררת שבפועל לא מציגה את כלל המסמכים הנדרשים להוכיח את טענותיה וגם כאשר ציינה כי היא מצרפת מסמכים, לא כך הדבר בפועל (ר' בעמ' 33 לפרוטוקול הדיון). כך למשל כאשר העוררת הגישה מסמכים בתאריך 18.7.2023 וטענה בנוגע לליקויים לשנה"ל תשפ"א. בפועל לא התקבלו תלושי השבה חתומים על אף שהעוררת רשמה במייל כי מצ"ב התלושים. לא התקבל טופס 102 ודו"ח תמחיר. מלבד עובד אחד, העובדים שנדגמו לא הופיעו כלל באישורי ההפקדות; גם עבור העובד שהופיע – הסכומים באישורי ההפקדה היו שונים מסכומי ההשבה שטענה הבעלות. לא התקבלו אסמכתאות לתשלום השכר – הבעלות רשמה במייל כי מצ"ב צילומי המחאות אולם בפועל לא צורפו (התקבלו דפי בנק).

לגבי תיקון ליקויים עבור השנים תשע"ז-תש"פ + תשפ"ב: לא התקבלו תלושי השבה חתומים – הבעלות רשמה במייל התלושים מצורפים אך הם לא צורפו בפועל; לא התקבל טופס 102 ודו"ח תמחיר; לא נמצאו אישורי הפקדות עבור 2 עובדים שנדגמו; עבור אחד מהעובדים שנדגם לא התקבלה אסמכתא להשבת השכר ועל אף שצויין לגביו כי יש הסכם פשרה, ההסכם לא התקבל בפועל.

טענות העוררת בדיון כי מחדליה נעוצים בהחלפת מייצג (ר' בעמ' 5 לפרוטוקול הדיון) לא הוכחו ובכל מקרה לא יכולות לכפר על התנהלותה ועל העובדה שבפועל לא הוכח הבסיס הכספי הנדרש לפעילותם של מוסדות חינוך ולא הסתיים שלב ב' של הביקורת, שנגררת שנה אחר שנה.

גם טענות העוררת בהיבט החוזי אינן יכולות לעמוד ואנו דוחים את הטענה כי על המשיב היה לשלוח הודעה לביטול ההסדר הדיוני ולא למנוע הענקת הרשיונות. אין גם בסיס לטענת העוררת כי המועדים שסוכמו בהסדר הדיוני אינם דבר קדוש וכי ניתן לשנותם (ר' בעמ' 15 לפרוטוקול הדיון).

ההסדר הדיוני אינו הסכם חוזי גרידא שיש לבחון אותו בכלים מדיני החוזים, אלא מתווה שסוכם במסגרת דיון בעתירה מינהלית והפעלת סמכויות שלטוניות של המשיב, במטרה לאפשר לעוררת להוכיח איתנות פיננסית באופן שיאפשר לה למלא אחר הדרישות לפי חוק הפיקוח והוראות הדין. ההסדר אינו גורע מהסמכות הנתונה למשיב בהתאם לחוק הפיקוח להעניק רשיונות או לדחות בקשות לרשיונות עבור מוסדות חינוך. חובתה של העוררת להוכיח קיומו של בסיס כספי לקיומם של מוסדות החינוך (ר' הערת חברת הוועדה עו"ד אפרת קפלן לב"כ המשיב בעמ' 17 לפרוטוקול הדיון).

נפנה לדבריו של מר אולג סייביץ', מנהל אגף ביקורת במשיב בעמ' 24 לפרוטוקול הדיון:

"... צריך להבין שהסדר דיוני זה לא המטרה. זה הכלי. כלי לעזור לבעלות לחזור מה שנקרא לדרך המותב. עכשיו, לא צריך לשכוח, שהבעלות במשך שנים רבות, שנים רבות, הפרה זכויות של העובדים. היא הגיעה, אני לא רוצה לקרוא לדברים, אבל בוא נקרא לילד בשמו – גנבה כספים של העובדים, כספים של משלם המיסים, הגיעה לחובות אסטרונומיים, של 5.2 מיליון שקל חובות שכר לעובדים, שאם לא ביקורת, מישהו חושב פה, שמי שיושב פה בזה, הכסף היה חוזר למישהו למדינה או לעובד? ממש לא".

גם לו הייתה מוכיחה העוררת כי ביצעה השבה מלאה, וזאת לא הוכיחה למועד מתן ההחלטות נשוא הערר ואף נכון למועד מתן החלטה זו, עצם הידרשות העוררת לביצוע השבות במשך שנים רבות, אינה עומדת לזכותה. הדבר מלמד על כך שהבסיס הכספי של העוררת אינו בסטנדרט הנדרש לקיומו של מוסד חינוך, לא כל שכן לקיומם של מספר מוסדות חינוך.

