

העוררת

רוואד אלעד בע"מ (חל"צ) 514590108

ע"י ב"כ עוה"ד מוחמד סיד-אחמד

מרח' הרב קוק 8, ירושלים

טל: 02-6247629 פקס: 02-6259069

- 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 שתי החלטות שניתנו על ידי מנכ"ל המשיב (להלן: "המנכ"ל"), ביום 15.8.2021 בהן דחה בקשות העוררת לקבלת רשיונות לשני בתי ספר חדשים לשנה"ל תשפ"ב, בקשה לרישיון לבית ספר יסודי חדש – רוואד אלג'ד סמל מוסד 646273 ובקשה לרישיון לבית ספר תיכון חדש – רוואד אלג'ד סמל מוסד 646281.

החלטות המשיב

בהחלטה הראשונה שניתנה על ידי מנכ"ל המשיב ביום 15.8.2021 בנוגע לבקשה לרישיון לבית ספר יסודי חדש בירושלים, בסמל 646273, נדחתה הבקשה מהטעמים הבאים:

- (א) 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.
- (ב) מספר התלמידים בכל כיתה נמוך (א-20, ב-17, ב-15, אין כיתה ג', ד-19, ד-19, ה' 21, ו-20, ז' 21) ואינו עומד בדרישות נהלי הרישוי לפתיחת בית ספר חדש.
- (ג) 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 השנייה שניתנה על ידי מנכ"ל המשיב ביום 15.8.2021 בנוגע לבקשה לרישיון לבית ספר תיכון חדש בירושלים, בסמל 646281, נדחתה הבקשה מהטעמים הבאים:

- (א) 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.

(ב) מספר התלמידים נמוך (ט-17, יי-22, י"א-17, י"ב-18) ואינו עומד בדרישות נהלי הרישוי לפתיחת בית ספר חדש.

עיקר טענות העוררת

במסגרת הערר טענה העוררת כי היא חברה לתועלת הציבור ללא מטרות רווח וכי היא מפעילה בית ספר בירושלים ברשיון משנת 2011 ובעלת אישור ניהול תקין. טענות העוררת נגד שתי החלטות שניתנו על ידי המנכ"ל הן, בין היתר, כמפורט להלן.

בנוגע לשני הנימוקים שבבסיס החלטת הדחייה לרשיון בית ספר יסודי (מספר התלמידים בכיתות וגודל הכיתות), נטען כי הנימוקים שגויים. נטען כי קיימות כיתות ג' ו-ח', אין שתי כיתות ד' כפי שנרשם בהחלטה, כך שקיימת כיתה לכל שיכבה.

העוררת טענה כי ביום 13.7.2021 שלחה מכתב בתגובה לסטטוס תקינות מסמכי הבקשה ובו הבהירה כי נכון למועד שליחת המכתב מספר התלמידים בכיתות כדלקמן: א'-25, ב'-20, ג'-21, ד'-23, ה'-20, ו'-23, ז'-23, ח'-25. העוררת טענה כי בכתב האמור התייחסה גם למחסור בבתי ספר באזור שועפאט שנוצר הואיל ובאותו מבנה פעלו שני בתי ספר יסודי ותיכון שנסגרו במהלך השנה שעברה בנסיבות טראומטיות ובכך ביקשה להדגיש את החיוניות הרבה בהקמת בתי ספר חדשים באזור זה.

בנוגע לגודל הכיתות, נטען כי באותו מבנה ובאותן קומות פעל בית ספר יסודי ברשיון ולא הועלתה מצד המשיב טענה כי המבנה לא ראוי לשמש כבית ספר יסודי. העוררת טענה כי יתכן שנפלה אצל המשיב טעות היות ונרשם בתשריט שהוגש עם הבקשה בקומה א' "כיתת מחשב" לגבי שתי כיתות, אך הכוונה לכיתות לכל דבר או ייתכן שנציג המשיב לא שם לב לקומת הקרקע ששייכת לבית הספר, שם יש שתי כיתות. לפיכך עולה כי קיימות לפחות 8 כיתות גדולות כנדרש לכיתות א'-ח'.

