

א

בג"ץ 4363 / 00

1. ועד פוריה עלית על-ידי היושב-ראש איתן רון

2. ועד ההורים פוריה עלית

נגד

ב

1. שר החינוך

2. משרד החינוך – מדינת ישראל

3. המינהל לחינוך התיישבותי

4. בית הספר "בית ירח"

ג

5. אגודה שיתופית "בית ירח"

6. מועצה אזורית עמק הירדן

ד

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[2.5.2002]

לפני הנשיא א' ברק והשופטות ט' שטרסברג-כהן, א' פרוקצ'יה

ה

בית הספר התיכון האזורי "בית ירח" (להלן – בית הספר) נמצא בתחומי המועצה האזורית עמק הירדן. הוא הוקם על-ידי אגודה שיתופית חקלאית שחברים בה קיבוצים ומושבים שיתופיים מהסביבה, אשר ילדיהם הם חלק הארי של ציבור תלמידי בית הספר. היישוב פוריה הוא יישוב קהילתי השוכן בתחומי המועצה האזורית. זה שנים מפנה משרד החינוך בשיתוף עם המועצה האזורית את ילדי פוריה ללימודים על-יסודיים בבית הספר. ילדי פוריה הם מיעוט קטן בבית הספר – כ-5% מכלל ציבור התלמידים. מעמדו של בית הספר מבחינת הדין הוא פרטי "מוכר" שאינו רשמי, ומטרותיו החינוכיות משולבות: הקניית ערכי חינוך ממלכתי וחינוך לערכי התנועה הקיבוצית. בית הספר נתמך בתקציבו הן על-ידי משרד החינוך, הן על-ידי המועצה האזורית והן על-ידי מקורות נוספים.

ו

העותרים מייצגים את תושבי המקום שילדיהם לומדים בבית הספר. הם טוענים בעתירתם כי בית הספר נוהג לגבות מהם, כעניין שבחובה, תשלומים, ביסודם תשלומי רשות המיועדים לממן תכניות נוספות שבית הספר מקיים מעבר לתכנית היסוד שהיא חייב לקיימה על-פי דרישות משרד החינוך. על-פי הטענה, החיוב בתשלומים אלה נוגד את מדיניות משרד החינוך, שלפיה תכניות אלה הן בגדר רשות ולא חובה. על-פי הטענה, נדרשים הורי תלמידי פוריה לאורך שנים רבות לשלם סכומים ניכרים מדי שנה כשכר לימוד לבית הספר בלא שניתן להם פירוט אילו מן הסכומים הם תשלומי חובה ואילו תשלומי רשות, ובלא שניתנת להם האופציה

ז

לוותר על תכניות הרשות תוך מתן פטור מתשלום עבורם. נשיאה בתשלומים אלה היא אף תנאי לקבלת התלמידים לבית הספר או המשך לימודיהם שם, בניגוד לדין ולמדיניות רשויות החינוך. רשויות בית הספר טענו, בין היתר, להיעדר סמכות בג"ץ לגבי בית הספר בתורת גוף פרטי.

א

בית-המשפט העליון פסק:

א. (1) הזכות לחינוך בסיסי במימון המדינה הוכרה כאחת מזכויות היסוד של האדם במשפט העמים. היא מצאה את ביטוייה בתשתית הערכית הכוללת שעל יסודה ראוי לעצב את דמות החברה בישראל במסגרת הזכות לשוויון חברתי הכלולה במגילת העצמאות (213ב-ג, ה-ו).

ב

(2) תפיסה זו היא שעמדה ביסוד חקיקת החינוך בישראל, שבמרכזה הנהגת חינוך חינם חובה והקמת החינוך הממלכתי, שמטרתו להעניק חינוך במוסדות החינוך הרשמיים בלא קיום זיקה מפלגתית או עדתית תוך הדגשת ערכי חינוך המשותפים לכול (14ד).
ג. (1) על-פי חקיקת החינוך הקיימת, במוסד רשמי הלימוד בתכנית היסוד הינו חינם, ואילו תכניות נוספות על תכנית היסוד מותנות בבחירת ההורים ובהסכמתם לממן (217ב-ג).

ג

(2) הדין בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים שונה. כלל חינוך חינם אינו חל עליהם באורח אוטומטי. המבקש שילדו ילמד בהם מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון שאינו מוטל על תלמיד בחינוך הרשמי. כלל זה הוא פועל יוצא של העובדה כי הלימוד במוסד זה הוא פרי בחירה מרצון, וכי אין חובה על הרשות הציבורית לשאת בעלות הלימודים במוסד. עם זאת נתונה לרשות הציבורית סמכות פיקוח על המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים (217ג-ד).

ד

ג. (1) אחת התכליות המרכזיות של החקיקה הענפה בתחום החינוך היא הבטחת ערך השוויון בתחום החינוך וההשכלה. תכלית זו עומדת גם ביסוד מדיניות משרד החינוך ובאה לידי ביטוי בנהלים ובחוזרים השונים שמפיץ המשרד בכל הנוגע לתשלומים הנגבים מהורים לתלמידים עבור שירותים הניתנים לתלמידים שלא במימון המדינה (1218-1220).

ה

(2) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-1.9.1998 הובהר כי אין לגבות תשלום עבור הרשמה, ואין להתנות רישום תלמידים בתשלום כלשהו. החוזר מורה כי על מוסד חינוכי ליתן פירוט להורים מהו שיעור התשלומים הנדרש מהם תוך הבחנה בין תשלומי חובה לתשלומי רשות. אשר לתשלומי רשות נקבע בחוזר, שבשום מקרה אין לחייב תלמידים להיזקק לאותם שירותים מרצון (הכוללים בין היתר חוגים ופעילויות העשרה) ולחייב את ההורים ברכישתם, וכן אין לחייב הורים לשלם עבור תכניות לימודים נוספות אם אין הם חפצים שילדיהם ישתתפו בהן. ההוראות האמורות הוחלו הן על מוסדות רשמיים והן על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (219א-1220).

ו

(3) במוסדות חינוך רשמיים החלת המדיניות שבחוזר המנכ"ל תואמת את תפיסת החינוך הממלכתי. החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך

חובה חינוך, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו (220 – 221א).

א

(4) לעומת זאת החלת מדיניות זו על בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים היא שאלה מורכבת יותר, שלה כמה פנים: זכותו של אדם לבחור לילדו מוסד חינוכי פרטי, חלופי למסגרת הממלכתית, הוכרה בארץ ובעולם, והיא ערך חשוב שיש לכבדו במסגרת ההגנה על זכות האדם למימוש עצמי, בכפוף להבטחת שמירתם של ערכי החינוך היסודיים כמשמעותם בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953. ואולם מי שמבקש להקנות לילדיו חינוך בעל אופי ייחודי הניתן כתוספת לתכנית הלימוד היסודית הנלמדת בכל מוסדות החינוך עשוי להידרש לשאת בעלויות של תוספת זו (221 – 221ז).

ב

(5) מאחר שרשויות החינוך אינן חייבות במימונם של בתי הספר הפרטיים, עשויים הורי התלמידים להידרש לשאת במימון עלות הלימודים בהם, בין לימודי החובה ובין לימודי הרשות. מאחר שלימוד במסגרת מוסד פרטי הוא בדרך-כלל פרי בחירה, הבחירה משמעותה הסכמה לנטל מימון זה (222א).

ג

(6) אלא שבפועל, מרבית המוסדות החינוכיים העצמאיים המוכרים נהנים מתמיכה כספית מסיבית של הרשות הציבורית, וההבדל בינם לבין בתי הספר הרשמיים מבחינה זו אינו משמעותי. שלא כמוסדות החינוך היסודי, מרבית בתי הספר התיכוניים בארץ הם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. הם מוחזקים ומופעלים לעתים על-ידי רשויות החינוך המקומיות ולעתים כגופים פרטיים. בדרך-כלל המדינה משלמת את שכר הלימוד עבור התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו בחטיבות הביניים ובשלב התיכון (222א – ב).

ד

(7) כאשר מוסד חינוך פרטי נתמך בכספי מדינה, זכות בידי המדינה לדרוש, כעניין שבמדיניות, כי העלויות המוטלות על הורי התלמידים תהיינה מצומצמות ככל האפשר במסגרת המגמה הכללית לקיים את רעיון השוויון בחינוך בכלל המגזרים. דין זה עשוי להתקיים גם מקום שרשויות החינוך מפנות תלמידים למוסד מוכר שאינו רשמי מאחר שאין באזור מגוריהם מוסד רשמי מתאים, ובמצב זה הן נושאות בנטל הכספי הכרוך במתן חינוך חובה חינוך לאותם תלמידים כתחליף להקמת מוסד רשמי במקום (222, 223ב).

ה

(8) הדעת נותנת כי מדיניות משרד החינוך, כפי שהיא עולה מהחוזר לגבי מוסדות רשמיים, תחול גם על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כפי שהוחזר אכן מורה, בהתחשב בכך שהמוסד נתמך מכספי מדינה, ובכלל זה מקום שתלמידים מופנים לבית הספר על-ידי רשויות החינוך בהיעדר מוסד רשמי באזורם, כאשר המדינה מממנת את עלות לימודיהם (223ג – ד).

ו

ד. (1) במקרה הנדון הופנו תלמידי פוריה אל בית הספר בית ירח (הנתמך מכספי המדינה ומכספי המועצה האזורית) על-ידי משרד החינוך והמועצה האזורית בהיעדר בית ספר רשמי בתחומי המועצה האזורית. על-כן מדובר בשיוכם של ילדי העותרים לבית

ז

הספר על-פי הכוונת רשויות החינוך הנושאות באחריות למתן חינוך חובה חינם לאותם תלמידים (223ה – 1).

- א (2) בנסיבות אלה ברי כי תלמידי פוריה זכאים לחינוך חינם כאילו היו תלמידים בבית ספר רשמי, והאחריות למימון זה מוטלת על הרשויות הציבוריות – המדינה והמועצה האזורית, על-פי ההסדרים המקובלים ביניהן. יוצא מכך כי אין חבות על ילדי פוריה לשלם לבית הספר דמי הרשמה או תשלומים אחרים (להוציא תשלומי חובה שאושרו בידי משרד החינוך) בעד חינוך חובה בבית הספר שאליו הופנו על-ידי רשויות החינוך, ואשר המדינה משתתפת בעלות לימודיהם (223ז – 224א).
- ב (1) ה. על-פי מדיניות משרד החינוך, אין מקום לכפות על הורי תלמידים גם במוסדות מוכרים שאינם רשמיים תשלומי רשות עבור תכניות נוספות גם מקום שההתנגדות לשאת בתשלומים אלה אינה נובעת מקושי כלכלי (224ב – ג).
- ג (2) אכן, יש משקל לטענה שהועלתה על-ידי בית הספר כי יצירת הבחנה בין סוגי תלמידים מבחינת שיוכם לתכניות ההעשרה והתגבור עלולה להקשות על בית הספר מהבחינה הארגונית, ואפשר שהדבר עלול להשפיע על המרקם החברתי ולהערים קושי על הגשמת יעדי המלאים של בית הספר על-פי המצע הרעיוני שלו, עם זאת שיקולים אלה, נכבדים ככל שיהיו, אינם יכולים לפגוע בתלמידים שהופנו על-ידי רשויות החינוך לבית הספר המוכר מלממש את זכותם לחינוך חובה חינם, ומלוותר על תכניות נוספות ועל תשלום בגינן, כפי שיכלו לעשות אילו נמנו עם תלמידי בית ספר רשמי (224ה – 1).
- ד (3) הזכות לחינוך חובה חינם מלווה את התלמיד לאורך דרכו – בין בבית ספר רשמי ובין בבית ספר מוכר שאינו רשמי, למצער כאשר הופנה אליו על-ידי רשויות החינוך הנושאות גם בנטל הכספי של לימודי החובה שלו. זכות זו מקנה להורי התלמיד את יכולת הבחירה להחליט אם לרכוש תכניות לימוד נוספות ולשלם בעדן או לוותר עליהן ולהימנע מתשלום נוסף. זכות זו ראויה להגנה, ובאמצעותה מבקש משרד החינוך ליישם את מדיניות חינוך חובה חינם לגבי כל תלמיד אשר המדינה נושאת בעלות לימודיו – בין במוסד רשמי ובין במוסד שאינו רשמי (224ז – 1).
- ו. (1) בית הספר הינו מוסד מוכר שאינו רשמי ומאוגד כתאגיד בתחום המשפט הפרטי. עם זאת ניתנו לו סמכויות מכוח דיני החינוך להעניק חובה לתלמידים שהרשות הציבורית אחראית לספקו במסגרת הפונקציה השלטונית שהיא ממלאה. התפקיד הכרוך בכך הוא בעל אופי ציבורי מובהק. הפעלת הסמכויות הכרוכות בביצוע תפקיד זה נובעת מדיני החינוך ומהמדיניות שהרשות המוסמכת מתווה מכוחם (226ז – 1).
- ז (2) הכפיפות לתנאים בדבר הפעלת תכניות לימוד העונות למטרות החינוך הממלכתי, והכפיפות מכוח החוק למדיניות משרד החינוך בתחומי המינהל והכספים הופכות את המוסד המוכר לגוף המבצע את עיקר תפקידו על-פי דין. במקרים רבים, וגם במקרה זה, המוסד המוכר נתמך מכספי מדינה. בביצוע תפקידו כמקנה חינוך חובה לתלמידים כפוף בית הספר לכללי המשפט הציבורי גם בהיותו יציר המשפט הפרטי. לאור זאת כפוף הוא לביקורת בית-המשפט הגבוה לצדק, ככל שהדבר נוגע לתפקיד הציבורי שהוא ממלא (226ז – 227א).

(3) (אליבא דנשיא א' ברק): סמכות בג"ץ לדון במקרה הנדון קמה לאור מהות הסעד הניתן על-ידי בית-המשפט. עיקרו של הסעד מצוי בחיוב המדינה והמועצה האזורית לשאת במשותף, על-פי הסדר ביניהן, בעלויות לימודי החובה של ילדי העותרים. סעד זה מוסמך בג"ץ לתת, והוא משליך על הקביעה בדבר היעדר החובה של ילדי העותרים לשלם עבור תכניות הרשות הניתנות בבית הספר (229ה – 1).

א

חוקי יסוד שאוזכרו:

– חוק-יסוד: השפיטה, סעיף 15(ד)(2).

ב

חקיקה ראשית שאוזכרה:

– חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, סעיפים 1 (המונח "מוסד חינוך מוכר"), 4, 6(א), 6(ג), 6(ד), 7(א), 7(ב), 7-6.

ג

– חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000.

– חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיפים 1, 2, 2(8), 8, 11.

– חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, סעיפים 28, 28(א).

– חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 5), תש"ס-2000.

– חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, התוספת הראשונה, סעיף 3.

ד

חקיקת משנה שאוזכרה:

– תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953, תקנות 2, 3, 5, 8, 9.

– כללי פיקוח על בתי-ספר (מבחנים למתן רישיונות), תשל"א-1971.

– תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), תשי"ז-1956, תקנה 3(א).

ה

הצעות חוק שאוזכרו:

– הצעת חוק לימוד חובה, תש"ט-1949.

– הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות (מתשנ"ד), סעיף 3.

– הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות (מתשס"ב), סעיף 3.

– הצעת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

ו

אמנות שאוזכרו:

– אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, עמ' 205, סעיפים 13, 13(4).

ז

- א פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:
- [1] [בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נ\(3\)](#) 2.
- [2] [בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותה רשומה נ' שר החינוך, פ"ד נד\(3\) 69.](#)
- ב [3] [בג"ץ 421/77 ניר נ' המועצה המקומית באר-יעקב, פ"ד לב\(2\) 253.](#)
- [4] [בג"ץ 416/77 ועד רמת רזיאל נ' בית-ספר ממלכתי אזורי "הרי יהודה", פ"ד לא\(3\) 794.](#)
- ג [5] [בג"ץ 595/88 שולמן נ' מנהל המינהל לחינוך בעיריית תל-אביב, פ"ד מב\(3\)](#) 594.
- [6] [בג"ץ 608/75 קוזלובסקי נ' המועצה האזורית אשכול, פ"ד ל\(2\) 449.](#)
- [7] [בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מא\(2\) 449.](#)
- ד [8] [בג"ץ 160/72 אחים שרבט, חברה לבנין בע"מ נ' האגודה למען הזקן באזורי העמקים בישראל, פ"ד כז\(1\) 620.](#)
- [9] [בג"ץ 2017/91 ויטנר נ' אוניברסיטת תל-אביב, פ"ד מה\(4\) 736.](#)
- [10] [בג"ץ 4176/92 מיוחס נ' בית הספר התיכון שלייד האוניברסיטה \(לא פורסם\).](#)
- [11] [בג"ץ 782/97 יהודה נ' שר החינוך \(לא פורסם\).](#)
- ה [12] [בג"ץ 4126/94 גזית-כהן נ' המועצה להשכלה גבוהה \(לא פורסם\).](#)
- [13] [בג"ץ 5485/01 יניר נ' המכללה האקדמית אשקלון \(לא פורסם\).](#)
- [14] [בג"ץ 474/73 פודים נ' המוסדות להשכלה גבוהה, פ"ד כח\(1\) 354.](#)
- [15] [בג"ץ 2182/97 מאור נ' האוניברסיטה הפתוחה \(לא פורסם\).](#)
- ו [16] [בג"ץ 4298/93 ג'בארין נ' שר החינוך, פ"ד מת\(5\) 199.](#)

ספרים ישראליים שאוזכרו:

- [17] י' זמיר [הסמכות המינהלית \(כרך א, תשנ"ו\)](#).

- ז מאמרים ישראליים שאוזכרו:
- [18] Y. Dinstein "Cultural Rights" 9 *Israel Yearbook on Human Rights* (1979) 58.
- [19] ג' מונדלק ["זכויות חברתיות-כלכליות בשיתח חוקתי"](#) החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" שנתון משפט העבודה ז (תשנ"ט) 65.

[20] ג' גונטובניק "המשפט החוקתי: כיווני התפתחות" שלאחר המהפכה החוקתית"

עיוני משפט כב (תשנ"ט-תש"ס) 129.

[21] ס' גולדשטיין "הזכות לחינוך" 6 עיונים בזכויות האזרח בישראל (1989).

א

שונות:

[22] ההצהרה האוניברסלית על זכויות האדם.

[23] האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד.

[24] ההכרזה על הקמת מדינת ישראל.

[25] דו"ח בדבר יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (2001).

ב

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 23.8.2000. העתירה נתקבלה. הצו-על-תנאי נעשה מוחלט.

ג

עמאד דקואר, יוסף נחשון, קמיליה עודה – בשם העותרים;

דינה זילבר, סגנית לפרקליטת המדינה – בשם המשיבים 1-3;

אבנר צור, מירב ניב, חיים עמשלום – בשם המשיבה 5;

אשר קולה – בשם המשיבה 6.

ד

פסק-דין

ה

השופטת א' פרוקצ'יה רקע

1. בית הספר התיכון האזורי "בית ירח" שוכן על גדות הכינרת בתחומי המועצה האזורית עמק הירדן. הוא הוקם על-ידי אגודה שיתופית חקלאית שחברים בה 16 קיבוצים ומושבים שיתופיים מהסביבה, אשר ילדיהם מהווים את חלק הארי מציבור תלמידי בית הספר. היישוב פוריה הוא יישוב קהילתי השוכן בתחומי המועצה האזורית. זה שנים מפנה משרד החינוך בשיתוף עם המועצה האזורית את ילדי פוריה ללימודים על-יסודיים בבית ירח. ילדי פוריה הם מיעוט קטן בבית הספר – כ-5% מכלל ציבור התלמידים. מעמדו של בית הספר מבחינת הדין הוא פרטי "מוכר" שאינו רשמי, ומטרתו החינוכיות משולבות: הקניית ערכי חינוך ממלכתי וחינוך לערכי התנועה

ו

ז

הקיבוצית, ובמסגרת זו נכלל חינוך רעיוני-תנועתי ולימודי הקיבוץ ותנועת העבודה. בית הספר נתמך בתקציבו הן על-ידי משרד החינוך, הן על-ידי המועצה האזורית והן על-ידי מקורות נוספים.