לעניין זה נוסיף כי גם העובדה שמדובר במספר מוסדות חינוך לצד הטענה להעדרן של חלופות חינוכיות, אף היא עומדת לחובתה של העוררת בנסיבות העניין, שמתנהלת מספר שנים מבלי שהיא מצליחה להוכיח קיומו של בסיס כספי מינימלי, לא כל שכן בסיס כספי איתן, להפעיל את מוסדות החינוך ונראה כי כל ניסיונותיה של העוררת הוא לחלץ תקציבים כדי לכסות חובות עבר, על אף שייעודם של כספים אלו הוא לשנה השוטפת בה הם ניתנים לה (ר' בדבריו של מר אולג סייביץ' בעמ' 38 לפרוטוקול הדיון).

לעניין טענת העוררת כי מוסדותיה מהווים חלופה בלעדית לתלמידים וכי אין חלופות חינוכיות אחרות תוסיף הוועדה כי טענה כגון זו לא יכולה להעניק לעוררת חסינות מפני ביקורת וגריעה מחובתה למלא אחר הוראות חוק הפיקוח, הכללים והנהלים ואף לא מהסמכות והחובה שיש למשיב לפקח על מוסדות אלה.

בעניין **חורב רעננה** התייחסה ועדת הערר לטענה מעין זו וקבעה כדלקמן:

"בשולי הדברים נעיר, כי קיים חשש מפני היווצרות מצב דברים שבו מוסד חינוך יחוש כי הוא נחוץ וקריטי למערכת עד-כדי-כך שהוא 'חסיין' מפני ביקורת. במצב זה קיימת אנלוגיה מסוימת לכשל מובנה בפיקוח על מוסדות פיננסיים שמכונה Too Big to Fail; היינו: מצב שעשוי להעמיד את הרגולטור מפני בחירה בלתי אפשרית בין חובות הפיקוח לבין העוצמה של הגוף המפוקח שכשל שלו יפגע פגיעה קשה בציבור הרחב. יש למנוע מצב דומה של כשל רגולטורי גם ביחס למוסדות חינוך משמעותיים. ובמקרה שבפנינו, גם אם קיימת תחושה של היעדר חלופה מלאה

לכל מי שלומדים ברשת המוסדות של העוררת – אין לפטור את העוררת מן החובה למסור למשיב נתונים שיאפשרו לו לבצע את תפקידי הפיקוח שנמסרו לו כהלכה ואין בעובדה זו כדי להעמיד את העוררת במצב של מעין 'חסינות' מפני ביקורת ופיקוח".

בהתאם להתייחסות המפורטת שהוצגה בפני הוועדה על ידי ב"כ המשיב, דומה כי סוגיה של קיומן או אי קיומן של חלופות חינוכיות לא נעלמה מעיני הגורמים הרלוונטיים אך בכל מקרה כאמור, אינה יכולה לאפשר אי עמידה בהוראות החוק והנהלים והנצחת התנהלות של מוסד חינוכי שאינו עומד בהוראות החוק והנהלים שנה אחר שנה.

נפנה לטיעונה של ב"כ המשיב בעניין זה, שתיארה בפני הוועדה את ה"לופ" בו מצוי המשיב מול העוררת במשך זמן רב, ניסיונותיו של המשיב לבוא לקראת העוררת שנה אחר שנה והצורך בקבלת הכרעה בסופו של יום. ר' בעמ' 46-47 לפרוטוקול הדיון:

"... שאלת יושבת הראש לגבי פתרונות חינוכיים חלופיים. אז לאורך כל התקופה הזאת, המחוז יודע, כל הגורמים במחוז, מנהל המחוז, האחראית על הפיקוח, כולם יודעים, המפקח, היועץ המשפטי של המחוז, שזה המצב, כולם יודעים שיש צפי לסגירת המוסדות ויודעים הכל. אנחנו צריכים להבין שיש קושי, קודם כל, כמובן ... החובה למצוא שיבוצים ולתת מענה חינוכי מוטלת על הרשות, אנחנו גם בקשר מול הרשות, גם המחוז בקשר מול הרשות. יש קושי במזרח ירושלים וצריך להגיד אותו, יש קושי הפתרונות חלופיים במזרח ירושלים. השאלה מה המשמעות של זה. בגלל הקושי הזה, אני אומרת לכם, המשרד בא לקראת בעלויות במזרח ירושלים, גם כאשר הוא לא צריך לבוא לקראתם, למרות שאנחנו לא באים לקראת אף בעלות אחרת באותם מקרים. כי אין לנו פתרונות ורוצים שלילדים יהיה מענה. השאלה היא, וצריך ככה לדקור את השאלה והיא שאלה קשה והיא מגיעה לפתחה של הוועדה. מה אנחנו עושים במצב שבו בעלות עובדת על החוק ועוברת על החובות שלה, שנה אחרי שנה אחרי שנה אחרי שנה אחרי שנה, והיא במזרח ירושלים ויש קושי, מה לעשות? אז זה אומר שמשרד החינוך חייב עכשיו לאשר אותה ... תמיד, תמיד אנחנו נאשר אותה כי תמיד יש לנו בעיה במזרח ירושלים".

כאמור בפתח פרק זה, לא בנקל הגיעה הוועדה להחלטה המורה על דחיית הערר. ההתלבטות שעמדה בפני הוועדה ביחס לאופן ההכרעה בתיק ערר זה הייתה קשה ואמיתית. מצד אחד, הקושי אשר נוגע לחלופות חינוכיות לתלמידים במזרח ירושלים, ומצד שני, אי עמידה בביקורת האיתנות הפיננסית ואי תשלום שכר לעובדי ההוראה כדין וזאת במהלך מספר שנים בהן נערכו לעוררת ביקורות. הוועדה אינה מקלה ראש

בתוצאה של החלטתה בערר, אולם לאחר בחינת כלל העובדות וההזדמנויות הרבות שניתנו לעוררת להוכיח השבה מלאה, עמידה בדרישות תשלום שכר לעובדים כדין ועמידה בדרישת האיתנות הפיננסית ממוסד חינוך, נראה כי אין מנוס מלהגיע לתוצאה של דחיית הערר.

בפני המשיב עומדת החובה לוודא כי העוררת עומדת בהוראות חוק הפיקוח ולהבטיח במסגרת הפיקוח את האיתנות הפיננסית של המוסד החינוכי ולכן גם אם אפשר היה לקבל החלטה אחרת, החלטת המשיב אינה בלתי סבירה באופן שמצדיק התערבות בה או קבלת החלטה אחרת.

הוועדה סבורה כי יש מקום בנסיבות העניין אין להאריך את תוקף הרשיונות של מוסדות החינוך מהטעם שלא הוכח הבסיס הכספי של מוסדות החינוך כפי שמחייב חוק הפיקוח, לא כל שכן חרף ההזדמנות הנוספת שניתנה לעוררת להוכיח קיומו של בסיס כספי במסגרת הדיון בערר זה, הזדמנות בה לא עמדה העוררת והתנהלותה באי המצאת מסמכים מהימנים ומלאים עולה לכדי אי שיתוף פעולה מלא כפי שנדרש ומצופה ממנה.

הגם שמדובר במספר מוסדות חינוך והגם שמדובר בבקשה לחידוש רשיונות על כל המשתמע מכך בקשר עם הפעלת שיקול דעת מינהלי בעת קבלת החלטה בעניין (ר' דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** 404-405 (2010)), לא נמצא בסיס מספק לקבל את טענות העוררת ולהתערב בהחלטות המשיב נשוא הערר.

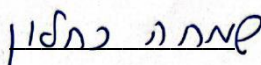
כפי שציינו לעיל, הוראות החוק וחקיקת המשנה מחייבת את המשיב להבטיח רמה נאותה למוסד חינוך, אשר באה לידי ביטוי גם בהיבטים הקשורים להתנהלות הכספית של המוסד והמשיב חייב לשקול היבט זה בבואו לדון בחידוש רשיון להפעלת מוסדות חינוך כפי שביצע בעניינה של העוררת.

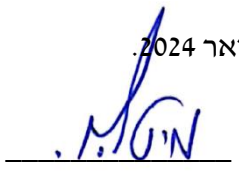
לנוכח האמור החלטנו לדחות את הערר. לא מצאנו טעמים לקבוע כי יש מקום להתערב בהחלטות, לא נמצא כי נפלה בהן פגם ולכן אין מקום להתערבות בהן.

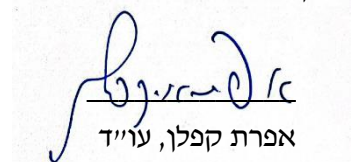
סוף דבר, הערר נדחה.

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

ניתן ביום י"א באדר א' תשפ"ד, 20 בפברואר 2024.


שמחה כחלון
חברת ועדה


מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה


אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה