

העוררת
בוסתן אברהם (ע"ר 580549665)
ע"י ב"כ עוה"ד טישלר
טל: 08-8539020 פקס': 08-8539030

- 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 7.1.2020 לדחות בקשה למתן רישיון לגן ילדים חדש בתל אביב, סמל מוסד 757989, לשנה"ל תש"פ.

החלטת המנכ"ל

החלטת המנכ"ל שניתנה כאמור ביום 7.1.2020 מפרטת את הסיבות לדחיית הבקשה לקבל רישיון לגן ילדים חדש לשנה"ל תש"פ והן כדלקמן:

"הבעלות אינה עומדת בדרישות ביקורת שכר לצורך בדיקת תשלום שכר כדין לעובדיה. בכך עולה חשש מהותי באשר לאיתנותה הפיננסית של הבעלות, היעדר עמידה בהתחייבות הבעלות כלפי עובדי וכלפי משרד החינוך, ולא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד/ות החינוך.
לאור האמור, החלטתי שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תש"פ."

עיקר טענות העוררת

במסגרת הערר טענה העוררת כי היא עמותה אשר הוקמה בשנת 2011 במטרה לפעול למען ריפוי בין יהודים לערבים, לקדם שפה חדשה של שלום, בין היתר באמצעות הקמת גנים דו לשוניים המיועדים לשני הלאומים. העוררת מפעילה מחודש 9/2014 גן טרום חובה, דו לשוני, ברוח הוולדורף ביפו, ברשיון המשיב, סמל מוסד 477596. כמו כן היא מפעילה מעונות יום לפעוטות דו לשוניים. לקראת שנה"ל תש"פ הגישה בקשה להפעלת גן ילדים חדש לגילאי 3-4 טרום חובה.

לטענת העוררת היא שיתפה פעולה באופן מלא עם ר"ח שמונה מטעם המשיב לערוך ביקורת שכר בעוררת. נערכה לה ביקורת לשנים 2014-2017 בקשר לגן הקיים, בסמל 477596. הבעלות התבקשה לערוך חישוב פערים ולהציג אסמכתאות להשבת כספים.

העוררת פרטה את שלבי הליך הביקורת שהחל בחודש מרץ 2018. ר"ח מטעם העוררת העביר נתונים אודות הגן ביום 27.8.2018. בתגובה נדרשה העוררת להעביר מסמכים משלימים ונתונים. ר"ח מטעם העוררת פעל כמיטב הבנתו לצורך השלמת הנתונים והמסמכים אולם בשלב מסוים, היות ולא היה מנוסה בביקורת כאלה, ולא הכיר את הפורמט הנדרש להשלמת המסמכים, העוררת העבירה את הטיפול לר"ח אחר מטעמה, ר"ח רון פישמן.

ר"ח רון פישמן נאלץ להתחיל את הטיפול בביקורת מנקודת ההתחלה. רשימת העובדים שהוגשה על ידי ר"ח פישמן הייתה שונה מזו שהוגשה על ידי הר"ח הקודם מטעם העוררת, עובדה שחייבה את העוררת להציג תצהירים של עובדיה שאכן עבדו בגן. העוררת צירפה כנספח לערר טבלה ובה פירוט של השתלשלות העניינים הרלוונטיים להליך הביקורת.

העוררת טענה כי בפועל הפערים שהתגלו היו רק ברכיב קרן השתלמות ועמדו על סך של 28,834 ₪ בלבד. נטען כי בוצעה העברה לעובדות העמותה בחודש אפריל 2019 עוד טרם הסתיים שלב א' בביקורת השכר. על אף ששיתוף הפעולה של העוררת עם הביקורת היה מלא, הביקורת נמשכה משני טעמים: הראשון – העוררת נאלצה להחליף ר"ח. השני – נעוץ בהחלפת הגורם המטפל במשרד ר"ח מטעם המשיב (משרד ר"ח קדמי אלחנתי) במהלך הביקורת מספר פעמים.

העוררת טענה כי היא ביצעה העברות של כספים לקרנות ההשתלמות, אך במהלך הביקורת נחסם תקציבה השוטף מחודש ינואר 2018, לאחר מתן התראה לעוררת מצד משרדו של ר"ח בתקופה שקדמה להחלפת ר"ח מטעם העוררת.

