

37/2022

רואד אלעד בע"מ (חל"צ) 514590108

העוררת

ע"י ב"כ עוה"ד מוחמד סייד-אחמד

מרח' הרב קוק 8, ירושלים

טל: 02-6247629 פקס': 02-6259069

- נ ג ד -

משרד החינוך

המשיב

ע"י ב"כ מלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך

רח' דבורה הנביאה 2, ירושלים

טל: 02-5603740 פקס': 02-5603840

החלטה

בפנינו ערר על שתי החלטות שניתנו על ידי מנכ"ל המשיב (להלן: "המנכ"ל"), ביום 11.5.2022 בהן דחה בקשות שהגישה העוררת לקבלת רישיונות לשני בתי ספר חדשים לשנה"ל תשפ"ג, בסמלים: 646273 ו-646281.

נציין כבר בפתח הדברים כי בקשות העוררת לקבל רישיונות לשני בתי הספר החדשים כאמור לשנה"ל תשפ"ב נדחו גם בהחלטות שניתנו על ידי המשיב ביום 15.8.2021. ערר שהוגש על דחיית הבקשות לקבל רישיונות לשנה"ל תשפ"ב נדחה על ידינו בהחלטה מיום 6.10.2022 (ערר מס' 72/2021).

החלטות המנכ"ל:

בהחלטת המנכ"ל מיום 11.5.2022 נדחתה בקשה לרישיון לבית ספר יסודי חדש בירושלים, לשנה"ל תשפ"ג בסמל 646273 מהטעמים הבאים:

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. בשנת 2020 לבעלות גירעון בהון חוזר בסך של כ-484 אלפי ₪ המהווה כ-

18% מהמחזור.

ב. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות

שהסתכם בסך של כ-946 אלפי ₪ שמהווה כ-35% ממחזור הפעילות

שלה.

ג. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת נכסים נטו בסך של כ-723 אלפי ₪, המהווה כ-26% מהמחזור.

ד. בהתאם לנוהל של משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, מצאנו כי ציוני הבעלות בשנים 2019 ו-2020 הינו 6 ו-34 מתוך 100 בהתאמה.

2. על פי התשריטים שהוגשו המבנה אינו ראוי לשמש כבית ספר, חלק מכיתות הלימוד קטנות מאוד (19 מ"ר, 22 מ"ר). כמו כן במבנה יש 8 כיתות בלבד ולפיכך אין היתכנות לצמיחת המוסד".

בהחלטה מיום 11.5.2022 שניתנה בבקשה לרישיון לבית ספר תיכון חדש בירושלים, לשנה"ל תשפ"ג בסמל 646281 דחה המנכ"ל את הבקשה מהטעמים הבאים:

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. בשנת 2020 לבעלות גירעון בהון חוזר בסך של כ-484 אלפי ₪ המהווה כ-18% מהמחזור.

ב. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות שהסתכם בסך של כ-946 אלפי ₪ שמהווה כ-35% ממחזור הפעילות שלה.

ג. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת נכסים נטו בסך של כ-723 אלפי ₪, המהווה כ-26% מהמחזור.

ד. בהתאם לנוהל של משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, מצאנו כי ציוני הבעלות בשנים 2019 ו-2020 הינו 6 ו-34 מתוך 100 בהתאמה.

2. על פי התשריטים שהוגשו המבנה אינו ראוי לשמש כבית ספר תיכון, חלק מכיתות הלימוד קטנות מאוד (21 מ"ר, 28 מ"ר)".

עיקרי טענות העוררת

במסגרת הערר טענה העוררת כי היא מפעילה בית ספר בירושלים ברישיון משנת 2011 ובעלת אישור ניהול תקין לעמותה.

העוררת תקפה את שתי החלטות שניתנו על ידי המנכ"ל וטענה, בין היתר, את הטענות כמפורט להלן בתמצית.

בנוגע לאיתנות הפיננסית של הבעלות, נימוק שנכלל בשתי החלטות נשוא הערר, נטען כי החלטות מתבססות על ממצאי בדיקת איתנות פיננסית ישנה ולא רלוונטית מהשנים 2019 ו-2020. החלטות המנכ"ל ניתנו מבלי לדרוש

מהעוררת נתונים עדכניים מבלי לדרוש מהעוררת נתונים עדכניים ולבצע בדיקה עדכנית או לאפשר לה להתייחס ולהגיב לאמור.

