

העוררת: מוסדות גור חיפה ע"ר 580-597-383
באמצעות משרד עורכי דין רז מורג טישלר
משרדות החשמונאים 15 מודיעין 7177078
טל': 08-8539020 ; פקסימיליה: 08-8539030

- נ ג ד -

המשיב: מדינת ישראל – משרד החינוך
באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החינוך
מרח' דבורה הנביאה 2, ירושלים
טל': 02-5603740 ; פקסימיליה: 02-5603840

החלטה

מוסדות גור חיפה (להלן – "העוררת") הגישה את הערר שבפנינו כנגד החלטת המנהלת הכללית (דאז) של משרד החינוך, גב' מיכל כהן (להלן – "המנכ"לית"), מיום י"ח אב תשע"ו (22.08.2016) (להלן – "ההחלטה"). בהחלטתה, דחתה המנכ"לית, מכח הסמכות שבסעיף 4 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט – 1969 (להלן – "חוק הפיקוח" או "החוק"), את בקשת העוררת לקבל רישיון לפתוח בשנת הלימודים תשע"ז בית ספר על יסודי חדש – סמינר לבנות גור חיפה (בית ספר על-יסודי לכתות ט' עד יב') ברחוב הגבורים 17 בחיפה.

לאחר שקראנו את טיעוני הצדדים בכתב, ואת המסמכים שצורפו להם, ושמענו את טענותיהם בדיון שהתקיים ביום א' ניסן תשע"ז (28.3.2017), החלטנו לקבל את הערר.

רקע

העוררת

העוררת היא עמותה רשומה (ע.ר. 580-597-383), שהוקמה בעיר חיפה בשנת 2014, במטרה להפעיל מוסדות חינוך בהתאם לרוח חסידות גור, אשר עונים על צרכי קהילת גור בחיפה.

קהילת חסידות גור בחיפה מונה למעלה מ-350 משפחות. קהילה זו מפעילה בית ספר יסודי, בבעלות רשת החינוך העצמאי בא"י ובתמיכת העוררת, שמוגשת בו ארוחה חמה לתלמידות. בית הספר היסודי פועל ברישיון משרד החינוך.

העוררת פירטה בכתב הערר כי קהילת גור מאופיינת בהקפדה מדוקדקת על ההלכה ובשמירה על תקנון צניעות מחמיר, לצד הוראה בשפה העברית (ולא בידיש כנהוג בחסידויות אחרות). בנות הקהילה התחנכו בעבר בבית הספר 'בית יעקב מרכז' בעיר. ברבות השנים, הרמה הרוחנית בבית ספר זה השתנתה, ולדעת הקהילה לא התאימה עוד לשמירה על צביון הרוחני של בנות הקהילה. בתי ספר של חסידויות אחרות בעיר, כדוגמת חסידות ויד'ניץ, אינם מתאימים אף הם, שכן שפת הלימוד בהם הוא יידיש.

בנסיבות אלו, החל משנת תשע"ה החל לפעול, כאמור, בית הספר היסודי של העוררת – "בית יעקב גור חיפה" (סמל מוסד 712695). בית הספר היסודי מיועד לכיתות א' עד ט' ומונה 177 תלמידות מקהילת גור בעיר (להלן – "בית הספר היסודי").

לקראת שנת הלימודים תשע"ז התעורר צורך בפתיחת סמינר לבנות (בית ספר על-יסודי) אשר ישמש המשך ישיר לבית הספר היסודי. שכבה ט' בבית הספר היסודי נאלצה ללמוד באולם של בית הספר עקב צפיפות ומחסור בכיתות. לטענת העוררת הסמינר נושא ערר זה הוא מוסד צומח, המהווה כיום פתרון חינוכי בלעדי ל-25 נערות בשתי שכבות גיל, אולם הוא צפוי לקלוט את כלל בנות בית הספר היסודי, ולפיכך צפויות ללמוד בו בשנים הקרובות כמאתיים נערות המשתייכות לקהילת חסידות גור בעיר חיפה.

לשם כך, הגישה העוררת בקשה חריגה לפתיחת בית ספר חדש ביום 9.8.2016, לכיתות ט' עד יב'. בבקשה זו ציינה העוררת כי בית הספר יכלול שתי כיתות לימוד, שילמדו בהן, במצטבר, 25 תלמידות.

החלטת המנכ"לית

במכתבה של המנכ"לית מיום י"ח אב תשע"ז (22.08.2016), דחתה המנכ"לית את בקשת העוררת לקבל רישיון למוסד החינוכי נושא ערר זה, בלשון זו:

"החלטתי לדחות את בקשתכם למתן רישיון בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט – 1969 מהטעמים הבאים:

מבדיקת הדו"חות הכספיים של הבעלות לשנת 2014, שערך רואה חשבון מטעמנו, עולה כי הבעלות אינה איתנה פיננסית, וכי ללא נקיטת פעולות על ידי הנהלת הבעלות היא עלולה להימצא בקשיים פיננסיים וקשיי נזילות בטווח הזמן הקצר, באופן שעלול לפגוע בפעילות החינוכית ו/או בתשלום השכר לעובדי ההוראה המועסקים בה.

1. בשנת 2015 לבעלות גרעון בהון חוזר בסך של כ-65 אלפי ₪, המהווה 23% מהמחזור.
2. בשנת 2015 לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו לשימוש לפעילות בסך של כ-65 אלפי ₪, המהווה כ-23% ממחזור הבעלות.
3. בהתאם לנוהל משרד החינוך בנושא בדיקת איתנות פיננסית, מצאנו כי ציוני הבעלות בשנת 2014 ו-2015 הינם 17 ו-27 מתוך 100 בהתאמה.

1. מספר הילדים הינו קטן ואינו עומד בדרישות המשרד.
2. הבקשה לקבלת רישיון הוגשה במועד מאוחר (9.8.16) ואינה עומדת בדרישות נוהל חריגים.
3. לא הוגש מכתב מנהל המחוז להגשה מאוחרת.

לאור האמור לעיל, החלטתי שלא לאשר את פתיחת המוסד לשנת הלימודים תשע"ז."

(המספור של הסעיפים כך במקור – הערת הוועדה).

כנגד החלטה זו הגישה העוררת את הערר שבפנינו.

פתיחת בית הספר ללא רישיון

ביום 30.10.2016, ביקר נציג הביקורת של המשיב במבנה ברחוב תל גבורים 17 בחיפה, ונמצא כי מוסד החינוך נושא ערר זה פתח את שעריו על אף שלא היה בידו רישיון, והמשיך לפעול בניגוד להחלטת המנכ"לית של ליתן בידו רישיון. בכך הפרה העוררת את חוק הפיקוח. מצב דברים זה הוא חמור, ואין להשלים עמו. התוצאה של ערר זה אינו מפחית מחומרת הדברים.

נהלי הרישוי

(א) נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש

לקראת שנת הלימודים תשע"ז פרסם המשיב גרסה עדכנית של נהלי הרישוי ובהם הנוהל הרלוונטי לעניינו, שכותרתו "נוהל רישוי ונוהל הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי" (להלן – "נוהל הרישוי"), ועניינו הנחיות ספציפיות להליכי הרישוי לקראת שנת הלימודים תשע"ז.

אשר למועד הגשת הבקשות לרישוי, קובע גור רוזנבלט, מנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה אצל המשיב, במכתב אליו צורף נוהל הרישוי, כך:

"בקשות לקבלת רישיונות עבור מוסדות חדשים יתקבלו במערכת הממוחשבת עד ליום 31.3..... על הבעלויות להיערך להגשת הבקשות במועדים שנקבעו בהתאם לנהלים המפורטים בזאת. מומלץ להגיש את בקשת הרישוי מוקדם ככל הניתן."

(ההדגשה אינה במקור).

אשר לתחום הפדגוגי; סעיף 4.1 לנוהל הרישוי קובע כי על המבקש לצרף, בין היתר, רשימות של פרטי התלמידים המועמדים ללמוד במוסד החינוכי בחלוקה לפי כיתות, הכוללות מספרי ת"ז, מין התלמיד, שם האב וכתובת התלמיד. במקרה שמדובר בפתיחת מוסד צומח, נקבע בסעיף 4.1 (ו) לנוהל כי על מבקש הרישיון לוודא כי תהליך ההתפתחות של המוסד יהיה כמפורט להלן:

בבית ספר על יסודי, כיתות ט'-יב', דרישת הסף היא לקיומן של שתי כיתות לימוד בדרגת הכיתה שבה בית הספר מתחיל, כאשר מספר התלמידים המזערי לפתיחת מוסד הוא 22 תלמידים בכל כיתת לימוד, ובסך הכל 44 תלמידים.

יחד עם זאת מספר התלמידים המזערי הקבוע במוהל אינו סוף פסוק, ונוהל הרישוי קובע כי בסמכות מנהל המחוז להמליץ על מתן רישיון למוסד צומח במספר תלמידים שונה מן האמור, וזאת מנימוקים מיוחדים שירשמו.

(ב) נוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשע"ז

ביום ט' אייר תשע"ז (17.05.2016) פרסם המשיב את "נוהל הגשת בקשות חריגות לפתיחת מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשע"ז" (להלן - "נוהל חריגים"). נוהל החריגים מגדיר את האופן שבו יבחן המשיב בקשות לקבל רישיון אשר לא הוגשו במועדים שנקבעו בנוהל הרישוי.

כאמור בסעיף 1 לנוהל חריגים, הנוהל מיועד אך ורק לבקשות חדשות (לרבות: העברת מבנה, תוספת מבנה, פיצול מבנה והעברת בעלות), ונקבע בו באופן מפורש, כי הוא אינו מיועד לבקשות שחסרות מסמכי סף או כל פרט אחר נדרש.

סעיף 2 לנוהל החריגים מגדיר את תנאי הסף אשר אם יתקיימו ידון המשיב בבקשה שהוגשה באיחור, כלהלן:

2.1" בקשות שהוגשו באופן מלא ותקין, בהתאם לנהלי הרישוי לשנת הלימודים תשע"ז.

2.2 הגשת בקשה בהתאם לנוהל זה תתאפשר אך ורק במקרים בהם הבקשה מתייחסת למוסדות המהווים פתרון חינוכי בלעדי לתלמידים. כלומר, ללא המוסד החינוכי המדובר, לא יהיה פתרון חינוכי לתלמידים הצפויים ללמוד בו.
(ההדגשות אינן במקור).

יוצא כי בנוהל חריגים נקבעו שני תנאי סף לדיון בבקשה שהוגשה באיחור, קרי – שלא במועד הקבוע בנוהל הרישוי (30.3), וככל שהם אינם מתקיימים – תידחה הבקשה על הסף.

האחד – תנאי פרוצדוראלי: שהבקשה הוגשה באופן מלא ותקין, קרי, צורפו אליה כל מסמכי הסף שפורטו לעיל, ולא נמצא באיזה מן המסמכים פגם או אי התאמה כלשהם.

השני – תנאי מהותי: המוסד מהווה פתרון חינוכי בלעדי לתלמידים, וללא מוסד זה לא יהיה פתרון חינוכי לתלמידים שצפויים ללמוד בו. לשם הוכחת תנאי סף זה, קובע הנוהל כי יש לצרף שני מכתבים: מכתב מפורט ומנומק בחתימת מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית כי הוא תומך בהגשת הבקשה באופן חריג, ומכתב ממנהל המחוז הרלוונטי כי אין מענה אחר לתלמידים הצפויים ללמוד במוסד החינוך המדובר וכי הוא ממליץ על קבלת הבקשה.

סעיף 3 לנוהל החריגים קובע מפורשות כי ככל שהבקשה לא עמדה בתנאי הסף בהתאם לנוהל זה, היא תועבר לדחייה ולא תיבחן לגופה.

מעבר לתנאי הסף הנזכרים לדיון בבקשה שהוגשה באיחור, סעיף 4 לנוהל קובע רשימה סגורה של נימוקים שיצדיקו הגשה באיחור. כלומר, מי שמגיש בקשה באיחור, בקשתו תידון אך ורק אם הבקשה לא הוגשה במועד בשל אחת מן הסיבות שלהלן:

4.1 בקשות הנוגעות למבנים שנבנו מכספי המדינה אך הליך הבניה התמשך והבניה טרם הסתיימה במועד האחרון להגשת בקשות ועל כן לא התאפשרה הגשת הבקשה במועד.

4.2 בקשות הנוגעות למוסדות חינוך הפועלים במסגרת רישיון קיים, ונוגעות למבנים שהעברה אליהם נעשתה מנסיבות התלויות ברשות המקומית.

- 4.3 בקשות הנוגעות למוסדות שאחד מהתנאים ברישיון שניתן להם, השתנה
בנסיבות התלויות ברשות המקומית.
- 4.4 מוסד / בעלות שהתעכבה בשל מכרז שנערך ברשות המקומית להפעלת
המוסד החינוכי או לשימוש כדין במבנה המוסד החינוכי.
- במסגרת סעיף זה יישקלו שיקולים כגון: התנהלות הרשות, מועד עריכת
המכרז, נסיבות עריכת המכרז ועוד.
- ויובהר כי פרסום מכרז במועד מאוחר על ידי הרשות המקומית במקום שבו
היה ניתן לפרסם את המכרז במועד מוקדם יותר, יהווה שיקול לדחות את
הבקשה.
- 4.5 בקשות שהאחור בהגשתן נובע מבניית שכונה חדשה שאכלוסה התעכב
עד לאחר המועד האחרון להגשת בקשות. במקרה זה יש להמציא אישור
מהרשות מתי אוכלסה אותה שכונה.

המדובר ברשימת עילות סגורה. כלומר – אין למשיב שיקול דעת לקבל את הבקשה באיחור, ולאחר המועד
הקבוע בנוהל הרישוי, אלא אם הוכח כי התקיימה אחת מחמש העילות המפורטות לעיל. בכל אחד מן המקרים,
על המבקש לצרף מסמכים המוכיחים את הסיבה להגשת הבקשה באיחור. בקשות המוגשות ללא מסמכים
תומכים – יידחו.

נוהל חריגים מוסיף ומבהיר לעניין סיבת הגשת הבקשה באיחור, כי לא ניתן יהיה להגיש בקשה לקבלת רישיון,
אם האיחור בהגשת הבקשה נבע מהתנהלות המוסד או הבעלות, כגון התארגנות מאוחרת לפתיחת המוסד
וכיוצא באלה. כך, גם העדרם של מסמכי סף במועדים שנקבעו בנהלי הרישוי להגשת הבקשה, לא יוכלו לשמש
כעילה להגשת בקשה חריגה.

מכלל האמור לעיל עולה כי:

נוהל החריגים, המגדיר את התנאים שבהם יבחן המשיב בקשות לקבל רישיון שלא הוגשו במועדים שנקבעו
בנוהל הרישוי, קובע שני תנאי סף לבחינת הבקשה בהתאם לנוהל:

האחד – כי הבקשה הוגשה באופן מלא ותקין, בהתאם לנוהלי הרישוי לשנת הלימודים תשע"ז.

השני – כי מדובר במוסד חינוכי המהווה פתרון חינוכי בלעדי עבור התלמידים העתידים ללמוד בו.

אם התקיימו שני תנאי סף מצטברים אלו, ורק אז, יש לבחון עוד האם המבקש הוכיח כי הסיבה להגשת הבקשה
באיחור היא אחת מן הסיבות המנויה בסעיפים 4.1-4.5 לנוהל חריגים.

רק אם התקיימו כל התנאים הנזכרים – יבחן המשיב את הבקשה לגופה.

נוהל איתנות פיננסית

נוהל הרישוי מיום ט"ז טבת תשע"ו (28.12.2015), קובע, בין היתר, את הדרישות ממבקש הרישיון וההכרה
בתחום הכספי.

בסעיף 4.4 לנוהל הרישוי נקבע כי על בעלות חדשה להמציא מסמכים המעידים על איתנותה הפיננסית. בעלות
קיימת נדרשת להמציא את נספח 7 "איתנות פיננסית". עוד נקבע כי האיתנות הפיננסית של הבעלות תיקבע
בהתאם להוראות "נוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך" המפורסם באתר משרד החינוך.

כדי לוודא את איתנותו הפיננסית של מוסד חינוכי, על המוסדות להגיש את נוהל התקצוב המהווה מסמך-סף לבחינת בקשה לקבלת רישיון (להלן – "נוהל התקצוב") ומסמכים נוספים, שיאפשרו לעמוד על האיתנות הפיננסית של המוסד החינוכי. נוהל התקצוב פורסם לפני שנת הלימודים תשע"ז בד בבד עם פרסום נהלי הרישוי ובו פורטו כלל המסמכים לצורך קיום בדיקות כספיות למבקש הרישיון.

כעולה מעמדת משרד החינוך, 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 ההכנסות של מבקש הרישיון, בשנים שקדמו להגשת הבקשה.
- ד. אינדיקטורים נוספים – כגון: פיגור בשכר וכדומה.

ביום 16.1.2016 פרסם המשיב את "נוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך" המסדיר 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. כפי שצינו בהחלטתנו בערר 16 / 121 (מיום י"ט סיון תשע"ז, 13.6.17), נספח זה לא נכלל בעבר בפרסום שהופיע באתר משרד החינוך, ובמסגרת הדיון בערר הוזכר הודיעו באי-כוח המשיב כי נספח הניקוד יפורסם להבא יחד עם נוהל האיתנות הפיננסית. בנוסף, הודיעו באי-כוח המשיב כי ניתוח הדו"חות הכספיים שיימסר לבעלויות יכלול את אופן חישוב הניקוד, כך שניתן יהיה להבין את ההשפעה של כל אחד מהפרמטרים השונים בדו"ח הכספי על הניקוד הסופי של מבקש הבקשה.

מכל מקום, משרד החינוך נעזר, בבחינת האיתנות הפיננסית של בעלויות, ברואי חשבון חיצוניים. במהלך החודשים שקדמו להגשת הערר, התבצע הליך פנימי במשרד החינוך, ובו הועבר תחום זה מחשבות המשרד אל אגף בקרה במינהל רישוי ובקרה של המשרד. המעבר לא שינה, לדברי המשיב, את נהלי הבדיקה ותכליותיהם, או את שיטות העבודה. השינוי אינו משתקף עדין בנוהל עצמו, שבו כתוב עדיין כי בחינה זו נעשית בידי חשבות המשרד.

נוהל איתנות פיננסית קובע רמות שונות של איתנות פיננסית בהתאם לניקוד שמוענק לבעלות, מבקשת הרישיון, כך:

סולם תוצאות לטבלת יחסים פיננסיים	ציון	רמת איתנות
רמה 1	81-100	גבוהה
רמה 2	51-80	סבירה
רמה 3	31-50	נמוכה
רמה 4	0-30	נמוכה ביותר

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.

סעיף 20 לנוהל איתנות פיננסית מבהיר ומחדד כי: "יודגש כי הקביעה הסופית לעניין רמת האיתנות הפיננסית של הבעלות נתונה לחשבות משרד החינוך". כלומר – הנוהל עצמו קובע כי הניקוד שנקבע – בדרך של חישוב טכני – מספרי – אינו סוף פסוק, שכן בידי המשרד להפעיל שיקול-דעת פרטני בכל מקרה, לפי הצורך.

תוצאת הדירוג הנזכר מובא אף הוא בנוהל:

רמת איתנות סופית	בבקשות לרישיון עבור מוסד חינוך חדש (בין אם של בעלות חדשה ובין אם של בעלות קיימת)	בבקשות חידוש רישיון עבור מוסד חינוך קיים של בעלות המחזיקה רישיונות
נמוכה ביותר	המלצה על אי מתן רישיון חדש	התראה בדבר אי חידוש / ביטול רישיונות + התראה בדבר הפסקת תקצוב + ר' סעיף 24
נמוכה	המלצה על אי מתן רישיון חדש	התראה בדבר אי חידוש / ביטול רישיונות + התראה בדבר הפסקת תקצוב + ר' סעיף 24
סבירה	הודעה על רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות למתן רישיון	הודעה על רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות לחידוש רישיון, עם אפשרות להתראה ספציפית
גבוהה	הודעה על רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות למתן רישיון	הודעה על רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות לחידוש רישיון

טענות הצדדים

טענות העוררת

בקיץ 2015 החלה העוררת בהליכים לקראת פתיחת הסמינר, ובחיפוש אחר קרקע או מבנה מתאימים עבורו. העוררת פנתה בבקשה להקצאת מקרקעין לעיריית חיפה, והליכי הקצאת המבנה נמשכו, באופן שרק בחודש יוני שלאחריו התקבלה המלצת ועדת ההקצאות בעירייה. בעקבות כך קיבלה העוררת במהלך חודש זה היתר להיכנס למבנה נושא הבקשה, ולהתחיל בפעולות ההתאמה הנדרשות לקראת הגשת בקשה למתן רישיון, כקבוע בחוק.

ביום 25.7.2016, לקראת סיום שיפוץ המבנה, אישר יועץ בטיחות את התאמת המבנה, למעט ליקוי אחד, שהוטל על העוררת לתקנו עד סוף שנת הלימודים תשע"ז. בסמוך לכך, ביום 9.8.2016, הגישה העוררת בקשה מלאה למתן רישיון למוסד.

עמידת העוררת בתנאי נוהל חריגים:

לטענת העוררת היא עומדת בתנאים הקבועים בנוהל חריגים להגשת בקשה באיחור, מאחר ומדובר במוסד חינוכי המהווה פתרון חינוכי בלעדי לתלמידותיו, והבקשה למתן רישיון הוגשה באופן מלא ותקין.

העוררת צירפה לבקשה למתן רישיון את מכתבו של מר דורון סקל, מנהל אגף החינוך בעיריית חיפה, אשר פירט את נסיבות העיכוב בהגשת הבקשה לרישיון, לרבות התארכות המשא ומתן בין הרשות ובין מגישי הבקשה, וביקש לאפשר לעוררת להגיש בקשתה באיחור במסגרת ועדת חריגים (כך במקור).

העוררת צירפה לבקשתה מכתב נוסף מיום 21.07.2016 מאת מר דורון סקל, המציין את נחיצות הסמינר וייחודיותו החינוכית. מר סקל ציין במכתבו כי תלמידות בית ספר בית יעקב גור בחיפה לומדות במסגרת תורנית ייחודית, המקפידה על כללים תורניים ברמה גבוהה ושפת ההוראה בעברית. מסיבות אלו, אין אפשרות לשבצן בבתי הספר העל יסודיים החרדים בחיפה.

לאור האמור במכתביו של מר דורון סקל, בדבר הסיבה להגשת הערר באיחור, והיותו של המוסד החינוכי פתרון חינוכי בלבדי עבור התלמידות, טוענת העוררת כי היא עומדת בתנאים הקבועים בנוהל חריגים, ולפיכך היה מקום לדון בבקשתה על אף שהוגשה באיחור.

לבקשה צורף מכתב מאת מנהל אגף החינוך בעירייה, מר דורון סקל, אולם לא צורף מכתב מאת מנהל המחוז במשרד החינוך. העוררת מציינת כי מדובר בטעות שבתום לב, וכי היא פעלה בהתאם לאמור בנוהל הרישוי לקראת שנת הלימודים תשע"ו, שבו נקבע כי יוגש אישור ממנהל אף החינוך ברשות המקומית או ממנהל המחוז במשרד החינוך. זאת, בעוד בנוהל הרישוי לקראת שנת הלימודים תשע"ז נקבע כי יש לצרף מכתבים משני גורמים אלו. על אף שהעוררת לא הגישה מכתב מאת מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך – מר איציק זהבי, היא סבורה כי די היה במכתבו של מר דורון סקל כדי להוכיח כי בית הספר מהווה פתרון חינוכי בלבדי לנערות הלומדות בבית הספר היסודי שבבעלות רשת החינוך העצמאי בא"י ובתמיכתה.

לשאלת האיתנות הפיננסית של העוררת:

לטענת העוררת היה על המשיב לבדוק את איתנותה הפיננסית של העוררת, בהתאם להוראות נוהל איתנות פיננסית הנוגעות לבעלות חדשה, ובהתאם למידע שהציגה בבקשתה אודות מצבה הפיננסי בשנים 2014 ו-2015. לטענתה, בהתאם לסעיף 33 לנוהל איתנות פיננסית היה על המשיב לבדוק את העתודות הפיננסיות של העוררת. לטענת העוררת ביכולתה להוכיח כי יש לה את היכולת הכספית והפיננסית לקיים את פעילות מוסדות החינוך, אולם על אף שהיא פנתה למנכ"לית המשרד ביום ח' אלול תשע"ו (11.9.2016), לאחר שקיבלה לידיה את ההחלטה של המנכ"לית נושא ערר זה, על מנת להבהיר עניין זה, וצירפה למכתבה דו"ח כספי מעודכן לשנת 2015 – היא לא נענתה.

לטענת העוררת ביכולתה לגייס כיום תרומות נוספות, על מנת להוכיח כי היא עומדת בדרישה לאיתנות פיננסית, לרבות תשלום משכורות לעובדים במשך שלושה חודשים. העוררת הדגישה, כי לאחר קביעת האיתנות הפיננסית של הבעלות על ידי המשיב, ובטרם ניתנה החלטת דחייה על ידי המנכ"לית, לא ניתנה לה ההזדמנות לפרט את הפעולות שהנהלת הבעלות יכולה לנקוט על מנת לא להימצא בקשיים פיננסיים, ובכך נפגעה זכות הטיעון שלה. לשיטת העוררת, בשל פגם זה בהליך שהתקיים בפני המנכ"לית, יש לבטל את קביעת המשיב ביחס לאיתנותה הפיננסית, ולחילופין, לבחון את איתנותה הפיננסית מחדש, לאור המסמכים שצירפה לערר.

העוררת פירטה לעניין מצבה הפיננסי כי העמותה הוקמה בשנת 2014, ובשנה זו גויסו תרומות אשר בסיוען הוקם בית הספר. בשנת 2015 המתינה העמותה לקבל תקציב תמיכה מאת עיריית חיפה, אולם התקציב הועבר לידיה רק בחודש ינואר 2016. נתון זה לא היה בפני המשיב בעת שבחן את האיתנות הפיננסית של העוררת, על בסיס מסמכים המתייחסים לשנים 2014 ו-2015, ויש בו כדי להשפיע על תוצאת הבדיקה והמסקנה בדבר איתנותה הפיננסית.

זאת ועוד, העוררת טענה כי בדו"חות הכספיים לשנת 2015 נרשמה הלוואה אשר ניתנה על ידי חבר ועד העמותה, מר פסח מורגנשטרן, כהלוואה קצרת טווח. רישום זה נעשה, לשיטת העוררת, בטעות, שכן מדובר בהלוואה שניתנה ללא הגבלת זמן, והיא צפויה להיות מוחזרת על פי שיקולי תזרים המזומנים של העמותה. בנסיבות אלו, היה מקום לרשום הלוואה זו כהלוואה ארוכת טווח. רישום מוטעה זה, ייצר, לטענת העוררת, תמונה לא מדויקת של מצבה הכספי של העמותה לשנת 2015. לטענתה, הגדלת טווח פירעון ההלוואה, יוביל לתוצאה כי העוררת איתנה מבחינה פיננסית גם בשנת 2015. העוררת צירפה לערר דו"ח כספי מתוקן לשנת 2015 ובו נרשמה ההלוואה האמורה כהלוואה ארוכת טווח.

כאמור, העוררת פנתה למשיב במכתב המפרט את הטענות הנוגעות לאיתנותה הפיננסית, אליו צורף מכתב מאת רואה חשבון מטעמה וכן דו"ח כספי מעודכן לשנת 2015, אולם המשיב כלל לא בחן את טענותיה לעניין זה, וההחלטה לסרב לבקשתה למתן רישיון נותרה בעינה.

סיכומי של דבר, לעניין הקביעה בדבר איתנותה הפיננסית של העוררת, העוררת טוענת כי מאחר ונפגעה זכות הטיעון שלה, יש להורות על ביטול החלטת המשיב בעניין זה, ולכל הפחות לבחון את איתנותה הפיננסית מחדש, לאור המסמכים שצירפה לכתב הערר.

מספר התלמידות במוסד החינוכי:

בבקשה למתן רישיון למוסד חינוכי חדש ציינה העוררת כי בסמינר ילמדו 25 תלמידות. בהתאם לסעיף 4.1 (ז) לנוהל הרישוי על מבקש הרישיון להראות כי רשומים אליו מספר מינימאלי של 44 תלמידים, בשתי שכבות גיל.

לטענת העוררת מספר התלמידים במוסד החינוכי, כפי שנקבע במסגרת סעיף 4.1 (ז) לנוהל הרישוי, הוא שיקול פדגוגי למתן רישיון, אך הוא אינו חזות הכל. לטענתה, יש לבחון את ייחודיותו של בית הספר, המשנה החינוכית שלו ואת הסיבה לכך שמספר התלמידים בבית הספר הוא נמוך.

העוררת מדגישה כי בעניינה, מספר התלמידות אמנם נמוך יחסית, אולם יש ליתן את מירב תשומת הלב לכך שהסמינר מהווה המשך ישיר לבית הספר היסודי שבבעלות העוררת; בכיתות הגבוהות שבו (כיתות ט' ו') מספר התלמידות נמוך יחסית, אולם בכיתות א' – ח' בבית הספר היסודי מספר התלמידות גבוה בהרבה, והללו צפויות להיקלט בסמינר בשנים הבאות. העוררת מוסיפה כי הרציונל המנחה את המשיב, לפיו בכיתה קטנה לא תתקיים "הפריה לימודית", אינו רלוונטי בנסיבות מקרה זה, לאור העובדה שממילא מדובר בתלמידות הלומדות יחד בבית הספר היסודי מזה שנים.

העוררת סבורה כי נימוק זה הוא בבחינת "נימוקים מיוחדים" המאפשרים למנהל המחוז, על פי הקבוע בנוהל הרישוי, להפעיל את שיקול דעתו, ולהמליץ על מתן רישיון למוסד שהוא מוסד צומח, בו מספר התלמידים הלומדים נמוך מן המספר הקבוע בנוהל.

לסיכום טענות העוררת: לטענת העוררת היא עומדת בתנאים הקבועים בנוהל חריגים, ולפיכך היה מקום לדון בבקשתה. לגופם של דברים: העוררת סבורה כי לאור המסמכים החדשים שהמציאה, הוכחה איתנותה הפיננסית. העוררת סבורה כי בנסיבות העניין, בהתחשב במאפייניו הייחודיים של מוסד חינוכי זה, ובעובדה כי מדובר במוסד חינוכי הצומח מתוך בית ספר יסודי קיים הפועל ברישיון - יש להעניק לה רישיון על אף מספר התלמידות בבית הספר, הנמוך ממספר התלמידים המזערי הקבוע בנוהל.

לאור כל אלו טוענת העוררת כי יש לקבל את הערר, ולהעניק לה רישיון להפעלת בית ספר לבנות גור חיפה ברחוב הגבורים 17 בחיפה לשנת הלימודים תשע"ז.

טענות המשיב

לטענת המשיב, העוררת פועלת בחוסר ניקיון כפיים, כשהיא מפעילה את המוסד החינוכי נושא הערר ללא רישיון, בניגוד להחלטת דחייה של מנכ"לית משרד החינוך. המשיב סבור כי די בטעם זה, כשלעצמו, על מנת להביא לדחיית הערר על הסף.

לטענת המשיב העוררת אינה עומדת בדרישות נוהל חריגים, שעניינו הגשת בקשה באיחור:

העוררת הגישה בקשה חריגה לפתוח בית ספר חדש ביום 9.8.2016. הבקשה הוגשה כארבעה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת בקשה כאמור בהתאם לנוהלי המשיב.

המשיב סבור כי הבקשה אינה עומדת בנוהל חריגים, מאחר והמוסד החינוכי אינו מהווה פתרון חינוכי בלעדי לתלמידותיו. המשיב מפנה את תשומת הלב לכך שהעוררת עצמה מציינת, כי בשנים קודמות למדו התלמידות במסגרת "בית יעקב" בחיפה, ומכאן כי קיים פתרון חינוכי עבורן. המשיב מוסיף, כי בהתאם לאמור בסעיף 2.3 לנוהל חריגים, על העוררת לצרף שני מכתבים התומכים בטענתה כי המוסד מהווה פתרון חינוכי בלעדי לתלמידות: האחד – מאת מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית. השני – מאת מנהל המחוז הרלוונטי, המאשר כי אין מענה אחר לתלמידים הצפויים ללמוד במוסד החינוך המדובר. העוררת לא המציאה מכתב מאת מנהל המחוז הרלוונטי, ובנסיבות אלו - היא אינה עומדת בתנאי נוהל חריגים.

אשר לסיבת האיחור בהגשת הבקשה: לטענת המשיב בידי העוררת מסמך מיום 1.6.2016 (נספח ג' לכתב הערר), המאשר כי העוררת הגישה בקשה להקצאת מבנה עבור בית ספר תיכון לבנות ברחוב הגבורים 17 בחיפה. המשיב טוען כי העוררת הגישה את בקשתה למעלה מחודשיים לאחר מועד זה, ומכאן, לשיטת המשיב, האיחור בהגשת הבקשה אינו נעוץ בהתנהלות הרשות המקומית אלא בהתנהלות העוררת עצמה, אשר היא עצמה לא הייתה ערוכה לפתיחת שנת הלימודים במועד. במצב דברים זה, סבור המשיב כי העוררת צריכה הייתה לדחות את הקמת המוסד החינוכי עד להסדרת האישורים המהווים תנאי סף לקבלת רישיון. מאחר והמשיב סבור כי האיחור בהגשת הבקשה אינו נובע מאחת מן הסיבות שנקבעו במסגרת סעיף 4 לנוהל החריגים – דין הבקשה להידחות.

לאור הגשת הבקשה באיחור מטעמים הקשורים בהתנהלותה של העוררת, העובדה שהעוררת לא צירפה במועד הגשת הבקשה מכתב מאת מנהל המחוז במשרד החינוך, כנדרש בנוהל חריגים, ועמדת המשיב לפיה אין מדובר במוסד המהווה פתרון חינוכי בלבדי – המשיב סבור כי העוררת אינה עומדת בנוהל החריגים, ואין מקום לדון בבקשתה.

אשר לאיתנותה הפיננסית של העוררת:

המשיב מציין כי נוהל התקצוב נועד להבטיח את הבסיס הכספי לקיום בית הספר בהתאם לסעיף 9(א)(6) לחוק הפיקוח ובהתאם לתקנות 2(10)-2(14) לתקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרישיון), התש"ל-1970. המשיב מפנה לדו"ח רואה חשבון מיום 10.8.2016, ממנו עולה כי החובות גדולים מן הנכסים של הבעלות, ומכאן המסקנה כי איתנותה הפיננסית של הבעלות אינה מספקת. הציון שניתן לאיתנות הפיננסית של העוררת הוא 27 – ציון שאינו מספק.

בבחינת למעלה מן הצורך בחן המשיב גם את החומרים שהגישה העוררת במסגרת הערר. תוצאות בדיקה זו רוכזו בדו"ח רו"ח מיום 8.11.2016 (להלן – "הדו"ח החדש") בהתאם לדו"ח החדש הציון שניתן לאיתנות הפיננסית של הבעלות הוא 58 מתוך 100, ומכאן המסקנה כי איתנותה הפיננסית של הבעלות אינה מלאה. הציון שניתן לאיתנות הפיננסית בהתאם לדו"ח החדש נובע, לשיטת המשיב, מן הפער בין הרישום של ההלוואה שניתנה לעוררת, כהלוואה לטווח ארוך, ואשר רישומה שונה, לאחר הגשת הבקשה, כהלוואה לטווח קצר. המשיב סבור כי אין בשינוי באופן רישום ההלוואה כדי לשנות מן המסקנה כי הבעלות לא הייתה איתנה פיננסית בעת הגשת הבקשה, ואשר בעקבותיה החליטה המנכ"לית לדחות את הבקשה מן הטעם של היעדר איתנות פיננסית.

המשיב מדגיש, כי בניגוד לטענת העוררת, המבקר חווה את דעתו המקצועית ומצא כי העוררת אינה איתנה מבחינה פיננסית, ולפיכך, במועד הגשת הבקשה, לא היה מקום לאפשר לעוררת להוכיח כי יש לה את היכולת הכספית והפיננסית לקיים את המוסד החינוכי לשלושה חודשים לפחות, ממקורות עצמאיים או מגיוס תרומות. לטענת המשיב סעיף 33 לנוהל איתנות פיננסית מתייחס אך ורק למקרה שבו המבקר לא יכול לחוות את דעתו המקצועית, וזהו אינו המקרה שבפנינו.

אשר למספר התלמידות במוסד החינוכי:

העוררת הגישה את בקשתה ביחס ל 24 תלמידות בכיתות ט' ו-י': 13 תלמידות בכיתה ט' ו-11 תלמידות בכיתה י'. המשיב מציין כי מספר התלמידות במוסד החינוכי אינו עומד בדרישת סעיף 4.1 (ז) לנוהל הרישוי, הקובע כי על מבקש הרישיון לוודא כי מספר התלמידים המזערי לפתיחת בית ספר חינוך על יסודי הוא 44 תלמידים (22 תלמידים לפחות בכל שכבת גיל, ובסך הכל 44 תלמידים).

המשיב מדגיש כי ישנן הצדקות פדגוגיות ברורות לדרישה בדבר מספר תלמידים מינימאלי במוסד החינוכי, הנוגעות ליציבות המוסד החינוכי לאורך זמן, ולהשלכות הפדגוגיות שיש לקיומה של 'קבוצת שווים' קטנה במיוחד. לטענת המשיב על פי הנתונים שהציגה העוררת עצמה, שכבה ט' בבית הספר שמבקשת העוררת להפעיל, צפויה למנות מספר תלמידות נמוך מן הקבוע בנוהלי הרישוי גם בשנת הלימודים הבאה. המשיב טוען כי בשל מספר התלמידות המועט, הנמוך באופן משמעותי מן המספר המינימאלי הקבוע בנוהלי הרישוי, אין מקום להעניק לעוררת רישיון לפתוח מוסד חינוכי כמבוקש.

מכל הטעמים המפורטים לעיל טוען המשיב כי דין הערר להידחות.

דיון והכרעה

חובת הרישוי הקבועה בחוק הפיקוח על בתי ספר נועדה להבטיח את שלומם של התלמידים הלומדים במוסד החינוך כמו גם את הרמת הפדגוגית שיזכו לה (ראו: ע"א 266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט (1) 237, 231). זכותם של תלמידי מוסדות גור לחינוך כמו גם זכותם הבסיסית של הוריהם לקבוע את אופי החינוך שיקבלו, אינן זכויות מוחלטות (ראו: עמ"נ 16-03-16920 כרם לחינוך ותרבות בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד החינוך). לצד זכות זו – קבע המחוקק חובת רישוי. מטרת הליך הרישוי הקבועה בחוק לשמור על שלומם וטובתם של הילדים הבאים בשערי המוסד החינוכי ולהבטיח גם את רמתו המקצועית של המוסד. רק מוסד חינוכי המקיים את זכותם של התלמידים לרכוש דעת ולקבל חינוך, והמבטיח רמה נאותה ביחס לשלומם ולטובתם – יוכל לקבל רישיון.

כחלק מהליך הרישוי, הוטל על המנהל הכללי של משרד החינוך לבחון גם את "הבסיס הכספי לפעילות בית הספר". דרישה זו נועדה להבטיח כי למוסד החינוכי האמצעים הכספיים לקיים את מטרותיו החינוכיות, ואת היכולת לעמוד במחויבויות לפי תנאי הרישיון. בנוסף, נועדה בחינה זו 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. מכאן הקביעה שבסעיף 9 לחוק, כי לא ייתן המנהל הכללי רישיון, אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בקשר עם הבסיס הכספי לקיום בית הספר (סעיף קטן (א)(6)).

נציין בפתח הדברים כי איננו מוצאים לנכון לקבוע, כעמדת המשיב, כי דין הערר להידחות על הסף בשל היעדר ניקיון כפים של העוררת. אף שאנו סבורים כי פעילות העוררת, שהמשיכה לקיים את המוסד על אף החלטת המנכ"לית, ללא רישיון, פסולה מכל וכל, הגענו למסקנה כי בנסיבות העניין, לאחר ששקלנו את מכלול השיקולים הצריכים לעניין, ובכלל זה – לאחר ששקלנו גם את התנהגותה הפסולה של העוררת, כי דין הערר להתקבל.

נוהל חריגים

העוררת הגישה את בקשתה למתן רישיון למוסד חינוך ביום 9.8.2016, זאת בעוד על פי נהלי המשיב הבקשה, ככלל, תוגש לא יאוחר מיום 30.3 לשנה הרלוונטית. מדובר באיחור משמעותי, של למעלה מארבעה חודשים מן המועד הקבוע בנוהל.

לעניין הגשת הבקשה באיחור - מן החומר שבפנינו עולה כי העוררת, אשר הגישה את בקשתה באיחור, לא עמדה במועד הגשת הבקשה, פרוצדוראלית, בתנאים הקבועים בנוהל חריגים, אף שבמישור המהותי עמדה גם עמדה בתנאים אלו. האיחור בהגשת הבקשה נבע, בעיקרו, בשל פעולת הרשות המקומית. חשוב מכך – וזה העיקר – מדובר במוסד חינוכי הנותן מענה ייחודי. המשקל של היעדר פתרון חינוכי חלופי מכריע, לעניין זה, את הכף.

בהתאם לסעיף 2 לנוהל החריגים, הגשת בקשה בהתאם לנוהל זה תתאפשר אך ורק כאשר הבקשה מתייחסת למוסדות המהווים פתרון חינוכי בלעדי לתלמידים. כלומר, ללא המוסד החינוכי המדובר, לא יהיה פתרון חינוכי לתלמידים הצפויים ללמוד בו.

לשם הוכחת העמידה בתנאי סף זה הגישה העוררת במועד הגשת הבקשה מכתב בחתימת מנהל אגף החינוך בעיריית חיפה. במועד הגשת הבקשה לא הגישה העוררת, כנדרש בנוהל, מכתב ממנהל המחוז החרדי במשרד החינוך.

ממכתב מנהל אגף החינוך בעיריית חיפה, מר דורון סקל, מיום ט"ו תמוז תשע"ו (21.7.2016) עולה כי תלמידות בית הספר יעקב גור בחיפה לומדות במסגרת תורנית ייחודית המקפידה על כללים תורניים ברמה גבוהה, ושפת ההוראה בעברית. מסיבה זו אין אפשרות לשבצן בבתי הספר העל יסודיים החרדים בחיפה. מנהל אגף החינוך מציין כי הוא מבקש להכיר בבית הספר העל יסודי בשנת הלימודים תשע"ז על מנת לאפשר לבנות מסגרת חינוכית המתאימה לאורח חייהן.

בעקבות פניית באת-כוח העוררת לבאת-כוח המשיב בבקשה לעיון במסמכים במסגרת ערר זה, קיבלה באת-כוח העוררת לידיה את מכתבו של מנהל המחוז החרדי מיום כ"ו באב תשע"ו (30.8.2016). באת-כוח המשיב ציינה במכתבה כי מכתב מנהל המחוז נחתם לאחר מועד הגשת הבקשה, וכי יש בכך כדי לחזק את עמדת המשיב לפיה העוררת לא הייתה ערוכה במועד לפתיחת שנת הלימודים, ולא עמדה בדרישת נוהל החריגים לפיו היה עליה לצרף מכתב זה לבקשתה.

אף שמכתב מנהל המחוז החרדי לא הוגש במועד הגשת הבקשה, ונכתב מספר ימים לאחר הגשת הבקשה, יש מקום לבחון את האמור בו לגופו של עניין. מנהל המחוז החרדי מציין במכתב זה, כי מדובר בבית ספר על יסודי מגזרי, המהווה רצף חינוכי לבית הספר היסודי של חסידות גור. מנהל המחוז החרדי מוסיף, כי הקהילה החסידית בעיר מתפתחת מאד ומקימה מוסדות לימוד ברוח חסידות גור. בית הספר היסודי מונה 188 תלמידות, אשר מהוות את הבסיס לתיכון. מנהל המחוז החרדי מציין כי אין מענה אחר לתלמידות, וכי הפיקוח עוקב ומלווה את בית הספר וממליץ על קבלת הבקשה.

ממכתב מנהל אגף החינוך בעיריית חיפה, מר דורון סקל, מיום ט"ו תמוז תשע"ו (21.7.2016) עולה כי הבקשה שהגישה המבקשת הוגשה באיחור בעקבות התארכות המשא ומתן בין הרשות ובין מגישי הבקשה ביחס להקצאת מקום לפתיחת בית הספר.

ממכתב מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך, מר איציק זהבי, מיום כ"ו אב תשע"ו (30.8.2016), שנכתב ימים מספר לאחר הגשת הבקשה, עולה כי הרשות עיכבה את הקצאת המבנה לבעלות, ולאחר משא ומתן ממושך קיבלה העוררת בנה באיחור.

העוררת עצמה מציינת במסגרת הערר את השתלשלות העניינים העובדתית, ממנה עולה כי היא המתינה להקצאת המבנה ברחוב הגבורים בחיפה וכי גורמים שונים בעירייה, ובהם ראש העיר, הבטיחו כי יינתן אישור, אולם הלכה למעשה ניתן אישור עקרוני להקצאה ביום 25.5.2016, וביום 1.6.2016 הגישה העוררת בקשת הקצאה למבנה זה. בעקבות הגשת בקשת ההקצאה, בחודש יוני 2016, קיבלה העוררת היתר להיכנס למבנה והחלה בהתאמתו, במהירות האפשרית, באופן שביום 25.7.2016 היה בידה אישור יועץ בטיחות הנדרש לצורך הגשת בקשה לרישיון. הבקשה הוגשה מספר ימים לאחר מכן.