לטענת העוררת היא הופתעה לקבל את מכתב הדחייה בנסיבות העניין בו נטען כי לא שיתפה פעולה עם הביקורת. לשיטתה מדובר בטענה שאינה נכונה עובדתית היות ור"ח ממשרדו של ר"ח פישמן שמונו מטעם העוררת, עמדו בקשר רציף עם אנשי המשיב מחודש מרץ 2019 והציגו להם את כל האישורים והאסמכתאות הנדרשות, תלושי שכר, דו"חות 101, טבלאות שכר, אישור ר"ח ועוד. דא עקא, משרד ר"ח קדמי אלחנתי דרשו כל העת מסמכים נוספים להשלמת הביקורת וזו עדיין נמשכת נכון לכתובת הערר.

העוררת טענה כי לא ניתן להכתיר את הפעולות הרבות שערכה כחוסר שיתוף פעולה רק בגלל שמשרד ר"ח המבקר דורש חדשות לבקרים אישורים נוספים לצורך סיום הביקורת.

ביחס לאיתנות הפיננסית טענה העוררת כי בשל העובדה שנחסם תקציבה החל מחודש ינואר 2018 היא מצויה בקושי כלכלי שעתיד להיפתח עם העברת התקציבים החסומים. לטענתה הקפאת התקציב בחודש ינואר 2018 נעשתה בעקבות עיכוב בהעברת מסמכים מצידו של ר"ח הראשון מטעם העוררת, וכי הדבר נבע אך ורק מחוסר היכרותו עם הפורמט הנדרש של המסמכים בעת הביקורת ולפיכך העוררת החליפה ר"ח שיטפל בעבורה בנושא.

העוררת טענה כי לא ניתנה לה זכות טיעון טרם דחיית מתן הרישיון על אף שמדובר בבעלות קיימת המוכרת למשיב ורישיון הגן הוותיק חודש במקביל להליך הביקורת. לטענתה, ככל שהייתה ניתנת זכות טיעון הייתה יכולה העוררת להצביע על איתנותה הפיננסית ולפרוש טיעוניה בקשר לשיתוף הפעולה עם ר"ח המבקר.

העוררת טענה כי לגן נרשמו 35 ילדים אשר הוריהם ביקשו חינוך ייחודי זו לשוני ברוח הוולדורף. הם אמורים להיות ללא מסגרת חינוכית התואמת את תפיסת עולמם. כמו כן, הגם שהורי התלמידים אינם צד להליך, יש לתת משקל לעובדה שהם בחרו לרשום את ילדיהם לגן העוררת.

עיקר טענות המשיב

המשיב טען בפתח תגובתו כי נכון להגשת התגובה, למרות ארכות רבות שניתנו לעוררת, היא לא סיימה את ביקורת השכר שנערכה לה. לכן, במצב דברים זה, בו מתעורר חשש לאיתנותה הפיננסית של העוררת, לא ניתן לתת לה רישיון למוסד חינוך חדש נשוא הערר.

בכתב התגובה פרט המשיב את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית בכל הנוגע למתן רישיונות למוסד חינוך לפי חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח").

על מנת ליישם את הוראות חוק הפיקוח ולוודא איתנותו הפיננסית של מוסד חינוכי, מתבקשים מוסדות החינוך להגיש את נוהל התקצוב המהווה מסמך סף לבחינת בקשה לקבלת רישיון ומסמכים נוספים. מנהל רישוי, אכיפה ובקרה במשיב, עורך את הביקורת תוך הסתייעות ברואה חשבון. החלטה באילו מהבעלויות תיערך ביקורת ניתנת לפי אינדיקציות העולות במהלך בדיקת המסמכים שעל הבעלויות להגיש (מסמכי נוהל תקציב).

משהוחלט לערוך ביקורת על תשלומי השכר בבעלות קונקרטי, מועבר התיק לר"ח ששכר המשיב והוא מפנה לבעלות דרישה לקבלת מסמכים שונים. ר"ח ממפה את הצוות העיקרי בבית הספר, יוצר סימולציות שכר לעובדים ומזהה פערים ברכיבים מרכזיים בשכר ובזכויות. אם מזהים פערים בולטים, מכין ר"ח טיוטת דו"ח ביקורת המועברת לתגובת הבעלות המבוקרת.