א

ההליך וטענות הצדדים

2. העותרים הם ועד פוריה עלית וועד ההורים של היישוב המייצגים את תושבי המקום שילדיהם לומדים בבית הספר. עתירתם המקורית נסבה על טענה מרכזית ולפיה רשויות בית הספר מפלות לרעה את תלמידי פוריה בהשוואה לבני הקיבוצים והמושבים בכמה מישורים. עתירתם מכוונת כנגד בית הספר וכנגד המועצה האזורית ורשויות משרד החינוך לצווים בכמה תחומים להסרת ההפליה. בעקבות הגשת העתירה הוצא צו-על-תנאי לגבי עניינים שונים שלגביהם נטענה הפליה, ואחד מהם התייחס לגביית "אגרת תלמידי חוץ" מתלמידי פוריה, שלא נדרשה משאר התלמידים. במהלך הליך זה הוסכם על הגורמים הנוגעים בדבר לבטל את סיווגם של ילדי פוריה כ"ילדי חוץ" ולבטל את גביית האגרה האמורה מהורים, ובכך בא עניין זה על פתרונו. הידברות בין הצדדים צמצמה את המחלוקת לשני עניינים עיקריים: האחד – האם חלה חובה על העותרים לשלם לבית הספר תשלומים מיוחדים עבור תכניות תגבור והעשרה המתקיימות במסגרתו מעבר לתשלום חובה הנדרש מכל תלמיד במסגרת חינוך חובה חנם; נגזרות מכך השאלות האלה: האם חלה חובה על בית הספר ליתן להורי התלמידים פירוט התשלומים הנדרשים תוך הבחנה בין תשלומי חובה לתשלומי רשות והאם אי-נכונות הורה לשאת בנטל תשלומי הרשות מזכה את בית הספר לסרב לקבל את בנו לשורותיו. השני – האם חלה חובה על המועצה האזורית להשתתף בעלות לימודיהם של תלמידי העותרים.

ב

ג

ד

ה

3. טוענים העותרים כי בית הספר גובה מהם, כעניין שבחובה, תשלומים, ביסודם תשלומי רשות, המיועדים לממן תכניות נוספות שבית הספר מקיים מעבר לתכנית היסוד שהיא חייב לקיימה על-פי דרישות משרד החינוך. על-פי הטענה, החיוב בתשלומים אלה נוגד את מדיניות משרד החינוך שלפיה תכניות אלה הן בגדר רשות ולא חובה. מכאן, שרשאי תלמיד להחליט כי הוא מוותר על השתתפות בתכניות הנוספות ולהיות פטור מנשיאה בעלותם. חרף זאת, על-פי הטענה, נדרשים הורי תלמידי פוריה לאורך שנים רבות לשלם סכומים ניכרים מדי שנה כשכר לימוד לבית הספר, בלא שניתן להם פירוט אילו מן הסכומים הם תשלומי חובה, ואילו תשלומי רשות, ובלא שניתנת להם האופציה לוותר על תכניות הרשות תוך מתן פטור מתשלום עבורם. נשיאה בתשלומים אלה מהווה אף תנאי לקבלת התלמידים לבית הספר או המשך לימודיהם

ו

ז

שם, בניגוד לדין ולמדיניות רשויות החינוך. העותרים מבקשים סעד של ביטול החובה לשלם תשלומי רשות ומתן זכות בחירה להחליט אם להשתלב בלימודי הרשות ולשלם עבורם או לוותר על השתתפות בהם ולהיות פטורים מתשלום. הסעד מתבקש לגבי העבר, ההווה והעתיד. בגין העבר נכללה תביעה להשבת סכומים ששולמו ביתר.

א

4. רשויות בית הספר מעלות בתשובתן טענות סף שעניינן היעדר סמכות בג"ץ לגבי בית הספר בתורת גוף פרטי, שיהוי מצד העותרים וחוסר ניקיון כפיים באופן הצגת נתונים עובדתיים בעתירתם. לגוף המחלוקת טוען בית הספר כי בהיותו מוסד פרטי מוכר, שאינו רשמי, נתונות לו היכולת והסמכות לגבש במסגרתו צביון חינוכי מיוחד התואם את התכליות שלשמן הוקם. הגשמת תכליות אלה מחייבת קיומן של תכניות העשרה הנושאות אופי ייחודי, הניתנות נוסף על תכנית הלימודים היסודית המשותפת לכל מוסדות החינוך על-פי דרישת רשויות החינוך, ומחייבת גם את בית הספר בית ירח. מתן אופציה לחלק מהתלמידים שלא להשתלב בתכניות הנוספות פירושו פגיעה באופיו הייחודי של בית הספר, פיצול מלאכותי ולא רצוי בין קבוצות תלמידים והסבת נזק למערך הארגוני של בית הספר. כן נטען, כי בלא גביית מלוא התשלומים מכל ציבור התלמידים לא יוכל בית הספר לעמוד בעלויות הכבדות החלות עליו, ועלול להיווצר מצב שבו מיעוט תלמידים יכפה על הרוב שינוי מהותי באופיו הייחודי של המוסד. עוד נטען, כי בית הספר אינו כפוף לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך הנוגעים להסדרי תשלומי הורים בחינוך הממלכתי הרשמי, אלא הוא כפוף למדיניות האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך. על-פי מדיניות אגף זה, מוטל על בית הספר, בשל אופיו המיוחד, להנהיג תכניות לימוד מוגדרות בהתאם למטרותיו בהשתתפות מינימלית של 50% מתלמידיו. תכניות אלה הן מטיבן תכניות תגבור והעשרה, ומכאן ניתן ללמוד כי אין מדובר במערכת אופציונלית של תכניות רשות אלא בתכנית מחייבת לכלל התלמידים.

ב

ג

ד

ה

5. המועצה האזורית חולקת על עמדת העותרים שלפיה ניתן לפטור אותם מתשלומים עבור תכניות התגבור תוך ויתור על השתתפות בתכניות הנוספות. לגישתה, מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים מתאפיינים בכך שתלמידיהם מבקשים להשתלב בהם מרצונם החופשי בשל טיבם ואופיים המיוחד, ובכך נוטלים הוריהם על עצמם לשאת בנטל העלויות המתבקשות מקיום המסגרת החינוכית הייחודית המנוהלת בהם. רישום מרצון של תלמיד בבית ספר כזה משקף הסכמה מלאה של הוריו לשאת בכל עלות שתידרש על-ידי המוסד החינוכי, בין היתר כמתחייב מתכניות ייחודיות המתקיימות בו. בעניין זה שונה מוסד חינוך רשמי ממוסד מוכר שאינו רשמי, ואין להקיש מההסדרים הנהוגים לגבי אחד לאלה הנהוגים בשני. כן נטען על-ידי המועצה כי אין היא אחראית לכל תשלום עבור תלמידים בבית ספר פרטי הלומדים בו מרצונם,

ו

ז

והיא מצדה תוכל להסדיר העברתם של תלמידי פוריה שירצו בכך לבית ספר רשמי בטבריה, שעלות הלימודים בו נמוכה בהרבה מזו שבבית ירח.

א

6. המדינה בשם רשויות משרד החינוך תומכת בעמדתם הבסיסית של העותרים בהציגה את קו הטיעון הזה: עיקר פעילות מוסדות החינוך בישראל מתבססת על מקורות כספיים המוזרמים מקופת המדינה והרשויות המקומיות, ואלה ניתנים מכוח מדיניות חינוך חובה חנם שעוגנה בחקיקת המדינה. עם זאת קיימים שירותים ותכניות מיוחדים הניתנים על-ידי בתי ספר שאין חובה על הרשויות לממן, וסיפוקם מותנה במימון הבא מקרב הורי התלמידים. לרשויות החינוך סמכות להסדיר בנהלים, בין היתר, מדיניות השתתפות של הורי התלמידים בעלויות הלימוד. סמכות זו משתרעת הן על מוסדות חינוך רשמיים והן על בתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים, הנתונים לפיקוח המדינה בתחומים שונים. המדיניות הנקטה בידי משרד החינוך הינה להגביל ולצמצם ככל האפשר את היקף התשלומים הנדרשים מההורים ברוח רעיון חינוך חובה חנם והדאגה לשוויוניות והיעדר הפליה בחינוך. על-פי קו זה, נתגבשה מדיניות המחייבת את מוסדות החינוך – רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים – ולפיה, ראשית, אין להתנות קבלת תלמיד לבית ספר בתשלום כלשהו מצד הוריו, פרט לתשלומי חובה כפי שהוגדרו על-ידי משרד החינוך. שנית, אין לחייב תלמידים בתשלומים שהם ביסודם תשלומי רשות עבור תכניות העשרה למיניהן, הניתנות כתוספת לתכנית הלימודים היסודית המתקיימת בכל מוסד חינוך. פועל יוצא מכך הוא שעל בית הספר חלה חובה כלפי הורי התלמידים לפרט בפניהם את סוג השירותים והתכניות הניתנים בבית הספר תוך הבחנה בין תכניות חובה לתכניות רשות, ותוך פירוט שיעורי התשלום הנדרשים עבור כל אחד מסוגים אלה. להורים נתונה האופציה להחליט אם ברצונם כי ילדם ישתלב בתכניות הרשות בתשלום או יימנע מהן, ואז לא יחויבו בתשלום. עיקרון זה צריך לחול גם בעניינם של תלמידי פוריה בבית ירח, ואין לחייבם בתשלומים עבור תכניות רשות אם הם מבקשים לוותר עליהן. מעבר לכך, עלות לימודיהם צריכה לחול על המועצה האזורית כרשות החינוך המקומית, שעליה האחריות מכוח החוק לספק שירותי חינוך לתלמידים המתגוררים בתחומה.

ב

ג

ד

ה

ו

הכרעה

ז

7. עניינו המרכזי של הליך זה בבירור היקף החובה המוטלת על הורי תלמידים לממן את צורכי לימודיהם במערכת חינוך המושתתת על תפיסת לימוד חובה חנם, המקיימת במסגרתה מערכת משולבת של חינוך רשמי וחינוך פרטי מוכר שאינו רשמי, הפועלים זה בצד זה. יש לברר מהו היקף התשלומים שרשאי מוסד חינוך לגבות מהורי

תלמידים; האם קיים שוני בין מוסד חינוך רשמי למוסד חינוך פרטי מוכר שאינו רשמי לעניין זה; מה מקומן של המדינה והמועצה האזורית בנשיאה בנטל עלויות מימון לימודי תלמידים במוסד מוכר שאינו רשמי. התשובות לשאלות אלה נגזרות מדיני החינוך, על רקע התכליות העומדות ביסוד ערכי החינוך כפי שנתגבשו עם קום המדינה.

א

הזכות לחינוך

8. בעידן שלאחר מלחמת העולם השנייה התחזקה תפיסה חברתית הדוגלת בקיום חובה על המדינה להבטיח מתן אמצעים בסיסיים לאדם הנדרשים לרווחתו הפיזית והרוחנית. שוב לא נמצא די בהגנה על חירויות יסוד של הפרט מפני התערבות השלטון. בגדר אמצעים בסיסיים הנדרשים לרווחת הפרט נכללה זכות האדם לחינוך. זכות זו עוגנה בהצהרה האוניברסלית על זכויות האדם [22] של האו"ם מ-1948, הקובעת בסעיף 26 את זכותו של כל אדם לחינוך ומורה כי חינוך יינתן חינם, ובבחינת חובה, לפחות בשלבים הראשונים והיסודיים, כי החינוך הטכני והמקצועי יהיה מצוי לכול, החינוך הגבוה יהיה פתוח לכול במידה שווה על יסוד כישרון ויכולת וכי מטרות החינוך יכוונו לפיתוח מלא של אישיות האדם, לטיפוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות יסוד ולהגברת ההבנה, הסובלנות והידידות בין כל העמים והקבוצות הדתיות והאתניות. מאז אמנה זו נחתמו לאורך השנים אמנות שונות נוספות אשר עיגנו במסגרתן את זכות האדם לחינוך: אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966 (סעיף 13); האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד [23] מ-1952 (סעיף 2 לפרוטוקול מס' 1) וכן סעיפים 28 ו-29 לאמנה בדבר זכויות הילד מ-1990. זכויות תרבותיות, ובתוכן הזכות לחינוך, הוכרו על-ידי המשפט הבינלאומי המנהגי וההסכמי כקטגוריה הנכללת בין זכויות האדם (Y. Dinstein "Cultural Rights" [18]). התפיסה הרואה בזכות לחינוך זכות בסיסית של האדם השזורה בתשתית ערכית כוללת שעל יסודה ראוי לעצב את דמות החברה בישראל מצאה את ביטויה כבר בשחר ימיה של המדינה בהכרזה על הקמתה [24]. בתוך חובתה לקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני לאזרחיה הוצהר על חובתה של המדינה להבטיח חופש חינוך ותרבות. ההכרה בזכות האדם לחינוך הביאה בסמוך לאחר קום המדינה לחקיקת **חוק לימוד חובה**, תש"ט-1949, אשר בא להנהיג שיטת לימוד חובה חינם בחינוך היסודי (הצעת חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, בעמ' 167-168), וכך הציג שר החינוך והתרבות (ז' שזר) את החוק בכנסת בקריאה ראשונה (ד"כ 2 (תש"ט) 999): "...הצעת החוק שהממשלה מוסרת עכשיו בענין הנהגת חוק חינוך חובה חינם לכל ילדי המדינה, ללא הבדל מין ודת, הוא החוק הראשון

ב

ג

ד

ה

ו

ז

לחוקי המדינה בעניני חינוך, הנסיון הראשון לפתור בכלי המדינה את שאלות ריכוזו התרבותי ולבנות בכלי המדינה את חיינו הרוחניים במולדתנו".

א

מטרת חקיקה זו הייתה להקנות לכל ילד בישראל חינוך ברמה הבסיסית כעניין שבחובה, כאשר נטל הנשיאה בעלות החינוך מוטל על הרשות הציבורית. זכותם של כל ילד ונער במדינה לחינוך בהתאם להוראות הדין עוגנה לאחרונה בחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, וחשיבותה של זכות זו מצאה את ביטויה גם בהלכה הפסוקה (בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחר גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט [1], בעמ' 24-25). בהליכי חקיקה תלויים ועומדים מוצע להכיר בזכות לחינוך כזכות בעלת ממד חוקתי במסגרת חוק יסוד (הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, סעיף 3 ה"ח תשנ"ד 337, ה"ח תשס"ב 214)). (ראה ג' מונדלק "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי" החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" [19], בעמ' 125 ואילך); ג' גונטובניק "המשפט החוקתי: כיווני התפתחות" שלאחר המהפכה החוקתית" [20], בעמ' 132-147).

ב

ג

9. לעקרון חינוך חובה חנים נוסף יסוד הממלכתיות עם חקיקת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, אשר נועד להנהיג חינוך ממלכתי במוסדות החינוך הרשמיים בלא קיום זיקה מפלגתית או עדתית תוך הדגשת ערכי החינוך המשותפים לכול. מטרת החינוך הממלכתי "...להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית, ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות" (הצעת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, בעמ' 242, 246). החינוך הממלכתי הושתת על תכנית לימודים ממלכתית כללית, הנקבעת על-ידי משרד החינוך, אשר ניתן להוסיף עליה תכניות השלמה בין בלימודי דת במסגרת חינוך ממלכתי-דתי, ובין בתחומים אחרים. בצד החינוך הממלכתי הרשמי מוגנת זכות האדם לחינוך פרטי אשר נטל מימונו אינו רובץ כחובה על המדינה. זכות זו נגזרת מחירותם של יחידים וגופים להקים מוסדות חינוך פרטיים ולנהלם בתנאי שיענו לתנאים בסיסיים שנקבעו על-ידי המדינה (השווה: סעיף 13(4) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות המדברת בזכות לחינוך פרטי בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותה רשומה נ' שר החינוך (להלן – פרשת גני חב"ד [2])). מידת פיקוח נרחבת שמורה לרשויות החינוך לגבי מוסדות חינוך פרטיים בדרך של קביעת תנאים למתן הכרה בהם, דרישת קיום תכניות היסוד בהם, וביקורת על דרך ניהולם.

ד

ה

ו

ז

על אופיין של הזכויות והחובות בתחום החינוך ועל המגמות השונות בחינוך עמד בית-המשפט בג"ץ 421/77 ניר נ' המועצה המקומית באר-יעקב [3], בעמ' 265 (השופט אלוו): "בסוגיית חינוכו של הדור הצעיר מצויות שתי זכויות-חובות יסוד: האחת – זכותם-חובתם של ההורים להקנות חינוך נאות לצאצאיהם, ודעתם-השקפתם בדבר חינוך נאות מהו, היא ללא ספק בעלת משקל רב וחשובה מאוד; והשניה – זכותה-חובתה של המדינה, באמצעות מוסדותיה שהוסמכו לכך, לדאוג להקניית חינוך נאות בצורה מאורגנת ומתוכננת, הקבועה בחוק, ואף זכות-חובה זו בעלת משקל רב היא וחשובה מאד. כדי לעמוד בשתי זכויות-חובות אלה קובע החוק מצד אחד, דרך משל, סוגים שונים של בתי-ספר שבהם קיימות מגמות חינוך שונות, כגון ממלכתי, ממלכתי-דתי ובתי-ספר מוכרים אחרים ומצד שני – הוראות שונות שיש בהן משום טובת הציבור ותקנתו, כגון הדאגה לאיכלוס הכיתות וריכוז התלמידים בבית-הספר, סדרי הרשמה וענינים מינהליים-תכניים רבים אחרים, ואחרון אחרון חשוב – מגמה של אינטגרציה למען הרבות במאחד ובשווה בחינוכו של הדור הצעיר. שתי מגמות יסוד אלה מתרוצצות הן בקרב תחום רגיש זה של מערכת החינוך..."

א

ב

ג

ד

(ראה גם בג"ץ 416/77 ועד רמת דזיאל נ' בית-ספר ממלכתי אזורי "הרי יהודה" [4],

בעמ' 806).

ה

מוסדות החינוך

10. החובה לספק שירותי חינוך חובה חנים מוטלת על המדינה, וחובת קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים מוטלת על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף (סעיפים 7(א) ו-7(ב) לחוק לימוד חובה). עמידה בחובת חינוך מחייבת לימוד סדיר ב"מוסד חינוך מוכר" (סעיף 4 לחוק לימוד חובה). "מוסד חינוך מוכר" לענין זה כולל הן מוסד חינוך רשמי שניתן בו חינוך ממלכתי או ממלכתי-דתי, והן מוסד חינוך אחר שהוכרו כמוסד מוכר ואשר אינו פועל במסגרת החינוך הממלכתי (סעיף 1 לחוק לימוד חובה וסעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי). עלות ניהולם של מוסדות חינוך רשמיים מוטלת כולה על הרשויות הציבוריות, ואילו מקור מימנם של מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים אינו בהכרח ציבורי. אין חובה על הרשויות

ו

ז

הציבוריות לתמוך בתקציביהם של מוסדות חינוך אלה, אף שבפועל מרבית המוסדות המוכרים שאינם רשמיים נתמכים במידה זו או אחרת מכספי מדינה והרשויות המקומיות, והוא הדין בבית ספר בית ירח נושא הליך זה.

א

11. מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אף שהם פועלים שלא במסגרת החינוך הממלכתי, נתונים לפיקוח הרשות הציבורית בכמה מישורים. סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי קובע:

ב

"השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

ג

מכוח סמכות זו הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953, המגדירות שורה של תנאים מוקדמים להכרזת מוסד חינוך כמוסד מוכר שאינו רשמי. אלה כוללים, בין היתר, קיום תכנית יסוד שהיא תכנית לימודים מחייבת ומשותפת לכל מוסדות החינוך; אישור תכניות לימודים נוספות על תכנית היסוד וקיום יחס מסוים מבחינת היקף שעות לימוד בין תכנית היסוד, כפי שהיא ניתנת במוסד, לכלל שעות הלימוד הנהוגות במוסד רשמי (תקנה 3). על המוסד להגיש לרשות הציבורית פרטים על הכנסות והוצאות הן לצורך בקשת ההכרה והן מדי שנה לאחר קבלת ההכרה, והוא נתון לפיקוח גם בתחום זה (תקנות 2 ו-5). מתן תמיכה כספית של המדינה למוסד כזה הוא עניין הנתון לשיקול-דעת הרשות (תקנות 8 ו-9). בעניין זה הבהיר בית-המשפט (השופט מ' חשין) בפרשת גני חב"ד [2], בעמ' 86:

ד

ה

"...לעניין הוצאות החזקתם של בתי-ספר מוכרים לא רשמיים: הורים רשאים לקבוע היכן יחונכו ילדיהם, אם במוסד-חינוך רשמי ואם במוסד-חינוך מוכר לא רשמי; אך אם החליטו ובחרו בחלופה בתרא, אין הם זכאים למימון הוצאות לימודיהם של הילדים אלא אם הורה השר אחרת, וככל שהורה. שר החינוך הוא שיקבע אם בית-ספר מוכר פלוני זכאי לקבל תמיכה למימון הוצאותיו, ואם זכאי הוא – לאיזה שיעור תמיכה זכאי הוא".