בנוסף, טענה העוררת כי במכתבה מיום 13.7.2021 צויין כי קיימת קומה נוספת שלא צויינה בתשריט שמהווה עתודה נוספת לצמיחת בית הספר. בתשריט קומת הקרקע נכלל רק כמחצית שטח הקומה ובמחצית השניה של הקומה קיים שטח שמספיק ל-4 כיתות נוספות. לעוררת עומדת אופציה בכתב לשכירת חצי קומה זו בעתיד, למקרה בו תזדקק לשכור שטח נוסף כתוצאה מצמיחת בית הספר.

בכל הנוגע למספר התלמידים בכל כיתה בבית הספר התיכון נטען כי הנימוק שגוי ובמכתב העוררת מיום 13.7.2021 הופיעו רשימות תלמידים עדכניות, לפיהן מספר התלמידים בכל כיתה הוא: ט'-24, יי-22, יא'-21, יב'-21. לפיכך, מדובר בכיתות תקניות מלאות לפי נהלי הרישוי. העוררת חזרה על הטענה לפיה קיים מחסור בבתי ספר באזור שועפאט שנוצר הואיל ובאותו מבנה היו שני בתי ספר יסודי ותיכון שנסגרו במהלך השנה שעברה כאמור.

בכל הנוגע לנימוק שנוגע לאיתנות הפיננסית של הבעלות, נימוק שנכלל בשתי ההחלטות של המנכ"ל, נטען כי במכתב המשיב מיום 5.7.2021 שנשלח לעוררת, פורטו ממצאי הבדיקה הפיננסית ונקבע כי על העוררת להעביר את התייחסותה בדבר פעולות שעליה לנקוט ולהעביר את הדו"חות הכספיים המבוקרים לשנת 2020, כולל דו"ח מילולי בתוך 14 יום. ביום 18.7.2021 שלחה העוררת התייחסות בצירוף כ-70 עמודים של אסמכתאות. העוררת טענה כי

מצבה הפיננסי השתפר לאין שיעור וכי אין לה חובות לעובדים. בנוסף ביקשה ארכה עד ליום 30.7.2021 להגיש את הדו"ח הכספי לשנת 2020 וכן את הדו"ח המילולי.

למרות טענות העוררת ובקשת הארכה שהגישה, הוצא ביום 19.7.2021 על ידי המשיבה דו"ח איתנות פיננסית מעודכן שהוא זהה בנימוקיו לדו"ח הקודם וניתנה החלטה שאינה מסתמכת על נתונים עדכניים.

ביום 28.7.2021 הגישה העוררת התייחסות נוספת מטעמה אליה צירפה דו"חות כספיים לשנת 2020. לפי הנתונים שפורטו בהתייחסות העוררת, הניקוד לו זכאית לשנת 2020 הינו 52 מתוך 100, שנחשב לטענתה רמה סבירה לפי נהלי המשיב ומאפשר פתיחת מוסדות לימוד חדשים.

העוררת טענה כי הניקוד הצפוי לשנת 2021 יהיה אף גבוה יותר. העוררת טענה כי בשנת 2018 הניקוד שקיבלה היה 73 ואין זה בלתי סביר לחזור לניקוד זה השנה ולטענתה, הדבר מוכיח כי הירידה בניקוד בשנת 2019 הייתה חד פעמית ותוקנה בשנת 2020.

לטענת העוררת, אם המשיב היה ממתין לקבל את הנתונים לשנת 2020 והיה מבצע חישוב מעודכן, היה רואה שהבעלות נערכה מבעוד מועד לפתיחת בתי הספר ופעלה לשיפור מצבה הפיננסי. העוררת טענה כי תפעל להוציא גם את הדו"ח לשנת 2021 שיצביע על פעולות פיננסיות לסגירת הגירעונות.

עיקר טענות המשיב

המשיב טען בכתב התשובה לערר כי דינו של הערר להידחות כבר מהטעם שבבדיקת האיתנות הפיננסית של העוררת הניקוד שקיבלה לשנת 2019 הוא 6 מתוך 100, לעומת 73 מתוך 100 בשנת 2018. המשיב ציין כי לפני משורת הדין בחן את הדו"חות שהגישה העוררת לשנת 2020 ומצא כי הניקוד לשנה זו הוא 34 מתוך 100, ניקוד נמוך מהניקוד הנטען על ידי העוררת.

המשיב פרט בתגובה את סמכויותיו בכל הנוגע למתן רשיון להפעלת מוסד לימודים בכלל ואלו הנוגעות להבטחת רמה נאותה בעניין הבסיס הכספי לקיום מוסד החינוך בפרט. 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 בניגוד לדרישות שהועברו לעוררת להגיש את המסמכים הנדרשים לכל המאוחר עד ליום 28.2.2021, תחילה שלחה העוררת רק את חלקם של המסמכים שהתבקשו אולם בסופו של דבר שלחה את המסמכים הנדרשים. ביום 5.7.2021 נסתיימו הבדיקות ונמצא כי רמת האיתנות הפיננסית בכי רע, כדלקמן מתוך תגובת המשיב:

1. לבעלות גרעון בהון החוזר בסך של כ-702 אלפי ₪ שמהווה כ-164% ממאזנה ו-28% ממחזור הפעילות שלה.

2. לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו שהסתכם בסך של כ-932 אלפי ₪ שמהווה כ-218% ממאזנה וכ-37% ממחזור הפעילות שלה.
3. לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות שהסתכם בסך של כ-1,165 אלפי ₪ שמהווה כ-272% ממאזנה וכ-46% ממחזור הפעילות שלה.
4. בהתאם לנוהל של משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, מצאנו כי ציון הבעלות בשנת 2019 הינו 6 מתוך 100.
5. בסקירתנו נמצא כי הבעלות צוברת חוב לעובדיה בגין שכר מעבר לסביר בסכום השווה ל 3.2 ו-2.0 חודשי עבודה בשנים 2018 ו-2019 בהתאמה.

המשיב ציין כי נשלחה התראה לעוררת לפיה עליה לנקוט פעולות מיידיות על מנת לשפר את מצבה וכן להעביר דוחות מבוקרים לשנת 2020 עד ליום 19.7.2020. ביום 19.7.2021 ולאור הקרבה לתחילת שנת הלימודים נשלחה לעוררת הבהרה כי בשל מצבה הפיננסי לא ינתנו לה רישיונות חדשים ויתן רישיון למוסד הקיים.

העוררת הגישה דוחות מבוקרים לשנת 2020 רק ביום 21.7.2020. ביום 1.8.2021 הועברה התייחסותו של רו"ח מטעם המשיב בה נכתב כך:

1. בשנת 2020 לבעלות גירעון בהון חוזר בסך של כ-484 אלפי ₪ המהווה כ-18% מהמחזור.
2. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות שהסתכם בסך של כ-946 אלפי ₪ שמהווה כ-35% ממחזור הפעילות שלה.
3. בשנת 2020 לבעלות גירעון ביתרת נכסים נטו בסך של כ-723 אלפי ₪ המהווה כ-26%.
4. בהתאם לנוהל של המשיב בנושא האיתנות הפיננסית הניקוד לשנים 2019 ו-2020 הוא 6 ו-34 בהתאמה מתוך 100.

בדו"ח נקבע כי לא חל שינוי במסקנות הנוגעות לאיתנות הפיננסית וביום 15.8.2021 נדחו הבקשות לרישיון למוסדות החדשים בהחלטת המנכ"ל כמפורט בפתח החלטה זו. כאמור, גם הנתונים של העוררת לשנת 2020 אינם מספקים בהיבט האיתנות הפיננסית, כאשר הניקוד לפי נתונים אלה הוא 34 נקודות בלבד.