צויין כי הליך הביקורת מוסדר בנוהל ובהתאם לאמור בו, לאורך הליך הביקורת ניתנת זכות טיעון ותגובה לגופים המבוקרים, אשר הם מחויבים להעביר דיווח מהימן ומלא, למסור נתונים מדויקים ונכונים, להגיש דין וחשבון כספי ולנהוג בתום לב ובשיתוף פעולה מלא עם המשיב ונציגיו.

הובהר כי הפיקוח על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מהווה פעולה משלימה לחובה המוטלת באופן בלעדי על הבעלות כמעסיקה ישירה של עובדי הוראה לשלם להם את מלוא שכרם, ולהקפיד על מתן הזכויות לפי חוקי המגן וכל דין.

בעניינה של העוררת ביום 28.3.2018 נשלח אליה מכתב בו צויין כך :

"הרינו להודיעכם כי על פי ממצאי בדיקה ראשונית הבוחנת את אופן תשלומי שכר עובדי ההוראה בבעלות, עולה, כי לכאורה, קיים פער בין

תשלומי השכר בהם היא מחויבת, ובין עלויות השכר בפועל ששולם ע"י הבעלות. ממצאים אלה עומדים בניגוד לתקנות וכללי משרד החינוך.

לאור האמור לעיל, תתבצע בדיקת תשלומי שכר בבעלות, אשר תחולק לשני שלבים עיקריים.

השלב הראשון יכלול בחינת קיום פערים ושיעורם באמצעות עריכת סימולציות ע"י הבעלות, טבלאות חישובי הפרשים ובדיקתם על ידי רו"ח מבקר. השלב השני הינו תיקון הליקויים במידה וימצאו פערים".

המועדים שהוקצבו לעוררת להעברת המסמכים הם :

שלב א' עד ליום 28.7.2018 ; שלב ב' עד ליום 28.9.2018. במכתב צויין כי אם לא יועברו המסמכים בהתאם לאמור, תועבר לאגף הרישוי במשיב הנחיה לצורך קבלת החלטה בנוגע לביטול או לאי חידוש או על אי מתן רשיון למוסדות שבבעלות העוררת.

בהמשך למכתב זה נשלחו לעוררת תזכורות רבות. ביום 10.10.2018 נשלח לעוררת מכתב נוסף המפרט מסמכים שלא התקבלו ובו צוין כי ביום 7.10.2018 התכנסה ועדה בראשות חשב משרד החינוך לדון בעניינה של הבעלות עקב אי שיתוף פעולה בהליך הביקורת וככל שלא תשלם העוררת את הגשת המסמכים כנדרש עד ליום 10.11.2018 יחסם לאלתר תקצובה ותועבר המלצה לאי חידוש או לביטול רשיונות.

המשיב טען כי על אף הממצאים החמורים לא השלימה העוררת את ביקורת השכר – לא הגישה למשיב אישור רו"ח בנוסח מלא המציין את המועד שממנו הבעלות החלה לשלם משכורות על פי כל דין ולא צירפה מסמכים.

הבקשה לרשיון גן חדש הוגשה על ידי העוררת ביום 7.3.2019 והבקשה נדחתה בהחלטה מיום 7.1.2020 לאחר שהעוררת לא השלימה את ביקורת השכר עד למועד זה.

המשיב התייחס לטענות העוררת בערר וטען כי בדין נדחתה הבקשה היות ועל אף שניתנה לעוררת אפשרות חריגה להשלים את כלל מסמכי הביקורת, היא לא עשתה כן עד למועד דחיית הבקשה.

המשיב הפנה לפסיקה רלוונטית שנוגעת לחובה לעמוד באיתנות פיננסית כתנאי מהותי של גוף אשר מבקש רשיון לקיים מוסד חינוכי ולחשיבות שנוצחה בכך.

המשיב דחה את טענת העוררת כי שיתפה פעולה באופן מלא עם המשרד בשל העובדה שביקורת השכר החלה בחודש מרץ 2018 והעוררת לא השלימה את הנדרש ממנה בהתאם לשלבים שפורטו במכתב שנשלח אליה בעניין. לטענת העוררת היא החליפה רו"ח מטעמה רק בחודש מרץ 2019 והטיפול מבחינתה, על פי טענתה, החל מנקודת ההתחלה. בנוסף, רשימת העובדים שנשלחה על ידי העוררת באמצעות הרו"ח החדש שמינתה הייתה שונה מזו שהוגשה בתחילה. עובדה זו מלמדת כי לפחות בשנה הראשונה לביקורת השכר לא שיתפה העוררת פעולה עם המשיב ולא עמדה בנהלי המשיב.