העוררת טענה כי לפי הדו"חות הכספיים לשנת 2021 שצורפו לערר, מצבה הפיננסי תקין לחלוטין וברמה שמאפשרת לה לפתוח מוסד לימודים חדש. לטענתה, רמת האיתנות הפיננסית לשנת 2021 היא 85.87%.

בנוגע להתאמת המבנה ולגודל הכיתות נטען, כי במבנה פעל בשנה"ל תשפ"א בית ספר אחר שנסגר ולא הועלתה מצד המשיב טענה כי המבנה לא ראוי לשמש כבית ספר יסודי. נטען כי החלטות הדחייה בנסיבות אלה מפלות, מטעמים בלתי ענייניים וחסרי תום לב. כן נטען כי יש בכך פגיעה בציבור תלמידים גדול.

בנוגע לדחיית הבקשה לרישיון לבית הספר היסודי נטען כי הנימוק לפיו חלק מהכיתות קטנות (19 מ"ר ו-22 מ"ר) וכי במבנה 8 כיתות בלבד ולכן אין היתכנות לצמיחת בית הספר, שגוי. העוררת טענה כי הוגשו על ידה תשריטים חדשים לאחר שבוצע שינוי במבנה ולטענתה, צילומי המסך מיום 8.3.2022 ומיום 25.4.2022 מלמדים כי התשריטים תקינים. העוררת חזרה על הטענה כי במבנה פעל בית ספר יסודי ותיכון ברישיון ולא הועלתה טענה כי הבניין אינו ראוי לשמש כבית ספר. לטענת העוררת בקומה א' במבנה יש 6 כיתות גדולות ועוד חדרים שמשמשים כמשרדים וכו'. לטענתה, ייתכן שהטעות של המשרד נוצרה מכיוון שנרשם בתשריט שצורף לבקשה כי בקומה א' יש "כיתת מחשב" כאשר הכוונה הינה לכיתות לכל דבר ועניין או ייתכן שנציג המשרד לא שם לב לקומת הקרקע השייכת לבית הספר היסודי, שם יש שתי כיתות. עוד נטען כי ייתכן שהמשיב לא שם לב שבקומה ב' יש 6 כיתות גדולות וחדרים נוספים בעוד שיש רק 4 כיתות תיכון. לכן קיימות לפחות 6 כיתות גדולות עבור בית הספר היסודי ועוד לפחות 4 כיתות עבור בית הספר התיכון.

בנוגע להחלטה בעניין בית הספר התיכון, אשר גם בה נקבע כי חלק מהכיתות קטנות מאוד (21 מ"ר, 28 מ"ר), חזרה העוררת על אותן טענות וטענה כי בגלל שבעבר הוגשה בקשה לרישוי, התשריטים נעולים ולא הייתה אפשרות להגיש תשריטים חדשים לאחר שבוצעו שינויים במבנה. משכך, שלחה העוררת מייל בצירוף תשריטים ולכן סטטוס הבקשה לרישוי התיכון, לפי צילומי המסמך, נכון ליום 27.6.2021 הוא שמבנה בית הספר התיכון לא תקין וביום 25.4.1011 ולאחר משלוח תשריטים חדשים, הסטטוס של תשריטי התיכון הפך להיות לא תקין בשל טענה קלה יותר שחלק מהכיתות קטנות. נטען שיש לפחות 4 כיתות תיקון גדולות ומספיק חדרים למנהלה וכו'. העוררת טענה כי עומדת לה אפשרות לשכור שטח נוספת לצמיחת בית הספר, כפי שנטען בבקשת הרישוי לשנה קודמת.

עוד טענה העוררת כי המינהל הקהילתי של בית חנינה ושועפאט, שמייצגים 80 אלף תושבים באיזור בית הספר, שלח מכתב המביע תמיכה בפתיחת בית הספר וכי קיים צורך בפתיחת בית הספר במיקומו הנוכחי. בנוסף יו"ר איחוד ועדי ההורים והורי התלמידים באיזור עמד על חשיבות קיום בית הספר במקום במכתב ששלח.

ביום 27.6.2022, בטרם הוגשה תגובת המשיב, הגישה העוררת הודעה ובקשה להשלמת טיעון. העוררת טענה בבקשה כך:

"היום הופקו מטעם רואי החשבון דוחות כספיים מבוקרים שמהם עולה כי איתנותה הפיננסית של העוררת הינה 75.27 לשנת 2021 שהינה רמה סבירה ביותר".

עיקרי טענות המשיב

המשיב טען בכתב התשובה לערר כי דינו של הערר להידחות כבר מהטעם שבבדיקת האיתנות הפיננסית של העוררת, הניקוד שקיבלה העוררת הוא 6 מתוך 100 לשנת 2019 ו-34 מתוך 100 לשנת 2020, רמה נמוכה ביותר ונמוכה, שאינה עומדת ברף הנדרש לקיום מוסד חינוך.

המשיב פרט בתגובה את הסמכויות הרלוונטיות בהתאם לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 ובפרט את אלו שנועדו להבטיח רמה נאותה בעניין הבסיס הכספי לקיום מוסד החינוך. הובהר כי האיתנות הפיננסית נבחנת במספר פרמטרים ועיקרם הם: הון חוזר (היחס בין הרכוש השוטף להתחייבויות שוטפות); התחייבויות לטווח ארוך; גירעונות נצברים משנים קודמות; אינדיקטורים נוספים כגון פיגורי שכר.

בצד הליכי הפיקוח והבקרה על הבעלויות עצמן לדווח מידע מהימן ומלא, למסור נתונים מדויקים ונכונים, להגיש דין וחשבון כספי, לנהוג בתום לב ולשתף פעולה באופן מלא עם הרשות והגורמים המוסמכים על ידה לצורך ביצוע הליכי הפיקוח והבקרה.

המשיב טען כי ביום 17.3.2022 הגישה העוררת בקשות לפתיחת בית ספר יסודי חדש בסמך 646273 ובית ספר תיכון חדש בסמל 646281, לשנה"ל תשפ"ג. המשיב ציין כי בקשות לפתיחת אותם בתי ספר לשנה"ל תשפ"ב נדחו בהחלטות מיום 15.8.2021, ועל החלטות אלה הוגש ערר 72/21 (להלן: "הערר הקודם").

המשיב התייחס לדו"ח תוצאות בדיקת איתנות פיננסית מיום 5.7.2021 ממנו עלה כי תוצאת הבדיקה לשנת 2019 היא 6 נקודות מתוך 100. לאחר שהוגש דו"ח מבוקר לשנת 2020 נמצא כי תוצאת הבדיקה לשנה זו עומדת על 34 נקודות מתוך 100.

המשיב ציין כי במסגרת הדיון בערר הקודם חזרה בה העוררת מטענתה כי תוצאת הבדיקה הנכונה לטעמה לשנת 2020 היא 52 נקודות והודתה כי התוצאה הנכונה היא 34 נקודות כפי שטען המשיב.

המשיב טען כי לפי טענת העוררת מיום 3.1.2022 תוצאת הבדיקה לפי הדו"ח לשנת 2021 היא 68.60 נקודות. בערר טענה העוררת כי התוצאה לאותה שנה היא 85.87 נקודות, אולם הטענות לא נתמכו בדו"ח כספי מבוקר לשנת 2021. בנוסף, ביום 28.6.2022 הגישה העוררת הודעה ובקשה להשלמת טיעון כאשר הפעם טענה כי הניקוד לשנת 2021 הוא 75.27 נקודות. לפני משורת הדין נבחנו הנתונים והתוצאה לשנה זו היא 75 נקודות. אולם, לעמדת המשיב אין לקבל את טענת העוררת ממספר טעמים שפורטו. העוררת לא הגישה דו"חות מבוקרים לשנת 2021 לכן החלטת המנכ"ל ניתנה כדין על בסיס הדו"חות לשנת 2019 ו-2020 שהוגשו במסגרת הבקשה. יתרה מכך, עיון בדו"ח המבוקר לשנת 2021 מלמד כי השינוי בתוצאה לשנה זו בהשוואה לתוצאות בדיקת האיתנות הפיננסית בשנים קודמות, נובע מכך שבדו"ח מופיע סכום של 863,93 ₪ שלטענת העוררת הוא עתיד להתקבל בגין שנת הכספים 2021. לפי מאזן הבוחן, הסכום האמור מורכב מסך של 463,093 ₪ שלגישת העוררת עתיד להתקבל ממשרד החינוך, למרות שהקצאת משרד החינוך עבור העוררת לשנת 2021 עמדה על סך של 2,267,217 ₪ בלבד ולא על סך של 2,730,311 ₪ כך שסכום זה אינו מבוסס כלל) וסך של 400,000 ₪ שמוגדר כתשלומי הורים – נתון שאינו עולה בקנה אחד עם האמור בביאור (2) ג' לדו"ח הכספי המבוקר, לפיו תשלומי ההורים משכר לימוד נזקפות לדו"ח על הפעילות במועד קבלתן בפועל. משכך לא ניתן להגדיר כספים אלה תחת הכותרת 'הכנסה להתקבל'.