בכל הנוגע למספר התלמידים המינימלי לפתיחת בית ספר חדש הובהר כי נוהל הרישוי לשנה"ל תשפ"ב קובע מכסה של 2 כיתות לפחות עם 22 תלמידים בכל כיתה וביסודי שתי כיתות בדרגת כיתה א' או כיתה אחת בדרגה א' וכיתה אחת בדרגת ב'. בכך לא עומדת העוררת.

בכל הנוגע לגודל הכיתות הובהר כי הבקשה לרישיון לבית הספר היסודי בסמל 646273 נדחתה גם לנוכח העובדה שלפי תשריט המוסד ישנן כיתות שגודלן אינו עומד בדרישה של שטח 1.25 מ"ר לפחות לתלמיד. לו הייתה העוררת עומדת בדרישה כי כיתה תמנה 22 תלמידים, הרי שכל אחת מהכיתות הייתה צריכה להיות בשטח של 27.5 מ"ר לפחות אך שתי כיתות במבנה אינן בגודל מינימלי זה. בנוסף, לו יעלה מספר התלמידים בכיתה מעל 22 תלמידים,

כפי שטוענת העוררת בערר כי חלק מהכיתות מונות 25 תלמידים, אזי אין ולו כיתה אחת שעומדת בדרישה לשטח של 31.25 מ"ר (לפי 1.25 מ"ר לפחות לתלמיד).

השלמות טיעון מטעם העוררת

יומיים לפני הדיון שהתקיים בפנינו ביום 16.12.2021, הגישה העוררת בקשה להשלמת טיעון ולהוספת אישור רו"ח נוסף ומכתב מוועד ההורים האזורי. בבקשה זו התייחסה העוררת לדירוג שקבע המשיב בהתייחס לנתונים הפיננסיים לשנת 2020 (34 נקודות), בעוד שלטענתה בערר הדירוג בהתאם לאותם נתונים הוא 52 נקודות. העוררת טענה כי התברר לה שרו"ח מטעם המשיב רשם סכום של 946,285 ₪ בצורה שגויה בסימולציה והגיע לתוצאה שגויה. העוררת צירפה לבקשה מכתב שנשלח למנהל המחוז במשרד החינוך בשם איחוד ועד ההורים והורי התלמידים באזור בתי הספר הרלוונטיים בו עמד על חשיבות קיום בתי הספר במקום בית הספר שנסגר ועל נחיצות קיומו במיקומו הנוכחי.

בתום הדיון שנערך בפנינו במהלכו שמענו את טענות הצדדים, באי כוחם ונציגי העוררת ונציגי המשיב בכלל הסוגיות הנדרשות לערר, ניתנה לעוררת אפשרות להגיש תגובה של רו"ח מטעמה בכל הנוגע לשיקול שניתן לעוררת בהתאם לנתונים הכספיים לשנת 2020.

תגובה מטעם העוררת לעניין זה הוגשה ביום 2.1.2022 (לאחר שניתנה לה ארכה לבקשתה). בתגובתה טענה העוררת כי מבדיקה חוזרת נמצא כי אכן החישוב של המשיב לגבי האיתנות הפיננסית נכון ונפלה אצל רו"ח העוררת טעות. עם זאת נטען כי יש לעיין בדו"ח רו"ח של המשיב בחלק המילולי ולראות שגם לשיטת המשיב יש שיפור באיתנות הפיננסית.