בנוסף לאמור, לעוררת נשלחו מספר התראות לפני קבלת החלטה והעוררת לא השכילה להשלים את הליך הביקורת מסיבותיה, ואין לעוררת אלא להלין על עצמה.

המשיב טען כי יש לדחות את ניסיונה של העוררת להאשים את רו"ח מטעם המשיב בהתארכות הטיפול בביקורת, שכן העוררת היא זו שלא סיפקה את המסמכים כנדרש.

כן יש לדחות את טענת העוררת לפיה נשללה ממנה זכות טיעון ולעניין זה הפנה המשיב למכתבים ולהתראות שנשלחו אליה.

בכל הנוגע לטענה כי לא קיימת חלופה חינוכית לילדים, נטען כי מדובר בגן ילדים אחד ולאור העובדה כי מדובר בגן ממלכתי בעיר תל אביב, קשה לקבל את הטענה.

המשיב טען כי ההחלטה שהתקבלה סבירה, מאזנת כראוי בין השיקולים השונים ואין מקום להתערב בה.

דיון והכרעה

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

נציין בפתח הדיון וההכרעה, כי הדיון בערר זה התקיים בהרכב חסר בהסכמת הצדדים ובשים לב להסדר ניגוד עניינים של חברת הועדה עו"ד אפרת קפלן (ר' עמ' 2 לפרוטוקול הדיון).

המבקש להקים ולנהל בית ספר, חייב על פי חוק לקבל רשיון ממושרד 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 הפרטים הנדרשים על פי החוק, התקנות והנהלים. 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 הבטיחות הנדרשים ולהראות בסיס כספי לקיומו של בית הספר (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".

על המבקש רשיון להפעלת גן ילדים או בית ספר לעמוד במבחנים שנקבעו בסעיף 9 לחוק הפיקוח והנוגעים להבטחת הרמה הנאותה באותו מוסד בהתאם לתקן ולנהוג בסוג המוסד החינוכי שהבקשה מתייחסת אליו ובעניינים המנויים באותו סעיף. בכלל אלה: תכנית הלימודים; מערך השיעורים ומשך הלימודים; הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך; מבני המוסד החינוכי ותנאי הבטיחות בו. יש להדגיש, כי חובת הפיקוח המוטלת על משרד החינוך היא חובה בעלת חשיבות עליונה. בדרך זו הוא מבטיח הן את שלומם הפיזי של התלמידים המבקשים ללמוד במוסד החינוכי המבקש רישיון, הן את שלומם הנפשי 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. חובת הפיקוח מוטלת על משרד החינוך ונקבע בפסיקה כי יש להקפיד הקפדה יתרה על קיומם של תנאים אלה.

לפי כללי הפיקוח על בתי הספר (מבחנים למתן רישיונות) תשל"א-1971 על מוסד חינוך לעמוד במספר מבחנים בהיבט הכספי. התכלית של הבחינה הכספית היא להבטיח הוראה נאותה וכן אי פגיעה בתלמידים בעת קושי כלכלי בו ימצא מוסד חינוך, במהלך שנת לימודים. עמידה על דרישת האיתנות הפיננסית רלוונטית לרמת החינוך הנאותה ולתנאים הנדרשים להבטחתה (ר' עמ"נ (מחוזי י-ם) 56970-11-15 **אלקנאן לחינוך בע"מ נ' מנכ"לית משרד החינוך** (נבו 4.1.2016)).

בכל הנוגע לחשיבות שיש למבחנים הנוגעים לאיתנות הפיננסית כחלק מהליך קבלת רישיון 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."

בענייננו, ההחלטה שבפנינו מתייחסת לבקשה לקבל רשיון לפתיחת גן ילדים חדש וזאת לאחר שהעוררת לא הוכיחה עמידה בתנאים הנדרשים במהלך ביקורת שכר שנערכה לה במוסדות שהיא מפעילה.

נוהל ביקורת שכר במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים – משרד החינוך (להלן: "הנוהל" או "נוהל הביקורת") מסדיר את הליך עריכת ביקורת שכר ותיקון ליקויים לבעלויות על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים ברישיון שניתן ע"י משרד החינוך.