מכל הסיבות שמנינו לעיל, ולאחר קבלת עמדתו של מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך, המאשר כי מדובר בפתרון חינוכי בלבדי, המצטרפת לעמדתו של מנהל אגף החינוך בעירייה בהקשר זה – הגענו למסקנה כי השיקול המכריע במקרה זה הוא היותו של בית הספר העל יסודי המשך ישיר עבור התלמידים הלומדים בבית

הספר היסודי "בית יעקב גור חיפה", שנועד לשמור על צביון הרוחני של בנות הקהילה, בפרט לאר העובדה שבניגוד למוסדות חינוך של חסידויות אחרות בעיר הלימוד בו מתקיים בשפה העברית. ייחודיות זו של קהילת גור, והעדרו של פתרון חלופי התואם את רוח הקהילה והלימוד בשפה העברית – הובילו למסקנה כי שיקול זה גובר על עובדת הגשת הבקשה באיחור, ובנסיבות העניין מן הראוי לדון בבקשת העוררת לגופה, על אף האיחור בהגשתה.

אשר לסיבת הגשת הבקשה באיחור: להשתלשלות העניינים כפי שפירטה העוררת, ביסוס במכתביהם של מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך ומנהל אגף החינוך בעיריית חיפה, ומובילה למסקנה כי הבקשה הוגשה באיחור בשל העיכוב בהקצאת המבנה למוסד החינוכי על ידי העירייה. התרשמנו כי העוררת עשתה מאמצים רבים על מנת לקבל אישור הקצאה למבנה לבית הספר, אולם הליך הקצאת מבנה הוא הליך בירוקרטי מורכב, האורך זמן, והוא התמשך בנסיבות התלויות בעיקר ברשות המקומית ובמנגנונים והנהלים המסדירים את נהלי ההקצאה של הרשות המקומית. כאמור בעמדת המשיב, ייתכן והעוררת יכלה להקדים ולהגיש את בקשתה לרישיון בראשית חודש יוני 2017, אולם אז לא היה בידה להמציא את דו"ח הבטיחות הנדרש אף הוא כמסמך סף, ואשר בלעדיו לא ניתן לבחון את הבקשה.

לאור נסיבותיו הייחודיות של המקרה, אנו בדעה כי אף שבמועד הגשת הבקשה לא היה בידי העוררת מכתב מאת מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך, הרי משהומצא מסמך זה – ולאור האמור בו – יש לקבל את הבקשה על אף האיחור בהגשתה, ולדון בה לגופה.

נוהל איתנות פיננסית

נוהל האיתנות הפיננסית יוצר הכוונה ברורה של שיקול הדעת של משרד החינוך עת הוא בא לשקול את האיתנות הפיננסית של מבקש הרישיון. קיומו של ניהול בעניין זה 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 כתוצאה תקינה (דפנה ברק ארז, משפט מינהלי, הוצאת לשכת עורכי הדין, 2010, עמ' 248).

ואולם, אין בקיומו של ניהול איתנות פיננסית כדי לפתור את המשיב מחובתו שבדין לבחון כל מקרה לגופו. בוודאי שאין בכך כדי למנוע ממנו לקבל החלטה במקרה פרטני, ולפיה אף שהמבקש 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 כדי להבטיח פעילות זו.

במקרה שלנו, ניהול איתנות פיננסית קובע כי ההכרעה הסופית תהיה בכל מקרה לגופו.

ביום 10.8.2016 נערך על ידי רו"ח אהוד שושן דו"ח לבדיקת תיק מבקשי תקצוב עבור הפעלת מוסדות חינוך לקראת שנת הלימודים תשע"ז (להלן: "הדו"ח הראשוני").

בסעיף ג'1 לדו"ח הראשוני צוין כי הרכוש השוטף מורכב מחייבים ויתרות חובה בסך כ-221 ₪ והיתר שיקים לגבייה.

בסעיף ג'3 לדו"ח הראשוני צוין כי ההתחייבויות השוטפות מורכבות ממשכית יתר בסך של כ-101 אלפי ₪, הלוואות לזמן קצר בסך של כ-164 אלפי ₪ והיתר הלוואות לפירעון.

בסעיף ג' 4 לדו"ח הראשוני צוין כי בשנת 2014 לבעלות גרעון ביתרת נכסים נטו לשימוש לפעילויות בסך של כ- 65 אלפי ₪, המהווה כ-23% מהמחזור.

המסקנה העיקרית מן הדו"ח הראשוני, כאמור בסעיף י' היא כי ציון הבעלות בשנת 2015 הוא 27 מתוך 100 ולאור הממצאים לדעת עורך הדו"ח – איתנותה הפיננסית של הבעלות אינה מלאה.

ביום י"ז אב תשע"ו (21.8.2016) נחתם מכתבו של מר אלון שרון, מנהל אגף א' בקרה במנהל רישוי בקרה ואכיפה אצל המשיב (להלן – "המכתב"). מן המכתב עולה כי בדיקת הדו"חות הכספיים של הבעלות לשנת 2014 הובילה למסקנה כי הבעלות אינה איתנה פיננסית, וכי ללא נקיטת פעולות על ידי הנהלת הבעלות היא עלולה להימצא הקשיים פיננסיים וקשיי נזילות בטווח הקצר, באופן שעלול לפגוע בפעילות החינוכית ו/או בתשלום השכר לעובדי ההוראה המועסקים בה.

הנתונים שהיוו בסיס למסקנה כי הבעלות אינה איתנה פיננסית, פורטו במכתב כלהלן:

1. בשנת 2015 לבעלות גירעון בהון חוזר בסך של כ- 65 אלפי ₪, המהווה כ-23% מהמחזור.
2. בשנת 2015 לבעלות גרעון ביתרת הנכסים נטו לשימוש לפעילות בסך של כ- 65 אלפי ₪, המהווה כ-23% ממחזור הבעלות.
3. בהתאם לנוהל משרד החינוך בנושא בדיקת איתנות פיננסית, נמצא כי ציוני הבעלות בשנת 2014 ו-2015 הם 17 ו-27 בהתאמה.

ההמלצה שניתנה בהתאם לממצאים אלו היא שלא ליתן רישיון למוסדות הבעלות.

במסגרת הערר שבפנינו, הגישה העוררת את מכתבה של רואת חשבון ש. אייזון מיום ה' אלול תשע"ו (8.9.2016) אליו צורף דו"ח כספי מתוקן לשנת 2015. במכתב פורטו שני השינויים שנערכו בדו"ח הכספי לשנת 2015; האחד – נרשמו הכנסות מעיריית חיפה מול הכנסות לקבל בגין סכומים שיקבלה העמותה בשנת 2016 עבור הפעילות בשנת 2015.

השני – ההלוואה שהתקבלו מחבר הועד מר פנחס מורגנשטרן נרשמו כהלוואה לטווח ארוך. מסמכים חדשים, אשר יש בהם, לשיטתה, כדי להצביע על איתנותה הפיננסית.

כעולה מתגובת המשיב לערר, המשיב העביר מסמכים אלו לבדיקה נוספת, ובהתאם לכך נערך ביום 8.11.2016 על ידי רו"ח אהוד שושן דו"ח מעודכן לבדיקת תיק מבקשי תקצוב עבור הפעלת מוסדות חינוך לקראת שנת הלימודים תשע"ז (להלן – "הדו"ח המעודכן").

כעולה מסעיף ד' לדו"ח המעודכן, בעקבות ההצגה מחדש בשנת 2015, הבעלות עברה מגירעון בהון החוזר בסך כ-65 אלפי ₪ לעודף בהון החוזר בסך 163 אלפי ₪. (ההצגה מחדש מתייחסת להלוואות בזמן ארוך בסך 144 אלפי ₪ ותוספת הכנסות לקבל בסך 85 אלפי ₪).

בהתאם לנוהל משרד החינוך בנושא איתנות פיננסית, נמצא כי ציון הבעלות בשנת 2014 הוא 17, ואילו ציון הבעלות בשנת 2015 הוא 58 מתוך 100. ציונים אלו מהווים איתנות פיננסית נמוכה ביותר בשנת 2014, ואיתנות פיננסית סבירה בשנת 2015.