ו

ז

12. תלמיד שחל עליו לימוד חובה על-פי החוק זכאי לחינוך חנם במוסד חינוך רשמי. מי שלא ניתן להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי ילמד במוסד חינוך אחר,

ואוצר המדינה יישא בשכר לימודיו במוסד כזה (סעיפים 6(א) ו-6(ג) לחוק לימוד חובה). מי שזכאי לחינוך חנם לא יחויב בדמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד רשמי או במוסד חינוך אחר שהאוצר נושא בשכרו, אף כי לגבי מוסד מן הסוג האחרון רשות חינוך מקומית או בעל מוסד שאינו רשמי רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות עבור שירותים נוספים הניתנים לתלמיד מעבר לשירותים המקובלים (סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה). במוסד חינוך רשמי ניתן לאשר, על-פי דרישת הורי התלמידים, תכניות נוספות מעבר לתכנית היסוד, ובלבד שמימון הוצאותיהן יחול על ההורים או על רשות החינוך שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה (סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי). יוצא אפוא כי במוסד רשמי הלימוד בתכנית היסוד הינו חנם, ואילו תכניות נוספות על תכנית היסוד מותנות בבחירת ההורים ובהסכמתם לממן.

א

ב

ג

הדין בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים שונה. כלל חינוך חנם אינו חל עליהם באורח אוטומטי. המבקש שילדו ילמד בהם מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון שאינו מוטל על תלמיד בחינוך הרשמי. כלל זה הוא פועל יוצא מהעובדה כי הלימוד במוסד זה הוא פרי בחירה מרצון, וכי אין חובה על הרשות הציבורית לשאת בעלות הלימודים במוסד. עם זאת נתונה לרשות הציבורית סמכות פיקוח על המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים.

ד

13. חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן – חוק הפיקוח) מסדיר את דרכי הקמתם, הפעלתם והפיקוח על בתי ספר שאינם רשמיים ומתווה את היקף הפיקוח עליהם בסעיף 28 לו, כדלקמן:

ה

28. (א) שר החינוך והתרבות רשאי לתת לבעל רשיון את ההוראות הדרושות, לדעת השר, כדי להבטיח כי החינוך הניתן בבית הספר יושתת על העקרונות המפורטים בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

ו

(ב) תכנית הלימודים, ספרי הלימוד, ספרי העזר, עזרי הלימוד וההישגים הלימודיים של בית הספר יהיו נתונים לפיקוחו של שר החינוך והתרבות ויתאימו להוראות

ז

הכלליות הנהוגות באותו סוג של בית ספר.

(ג) המנהל הכללי יאשר מפעם לפעם,

בהתחשב בסוג בית הספר ואופיו, את
שכר הלימוד של בית הספר וסדרי
גבייתו".

א

יסודות הפיקוח, כפי שמשקפים מהוראה זו, נוגעים בראש ובראשונה להבטחת
חינוך ברוח העקרונות הערכיים המאפיינים את החינוך הממלכתי. נגזר מכך קיומו של
פיקוח באשר לתכניות לימודים. הפיקוח מקיף גם ענייני מינהל, ובכלל זה מינהל כספי,
לרבות שיעורי שכר לימוד וגבייתו.

ב

כללי פיקוח על בתי-ספר (מבחנים למתן רשיונות), תשל"א-1971 הוצאו מכוח חוק
הפיקוח, והם מסמיכים את מנכ"ל משרד החינוך לבחון במסגרת שיקוליו לעניין רישוי
בית הספר את הבסיס הכספי לקיום בית הספר ואת שיעורי שכר הלימוד.

ג

מדיניות משרד החינוך

14. למנכ"ל משרד החינוך סמכות כללית לקבוע מדיניות ונהלים בעניינים
פדגוגיים ומינהליים למוסדות חינוך רשמיים מכוח תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי
(סדרי הפיקוח), תשי"ז-1956. במקביל לכך, סמכויות הפיקוח שהוקנו לו בחוק הפיקוח
נותנות בידיו כוח לקבוע מדיניות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים.
נתונה לו סמכות בסעיף 28(א) לחוק הפיקוח להבטיח את קיום עקרונות החינוך
הממלכתי בבית הספר המוכר שאינו רשמי. בכלל עקרונות אלה מצוי ערך השוויון,
ונגזר ממנו ערך השוויון בחינוך. מטרת החינוך הממלכתי כללו במקורן את ערך
השוויון, וערך זה פורט אף בתיקון לסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי משנת תש"ס (חוק
חינוך ממלכתי (תיקון מס' 5), תש"ס-2000) כאחד מערכי החינוך, על דרך הדגשת
"שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה
המעודדת את השונה והתומכת בו"; (סעיף 2(8) לחוק חינוך ממלכתי). החלת ערך
השוויון בחינוך משתקפת, בין היתר, בחיזוק המגמה ליתן הזדמנויות שוות לתלמידים
בחינוך בלא שפערים כלכליים, חברתיים ותרבותיים ינציחו הבדלים משמעותיים
בהשכלה ובהכשרה המקצועית הנרכשת. תכלית הגשמת השוויון בחינוך ובהשכלה
הובילה את רשויות החינוך לגיבוש מדיניות הקיימת לאורך שנים, החותרת להגשמת
העקרונות האלה: צמצום במידת האפשר של הנטל הכספי המוטל על הורי התלמידים;
איסור על התניית רישום תלמיד לבית ספר בתשלום כלשהו; איסור לחייב הורים

ד

ה

ו

ז

בתשלומים לשירותים ולתכניות לימוד נוספים אלא אם חפצו בכך והשוואת כללים אלה במוסדות רשמיים ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים כאחד.

א

15. ביום 1.9.1998 הוציא מנכ"ל משרד החינוך חוזר נ"ט1(ג), הכולל, בין היתר, הוראות לגבי סדרי גבייה של כספים מהורי תלמידים עבור תכניות משלמות בכתי ספר, והן הוחלו על מוסדות רשמיים ולא רשמיים כאחד. בפרק 3 "ארגון ומינהל" סעיף 3.11, המוכתר "תשלומי הורים", מובהר כי פעילות משרד החינוך מתבססת בעיקר על שירותים הניתנים על-ידי המדינה והרשויות המקומיות במסגרת לימוד חינוך, עם זאת ישנם שירותים ומוצרים שאינם ניתנים חינוך, וקבלתם מחייבת מימון על-ידי ההורים. סעיף המבוא ממשיך בזו הלשון:

ב

"עם זאת, יש לשוב ולהדגיש כי מדיניות משרד החינוך התרבות והספורט מכוונת להקל ככל האפשר על נטל ההוצאות הנלוות במערכת החינוך. לפיכך יש לעשות מאמץ לצמצם דרישות לתשלום מההורים גם אם הן הותרו בחוזר זה. אין לגבות תשלום עבור הרשמה ואין להתנות רישום תלמידים בתשלום כלשהו. כל ההוראות בחוזר זה חלות גם על תלמידים הלומדים במסגרת החינוך המיוחד וגם על בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים מוכרים שאינם רשמיים" (ההדגשה שלי – א' פ').

ג

ד

אותו נוהל מורה בסעיף 6 כי על המוסד החינוכי ליתן פירוט להורים מהו שיעור התשלומים הנדרש מהם תוך הבחנה בין תשלומי חובה לתשלומי רשות, והורה זכאי גם לבקש דיווח על השימוש שנעשה בבית הספר בכספים שנגבו, ומקום שנגבו כספים שלא נעשה בהם שימוש למטרה המיועדת, הם יוחזרו.

ה

אשר לחובת ההורים לשלם "תשלומי רשות" קובע סעיף 3.9 לחוזר המנכ"ל:

ו

"רכישת שירותים מרצון

הכוונה היא לשירותים ולמצרכים נוספים המוצעים על ידי בית הספר לצורך הפעילות הלימודית, להעשרת הפעילות החינוכית, החברתית והתרבותית של התלמידים – שירותים שהפעלתם כרוכה בתשלום. שירותים אלה מיועדים בדרך כלל לחסוך בהוצאות על ידי רכישה מרוכזת, או שהם ניתנים לנוחיות ההורים... כל גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור ועד ההורים המוסדי ובשום מקרה אין לחייב

ז

- תלמידים להיזקק לשירותים אלה ולחייב את ההורים ברכישתם. שיעור ההוצאה הכולל ייקבע בתיאום עם ועד ההורים, ורצוי שייקבע כבר בתחילת שנת הלימודים, לאחר שההורה הביע הסכמה לרכישת השירות" (ההדגשה שלי – א' פ').
- בגדר רכישת שירותים מרצון נכללים "סל תרבות", חוגים ובתי תלמיד, פעילויות העשרה לימודיות, חינוכיות ותרבותיות ועוד.
- סעיף 11 לנוהל מדבר בתכנית לימודים נוספת (תל"ן), וסעיף קטן (ה) מורה כדלקמן:
- "עם אישורה של התל"ן יש להודיע על כך להורי התלמידים באותו מוסד ולפרט את מהותה כתכנית רשות ואת עלותה למי שמבקש כי ילדו יטול בה חלק. ההורים אשר יחפצו כי ילדיהם יטלו חלק בתל"ן יחתמו על התחייבות אישית לשאת בהוצאותיה. אין לחייב בתשלום הורה שאינו חפץ כי ילדו ישתתף בתל"ן ואף אין להתנות רישום בהשתתפות בתל"ן או בתשלום בגינה. בכפיפות לכך שתל"ן תיערך בסוף יום הלימודים, אין חובה לשתף במסגרתה את התלמידים שהוריהם לא ישלמו עבורה (ובתנאי שהטעם לכך אינו טעם כלכלי מוצדק)".
- הנוהל כולל גם הוראה דומה בדבר תגבור לימודי ושיעורי עזר בחטיבה העליונה, ונקבע בו, בין היתר, כי תכניות כאמור, לאחר שתאושרנה, תיחשבנה תכניות רשות אשר עלותן תוטל רק על מי שמבקש שילדו ייטול בהן חלק. ההורים שיחפצו כי ילדיהם ייטלו חלק בתכנית התגבור כאמור יחתמו על התחייבות לשאת בהוצאותיה. אין לחייב בתשלום הורה שאינו חפץ כי ילדו ישתתף בתכנית תגבור, ואף אין להתנות רישום של תלמיד לבית הספר בהשתתפות בתכנית תגבור או בתשלום בגינה. כמו כן אין לשתף במסגרת התכנית תלמידים שהוריהם לא ישלמו עבורה, אלא אם אי-התשלום נובע מטעם כלכלי מוצדק (שם, בעמ' 28).
- החלת המדיניות במוסדות חינוך רשמיים
16. ככל שמדובר במוסדות חינוך רשמיים, המדיניות המשתקפת מתוך הנוהל האמור תואמת את תפיסת החינוך הממלכתית המשלבת עמה חינוך חובה חנם, כפי

שעוגנו בחקיקת החינוך מאז קום המדינה. החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינם, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הקניית ערכי חינוך כלליים על בסיס שוויוני נועדה לאפשר לפרט לפתח את אישיותו בתחומי דעת שונים, ובה בעת לפתח באמצעות החינוך חיי חברה הנשענים על ערכי מוסר, זכויות אדם ותרבות אנושית. מגמה זו משתלבת עם מדיניות אינטגרציה בחינוך המבקשת לשלב במסגרת לימודי החובה ילדים מרקעים שונים אלה עם אלה (בג"ץ 595/88 שולמן נ' מנהל המינהל לחינוך בעיריית תל-אביב [5], בעמ' 597; ראה גם בג"ץ 608/75 קוזלובסקי נ' המועצה האזורית אשכול [6], בעמ' 455-457).

הגשמת ערכים אלה מתיישבת עם המגמה להגביל ככל הניתן את נטל ההוצאות המוטלות על ההורים, למנוע התניית רישום תלמידים במוסד חינוך בתשלומים כלשהם מלבד אלה שאושרו כתשלומי חובה על-ידי משרד החינוך, ומשתלב בכך גם האיסור לכפות על הורים לשלם עבור שירותים ותכניות לימודים נוספים אלא אם בחרו בהם מרצון. נוצר בעניין זה מעין "דו-קיום" בין קבוצות הורים לתלמידים המעוניינות בתכניות נוספות ונכונות לממןן, לבין אלו שאינם מעוניינים בכך ומשתלבים בלימודי תכנית היסוד בלבד. במסגרת מדיניות זו ניתן פתרון גם לתלמידים המעוניינים בתכניות הנוספות אך אין ביכולתם לשלם עבורן מסיבות כלכליות. מדיניות זו מאפשרת השגת מטרות החינוך ברובד הראשוני בלא הבחנה בין עשיר לעני, בלא הבדל עדה ורקע, ובמובן זה מקדמת את רעיון השוויון בחינוך כערך חברתי מן המעלה הראשונה.

החלת המדיניות במוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים

17. החלת מדיניות חוזר המנכ"ל על בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים היא שאלה מורכבת יותר, שלה כמה פנים: זכותו של אדם לבחור לילדו מוסד חינוכי פרטי, חלופי למסגרת הממלכתית, הוכרה בארץ ובעולם, במשפט הבינלאומי ובמשפט הפנימי כאחד (ראה פרשת גני חב"ט [2], בעמ' 81). מערכת החינוך הפרטית מבקשת ליצור מסגרות לימוד ייחודיות העונות לצורכי חוגי אוכלוסיה שונים המבקשים להקנות לילדיהם חינוך בעל אופי ייחודי הניתן כתוספת לתכנית הלימוד היסודית הנלמדת בכל מוסדות החינוך. שמירת האוטונומיה החינוכית בחינוך הפרטי היא ערך חשוב שיש לכבדו במסגרת ההגנה על זכות האדם למימוש עצמי, בכפוף להבטחת שמירתם של ערכי החינוך היסודיים כמשמעותם בחוק החינוך ממלכתי.

מאחר שרשויות החינוך אינן חייבות במימונם של בתי הספר הפרטיים, עשויים הורי התלמידים להידרש לשאת במימון עלות הלימודים בהם, בין לימודי החובה ובין לימודי הרשות. מאחר שלימוד במסגרת מוסד פרטי הוא בדרך-כלל פרי בחירה, הבחירה משמעותה הסכמה לנטל מימון זה. אלא שבפועל, מרבית המוסדות החינוכיים העצמאיים המוכרים נהנים מתמיכה כספית מסיבית של הרשות הציבורית, וההבדל בינם לבין בתי הספר הרשמיים מבחינה זו אינו משמעותי. שלא כמוסדות החינוך היסודי, מרבית בתי הספר התיכוניים בארץ הם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. הם מוחזקים ומופעלים לעתים על-ידי רשויות החינוך המקומיות ולעתים כגופים פרטיים. בדרך-כלל המדינה משלמת את שכר הלימוד עבור התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו בחטיבות הביניים ובשלב התיכון. אומר על כך פרופ' ס' גולדשטיין במחקרו "הזכות לחינוך" [21], בעמ' 15:

א

ב

ג

"...על פני הדברים, יש שוני בין הזכות לחינוך חינם בחינוך היסודי לבין הזכות לחינוך שכזה בחינוך העל-יסודי. במפלס הראשון מוגבל חינוך-חינם לזכות ללמוד בבתי הספר המוחזקים על ידי המדינה, בעוד שבמפלס האחרון נכללים גם בתי ספר פרטיים. עם זאת, בעוד שכך המצב לגבי 'הזכות' המשפטית, יש למעשה שוני מועט בלבד – כיוון שחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 מסמיך את שר החינוך והתרבות לספק סיוע כספי לבתי ספר פרטיים 'מוקרים' ואכן, סיוע זה בדרך-כלל מסופק, וברמה הדומה לזאת המסופקת לבתי ספר ממלכתיים".

ד

ה

(ראה גם דו"ח בדבר יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות [25], בעמ' 187).

ו

כאשר מוסד חינוך פרטי נתמך בכספי מדינה, זכות בידי המדינה לדרוש, כעניין שבמדיניות, כי העלויות המוטלות על הורי התלמידים תהיינה מצומצמות ככל האפשר במסגרת המגמה הכללית לקדם את רעיון השוויון בחינוך בכל המגזרים. מדיניות זו איננה פוגעת באוטונומיה הערכית והתוכנית של המוסד ובייחודו, אלא מבקשת, באמצעות המינהל הכספי, להגשים ערך חברתי כללי המקובל במערכת החינוך כולה. וכך, לדברי גולדשטיין במחקרו [21], בעמ' 15:

ז

"...עלינו להדגיש שלגבי הזכות לחינוך חינוך והאיסור על דרישת דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודים, דינו של מוסד פרטי המקבל כסף כשכר לימוד מאוצר המדינה כדין מוסד רשמי".

א

מצב זה מתקיים על-פי חוק לימוד חובה גם מקום שתלמיד מופנה על-ידי רשויות החינוך ללימודים בבית ספר מוכר שאינו רשמי בנסיבות שבהן אוצר המדינה נושא בשכר לימודו באותו מוסד. במקרה כזה אין לדרוש ממנו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו שם (סעיפים 6(ג) ו-6(ד) לחוק לימוד חובה). דין זה עשוי להתקיים גם מקום שרשויות החינוך מפנות תלמידים למוסד מוכר שאינו רשמי מאחר שאין באזור מגוריהם מוסד רשמי מתאים, ובמצב זה הן נושאות בנטל הכספי הכרוך במתן חינוך חובה חינוך לאותם תלמידים כתחליף להקמת מוסד רשמי במקום. הדעת נותנת, כי מדיניות משרד החינוך, כפי שהיא עולה מהנוהל לגבי מוסדות רשמיים, תחול גם על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כפי שהנוהל אכן מורה, בנתון לכך שהמוסד נתמך מכספי מדינה, ובכלל זה מקום שתלמידים מופנים לבית הספר על-ידי רשויות החינוך בהיעדר מוסד רשמי באזורם, כאשר המדינה מממנת את עלות לימודיהם. במצבים אלה מוחל עקרון חינוך חובה חינוך בהתאם למדיניות הנקוטה לגבי מוסדות רשמיים, וניתן להניח כי לכך התכוון חוזר המנכ"ל כאשר השווה את הנהלים לעניין תשלומי הורים בבתי ספר רשמיים ובמוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

ב

ג

ד

מן הכלל אל הפרט

18. מהי משמעות הדברים בענייננו? תלמידי פוריה חינוך תושבי המועצה האזורית עמק הירדן. באזור זה מצויים שני בתי ספר על-יסודיים, שניהם במעמד בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. אין חולק כי לאורך שנים הפנו משרד החינוך והמועצה האזורית את ילדי פוריה לבית ספר בית ירח בהיעדר בית ספר רשמי בתחומי המועצה האזורית. על-כן מדובר בשיוכם של ילדי העותרים לבית הספר על-פי הכוונת רשויות החינוך, הנושאות באחריות למתן חינוך חובה חינוך לאותם תלמידים.

ה

ו

בנסיבות אלה ברי כי תלמידי פוריה זכאים לחינוך חינוך כאילו היו תלמידים בבית ספר רשמי, והאחריות למימון זה מוטלת על הרשויות הציבוריות – המדינה והמועצה האזורית, על-פי ההסדרים המקובלים ביניהן. מהחומר שהוגש לנו אכן עולה כי בית ספר בית ירח נתמך הן מכספי מדינה והן מכספי המועצה האזורית המועברים אליו מדי שנה.

ז

א יוצא מכך, כי אין חבות על ילדי פוריה לשלם לבית הספר דמי הרשמה או תשלומים אחרים (להוציא תשלומי חובה שאושרו בידי משרד החינוך) בעד חינוך חובה בבית הספר שאליו הופנו על-ידי רשויות החינוך, ואשר המדינה משתתפת בעלות לימודיהם.

ב 19. אשר לתשלומים הנוספים הנדרשים על-ידי בית הספר עבור תכניות העשרה ותגבור המתקיימות בבית הספר והניתנות נוסף על תכנית היסוד: אין חולק כי בית ירח דורש מהעותרים תשלומים מיוחדים לכיסוי מרכיבי ההעשרה והתגבור הלימודי, העזרים הלימודיים והפעילויות המיוחדות הנוספות שבית הספר מקיים בין כתליו (סעיף 21.4 לתצהיר מר ביטנר מטעם בית הספר). לכאורה, על-פי נוהל משרד החינוך, אין מקום לכפות על הורי תלמידים גם במוסדות מוכרים שאינם רשמיים תשלומי רשות עבור תכניות נוספות כאמור גם מקום שההתנגדות לשאת בתשלומים אלה אינה נובעת מקושי כלכלי. בית הספר חולק על גישה זו. לגישתו, מתן היתר לתלמידי פוריה לא לצרוך את התכניות הנוספות ולא לשלם עבורן ייצור אי-שוויון כלפי ילדי הקיבוצים הנושאים בנטל המימון הזה ויטיל על הקיבוצים נטל כבד, יגרום לפגיעה במרקם החברתי ויקשה על המערך הארגוני של בית הספר. כן פורטו נוהלי האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך העומדים, לכאורה, בסתירה למתן זכות בחירה להשתתפות בתכניות הנוספות. לאור כל אלה, לגישת בית הספר, אין לפטור את תלמידי פוריה מהתשלומים המיוחדים.

ג אין להקל ראש בטיעוני בית הספר, ויש משקל לטענה כי יצירת הבחנה בין סוגי תלמידים מבחינת שיוכם לתכניות ההעשרה והתגבור עלולה להקשות על בית הספר מהבחינה הארגונית, ואפשר שהדבר עלול להשפיע על המרקם החברתי ולהערים קושי על הגשמת יעדיו המלאים של בית הספר על-פי המצע הרעיוני שלו. עם זאת שיקולים אלה, נכבדים ככל שיהיו, אינם יכולים לפגוע בתלמידים שהופנו על-ידי רשויות החינוך לבית הספר המוכר מלממש את זכותם לחינוך חובה חינוך ומלוותר על תכניות נוספות ועל תשלום בגינן, כפי שיכלו לעשות אילו נמנו עם תלמידי בית ספר רשמי. הזכות לחינוך חובה חינוך מלווה את התלמיד לאורך דרכו – בין בבית ספר רשמי ובין בבית ספר מוכר שאינו רשמי, למצער כאשר הופנה אליו על-ידי רשויות החינוך הנושאות גם בנטל הכספי של לימודי החובה שלו. זכות זו מקנה להורי התלמיד את יכולת הבחירה להחליט אם לרכוש תכניות לימוד נוספות ולשלם בעדן או לוותר עליהן ולהימנע מתשלום נוסף. זכות זו ראויה להגנה, ובאמצעותה מבקש משרד החינוך ליישם את מדיניות חינוך חובה חינוך כל תלמיד אשר המדינה נושאת בעלות לימודיו – בין במוסד רשמי ובין במוסד שאינו רשמי. כנגד הקשיים הנלווים ליישומה של מדיניות זו הן במערכת החינוך הרשמי והן בחינוך העצמאי ניצב הערך המוגן של מתן חינוך חובה

חינם לכל תלמיד הזכאי לכך, ונגזר מכך חופש בחירה באשר להשתתפות בתכניות נוספות ומימון. עיקרון זה יפה גם בעניינם של תלמידי פוריה. אין בנוהלי האגף לחינוך התיישבותי כפי שפורטו לעיל כדי לעמוד בסתירה לו. דרישתו מבית הספר לקיים שיעורים מיוחדים בהשתתפות 50% מתלמידיו לכל הפחות אינה עומדת בסתירה לנוהל הכללי המותר לתלמידים שהופנו לבית הספר על-ידי רשויות החינוך את זכות הבחירה לגבי שיעורי הרשות, מה גם שבענייננו מדובר ב-5% בלבד מכלל ציבור התלמידים.

א

מימון שכר הלימוד על-ידי הרשויות הציבוריות

ב

20. מכוח סעיף 6(ג) לחוק לימוד חובה חלה על אוצר המדינה חובת הנשיאה בשכר לימוד של תלמיד במוסד חינוך שאינו רשמי מקום שלא ניתן להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי. מכוח סעיף 7(ב) לחוק זה קיום מוסדות רשמיים למתן חינוך חובה בתחום שיפוט של רשות מקומית מוטל על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף. סביר לומר כי מאחר שבמקרה שלפנינו אין בנמצא מוסדות חינוך על-יסודיים רשמיים במועצה האזורית, על המועצה כרשות חינוך מקומית להשתתף עם המדינה בעלות לימודיהם של התלמידים במוסד מוכר שאינו רשמי. מכאן, שיש במקרה זה להטיל על המועצה האזורית ועל המדינה במשותף על-פי הסדר ביניהן לשאת בעלות לימודיהם של תלמידי פוריה (ככל שהדבר נוגע ללימודי החובה, להבדיל מלימודי הרשות), בדומה למצב שהיה מתקיים אילו נדרשו לקיים מוסד חינוך על-יסודי רשמי באזור.

ג

ד

21. סיכומו של דבר: מדיניות משרד החינוך מבקשת ליישם את הערך של חינוך חובה חינם בדרך רחבה, מקיפה ושוויונית ככל הניתן. פועל יוצא מערך זה הוא שחרור תלמידים הזכאים לחינוך חובה חינם מנטל כלכלי הכרוך בלימודיהם והטלת המעמסה הכלכלית הכרוכה בכך על המדינה. הפעלה שוויונית של ערך זה מצדיקה החלתו גם לגבי מוסד מוכר שאינו רשמי, לפחות ככל שמדובר בתלמידים הזכאים לחינוך חינם הלומדים בו עקב הפנייה של רשויות החינוך ולא מבחירתם העצמית. הפירוש המעשי מכך הוא כי תלמידים כאלה פטורים גם במוסד זה מתשלום עבור תכנית היסוד, שהנטל למימונה רובץ על הרשויות הציבוריות, ושמורה להם זכות הבחירה באשר לתכניות הנוספות, המחייבות תשלום מיוחד. מדיניות זו הינה ראויה ועומדת במבחן הסבירות גם אם יש בה כדי לחייב את מוסד החינוך המוכר להיערך בהתאם הן במישור הארגוני והן במישור התוכני-חינוכי. באיזונים הראויים יישומו של עקרון חינוך חובה, על השלכותיו, גובר בחשיבותו על שיקולי ההכבדה והקושי המוסדי הכרוכים בהפעלתו

ה

ו

ז

בהקשר זה, על-כן יש לאמץ בעיקרה את מדיניות משרד החינוך בנסיבות המקרה שלפנינו.

א

22. תביעות השבה

ב

בין הסעדים שנתבקשו על-ידי העותרים נכלל סעד השבה של כספים ששולמו על-ידיהם ביתר לבית הספר במהלך השנים שעברו. אין להיזקק לסעד זה במסגרת עתירה זו, מאחר שמדובר, בעיקרו, בהליך לסעד כספי המתאים לבירור בערכאה אזרחית. דרכם של העותרים פתוחה לברר תביעות כספיות בערכאה האזרחית המוסמכת, וטענות הצדדים בסוגיה זו נשמרות להם.

ג

מעמד בית הספר והאגודה השיתופית

ד

23. טוענים בית הספר והאגודה השיתופית "בית ירח" את שני אלה: ראשית, יש למחוק מהעתירה את בית הספר בית ירח – המשיב 4 – היות שאינו בעל אישיות משפטית משל עצמו, ופעילותו נעשית כולה במסגרת האגודה השיתופית "בית ירח", היא המשיבה 5. שנית, בית הספר הינו בית ספר פרטי מוכר שאינו רשמי, ולכן אינו בא בגדרה של הגדרת המושג "גופים ולאנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין" במשמעות סעיף 15(ד)(2) ל**חוק-יסוד: השפיטה**. לפיכך, נטען, אין המשיבים 4 ו-5 כפופים לביקורתו השיפוטית של בית-המשפט הגבוה לצדק, ואין ליתן צווים נגדם.

ה

ראוי לקבל את הטענה הראשונה. הגוף המשפטי שבמסגרתו מופעל בית הספר הוא האגודה השיתופית "בית ירח", ולפיכך האגודה הינה בעל-הדין הנכון בעתירה זו, ויש למחוק את בית הספר מרשימת המשיבים.

ו

אין לקבל את הטענה השנייה. בית הספר הינו בית ספר מוכר שאינו רשמי ומאוגד כתאגיד בתחום המשפט הפרטי, עם זאת ניתנו לו סמכויות מכוח דיני החינוך להעניק חינוך חובה לתלמידים שהרשות הציבורית אחראית לספקו במסגרת הפונקציה השלטונית שהיא ממלאה. התפקיד הכרוך בכך הוא בעל אופי ציבורי מובהק. הפעלת הסמכויות הכרוכות בביצוע תפקיד זה נובעת מדיני החינוך ומהמדיניות שהרשות המוסמכת מתווה מכוחם. הכפפות לתנאים בדבר הפעלת תכניות לימוד העונות למטרות החינוך הממלכתי, והכפפות מכוח החוק למדיניות משרד החינוך בתחומי המינהל והכספים הופכות את המוסד המוכר לגוף המבצע את עיקר תפקידו על-פי דין. במקרים רבים, וגם בענייננו, המוסד המוכר נתמך מכספי מדינה. בביצוע תפקידו כמקנה

חינוך חובה לתלמידים כפוף בית הספר לכללי המשפט הציבורי גם בהיותו יציר המשפט הפרטי. לאור זאת כפוף הוא לביקורת בית-המשפט הגבוה לצדק ככל שהדבר נוגע לתפקיד הציבורי שהוא ממלא. על הרחבת פיקוח בג"ץ על גופים פרטיים בעלי סמכויות מינהליות עמד י' זמיר בספרו הסמכות המינהלית (כרך א) [17], בעמ' 449-450, באומר:

א

"...העובדה שסמכות מינהלית הוענקה לתאגיד פרטי, ויהא זה אפילו תאגיד שאינו חלק מן המינהל הציבורי, אינה מוציאה את הסמכות מתחום המשפט הציבורי. להיפך, היא גוררת את התאגיד הפרטי אל תחום המשפט הציבורי, כאילו הוא, לעניין סמכות זאת, רשות מינהלית. אשר על כן, התאגיד הפרטי כפוף, לעניין סמכות זאת, לביקורת של בית המשפט הגבוה לצדק לפי דיני המינהל הציבורי."