הנוהל מבהיר כי המשיב מפקח בהתאם לסמכותו על פי דין ובכלל זה ע"פ חוק חינוך ממלכתי, התש"ט-1949, חוק הפיקוח והתקנות על מוסדות שאינם רשמיים בהיבטים שונים. בתוך כך וכפועל יוצא מן האמור, מפקח ומבצע מעקב אחר כספים המועברים ע"י משרד החינוך לטובת תקצוב שעות ושכר הלימוד במוסדות מוכרים ובדיקה כי כספים אלה אמנם מופנים ליעדם ע"י המוסד המתוקצב.

יוער, שגם מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 והתכליות המונחות בבסיסו, עורך משרד החינוך פיקוח ובקרה על השימוש הנאות ותואם הייעוד המבוצע באותם כספים.

בצד הפיקוח של הרשות ובצד תקצובם של המוסדות, קיימת חובה מוגברת על המוסדות עצמם 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. חובה זו של המוסדות מהווה למעשה את התשתית לזכות לקבלת תמיכת המדינה.

תקנה 3(א)(6) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן: "תקנות מוסדות מוכרים") מטילה חובה על מוסדות מוכרים ובעליהם לשלם את משכורות עובדי ההוראה והעובדים המועסקים במוסד "לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים שאינם כלולים בתכנית החדשה, ובמוסדות חינוך על-יסודי – לפי ההסכמים הקיבוציים החלים על מוסדות חינוך על-יסודי, המצויים בבעלות של רשות חינוך מקומית". חובה זו מהווה תנאי להכרזה על מוסד חינוך כמוסד מוכר, ביחד עם תנאים נוספים.

חובת קיום התנאי בדבר תשלום משכורות כמקובל במוסדות החינוך הרשמיים כתנאי מכללא בהסכם העבודה בין העובד במוסד החינוך למעסיקו אף עוגנה בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה ובפסיקת בג"צ.

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 רישיון.

מוסד שאין בידו לשלם את שכר עובדיו כנדרש, מעורר את החשש כי בסופו של יום לא קיים בסיס כספי מספק להמשך קיומו, והדבר עלול להביא בסופו של יום גם לפגיעה בתכנית הלימודים שמספק המוסד לתלמידיו ובהמשך לסגירת המוסד, תוך פגיעה בלומדים בו ובמועסקים על ידו.

בנוהל מובהר בסעיף 11 כך:

"הפיקוח על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מהווה פעולה משלימה לחובה המוטלת באופן בלעדי על הבעלות על מוסד חינוך, כמעסיקה ישירה של עובדי ההוראה העובדים באותו מוסד חינוכי, לשלם את מלוא שכרם של עובדיה, תוך הקפדה יתרה

על חוקי המגן המסדירים את תנאי העסקתם של העובדים במדינת ישראל, לרבות כל דין ובכלל זה - הסכמים קיבוציים כלליים לגביהם ניתן צו הרחבה לכלל העובדים במשק וכן ההוראות העוסקות בתנאי שכר המפורטות בהסכמי העבודה הקיבוציים, בהסדרי העבודה הקיבוציים ובכלל הוראות נוהל רלבנטיים אשר חלים על העובדים"

הנוהל מפרט את הליך הבדיקה ואת שלביו, לפיו שלב א', הליך הבדיקה, נמשך כ-4 חודשים ושלב ב', הליך תיקון הליקויים, נמשך כחודשיים.

לפי סעיף 31 לנוהל, קובע הליך של **חסימה עקב אי עמידה בדרישות הביקורת:**

"31. לבעלות אשר אינה עומדת בדרישות הביקורת, על שלביה השונים (כדוג' אי המצאת מסמכים נדרשים במלואם, אי ביצוע השבה, אי עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו) תועבר התראה בדבר כניסתה להליך חסימה, הכוללת את המידע הבא: א. לבעלות יימסר כי אינה עומדת בדרישות הביקורת, כולל פירוט בדבר מהות אי העמידה בדרישות הביקורת. ב. לבעלות יימסר כי ככל שבתוך 14 ימים לא יתקבל אישור המבקר בדבר עמידה בדרישות הביקורת, תקצובה השוטף ייחסם, וכן תועבר המלצה לבטל/שלא לחדש את הרישיונות וההכרה למוסדות החינוך של הבעלות, ללא מתן הודעה נוספת. ג. יובהר כי לוחות הזמנים של הביקורת ממשיכים כסדרם, גם בעת שבעלות נחסמה לתקצוב שוטף, ואין בתקופה זו כדי להוות ארכה, וככל שהבעלות לא תעמוד בלוחות הזמנים הקבועים של הביקורת, היא חשופה להמשך חסימת תקצוב וביטול/אי חידוש רישיונותיה. ד. לבעלות יימסר כי ככל שברצונה להשיג על החלטות בעניינה היא יכולה לעשות כן רק אם יש בידיה להציג נסיבות חריגות ומיוחדות המצדיקות דיון בפניה. על הפניה להיות מוגשת בכתב וזאת לא יאוחר מ-21 ימים מקבלת ההתראה בדבר כניסה להליך חסימה".

בענייננו, העוררת אינה חולקת על העובדה שבפועל לא עמדה במועדים הקבועים בנוהל ובפועל, על אף שהביקורת החלה בחודש מרץ 2018, ההליך הסתיים רק בחודש מאי 2020 והתקציבים שוחררו לאחר מכן (ר' טענת העוררת בעמ' 3 לפרוטוקול).

העוררת טענה כי היא קיבלה רשיון לגן חדש בתשפ"א ושוחררו לה כאמור תקציבים שהוקפאו בעקבות ביקורת השכר (עמ' 3 לפרוטוקול הדיון) ולכן לשיטתה הערר מיותר ונכון היה להנפיק לה רשיון באופן רטרואקטיבי (עמ' 7 לפרוטוקול הדיון).

טענתה העיקרית של העוררת בערר הועלתה נגד הקביעה של המנכ"ל כי העוררת לא שיתפה פעולה עם הליך הביקורת.

העוררת לא הכחישה את הממצאים שהתגלו בביקורת אך לטענתה, פער של כ-30,000 ₪ ברכיב של קרן השתלמות, נחשב פחות חמור מבחינת המשיב (ר' בעמ' 3 לפרוטוקול):

"... כשהפערים בקרן השתלמות נחשבים הכי פחות חמורים מבחינת משרד החינוך, בגלל שקרן השתלמות דורשת את הסכמת העובדים וזה לא דברים שקשורים להגנת השכר וכו', אלא פחות חמור מאשר פנסיה"

העוררת טענה כי רו"ח מטעמה, רו"ח נידאל עשה מאמצים לעזור לעמותה אך הוא הסתבך ולא ידע להעביר את החומרים ולכן העבירו את הטיפול לרו"ח אחר, רו"ח פישמן, וזאת בחודש מרץ 2019. אולם, גם במשרד רו"ח פישמן היו חילופי גברי, ואנשים יצאו לחופשת לידה והיה קשה להם להשלים את הביקורת (ר' בעמ' 4 ו-5 לפרוטוקול הדיון).

העוררת אף הפנתה אצבע מאשימה כלפי רו"ח מטעם המשיב בטענה כי גם שם היו חילופים וכל העובדות האלה גרמו לכך שהביקורת התארכה (ר' בעמ' 4 לפרוטוקול הדיון).

לא נוכל לקבל את טענות העוררת ואין לנו אלא לדחותן. האחריות המלאה לעמוד בדרישות הנוהל ולהוכיח כי העוררת מקיימת את הדרישות הכספיות כלפי עובדיה, מוטלת עליה בלבד. חילופי רו"ח מטעם העוררת או חוסר מסוגלותו של רו"ח מטעם העוררת לבצע את הנדרש ממנו, עומד לפתחה של העוררת בלבד ואין לה אלא להלין על עצמה.

הוועדה גם אינה מקבלת את טענת העוררת לפיה גם חילופים במשרד רו"ח מטעם המשיב גרמו להתארכות הביקורת. הטענה הועלתה באופן סתמי, ללא כל הסבר מתי בוצעו חילופים, מה עיכב כתוצאה מחילופים ככל שבוצעו וכו'. מדובר בטענה שלא היה כל מקום להעלותה בנסיבות העניין.

נוסיף כי אין להקל ראש בפערים שהתגלו בביקורת כפי שטענה העוררת. כפי שהבהיר מר אולג סייביץ' מנהל אגף ביקורת המשיב, אומנם מדובר בפער שמתייחס לסכום של 28,834 ₪ אך **מדובר בפער של 100% מקרן השתלמות** (עמ' 17 לפרוטוקול הדיון).

מר סייביץ' הבהיר בדיון בפנינו כי **קרן השתלמות לא שולמה בכלל לעובדים ומבחינת המשרד מדובר בפער מהותי מאוד** (עמ' 18 לפרוטוקול הדיון).

מעבר לכך, הנוהל מבהיר בצורה חד משמעית וברורה כי אי עמידה בהוראותיו יוביל לחסימת קיזוז ותקצוב בעלות ותועבר המלצה לשקול צעדים נוספים לרבות אי חידוש ו/או ביטול רשיונות והכרה במוסדות של הבעלות.

בענייננו, אין מחלוקת כי העוררת לא קיימה את הנדרש ממנה ולא עמדה במועדים שנקצבו לה וקבועים בנוהל. בכל התקופה עד לסיום הליך הביקורת בשנת 2020, העוררת לא מילאה אחר הדרישות הכספיות והיא אף הודתה בכך בדיון בפנינו. משכך, בדין סורבה בקשתה לקבל רשיון לגן ילדים חדש, בתקופה בה לא שיתפה פעולה ולא עמדה בכללי הביקורת כמתחייב ואין כל בסיס לחרוג מהוראות הנוהל בנסיבות עניינה של העוררת. בניגוד לטענת העוררת בערר, העברת רכיב קרן השתלמות לעובדות העמותה בחודש אפריל 2019 בוצעה לאחר שחלף המועד שנקבע לשלב א' (תאריך 28.7.2018) ואף לאחר שחלף המועד שנקבע לשלב ב' (תאריך 28.9.2018) בחודשים רבים.

אנו דוחים גם את טענת העוררת לפיה לא הוענקה לה זכות טיעון לפני שנדחתה בקשתה לקבל רשיון לגן ילדים חדש.

הועברו לעוררת פניות למכביר מטעם המשיב. במכתב מיום 28.3.2018 צויין מפורשות כי אם לא יועברו המסמכים עד למועדים הנקובים במכתב, תועבר הנחיה לקבלת החלטה בנוגע לביטול או לאי חידוש או על אי מתן רשיון למוסדות שבבעלות העוררת. העוררת ידעה היטב, והייתה אמורה לדעת כי בקשתה לרשיון חדש תידחה בנסיבות העניין, מחמת אי עמידה בהליך הביקורת שנערך לה. מכתב נוסף נשלח לעוררת ביום 28.6.2018 שגם בו צוין כי "על פי הנחית מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך, במידה ולא יועברו כל המסמכים הנדרשים תוך 30 ימים ממועד מכתבנו זה, ידווח על כך למשרד החינוך אשר יפעל להקפאת תיקצוב המוסד לאלתר, וכן תנקוט בצעדים נוספים בענין רשיון הבעלות".

הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לכך שמדובר בעוררת שמחזיקה ברשיונות למוסדות חינוך נוספים לפי טענותיה.

בכל הנוגע לטענת העוררת לפיה עומדת זכות להורים לחנך את ילדיהם במוסד העוררת ולהעדר חלופה לילדים בגן, נציין כי זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם לפי שיקול דעתם היא זכות שיש לאזן מול אינטרסים חשובים נוספים שיש לשקול בהתאם לדין ולנהלים, ראו: עמ"נ (מחוזי י-ם) 24107-07-14 מפעלי אנקורי (1971) בע"מ נ' מנכ"ל משרד החינוך, (נבו 18.9.2014).

חובתו של המשיב לדאוג לרמה נאותה למוסד חינוכי באה לידי ביטוי גם בהיבטים הקשורים להתנהלות הכספית של המוסד. לכן, שעה שנמצאו ליקויים בביקורת שכר שנערכה לעוררת אשר טרם הוכח כי הוסדרו, לא ניתן לקבוע כי לא בוצע האיזון המתבקש והראוי בנסיבות העניין.

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 החלטת המשיב לדחות את הבקשה שהגישה העוררת לרישיון לגן חדש נשוא הערר שבפנינו היא סבירה, לא נפל בה פגם ולכן החלטנו לדחות את הערר. סוף דבר, הערר נדחה. אין צו להוצאות.

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

ניתן ביום י"ח בטבת תשפ"ג, 11 בינואר 2023.

שמחה כחלון

שמחה כחלון
חברת ועדה

מיטל קורקוס

מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה