

העוררת: **מהות מפעלי ההוראה והרבצת התורה**  
באמצעות משרד עורכי דין עדיאל גלס ושות'  
מרחוב הנשיא 13, ירושלים, ת.ד. 4550  
טלפון: 02-5618780; פקסימיליה: 02-5631877

- נגד -

המשיבה: **משרד החינוך**  
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך  
רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים  
טלפון: 02-5603740; פקסימיליה: 02-5603840

### החלטה

מהות מפעלי הוראה והרבצת תורה (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד שלוש החלטות של המנהל הכללי של משרד החינוך, מר שמואל אבואב (להלן – "המנכ"ל"), שלושתן מיום ב' סיון תשע"ט (5.6.2019). בהחלטות, דחה המנכ"ל, מכוח הסמכות שבסעיף 4(ב) לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן – "החוק"), את בקשות העוררת לקבל רישיון לפתוח גני ילדים חדשים, שלשתם ברחוב ראשון לציון 7, ירושלים (סמלי מוסד: 756445, 756437, 756452).

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב ואת המסמכים שצורפו להם, ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום כ"ו תמוז תשע"ט (29.7.2019), החלטנו לדחות את הערר.

### רקע

#### העוררת

העוררת היא עמותה שמפעילה 12 מוסדות חינוך – 10 גני ילדים ושני בתי ספר. לקראת שנת הלימודים תש"פ, ולדברי העוררת – על פי בקשת עיריית ירושלים (כפי שיפורט בסמוך) – העוררת מבקשת לפתוח עוד 3 גני ילדים בתוך מתחם שבו היא מפעילה כבר כיום מוסדות חינוך.

מוסדות החינוך של העוררת מרוכזים בשני אזורים: בהר נוף, שם לומדים כ-700 תלמידים, ובשכונת רוממה, שבמוסדותיה של העוררת שם לומדים כ-300 תלמידים. לדברי העוררת בית ספר ברוממה מאוד מוערך ויש בו גם שילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים. העוררת מסבירה כי יש לה אפשרות לצמוח בבתי הספר שברוממה, ולהרחיב את מעגל הלומדים בהם.

לדברי העוררת, פנתה אליה עיריית ירושלים על מנת שתפתח את גני הילדים, בשל כך שהסתיימה בנייתו של פרויקט סמוך שיש בו כ-400 יחידות דיור. פרויקט זה סמוך מאוד למתחם של העוררת, ונמצא "מעבר לכביש". למשפחות שנכנסות לדור בפרויקט החדש יש ילדים קטנים שצריכים מענה חינוכי, וקיימת עדיפות שמענה זה יהיה קרוב למגוריהם.

לדברי העוררת עיריית ירושלים סייעה בהכשרת המתחם על מנת לאפשר את הפעלת גני הילדים. מכאן הבקשה של העוררת לרישיון להפעיל גנים אלו.

במסגרת בדיקה שערך המשיב לבקשת העוררת לתקצוב לשנת הלימודים תשע"ט, עלו מדו"ח רואה החשבון מטעם העוררת ומדו"ח רואה החשבון מטעם המשיב, שאלות שנוגעות לאיתנות הפיננסית של העוררת. ממצאים אלו יפורטו בהמשך הדברים.

בשל הממצאים שנוגעים לאיתנות הפיננסית של העוררת, הוטלה עליה "חסימה עבור מוסדות חדשים בלבד".

אף שעניין זה אינו נזכר בהחלטת המנכ"ל, הרי שבתגובה לערר מציין המשיב כי בקשות העוררת לפתוח את הגנים הוגשו באופן לקוי, שכן חסרו בבקשות אלה תכנית לימודים, שהוגשו שלא בטופס המתאים, וכן אישור שימוש כדין, שהוגשו ללא תאריך.

משכך, נשלחו לעוררת מכתבים בדבר אי-תקינות מסמכים ביום 2.4.2019, ושוב ביום 7.4.2019.

כאמור, הנושאים שנוגעים למסמכי הסף לא נזכרו בהחלטת המנכ"ל, אך נזכרו שוב בתגובת המשיב לערר. החלטת המנכ"ל נסמכה, כפי שנראה, רק על שאלות שנוגעות לאיתנות הפיננסית של העוררת.

#### החלטת המנהל הכללי:

החלטות המנהל הכללי מיום 5.6.2019, הנזכרות, נסמכות כאמור אך ורק על נימוקים שנוגעים לאיתנות הפיננסית של העוררת. וזו לשון ההחלטה (שנוסחה זהה לגבי שלושת גני הילדים):

- "לאחר שבדקתי את מסמכי הבקשה לפתיחת גן חדש שבנדון ולאחר שנועצתי בגורמים המקצועיים במשרדי, החלטתי לדחות את בקשתכם שבנדון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר התשכ"ט-1969 מהטעמים הבאים:
- ממצאי בדיקת איתנות פיננסית שנערכה לבעלת מלמדים כי רמת האיתנות הפיננסית של הבעלות הינה לקויה.
- משכך לא ניתן להבטיח את הרמה הנאותה של הבסיס הכספי לקיום מוסד/ות החינוך:
1. לבעלות גרעון בהון החוזר בסך של כ-2,814 אש"ח שמהווה כ-67% ממאזנה וכ-20% ממחזור הפעילות שלה.
  2. לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו שהסתכם בסך של כ-1,011 אש"ח שמהווה כ-24% ממאזנה וכ-7% ממחזור הפעילות שלה.
  3. לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו ששימשו לפעילות שהסתכם בסך של כ-4,418 אש"ח שמהווה כ-105% ממאזנה וכ-31% ממחזור הפעילות שלה.
  4. היחס השוטף של הבעלות נמוך ואינו מעיד על יכולת טובה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות ע"י שימוש בנכסיה השוטפים.
- לאור האמור לעיל החלטתי שלא לאשר פתיחת גן חדש לשנה"ל תש"פ."

האיתנות הפיננסית של העוררת:

**הפרמטרים העיקריים לבחינת האיתנות הפיננסית של מבקש הרישיון הם אלה:**

- א. הון חוזר – היחס שבין הרכוש השוטף של המבקש (היינו: הכנסותיה הצפויות בשנה הקרובה) לבין ההתחייבויות השוטפות (היינו: התשלומים שהיא צפויה לשלם באותה שנה), כאשר ככל שהיחס בין שני אלה קטן מ-1, הדבר מצביע על חולשה באיתנות הפיננסית.
- ב. התחייבויות לטווח ארוך – קיומם של התחייבויות כספיות שעל המבקש לשלם בטווח שמעבר לשנה הקרובה, והמקורות לכיסוי התחייבויות אלה.
- ג. גירעונות נצברים – סך עודף ההוצאות על הכנסות של מבקש הרישיון, בשנים שקדמו להגשת הבקשה.
- ד. אינדיקטורים נוספים – כגון: פיגור בשכר וכדומה.

"נוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך" מסדיר את ההנחיות בדבר אופן עריכת בדיקת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך (להלן – "נוהל איתנות פיננסית").

נוהל איתנות פיננסית מפנה לנספח, ובו שיטת הניקוד הכולל של הבעלות שנבחנת. משרד החינוך נעזר, בבחינת האיתנות הפיננסית של בעלויות, ברואי חשבון חיצוניים.

תוצאת הדירוג הנזכר מובאת אף היא בנוהל: ציון "סביר" – היינו: מניקוד 50 ומעלה – מאפשר הודעה על איתנות תקינה, ואילו ציון שמתחת לכך מוביל להמלצה שלילית, בכל הנוגע לבקשה לרישיון חדש.

על פי הנוהל, לאחר קבלת הציון ורמת האיתנות הראשונית, מתבצעות בדיקות מקצועיות דרושות נוספות כדי לקבל את רמת האיתנות הסופית, זאת בהתאם לשיקול דעת המבקר. בהתאם לכך, נקבעת המלצתו הסופית של המבקר לעניין רמת האיתנות הפיננסית של הבעלות – נמוכה ביותר, נמוכה, סבירה או גבוהה.

עם זאת, נוהל איתנות פיננסית מבהיר ומחדד כי הניקוד שנקבע – בדרך של חישוב טכני-מספרי – אינו סוף פסוק, שכן בידי המשרד להפעיל שיקול-דעת פרטני בכל מקרה, לפי הצורך.

בכתב הערר הלינה העוררת על כך שהממצאים שהובאו בהחלטת המנכ"ל אינם עדכניים. משכך, בחן המשיב גם ממצאים עדכניים יותר.

לשם הנוחות, נביא את הממצאים המפורטים, כפי שהוצגו ב"דו"ח מעודכן לבחינת איתנות פיננסית" מיום 16.5.2019, שמאגמים את כלל הנתונים:

**"בהתאם לנוהל של משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, מצאנו כי ציוני הבעלות לשנים 2016, 2017, ו-2018 הינם 12, 29 ו-34 מתוך 100 בהתאמה. ציונים אלו מהווים בשנים 2016-2017 איתנות פיננסית נמוכה ביותר ובשנת 2018 איתנות פיננסית נמוכה. בסקירתנו נמצאו ממצאים מהותיים המעידים על חוסר איתנות פיננסית של הבעלות."**  
**(ההדגשות במקור – הערת הוועדה)**

מטענות הצדדים שבפנינו עולה כי ממצאים אלו ואף התוצאות שלהן במונחים של ציון האיתנות הפיננסית של העוררת - אינם שנויים במחלוקת. המחלוקת שבין הצדדים מתמקדת במשמעות נתונים אלו באשר לבקשה לקבל רישיון לפתוח גני הילדים נושא החלטות המנכ"ל.

### טענות הצדדים

#### טענות העוררת:

1. מכיוון שמדובר בבעלות קיימת, יש לבחון את האיתנות הפיננסית של העוררת לפי המבחנים שנוגעים לחידוש רישיון, גם כאשר מדובר בבקשה לרישיון למוסד חינוכי חדש שהבעלות מבקשת להקים. מבחינה מהותית, זו הבחינה שרלוונטית במצב זה, והוא גם המבחן שמוחל באשר לכלל הפעילות של העוררת כבעלות קיימת.
2. המשיב ביקש מהעוררת למסור לה נתונים עדכניים, שמתייחסים לשנת הכספים 2018, ואז התעלם מהם למעשה כאשר קבע כי העוררת אינה איתנה פיננסית, אף שהנתונים של העוררת ב-2018 נתונים טובים יותר. החלטת המנכ"ל אינה כוללת כל התייחסות לשיפור באיתנות הפיננסית של העוררת בשנת 2018.
3. פתיחת גני הילדים נעשית לבקשת העירייה, בשים לב ליחסים הטובים בין הבעלות לעירייה ובשל צורך דחוף בגנים לאור בניה של איזור מגורים חדש שאין לצדה בנייה של גנים לטובת הילדים שיגורו באיזור זה.
4. העירייה סייעה בהכשרת הגנים. הן העירייה והן העוררת השקיעו בהתאמת מבני הגנים ממון רב. אין היגיון להעמיד גנים אלו ריקים במהלך שנת הלימודים הקרובה, כאשר יש אפשרות פשוטה לנצל מבנים אלו ולקיים בהם פעילות של גני ילדים מורשים.
5. פתיחת גני הילדים תסייע לשיפור המצב הפיננסי של העוררת, שכן הפעלת הגנים תביא לתוספת הכנסה לעוררת. פתיחת הגנים אף תביא בהמשך לתוספת אינקרמנטלית להכנסות העוררת, שכן הגן "זיזן" את בית הספר היסודי, שיוכל לצמוח ולהתפתח ולהגדיל את הכנסותיו. הגדלת הרישום לבתי הספר היסודיים של העוררת נמצאת בלב תכנית ההבראה שלה.
6. אין חלופה חינוכית של ממש לתלמידים שמתעתדים ללמוד במוסדות שהיא מבקשת להקים, בהיעדר בנייה של גרים באיזור המגורים החדש שנבנה.

#### טענות המשיב:

1. לעוררת איתנות פיננסית שמחייבת את התייחסות המשיב במסגרת אחריותו, בשים לב לציוני האיתנות הפיננסית של העוררת.
2. משכך, הוטלה חסימה למוסדות חדשים. יודגש, אף שציונים אלה מצדיקים צעדים חריפים יותר, המשיב נקט בצעד המינימלי המתבקש, מתוך זהירות ושיקול דעת, והטיל רק מגבלה בנוגע לפתיחת מוסדות חינוך חדשים.
3. הבקשה הוגשה בשיבוש וחסרו מסמכי סף. אף שדי היה בכך כדי לדחות את הבקשה על הסף, המשיב נתן לעוררת שתי הזדמנויות לתקן את החסר, ובעקבות כך העוררת אכן השלימה חלק מהמסמכים החסרים. גם לאחר השלמת מסמכים זו עדיין חסרים מסמכי סף. כך, את מסמך הסף בכל הנוגע לאישור על הקצאת המבנה הביאה העוררת רק במהלך הדיון, ואין זה מתקבל על הדעת שמסמכי הסף יוגשו בדרך זו ובשלב מאוחר שכזה. מובן שבנסיבות אלו היתה הצדקה לדחות את בקשות העוררת על הסף. בנסיבות אלו אין

- מקום להתערב בהחלטת המנכ"ל, שבה דחה את בקשות העוררת רק בשל החסימה שהוטלה עליה בשל חוסר איתנות פיננסית.
4. לעניין טענתה של העוררת כי לא התחשבו בנתונים של שנת 2018, הרי שאף שהחלטת המנכ"ל אינה מתייחסת לנתונים אלו, הרי שאין בכך כדי להועיל לעוררת. לפי בדיקה של נתוני 2018 הציון של העוררת לשנה זו הוא 34; משמע: הציון עלה במעט, מאיתנות פיננסית "נמוכה ביותר" לאיתנות פיננסית "נמוכה". אין בכך כדי להועיל באשר לבקשתה של העוררת לפתוח מוסד חינוך חדש.
5. ההוראות שבנוהל האיתנות הפיננסית שנוגעים לשינוי ברישיון קיים (בדרך של ביטול רישיון או אי-חידוש רישיון) בשל איתנות פיננסית נמוכה אינם רלוונטיים לפתיחת מוסדות חדשים. הוראות אלה נוגעות רק להמשך פעילות של בעל רישיון שמצבו הפיננסי הורע. אין להשוות כלל ועיקר בין המשך פעילות של מוסד קיים, על פי הכללים שנוגעים לביטול רישיון או לאי-חידוש רישיון קיים, לבין בקשה לפתוח מוסד חינוכי חדש ולקבל בשל כך רישיון חדש.
6. ההקפדה שלא לאפשר לעוררת לקחת על עצמה סיכונים חדשים, ושלא לאפשר לה לפתוח מוסדות חדשים, נועדה בין היתר למנוע סיכון שעלול להיווצר ושעלול להשפיע לרעה גם על המוסדות הקיימים. החשש מפני הרעת מצבה של העוררת, ומפני סכנה גם בקשר עם המשך פעילות מוסדותיה האחרים, מצדיק נקיטת עמדה זהירה מצד המשיב בכל הנוגע למתן רישיון להתרחבות העוררת לפעילות חדשה שבצדה הוצאה כספית ניכרת.
7. דחיית בקשה לרישיון חדש בשל היעדר איתנות פיננסית תואמת לנהלי המשיב וסבירה, ואין מקום להתערב בהחלטה זו.
8. בפרט, אין מקום להתערב בהחלטת המשיב כאשר המשיב פעל במידתיות, והטיל על העוררת רק את המגבלה המינימלית והמתבקשת – חסימת האפשרות להתרחב למוסדות חדשים, אף שהמצב הפיננסי שלה היה יכול להצדיק נקיטת פעולות חמורות יותר.

### דיון והכרעה

ועדה זו 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; להלן – ערר אגודת הנשים).**

יישום בחינה זו נעשה 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 ארוז, משפט מינהלי, הוצאת לשכת עורכי הדין, 2010, עמ' 248...).”  
(ערר אגודת הנשים)

על אף ההכרה ביתרונות הבחינה בהתאם לנוהל, קבענו שם כי אין בכך סוף פסוק:

”ואולם, אין בקיומו של נוהל איתנות פיננסית כדי לפתור את המשיב מחובתו שבדין לבחון כל מקרה לגופו (ברק-ארוז, 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 שבצמצום 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.”  
(ערר אגודת הנשים).

בערר אגודת הנשים וכן בערר 148/16 אבן האזל, ובערר 184/16 מהות מעלות היהדות (להלן “עניין מהות מעלות היהדות”), הכרנו במצבים שבהם על המשיב לחרוג מהנוהל – ולקבוע: בעניין אגודת הנשים, כי למבקשת אין איתנות פיננסית, אף שהניקוד הפורמאלי שלה עמד בדרישות המינימום (כפי שאכן קבע המשיב באותו מקרה); ובעניין אבן האזל ובעניין מהות מעלות היהדות, כי יש למבקשת איתנות פיננסית אף שהניקוד הפורמאלי שלה היה מעט מתחת לדרישות המינימום (בניגוד לקביעת המשיב באותם מקרים). מובן שחובת המשיב לבחון את המצב לאשורו ולא להסתפק בניקוד הטכני-פורמאלי פועלת לשני הכיוונים: הן להחמיר – כמו בערר אגודת הנשים הנוצריות, והן להקל – כמו בערר אבן האזל ובערר מהות מעלות היהדות.

ועדת הערר קבעה בעבר, באופן פרטני, כי במקרי גבול, או כאשר יש אינדיקציות סותרות, על המשיב להפעיל שיקול דעת פרטני באשר לאיתנות הפיננסית של מבקש הרישיון.

מן החומר שבפנינו עולה כי איתנותה הפיננסית של העוררת נמוכה, ומשכך ההחלטה שלא להמליץ על מתן רישיון לעוררת תואמת לנוהלי המשיב. העוררת טוענת כי המקרה שלה מצדיק חריגה מהנוהל והפעלת שיקול דעת פרטני, הן בשל מגמת השיפור במצבה, מאז נקטה פעולות לייצוב איתנותה הפיננסית, והן משום שלדבריה פתיחת המוסדות החדשים שהיא מבקשת להקים תועיל לשפר עוד את מצבה הפיננסי.

אכן, העוררת מצביעה על קו מגמה של שיפור באיתנותה הפיננסית. בהחלטות בעניין אגודת הנשים ובערר בעניין מהות – מעלות היהדות (שעל אף דמיון מסוים בשמה, אינה קשורה לעוררת), הכרנו בקו המגמה כשיקול שעשוי להשפיע על בחינת האיתנות הפיננסית של העוררת.

ברם, במקרה שבפנינו אין בכך כדי להועיל. הציון של העוררת בשנים 2016 ו-2017 הוא נמוך מאוד, ואף הציון בעד שנת הכספים 2018 רחוק עדיין מאוד מציון "עובר", שהוא ציון 50.

גם אם היו כפות המאזניים מעוינות – וכפי שנראה לא השתכנענו שכך הוא מצב הדברים – לא היה מקום להתערב בהחלטת המנכ"ל שתואמת את ברירת המחלף שבנוהלי המשיב, ואשר התקבלה על בסיס העמדה המקצועית של הגורמים המוסמכים במשרד.

כך, גם אם יש היגיון מסוים בטענת העוררת כי דווקא פתיחת גני הילדים תשפר את מצבה הפיננסי של העוררת, הרי שאין לשלול גם את החשש כי התרחבות פעילות העוררת, וכניסתה להוצאות כספיות חדשות, עלולה לסכן גם את השיפור שחל לאחרונה במצבה.

אף ששתי הסברות נראות על פניהן הגיוניות – זו שגורסת שיש לאפשר לעוררת לפתוח את גני הילדים כדי לשפר את מצבה הפיננסי, וזו שגורסת כי יש למנוע זאת בשל סכנה שעלולה להיווצר להחרפת מצבה הפיננסית, וכאמור, אף אם היו כפות המאזניים לעניין זה מעוינות – אין מקום להתערב בהחלטת המנכ"ל, שהיא כאמור סבירה והגיונית, ונסמכת על העמדה המקצועית של הגורמים האמונים על כך אצל המשיב.

אך, כאמור, אין בידינו אף לקבוע כי כפות המאזניים מעוינות. בא כוח העוררת בטיעונו בפנינו מניח כדבר מובן מאליו כי התוספת השולית בהכנסות העוררת כתוצאה מהפעלת גני הילדים, לא כל שכן התוספת העתידית מצירוף ילדים אלו (או חלקם) לבית הספר היסודי שהיא מפעילה באותו מתחם, תעלה על העלות השולית שתנבע מההפעלה השוטפת של גנים אלו. מעבר לאמירה כללית וסתמית, המבוססת על "היגיון בריא", לא הובאו בפנינו נתונים מספריים באשר לתוספת הצפויה להכנסות העוררת, באשר לעלות הנוספת שנובעת מתוספת פעילות זו, להשלכות של הפעלת הגנים הנוספים על התזרים של העוררת (בטווח הקצר ובטווח הארוך) – שעשויה לנבוע מתזמון ההכנסות למול תזמון ההוצאות, וכדומה. מכאן שאין בפנינו ראיה ברורה, ואף לא תוכנית עסקית סדורה, שתצביע על הצדקה לחייב את המשיב לשקול חריגה מהנהלים שלו.

במצב דברים זה, ברי שאין מקום להתערב בהחלטה של המנכ"ל. אפשר שהחלטת המנכ"ל אינה ההחלטה היחידה שניתן לקבל בנסיבות אלו. אפשר לראות מצבים שבהם המנכ"ל עשוי להחליט לאשר רישיון לפתוח מוסד חדש של בעלות שיש לה קושי באיתנות הפיננסית, דווקא כדי לשפר את מצבה. אם היתה העוררת באה בדברים ומשכנעת את המשיב כי זהו מצב הדברים, החלטה זו היתה בוודאי סבירה ובגדרי שקול הדעת שיכול המשיב להפעיל. אם זאת, אין להתעלם מכך שברירת המחלף היא בוודאי שלא לאשר פתיחת מוסדות חדשים במצב דברים זה.

לעניין זה אין להתעלם גם מטענת המשיב כי בהחלטתו שלא לאשר את פתיחת הגנים הוא מונע מהעוררת נטילת סיכון חדש, שעלול לשנות את מצבה לרעה ולהשפיע גם על מוסדות החינוך שהיא מפעילה כבר כעת. המשיב רשאי לנקוט בעמדה שמרנית וזהירה, ואפשר שככלל אף ראוי שזו תהיה נקודת המוצא שלו, בבחינת שאלות שנוגעות להתנהלות הפיננסית של מוסדות חינוך. מטרת הבחינה של האיתנות הפיננסית היא צופה פני עתיד, כדי למנוע מצב שבו בעלות תיקלע לתרחיש שבו לא תוכל לתפקיד בשל קשיים כלכליים. בשים לב למטרות הרישוי די בקיומו של חשש ממשי כדי להצדיק את ההחלטה למנוע מהעוררת לפתוח את המוסדות החדשים שהיא מבקשת לקיים. לעניין זה ראוי להדגיש כי הגידול שהעוררת מבקשת לקיים בפעילותה הוא משמעותי, שכן היא מבקשת להוסיף עוד כ-10% למצבת התלמידים הבאים בשעריה.

אין לקבל את עמדת העוררת כאילו במצב דברים זה יש לבחון את העוררת בהתאם לכללים שחלים על המשך פעילות של בעלות קיימת, ולא בהתאם לכללים שנוגעים לבעלות שמבקשת רישיון חדש. אכן, העוררת מפעילה מוסדות חינוך רבים, בהתאם לרישיונות שבידה. בכל הנוגע לפעילות זו – מובן הוא שיחולו עליה הכללים שנוגעים לבעלות קיימת, בשל עקרון ההסתמכות (ראו בעניין זה את דברי כב' השופט בדימוס זמיר, הסמכות המינהלית כרך א' עמוד 254 (מהדורה שנייה), 2010). אך אין לבעלות כל זכות קנויה, אין לה כל ציפייה סבירה, ואין לה כל בסיס להסתמכות ראויה, בכל הנוגע לבקשה לרישיונות חדשים, שנוגעים לפעילות חדשה שהעוררת מבקשת לקיים.

משהגענו למסקנה כי החלטת המנכ"ל סבירה ואין מקום להתערב בה, אין אנו נדרשים לשאלת מסמכי הסף שחסרו בבקשת העוררת, עניין שלא נזכר גם בהחלטת המנכ"ל. עם זאת לא נוכל להתעלם מכך שעל פני הדברים אכן המשיב היה צריך לדחות את בקשות העוררת גם מטעם זה. מובן הוא שמצב זה אינו תומך, בלשון המעטה, בבקשת העוררת כי ועדה זו תתערב בשיקול הדעת של המשיב.

אכן, העוררת מציעה פתרון נוח לילדים שבפרויקט הבניה שתיארה העוררת. אך אין כל אינדיקציה כי מדובר פתרון חינוכי יחידי לילדים אלה. אף אם בשל החלטת המשיב יעמדו נכסים שהוכנו לקראת שנת הלימודים הקרובה ריקים, אין בכך להצביע, בהכרח, על חוסר סבירות של החלטת המנכ"ל, בשים לב למכלול הנסיבות כפי שתוארו, ולגישה השמרנית של המשיב בכל הנוגע לבעלות שנמצאת – גם כעת – במצב פיננסי בעייתי.

#### סיכומו של דבר:

החלטת המנכ"ל שלא לתת רישיון לעוררת לפתוח גני ילדים חדשים תואמת את נהלי המשיב, והיא סבירה.

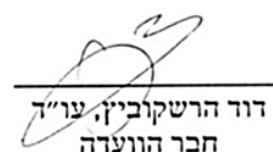
ההחלטה של המשיב מחד - שלא לפגוע ברישיונות הקיימים של העוררת, על אף הממצאים שנוגעים לאיתנותה הפיננסית, וכפי הנראה אף לא לנקוט באמצעים אחרים בעניין זה (בכל הקשור לתקציבה); ומאידך – שלא לאשר לה לקחת סיכונים נוספים בדמות פתיחת מוסדות חדשים – מאוזנת ומידתית. מכאן שתוצאת החלטה זו, שלא להעניק לעוררת רישיון להפעיל גני ילדים חדשים – היא סבירה, ואין מקום להתערב בה.

על בסיס כל האמור החלטנו לדחות את הערר.

תאריך: א' אלול תשע"ט, 01 ספטמבר 2019.

  
ציפי גולן  
חברת הוועדה

  
יואל בריס, עו"ד  
יו"ר הוועדה

  
דוד הרשקוביץ, עו"ד  
חבר הוועדה