ב

ג

ובעניין [בג"ץ 731/86](#) מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ [7], בעמ' 454-455 אומר הנשיא ברק:

"לא הצורה האירגונית היא הקובעת לעניין זה, אלא מהותו הפונקציונאלית של התפקיד המבוצע על-ידי הגוף, שהוא תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שאם הדין מעניק לאדם או לתאגיד מתחומי המשפט הפרטי... תפקיד ציבורי, כי אז הביקורת השיפוטית הישירה על ביצוע אותו תפקיד נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק."

ד

ה

(ראה גם: [בג"ץ 160/72](#) אחים שרביט, חברה לבנין בע"מ נ' האגודה למען הזקן באזורי העמקים בישראל [8], בעמ' 626-627; [בג"ץ 2017/91](#) ויטנר נ' אוניברסיטת תל-אביב [9], בעמ' 737-738). אולם ראה גישה נוגדת בבית-משפט זה לגבי בתי ספר: [בג"ץ 4176/92](#) מיוחס נ' בית הספר התיכון שליד האוניברסיטה [10]; [בג"ץ 782/97](#) יהודה נ' שר החינוך [11]. בית-משפט זה התייחס לאוניברסיטאות בבחינת מוסדות להשכלה גבוהה דרך כלל כגופים פרטיים שאינם כפופים לביקורת בג"ץ ([בג"ץ 4126/94](#) גזית-כהן נ' המועצה להשכלה גבוהה [12], פסקה 5; [בג"ץ 5485/01](#) יניר נ' המכללה האקדמית אשקלון [13]; [בג"ץ 474/73](#) פודים נ' המוסדות להשכלה גבוהה [14]; [בג"ץ 2182/97](#) מאור נ' האוניברסיטה הפתוחה [15]). אולם קיים שוני מהותי בין מוסדות אלה לענייננו בהתחשב בעובדה כי הם פועלים בקביעת ענייניהם האקדמיים והמינהליים על-פי שיקול-דעתם, ואילו מוסד החינוך העל-יסודי המוכר, שאינו רשמי, מבצע תפקיד של מתן חינוך חובה לתלמידים, המוסדר בדין.

ו

ז

בית הספר כפוף אפוא לביקורת בג"ץ לגבי התפקידים הציבוריים שהוא ממלא, ושאלת חביות ההורים בתשלומים לבית הספר במסגרת חינוך חובה הינה שאלה בעלת אופי ציבורי מובהק המוסדרת על-פי כללי המשפט הציבורי. עניינה של המחלוקת שזור וארוג גם בשאלת חובותיהן של הרשויות הציבוריות בעניין זה, ולא ניתן לברר את הסוגיה כולה ולאכופ את כללי המשפט בדרך ראויה בלא צירוף כל הגורמים הנוגעים לעניין, ובכללם את בית הספר. ואכן, בית-משפט זה הכריע בעבר לגופן של עתירות שהופנו כנגד בתי ספר לא רשמיים: ראה למשל [בג"ץ 4298/93 ג'בארין נ' שר החינוך](#) [16].

ב

לאור אלה נראה לי כי בית הספר כפוף בעניין הנדון לביקורת בית-המשפט הגבוה לצדק, ודין הטענה בעניין זה להידחות.

טענות שיהוי וחוסר ניקיון כפיים

ג

24. טוען בית הספר כי העותרים השתהו בהגשת עתירה זו אף שילדי פוריה לומדים בבית הספר זה שנים רבות, וכל אותן שנים לא עלתה כל טענה בפיהם בנושא תשלומים או בנושאים אחרים. כן נטענה טענת חוסר ניקיון כפיים כלפי העותרים באי-הצגת מלוא התשתית העובדתית ביחס לנתונים שונים הצריכים לעניין.

ד

לא מצאתי ממש בטענות אלה. לעניין השיהוי – די בקיומה של עילה בפי העותרים הנוגעת למדיניות דרישת התשלומים המופעלת בהווה כדי להצדיק היזקקות לבירור המחלוקת כאן. אשר לעבר – תביעות בגין העבר אין מקומן כאן, ופתוחה הדרך לבררן בערכאה אזרחית כאשר טענות הצדדים שמורות להן. אשר לחוסר ניקיון כפיים – לא מצאתי ביסוס לטיעוני בית הספר בעניין זה, ולפיכך טענות אלה נדחות.

ה

הסעד

25. נוכח הדברים האמורים אציע לקבוע, כדלקמן:

ו

(א) חובה על רשויות בית הספר ליתן לתלמידי פוריה פירוט לגבי סל התכניות והשירותים הניתנים בבית הספר והתשלומים הנדרשים בגינם תוך הבחנה בין תשלומי חובה לבין תשלומי רשות.

ז

(ב) אין חובה על תלמידי פוריה לשלם עבור תכניות נוספות המתקיימות בבית הספר, ומי מהם שיותר על השתתפות בתכניות אלה לא ישולב בהן ולא יחויב לשלם

עבורן, ועל בית הספר יהיה להתאים את המערך הארגוני ואת תכניות הלימוד והפעילויות בבית הספר בהתאם לכך.

א

(ג) אין להתנות קבלתם של תלמידי פוריה לבית הספר או את המשך לימודיהם בו בתשלום תשלומי רשות כלשהם.

(ד) המדינה והמועצה האזורית יישאו במשותף, על-פי הסדר ביניהן, בעלויות לימודי החובה (להבדיל מלימודי הרשות) של ילדי פוריה בבית הספר.

ב

26. אציע לחבריי לקבל את העתירה וליתן צו מוחלט כנגד המשיבים 1 עד 3, 5 ו-6 על-פי המפורט בפסקה 25 לעיל, ולחייב את המשיבה 5 לשלם לעותרים הוצאות בסכום כולל של 25,000 ש"ח.

ג

השופטת ט' שטרסברג-כהן

אני מסכימה.

ד

הנשיא א' ברק

1. אני מסכים לפסק-דינה של חברתי השופטת פרוקצ'יה. הטרידה אותי שאלת סמכותו של בית-המשפט הגבוה לצדק לדון בעניינם של בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים (ראו לעניין זה בג"ץ 4176/92 הנ"ל [10]; בג"ץ 8437/99 הנ"ל [2], בעמ' 81-82). הגעתי לכלל מסקנה כי בנסיבות המקרה שלפנינו קמה סמכותו של בית-משפט זה לאור מהות הסעד הניתן על-ידינו. עיקרו של הסעד מצוי בחיוב המדינה והמועצה האזורית לשאת במשותף, על-פי הסדר ביניהן, בעלויות לימודי החובה של ילדי העותרים. סעד זה מוסמך בית-משפט זה ליתן (והשוו עם סעיף 3 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, כפי שתוקן לאחרונה, ושחוקק לאחר הגשת העתירה). סעד זה גם משליך על הקביעה בדבר היעדר החובה של ילדי העותרים לשלם עבור תכניות הרשות הניתנות בבית הספר. מטעם זה ולאור הדיון המהותי שנערך בעתירה לא מצאתי לנכון לדחות את העתירה על הסף ולהפנות את הצדדים להתדיינות בבית-המשפט האזורי. ממילא, עיקרו של הבירור לגבי הכספים ששילמו העותרים ביתר ייערך בבית-המשפט האזורי כאמור בפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. שם גם יתבררו היקפי תשלומי החובה שעל המדינה והמועצה האזורית לשאת בהם והחלוקה הפנימית של הנשיאה בתשלומים אלה.

ה

ו

ז

2. מהתמונה שנפרסה לפנינו עולה שבמועצה האזורית עמק הירדן אין מוסד חינוך מוכר רשמי שילדי פוריה עלית יכולים ללמוד בו. מקובל עליי כי על המועצה האזורית ועל המדינה מוטלת החובה לספק להם פתרון חינוכי ולממנו (ראו סעיפים 6-7 לחוק לימוד חובה). זה נמצא בבית הספר בית ירח. לאור מעמדם המיוחד של ילדי העותרים מקובלת עליי עמדתה של השופטת פרוקצ'יה שלפיה תלמידים אלה חוסים תחת מדיניות משרד החינוך לצמצם את העלויות המוטלות על הורי התלמידים במימון הלימודים (כאמור בפסקה 17 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה). אבקש להותיר בצריך עיון את עמדתה הכללית שלפיה מדיניות משרד החינוך חלה על מוסדות החינוך המוכרים הלא רשמיים באופן כללי, מכוח התמיכה הכספית של המדינה בהם. כפי שמציינת השופטת פרוקצ'יה, מדובר בסוגיה מורכבת שלה כמה פנים. לאור מעמדם המיוחד של ילדי העותרים נוכל להותיר את ההכרעה הכללית בה לעת מצוא.

א

ב

ג

לפיכך הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ' באייר תשס"ב (2.5.2002).

ד

מיני-רציו:

* משפט חוקתי – זכויות הפרט – הזכות לחינוך

ה

זכות יסוד המוכרת במשפט הישראלי – תפיסת השוויון בחינוך – זכותם של הורי ילדים שהמועצה המקומית מפנה את ילדיהם למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי שלא להיות כפופים לדרישות תשלום מיוחדות של שכר לימוד – זכותם לבחור שלא לשתף את ילדיהם בתכניות העשרה מיוחדות המחייבות תשלומים מיוחדים.

ו

* חינוך – מוסד חינוך – מוסדות חינוך לא רשמיים

ההבדלים בינם לבין מוסדות רשמיים – האם רשאים לגבות מתלמידים הנשלחים אליהם מטעם הרשות המקומית תשלומים עבור שכר לימוד – האם רשאים לגבות מהתלמידים תשלומים עבור תכניות העשרה הנובעות מאופיו המיוחד של בית הספר – עקרון חינוך חובה שוויוני – כמשליך על מדיניות החינוך של משרד החינוך ועל פרשנות הנהלים הכרוכים ביישום עקרון השוויון בחינוך.

ז

* משפט מינהלי – בג"ץ – סמכותו

ביחס לבית ספר פרטי מוכר שאינו רשמי – עתירה כנגד חיוב בתשלום עבור שכר לימוד ותכניות העשרה לבית הספר – בית הספר כתאגיד פרטי המבצע תפקיד על-פי דין בנותנו חינוך חובה לתלמידים.