יחד עם זאת, להערכת עורך הדו"ח, איתנותה הפיננסית של הבעלות אינה מלאה.

מקריאת הדו"ח הראשוני והדו"ח המעודכן עולה כי השינוי בציון האיתנות הפיננסית של הבעלות לשנת 2015, השתנה מ- 27 ל- 58 בעקבות מסמכים הנוגעים לרישום ההלוואה שנרשמה בעבר כהלוואה לזמן קצר, ונרשמה לאחר החלטת המנכ"לית כהלוואה לטווח ארוך. בעוד ההלוואה לטווח קצר השפיעה על היחס בין החובות ובין הנכסים הנזילים של הבעלות, ובעקבות רישום התמיכה שהתקבלה מעיריית חיפה בחודש ינואר 2016 כהכנסות לקבל בשנת 2015.

מכלל האמור עולה כי בעת מתן ההחלטה על ידי המנכ"לית, הבעלות לא נמצאה איתנה פיננסית ולא ניתן היה לאשר את בקשתה. יחד עם זאת, עם השלמת המסמכים ושינוי הרישום ביחס להלוואה, יוצא כי ציון הבעלות ביחס לשנת 2015 הוא 57. אמנם, לדעת עורך הדו"ח, מדובר באיתנות פיננסית שאינה מלאה, אולם על פי נוהל איתנות פיננסית מדובר באיתנות פיננסית סבירה לשנת 2015 שלפי הנוהל מזכה את הבעלות ברישיון.

בהתאם לדו"ח המעודכן נמצא כי העוררת בעלת איתנות פיננסית סבירה לשנת 2015. בהתאם לסעיף 21 לנוהל איתנות פיננסית, רמת איתנות סבירה בבקשה לרישיון עבור מוסד חינוכי חדש תוביל להחלטה לפיה תימסר "הודעה על רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות למתן הרישיון".

אכן, על הבעלויות מוטל להגיש מסמכים מלאים הכוללים את כל הפרטים לצורך הערכת בקשתם לקבלת רישיון בעת הגשת הבקשה, וככלל, אין לאפשר תיקון ליקויים במסגרת הערר, תופעה אשר מובילה לכך שמוסדות חינוך מתחילים בפעולתם ללא רישיון. יחד עם זאת, בנסיבות מקרה זה, בשים לב להערות הוועדה בנוגע לכך שלא ניתנה לעוררת זכות להשמיע טענותיה בזמן אמת, בין השאר בשל כך שלא היה בידה אופן חישוב הניקוד שניתן לה (ראו החלטנו בערר 148/16), ובפרט בשים לב למשקל שנתנה הוועדה לנושא היעדר החלופה החינוכית, ראינו בעוררת כמי שהוכיחה איתנות פיננסית סבירה בהתאם לנוהל. משכך, אין מקום להתנגד מטעם זה לבקשה למתן רישיון.

מספר התלמידות במוסד החינוכי

במקרה שבפנינו אין מחלוקת כי מספר התלמידות הצפויות ללמוד במוסד החינוכי בשנת הלימודים תשע"ז הוא נמוך מזה הקבוע בנהלי המשיב.

על פי נוהלי המשיב, מספר תלמידים מועט הוא שיקול פדגוגי שהמשיב רשאי לשקול בבואו להחליט אם ליתן למוסד חינוכי רישיון, אם לאו. אלא שכפי שנקבע בהחלטות קודמות של וועדה זו, שיקול זה אינו עומד לבדו, ויש לבחון אותו יחד עם שיקולים נוספים, כגון, ייחודיותו של המוסד החינוכי, המשנה החינוכית והאידיאולוגיה שלו, הסיבה למספר הילדים המועט והתנהלות המוסד החינוכי.

בענייננו, מבקשת העוררת לקבל רישיון להפעלת מוסד חינוכי שנועד להוות המשך ישיר לבית הספר היסודי בית יעקב גור חיפה, ואשר פועל ברישיון המשיב. אין מדובר במצב רגיל של בית ספר חדש, שמספר התלמידים בו מועט, כי אם בבית ספר שהוקם במטרה לקלוט את תלמידי בית הספר היסודי של קהילה מסוגרת והומוגנית, שעל פי נתונים שהוצגו בפנינו מהווה מענה חינוכי בלבדי לתלמידות מחסידות זו. אשר למאפייני הייחודיים של המוסד, השתכנענו כי ייחודיות מוסד זה היא בכך שהלימודים בו מתקיימים בשפה העברית, ובכך הוא מובחן ממוסדות חינוך של חסידות אחרות. ייחודיות זו מכריעה לדעתנו את הכף, ומובילה אותנו להכרעה כי

ייחודיותו של המוסד, מאפייני הקהילה והמשנה החינוכית שלה הם הסיבה לכך שמספר התלמידים במוסד החינוכי מועט בשלב זה.

בנסיבות המתוארות נראה כי יש לראות במוסד זה כמוסד צומח, אשר צפוי לגדול בשנים הבאות, ולקלוט כמאתיים תלמידות מן הקהילה, אשר לומדות כיום בבית הספר היסודי האמור. כאשר מדובר במוסד צומח, המהווה המשך חינוכי של תלמידות בית הספר היסודי בית יעקב גור חיפה, מאפשרים נהלי המשיב סטייה ממספר התלמידים הקבוע בנוהל.

סיכומו של דבר; אופי קהילת חסידי גור בחיפה, העובדה שהמוסד החינוכי נועד להוות מוסד המשך לבית הספר היסודי שבו לומדות בנות החסידות, והיעדר פתרון חינוכי אחר; ובפרט העובדה שהחסידות מקיימת את לימודיה בשפה העברית ולא בידיש – כל אלה מהווים, לדעתנו, נימוקים מיוחדים אשר מצדיקים מתן רישיון לעוררת על אף מספר התלמידות בשנה זו.

סיכומם של דברים

לאור כל המפורט לעיל הגענו למסקנה כי אף אם החלטת המנכ"לית היתה סבירה בעת שהתקבלה, הרי שלאור מכלול הנתונים שהוצגו בפני הוועדה יש מקום להתערב בהחלטה זו, בהתאם לסמכותנו לפי סעיף 14(ב) לחוק.

במהלך הדיון בערר זה הומצא לב"כ עוררת מכתב מאת מנהל המחוז החרדי במשרד החינוך ממנו עולה כי המוסד החינוכי מהווה פתרון בלבדי לתלמידות. האמור במכתב, מבחינה מהותית, גובר על הפגם הפרוצדוראלי באי הגשת המכתב במועד הגשת הבקשה.

מעבר לנדרש, בחן המשיב את איתנותה הפיננסית של הבעלות, בהתאם למסמכים שהומצאו לאחר הגשת הערר, ומצא כי איתנותה הפיננסית של העוררת לשנת 2015 היא סבירה. תוצאה זו מובילה, על פי נוהל איתנות פיננסית, לכך שתימסר הודעה אודות רמת איתנות תקינה והיעדר התנגדות למתן רישיון.

בנסיבות העניין מצאנו כי מתקיימים נימוקים מיוחדים הקשורים באופייה של קהילת חסידי גור, העובדה כי המוסד החינוכי נועד לקלוט את תלמידות הקהילה הלומדות בבית הספר היסודי בית גור יעקב והעובדה כי הלימודים מתקיימים בשפה העברית – אשר מצדיקים מתן רישיון לעוררת, על אף שמספר התלמידות במוסד החינוכי בשלב זה נמוך.

לאור כל זאת החלטנו לקבל את הערר ולהעניק לעוררת רישיון כמבוקש.

תאריך: כ"א אלול תשע"ז 21.8.17



ציפי גולן

חברת הוועדה



יואל בריס, עו"ד

יו"ר הוועדה



דוד הרשקוביץ, עו"ד

חבר הוועדה