ביום 22.2.2022 הגישה העוררת הודעה נוספת במסגרתה טענה כי ניתן להגדיל את מספר הכיתות הגדולות בבניין הקיים אף לפני שכירת חצי הקומה בקומת הקרקע וכי העוררת ביצעה בפועל שינויים בקומה א' ברוח הדברים שעלו במהלך הדיון בפני הוועדה. מספר הכיתות בקומת א' עלה מ-4 ל-5. נטען כי ניתן לבצע זאת גם בקומה ב' במבנה אולם בשלב זה של קיום בית הספר אין לכך צורך.

ביום 27.6.2022 הגישה העוררת הודעה ובקשה נוספת להשלמת טיעון מטעם העוררת. נטען כי נכון למועד הגשת הבקשה השתנו הנסיבות ומצבה הפיננסי הולך ומשתפר. לטענתה איתנותה הפיננסית מאפשרת קבלת ניקוד של 75.27 לשנת 2021.

דיון והכרעה

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, 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 רשיון, 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.

איתנות פיננסית

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, שמעוגנת בסעיף 9(א)(6) לחוק הפיקוח, כחלק מהליך הרישיון, נפנה להחלטת ועדת הערר בתיק ערר 124/16 **אגודת הנשים הנוצריות בירושלים נ' משרד החינוך**; (להלן – **"עניין אגודת הנשים"**):

"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."

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 יידרש. ניתן אף לומר, כי ככל שהמשרד יפעל בהתאם לנוהל זה, הנטייה תהיה להכיר, לפחות כנקודת מוצא, בתוצאת 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 שישי 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, העוררת אישרה בתגובתה שהוגשה ביום 2.1.2022 כי החישוב של המשיב לגבי האיתנות הפיננסית נכון ונפלה טעות אצל רו"ח העוררת מטעמה. ר' בהודעת העוררת מיום 2.1.2022 :

"מבדיקה חוזרת התברר כי אכן החישוב של המשיב לגבי האיתנות הפיננסית נכון ונפלה אצל רו"ח העוררת טעות. ..."

תגובה זו הוגשה בהתאם להחלטת הוועדה (עמ' 38 בפרוטוקול הדיון) שניתנה לאחר שבדיון בפנינו הובהר כי הצגת הנתונים על ידי רו"ח מטעם העוררת מוטעית. ר' בטיעונה של הגב' יסכה איזנשטיין, מרכזת ביקורת פיננסים באגף הרישוי במשיב, בעמ' 9 לפרוטוקול הדיון :

"...לפי הנוהל של קביעת איתנות פיננסית של המשרד, אנחנו משתמשים בסעיף של יתרת נכסים נטו, בעיקרון זה סעיף שמורכב משתי שורות, נכסים נטו שמשמשים לפעילות ונכסים שאינם משמשים לפעילות. שני הסעיפים יחד יוצרים את הטבלה שאנחנו עשינו שלא קיימת לגביהם הגבלה. זה אותו מספר...".

...

אבל אם זה גירעון, בכל מקרה, גם אם תשים את זה תחת שם אחר, בסיכום זה יצא הרי יותר גירעון, גם אם תקרא לזה בשם אחר."

ובעמ' 11 לפרוטוקול הדיון :

אם אנחנו נוציא את המספר הזה, המאזן לא יתאזן. אני לא, לא הצלחתי להבין את הטענה של הרואה חשבון וגם לנו משרד החינוך יש מבקרים שעושים את זה."

העוררת טענה כי מעיון בחלק המילולי שמופיע בדו"ח רו"ח מטעם המשיב ניתן ללמוד שגם לשיטת המשיב יש שיפור באיתנות הפיננסית, אין בכך כדי לרפא את העובדה שהעוררת לא עמדה בדרישת האיתנות הפיננסית למועד הגשת הבקשה וזאת גם לאחר שנבחנו הדוחות הכספיים לשנת 2020.

מעיון בדו"ח לבדיקת איתנות הפיננסית מטעם המשיב מיום 1.8.2021 שנערכה על ידי רו"ח אהוד שושן עולים הממצאים הבאים :

סכום ההון החוזר (גירעון) לשנת 2019 702,152 ₪ ולשנת 2020 גירעון של 484,208 ₪.