בנטרול ההכנסה לקבל ממשרד החינוך, התוצאה של בדיקת האיתנות הפיננסית לשנת 2021 היא 34 נקודות בלבד ולא 75 נקודות, כפי שטוענת העוררת. וזאת גם אם המשיב היה מקבל את טענת העוררת כי יש לכלול את הסך של 400,000 ₪ מתשלומי הורים ואין זה כך. אם ננטרל גם את הסכום הזה, התוצאה יורדת ל-16 נקודות בלבד.

המשיב טען כי מדובר בשימוש מוטעה בנתונים ועריכת תרגילים חשבונאים שנועדו אך כדי לשנות את התוצאות בכוונה, בניסיון להתיש ולהכשיל את הוועדה ואת הגורמים המקצועיים מטעם המשיב. העוררת הגישה את הבקשה בדיעה כי ציונה לשנת 2020 נמוך מהרף המינימלי ולא נפל פגם בחישובי רו"ח מטעם המשיב.

המשיב הוסיף כי יש לדחות את הערר גם מהטעם שהכיתות קטנות מהנדרש :

לפי התשריטים של בית הספר היסודי, קומה א' שופצה אולם עדיין יש שתי כיתות קטנות – אחת בגודל של 19.5 מ"ר והשנייה בגודל של 25.2 מ"ר; בבית הספר התיכון, מרשימת הכיתות מתוך התשריט שהוגש עולה כי לא חל שינוי. חלק מהכיתות קטנות ולא תואם את נהלי המשיב.

דיון והכרעה

ביום 25.7.2022 קיימה הוועדה דיון בנוכחות נציגי העוררת ונציגי המשיב.

לאחר ששמענו את כלל הטענות ועיינו בכל המסמכים שהגישה העוררת ובכתבי הטענות, החלטנו לדחות את הערר ולהלן נפרט את נימוקי החלטתנו.

המבקש להקים ולנהל בית ספר, חייב על פי חוק לקבל רשיון ממשרד החינוך להפעלת בית הספר. כך נקבע בסעיף 3 לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק 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)."

המבקש רשיון נדרש לפנות בבקשה למנכ"ל משרד החינוך ולצרף לבקשתו את פרטים הנדרשים על פי חוק. הבקשה נבחנת על ידי האגף 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 בית הספר (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".

חובת הפיקוח המוטלת על משרד החינוך היא חובה בעלת חשיבות עליונה. בדרך זו הוא מבטיח הן את שלומם הפיזי והנפשי של התלמידים המבקשים ללמוד במוסד החינוכי המבקש רישיון והן את תכלית שהייתם במוסד החינוכי, קרי, רכישת השכלה, רכישת כישורי לימוד, רכישת כישורים חברתיים ועוד כיוצא באלה. החובה להבטיח את עמידתו של המוסד החינוכי בתנאים הנדרשים לפי חוק הפיקוח מוטלת על המוסד החינוכי עצמו.

לפי כללי הפיקוח על בתי הספר (מבחנים למתן רישיונות) תשל"א-1971 על מוסד חינוך לעמוד במספר מבחנים בהיבט הכספי. התכלית הכספי נועד להבטיח הוראה נאותה וכן אי פגיעה בתלמידים בעת קושי כלכלי בו יימצא מוסד חינוך, במהלך שנת לימודים (ר' עמ"ן (מחוזי י-ם) 56970-11-15 **אלקנאן לחינוך בע"מ נ' מנכ"לית משרד החינוך** (נבו 4.1.2016)).

כאמור לעיל, מספר נימוקים עמדו בבסיס החלטות המנכ"ל.

איתנות פיננסית

כפי שקבענו בהחלטתנו בערר הקודם בעניינה של העוררת (ערר 72/21) ועדת הערר עמדה על חשיבות מבחן האיתנות הפיננסית, שמעוגנת בסעיף 9(א)(6) לחוק הפיקוח, כחלק מהליך הרישיון.

"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 לתפקיד בשל קשיים כלכליים של מוסדות החינוך המספקים את החינוך הנדרש לילדים אלו."

(ערר 124/16 **אגודת הנשים הנוצריות בירושלים נ' משרד החינוך**; (להלן – **"עניין אגודת הנשים"**)).

בחינה זו מיושמת באמצעות המבחנים שקבועים בנוהל איתנות פיננסית:

"נוהל האיתנות הפיננסית יוצר הכוונה ברורה של שיקול הדעת של משרד החינוך עת הוא בא לשקול את האיתנות הפיננסית של מבקש רישיון. קיומו של נוהל מבטיח כי הפעלת שיקול הדעת תהיה מובנית, אחידה, שוויונית, וניתנת לבחינה לאחר מעשה, הן בידי ועדה זו והן בידי ערכאות נוספות, ככל שהדבר ידרש. ניתן אף לומר, כי ככל שהמשרד יפעל בהתאם לנוהל זה, הנטייה תהיה להכיר, לפחות כנקודת מוצא, בתוצאות בחינה זו כהחלטה תקינה (דפנה ברק ארז, משפט מינהלי, הוצאת לשכת עורכי הדין, 2010, עמ' 248...)." (עניין אגודת הנשים).

על אף ההכרה ביתרונות הבחינה בהתאם לנוהל, ועדת הערר קבעה בעניין אגודת הנשים, כי אין בכך סוף פסוק, וכי על המשיב מוטלת החובה להפעיל שיקול דעת בכל מקרה לגופו:

"ואולם, אין בקיומו של נוהל איתנות פיננסית כדי לפתור את המשיב מחובתו שבדין לבחון כל מקרה לגופו (ברק-ארז, שם, עמ' 250). בוודאי שאין בכך כדי למנוע ממנו לקבל החלטה, במקרה פרטני, ולפיה אף שמבקש רישיון עמד בסף הניקוד, הרי שאין להעניק לו רישיון, בשל כך שאין לו את האיתנות הפיננסית הנדרשת כדי לקיים את פעילותו - וכלשון החוק: אין לו את הבסיס הכלכלי להבטיח פעילות זו. במקרה שלנו, נוהל איתנות פיננסית עצמו קובע כי ההכרעה הסופית תהיה בכל מקרה לגופו. מצאנו לנכון להעיר כי אמירה זו היא כללית ביותר, וככל שייעשה שימוש תדיר בה, אף עשויה לאיין את התועלת שבעצם קיומו של נוהל איתנות פיננסית. מכאן שיש מקום לבחון הכוונה של שיקול הדעת גם במקרים של סטייה משיטת הניקוד, ולו בקביעת פרמטרים כלליים לסטייה כזו. בהיעדר פרמטרים כאלו, כל שנותר לנו הוא לבחון כל מקרה לגופו, על מנת להבטיח כי הוא אכן מקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות חריגה מהכלל הבסיסי, של שיטת הניקוד." (עניין אגודת הנשים).

בענייננו, אין חולק כי תוצאות בדיקות האיתנות הפיננסית לשנים 2019 ו-2020 הן נמוכות מאוד ועל כן לא נפל פגם בהחלטה לדחות את בקשות העוררת לקבל רישיונות לפתוח מוסדות חדשים, כפי שקבענו בהחלטתנו בערר הקודם.

החלטת המנכ"ל ניתנה לפי תוכנם של הדו"חות שהגישה העוררת במסגרת הבקשות לקבלת רישיונות למוסדות חינוך לשנה"ל תשפ"ג. לא ניתן היה להתייחס בהחלטה אלא לתוצאות בדיקות האיתנות הפיננסית לשנים האמורות בהתאם לדו"חות המבוקרים של העוררת כפי שהוגשו על ידה. ככל שרצתה להגיש דו"חות נוספים, האחריות לכך מוטלת עליה והמשיב אינו נדרש לפנות לכל אחת מהבעלויות אם בידיה דו"חות כספיים מבוקרים נוספים שיצביעו על נתונים נוספים, מעבר לנתונים שהבעלויות עצמן הגישו במסגרת הבקשות לקבלת רישיונות.

נוספי כי גם אם נתייחס לדו"ח הכספי המבוקר לשנת 2021, וזאת למעלה מן הצורך שכן נתונים אלה לא עמדו בפני המנכ"ל במועד מתן החלטתו, לא יהיה בכך כדי לשנות את התוצאה אליה הגענו בהחלטתנו. בחינת האיתנות הפיננסית של בעלות אינה נקודתית אלא בחינה מערכתית כאשר בעניינה של העוררת ניתן ללמוד על כך שאיתנותה הפיננסית לשנים 2019 ו-2020 נמוכה ביותר ונמוכה (בהתאמה) וגם לו הייתה התוצאה לשנת 2021 עולה על 50

נקודות, ספק אם היה מקום להיעתר לבקשתה להרחיב את פעילותה ולהעניק לה רישיונות לפתיחת מוסדות לימוד חדשים. מתן רישיונות כאשר מצבה הפיננסי של העוררת אינו איתן, עלול להוביל לפגיעה חמורה לא רק בתלמידים החדשים במוסדות החדשים שייפתחו, אלא גם בתלמידים שלומדים כיום במוסדות הקיימים שמפעילה העוררת ברישיון. בדיון נמסר על ידי נציג העוררת כי היא מפעילה כיום שלושה גנים ובית ספר יסודי (עמ' 9-10 לפרוטוקול הדיון).

מר אולג סייביץ, מנהל אגף ביקורת במשיב, היטיב להסביר זאת במהלך הדיון בפנינו כך :

"בדומה לבעלות הקודמת שהיא שנים על גבי שנים היתה מתחת לזה ופתאום היא צצה על פני המים ופתאום משרד החינוך צריך לתת לה רישיונות. לא ממש לא. אנחנו מסתכלים על כל המכלול ואנחנו מסתכלים על התנהלות בעלות גם על כדי שנים..." (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון).

בשלב זה, ניתנה לעוררת הזדמנות להיטיב את התנהלותה על מנת לשפר את מצבה הפיננסי על בסיס מוסדות החינוך הקיימים, ללא התרחבות למוסדות חדשים. המשיב הבהיר כי אם לא יתוקנו הליקויים, המשיב ישקול אם להמשיך ולהעניק את הרישיונות הקיימים (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון). כפי שטענה ב"כ המשיב, קיים חשש כי כספים שיועברו לעוררת עת יוענקו לה רישיונות לפתיחת מוסדות לימוד חדשים, יכסו בורות' אך יפתחו 'בורות אחרים' ובסוף יפגעו התלמידים (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון).

באת כוח המשיב טענה בפנינו כי בית ספר, בשונה אולי מגני ילדים, הוא אינו רווחי ולכן, רק בעלות חזקה, תצליח להפעיל את בית הספר בצורה תקינה מבחינה פיננסית, ר' בעמ' 20-21 לפרוטוקול הדיון :

"...בית ספר, דרך אגב, להבדיל אולי מגני ילדים, זה דבר שהוא ממש ממש לא רווחי, זה מוסד שהוא לא רווחי. ... רק בעלות שהיא באמת חזקה, היא כן תצליח להפעיל את בית הספר ובצורה תקינה והמצב הפיננסי שלה יהיה תקין. בעלות שמלכתחילה המצב הפיננסי כנראה לא תקין, שתיקח על עצמה גם בית ספר, היא מחמירה את מצבה וזה החשש של המשרד ולכן הוא מתנגד. זה הרציונל כאן, בסופו של דבר".

כאמור לעיל, בבחינת הנתונים שמופיעים בדו"ח לשנת 2021, עולה כי העוררת כללה שני סכומים תחת הכותרת 'הכנסות לקבל'. רכיב זה כשלעצמו מלמד על כך שלשיטת העוררת מדובר בסכומים עתידיים.

סכום אחד מתייחס להכנסה לקבל ממשרד החינוך, סך של 463,093 ₪ לשנת 2021. אולם המשיב הבהיר כי לפי הדו"חות משרד החינוך הועברו לעוררת ממשרד החינוך בשנת 2021 סך של 2,267,217 ₪ ולא 2,730,311 ₪ כפי שמופיע בביאור 7 לדו"ח.

בדיון התברר לנו כי ההפרש בסכומים האמורים של תקצוב משרד החינוך, נובע מכך שתחת ההכנסות לקבל ממשרד החינוך, הוכנס סכום שאין וודאות בקבלתו (ר' בעמ' 26-27 לפרוטוקול הדיון). הסכום שנוקף תלוי בשאלה האם

הערר הקודם יתקבל או לא. כפי שציינו בפתח החלטתנו, הערר הקודם נדחה וממילא הסכום האמור אינו רלוונטי עוד כלל.

בכל מקרה, מן הראוי היה שהעוררת תציג בצורה מפורשת את הנתונים שהוכנסו לדו"ח המבוקר לשנת 2021, ותבהיר היא מסתמכת על הכנסות עתידיות, בין אם מדובר בכספים ממשרד החינוך כתוצאה מקבלת הערר הקודם שהגישה, בהתאם לסיכויים מסוימים אותם היא מייחסת להליך, ובין אם מדובר בכספים ממקור אחר. כפי שציינה בצדק ב"כ המשיב, המשיב לא צריך להפוך ולהיות 'חוקר בלש' ולבחון נתונים שמופיעים בדו"ח שאינם תואמים את המציאות (עמ' 21 לפרוטוקול הדיון).

בכל הנוגע לתשלומי ההורים, שאף הם מופיעים תחת הכותרת 'הכנסות לקבלי', לא הובהר כיצד זקיפת הסכומים מתיישבת עם האמור בביאור (2) ג' לדו"ח לפיו ההכנסות משכר לימוד נזקפות לפי מועד קבלתן בפועל, כך שלכאורה תשלומים אלה לא יכולים להיכלל במסגרת התיבה של 'הכנסות לקבלי'. ראו ביאור (2) מדיניות חשבונאית בסעיף ג' הכנסות:

"הכנסות משכר לימוד נזקפות לדו"ח על הפעילות בעת קבלתן בפועל,
הכנסות מהקצבות משרד החינוך נרשמות על בסיס הצבירה"

בנוסף לכך, לא הובהר מהיכן הסכום יתקבל, והרי תשלומי הורים, ככל שניתנים לגביה בגין שנת 2021, היו צריכים להיות משולמים. ב"כ העוררת טען בדיון שאם הם מפקידים בבעלות סכום של 340,000 ₪ התוצאה של בדיקת האיתנות הפיננסית הינה 52 נקודות (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון). מעבר לכך, שלא הובהר בצורה מפורשת וחד משמעית מהיכן יתקבל סכום זה, מי ישלמו ומה מקורו, לא הוצג מה תהיה ההשפעה של קבלת הכסף על הבעלות עצמה מבחינה פיננסית, למשל אם מדובר בהלוואה שהעוררת תיטול. ראו בדבריו של מר אולג סייביץ בעמ' 15-16 לפרוטוקול הדיון:

"אולג סייביץ :

... אם הבעלות תפקיד עכשיו 50 או 300,000 ₪, מה שהוא, א' קודם כל, אנחנו לא יודעים מאיפה הכסף הזה יגיע. יכול להיות שזה יגיע מהלוואה, שזה רק יעמיק את הברוך של הבעלות. זה דבר ראשון. דבר שני, הסכום הזה שבעלות טוענת שחסר לה לציון 50, עדיין זה, זה משהו שהוא באמת כאילו איזה שהיא משוואה מתמטית, שמאזנת את הבעלות לציון 50. זה לא אומר שהבעלות הופכת להיות איתנה פיננסית. זה ממש לא הופך לבעלות איתנה פיננסית, זה פשוט מתמטית היא תהיה בציון".

ב"כ העוררת טען כי העוררת יכולה לגייס כספים מתורמים מבלי ליצור חובות (עמ' 19 לפרוטוקול). כן נטען כי אין לעוררת גירעונות של מיליוני שקלים וכי סכום של 340,000 ₪ לשיפור האיתנות הפיננסית, הוא סכום זניח. טיעונים אלה אינם מספקים ואינם מבססים הענקת רישיונות למוסדות לימוד חדשים לעוררת. העוררת צריכה להוכיח את השיפור במצבה הפיננסי על יסוד דו"חות מבוקרים ולא די בטענות כלליות וערטילאיות שלא מבססים שיפור אמיתי ומוכח במצבה הפיננסי על בסיס המסגרת הלימודית הקיימת של העוררת, בטרם יוענקו לה רישיונות למוסדות לימוד חדשים.