סך הנכסים נטו שלילי : לשנת 2019 הוא 932,046- ₪ ולשנת 2020 722,916- ₪.

יתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות שלילית אף היא ועומדת על סך של 1,164,229 ₪ לשנת 2019 ועל סך של 946,285 ₪ לשנת 2020.

היחס השוטף לשנת 2019 הוא 0.22 ולשנת 2020 הוא 0.44.

יחס ההון החוזר (גירעון) למאזן הוא -164.07% לשנת 2019 ו-79.33% לשנת 2020.

יחס הון חוזר (גירעון) למחזור -27.84% לשנת 2019 ו-17.67% לשנת 2020.

יחס נכסים נטו לשימוש לפעילות ממחזור -46.17% לשנת 2019 ו-34.54% לשנת 2020.

הניקוד לשנת 2019 הוא 6 נקודות בלבד מתוך 100, ניקוד שמוגדר בנוהל כרמת איתנות נמוכה ביותר (בטווח ציונים 0-30). הניקוד לשנת 2020 הוא 34 נקודות מתוך 100, ניקוד שמוגדר בנוהל כרמת איתנות נמוכה (בטווח ציונים 31-50).

אומנם חל שיפור מה בנתונים אולם עדיין מדובר בנתונים שמעמידים את העוררת במרחק של 17 נקודות מניקוד של 51 שמוגדר כרף התחתון של רמה 2 שהיא רמה סבירה. הנתונים הקיימים לפי הדוחות שנבחנו, כולל לשנת 2020 אינם מצדיקים קבלת החלטות שונות מאלה שניתנו על ידי המנכ"ל.

אנו דוחים את בקשת העוררת מיום 27.6.2022 במסגרתה הציגה נתונים ביחס לשנת 2021 וזאת מבלי להתייחס לתוכנו של החישוב שהוצג. טיעון זה אינו רלוונטי לעררים שבפנינו.

גודל הכיתות

בכל הנוגע לגודל הכיתות הובהר כי הבקשה לרשיון לבית הספר היסודי בסמל 646273 נדחתה גם לנוכח העובדה שלפי תשריט המוסד ישנן כיתות שגודלן אינו ממלא אחר הדרישה של שטח 1.25 מ"ר לפחות לתלמיד.

לטענת העוררת בכתב הערר, באותו מבנה פעל בית ספר ברשיון ומשכך יש לדחות את הטענה בעניין. עובדה זו כשלעצמה אינה יכולה לבסס את טיעוני העוררת בנסיבות העניין. הרשיון שניתן לבית הספר הקודם, עד כמה שהדברים רלוונטיים ועד כמה שהובהר בפנינו במהלך הדיון, בוטל ממספר טעמים, כולל מחמת בעיות מבניות ובעיות בטיחות.

נפנה לדבריו של מר פארס טוויל, מנהל אגף א' רישוי מוסדות חינוך במשיב בעמ' 43 לפרוטוקול הדיון:

"... לגבי בית הספר הקודם, בסוף כאילו מי ששבר את הכל זה באמת ההתנהלות הכספית והפערים הגדולים שהיו בנושא הכספי. אבל גם לאורך השנים, היו לנו שם בעיות מבניות ובעיות בטיחות. יש מ-2016 עד 2018, עשינו מבדק ב-2018 יצא ממש חמור, ושלוש שנים לקח לתקן, כאילו לתקן אותם ורק כדי שיעבור, בסדר? זה היה בית ספר מהראשונים, פרומיס סקול, בית ספר מהראשונים שלימד גם לבגרות, במזרח העיר, כאילו התוכנית הישראלית".

הובהר עוד לעניין זה כי בעבר במזרח העיר ירושלים היה חוסר בבתי ספר ויתכן שהאישור שניתן לבית הספר באותו מבנה ניתן על מנת לתת מענה ומסיבה זו. ר' בעמ' 52-53 לפרוטוקול הדיון, דבריו של מר פארס טוויל, מנהל אגף א' רישוי מוסדות חינוך:

"... זה שלפני X זמן במזרח העיר, לא היו מענים וגם היינו צריכים לתת איזה שהם מענים ... האלה, אז כן, זה בית ספר שאולי באותו זמן נתן מענה. היום כשהמדינה משקיעה לא מעט כסף ונותנת מענים של כיתות של 50 מטר, ומעבדות וחצרות, אז זה כבר סיפור אחר".

בהתאם לנתונים שהוצגו על ידי העוררת קיימות 2 כיתות בשטח קטן מ-27 מ"ר. העוררת טענה כי במבנה שטחים נוספים שניתן לשכור אותם (ס' 8ג) לערר) וכן טענה כי היא יכולה לבצע שינויים במבנה על מנת להתאים את הכיתות לשטח המינימלי הנדרש.

נפנה לדבריו של ב"כ העוררת בעמ' 59 לפרוטוקול הדיון:

"...זה לא שיפוץ מורכב. זה לא להתחיל לבנות. זה פשוט מאוד להחליף את קירות הגבס. זה אפשר לעשות את זה ביומיים וגם ויוצא לפי התשריט הזה, עם ההערות שלי, יש פה מקום לעוד שתי כיתות גדולות, אז פה יש שש ובקומה מעל יש פה שלושה משרדים מיותרים..."

ובהמשך בעמ' 60 לפרוטוקול הדיון:

"... אתה תשלב פה, יש שלושה שטחים שאפשר לאחד אותם, לשניים. אוקיי? ואפשר להקטין גם את חדר המחשב, שקראו לו מחשב, הוא חדר ענקי. אפשר להקטין אותו עוד קצת ויש פה מקום לשתי כיתות גדולות".

נפנה גם לחילופי הטענות בין ב"כ הצדדים בעמ' 20-21 לפרוטוקול הדיון:

עו"ד מוחמד סייד אחמד:

לגבי למטה, בצדדים, יש פה כאילו בתשריט מעין גדר, אפשר להפוך את הדבר הזה למשרדים, או אנחנו נתייעץ גם עם קונסטרוקטור, אם אפשר להסיר את הדבר הזה...

...

עו"ד ברק פוקס:

ומה לגבי גדר, לא הבנתי, אמרת משהו גדר.

עו"ד מוחמד סייד אחמד:

זה סוג של גדר, לא יודע.

עו"ד ברק פוקס:

גדר באמצע הכיתה?

...

עו"ד ברק פוקס:

השטח הוא לא רציף.

עו"ד מוחמד סייד אחמד:

כן

עו"ד ברק פוקס:

אוקיי מוסכם שהשטח לא רציף.

...

עו"ד מוחמד סייד אחמד:

אז אנחנו אומרים, לאור ההערות של המשרד, אנחנו יכולים להפוך את הכיתות הלא רציפות למשרדים ואת המשרדים להפוך לכיתות גדולות.

העוררת מפעילה בית ספר ברשיון, מכירה את הוראות הדין ואת הנהלים והייתה מחוייבת להעמיד את המבנה ואת הכיתות בהתאם להוראות הנדרשות נכון למועד הגשת הבקשה ולא לטעון בערר או בדיון שהתקיים חודשים לאחר שכבר ניתנה החלטה ואף נפתחה שנה"ל, כי היא יכולה לעשות שינויים עתה ועל בסיס טיעון זה לבקש לקבל רשיון בדיעבד.

משכך גם אנחנו דוחים את ההודעה שהוגשה מטעם העוררת ביום 22.2.2022 שהוגשה מבלי לקבל את רשות הוועדה וממילא גם האמור בה אינו יכול לבסס את טענתה כי יש לבטל את החלטת המשיב שניתנה על בסיס נתוני הבקשה שהיא עצמה הגישה. בכל הנוגע להודעה זו שהוגשה מטעם העוררת נדגיש כי בניגוד לנטען בה, הנימוק של מספר כיתות או שטח כיתות אינו שולי ומדובר בתנאי פדגוגי חשוב שאין להפחית מערכו ומחשיבותו.

לאור זאת ושקבענו כי העוררת לא העמידה את המבנה והכיתות בהתאם להוראות המשיב, אין הצדקה לקבל החלטה שונה מזו שניתנה על ידי המנכ"ל בכל הנוגע לגודל כיתות בית הספר היסודי.

מספר התלמידים המינימלי בכיתות בית הספר

העוררת טענה בערר כי לגבי כל שכבת גיל קיימת כיתה אחת בנוגע לכיתות א' עד ח'. הנוהל קובע כי במקרה שמדובר בפתיחת מוסד צומח, על מבקש הרשיון לוודא כי תהליך ההתפתחות יהיה כמפורט להלן:

| מס' / סוג המוסד | דרישת סף | מספר התלמידים המזערי לפתיחת מוסד |
|--|---|----------------------------------|
| בית ספר יסודי | 2 כיתות בדרגת כיתה א' או כיתה אחת בדרגת כיתה א' וכיתה אחת בדרגת כיתה ב' | $44 = 2 \times 22$ |
| בית ספר על יסודי, כיתות ז'-ט' | 2 כיתות לימוד בדרגת כיתה ז' | $44 = 2 \times 22$ |
| בית ספר על-יסודי, כיתות ט'-י"ב או יו"ב | 2 כיתות בדרגת הכיתה שבה בית הספר מתחיל (כיתה ט' או כיתה י') | $44 = 2 \times 22$ |

רשיון לבית ספר צומח יינתן לשנת לימודים אחת בלבד, עד סיום הליך הצמיחה בהתאם לנהלי משרד החינוך.

בדיון טען ב"כ המשיב כי די בכיתת גיל אחת לשכבה (ר' בעמ' 46 לפרוטוקול הדיון) אולם טיעון זה אינו מדויק בהתאם להוראות הנוהל. ככל שהמשיב אינו עומד על דרישה זו בנסיבות העניין, ממילא קיימים טעמים כבדים ולא מבוטלים אחרים שעומדים בבסיס ההחלטה לדחות את הערר כפי שפרטנו בהחלטה.

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 בבחינת שיקולי הערר. מר פארס טוויל, מנהל אגף א' רישוי מוסדות חינוך טען 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).

סיכום

לא מצאנו כי העוררת הצביעה על עילה שתצדיק לחרוג בעניינה מן הקבוע בנהלי המשיב או את התערבותנו בשיקול הדעת המקצועי של גורמי המקצוע במשיב. העוררת אינה עומדת בדרישת האיתנות הפיננסית כמתחייב לפי החוק והנהלים, וכאמור לעיל, בהודעתה מיום 2.1.2022 לא הכחישה את הציונים הנמוכים שקיבלה לפי בדיקת האיתנות הפיננסית שהוצגה על ידי המשיב. לכך מתווסף גם הנימוק אשר נוגע לגודל הכיתות כמפורט לעיל. נעיר כי לא הוכח כי אין חלופות של בתי ספר אשר מצדיקים חריגה מהנהלים.

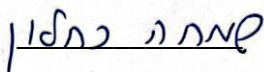
לנוכח האמור לעיל החלטנו כי החלטות המשיב לדחות את הבקשות שהגישה העוררת להענקת רישיונות היא סבירה, לא נפל בהן פגם ולכן החלטנו לדחות את הערר.

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 היום, כ"ט בתשרי תשפ"ג, 24.10.2022.



שמחה כחלון
חברת ועדה



מיטל קורקוס, עו"ד
יו"ר הועדה



אפרת קפלן, עו"ד
חברת ועדה