כפי שטען מר אולג סייביץ בעניין זה בעמ' 31 לפרוטוקול הדיון:

"כל ההנחה הזאת צריכה להיות מבוססת על משהו. אנחנו לא, לא רואים פה איזה שהוא ביסוס או לא רואים פה איזה שהוא הסבר. זה דבר ראשון. דבר שני, כל ההנחות האלה, זה כמו שאמר כבודו, יכול לקבל ויכול לא לקבל".

נעיר כי ב"כ העוררת הציע בדיון 'פשרה' לפיה העוררת לא תפתח את בית הספר התיכון אלא רק את בית הספר היסודי (עמ' 19 לפרוטוקול הדיון), המשיב לא קיבל הצעה זו ולא נוכל להיעתר לה. הערר שבפנינו הוא על שתי ההחלטות שניתנו בעניינה של העוררת, ועל פני הדברים נראה כי העוררת לא הוכיחה כי יש מקום להעניק לה אף לא רישיון לפתיחת מוסד לימודים אחד בלבד, כך שהצעתה אינה רלוונטית.

גודל הכיתות

נימוק נוסף שעמד כאמור בבסיס החלטות הדחייה, היה גודל הכיתות בבתי הספר החדשים. המשיב טען כי במוסד סמל 646273 (בית הספר היסודי) אומנם בוצע שיפוץ כפי שנלמד מהתשריטים שצורפו, אולם עדיין קיימות שתי כיתות קטנות בגודל 19.5 מ"ר ו-25.2 מ"ר. במוסד סמל 646281 (בית הספר התיכון) מרשימת הכיתות מתוך התשריט שהוגש עולה כי לא חל כל שינוי וקיימות כיתות קטנות מהגודל הנדרש לפי נהלי המשיב. בעניין זה לא ניתן מענה במסגרת הדיון בפנינו ולא הוכח עמידה בתנאי הנוהל בהיבט זה. נציין כי נוהל המשיב מחייב כי הכיתות יהיו בגודל שיעניק 1.25 מ"ר לפחות לתלמיד ודרישה זו לא מתקיימת בכל כיתות בתי הספר שבדיון בפנינו.

בכל מקרה, לאור התוצאה שהגענו בהיבט האיתנות הפיננסית והאמור בהחלטתנו בערר 72/21 בהקשר לגודל הכיתות, אין הצדקה לקבל החלטה שונה מזו שניתנה על ידי המנכ"ל.

העדר חלופה לתלמידים

העוררת טענה להעדר חלופה לתלמידים שבבית הספר, אולם לא הוכח כי קיימת מצוקה של מוסדות לימוד אשר מחייבת להפעיל שיקול כגון זה. בדיון בפנינו במסגרת הערר הקודם 72/21 טען מר פארס טוויל, מנהל אגף א' רישוי מוסדות חינוך בפנינו כי בשנה האחרונה נפתחו בשועפט 40 כיתות גן חדשות ובית ספר גדול; בתי ספר אלה מתמלאים (שם בעמ' 43 לפרוטוקול הדיון); וכי את התלמידים שבבית הספר שמפעילה העוררת ניתן להכניס למוסדות הקיימים (עמ' 44 לפרוטוקול הדיון).

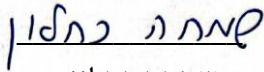
לא מצאנו כי העוררת הצביעה על עילה שתצדיק לחרוג בעניינה מן הקבוע בנהלי המשיב או את התערבותנו בשיקול הדעת המקצועי של גורמי המקצוע במשיב.

לנוכח האמור לעיל החלטנו כי החלטות המשיב סבירות, לא נפל בהן פגם ולכן החלטנו לדחות את הערר.

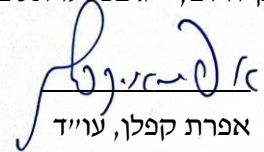
סוף דבר, הערר נדחה.
אין צו להוצאות.

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

ניתן היום, י"ג בכסלו תשפ"ג, 7.12.2022.


שמחה כחלון
חברת ועדה


מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה


אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה