



בבית המשפט העליון

דנג"ץ 6432/19

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות

המבקשים: גיקלין שמשון ואח'

נ ג ד

המשיבים: 1. משרד החינוך
2. מדינת ישראל

בקשה לקיום דיון נוסף על פסק דינו של בית המשפט העליון מיום 7.8.2019 בבג"ץ 5004/14 ובבג"ץ 6214/15 אשר ניתן על ידי כבוד השופטים י' עמית, ד' מין וא' שטיין

בשם המבקשים: עו"ד הרן רייכמן; עו"ד יעל כפרי; עו"ד טל חסין

בשם המשיבים: עו"ד יונתן ברמן; עו"ד אודי איתן

החלטה

זו בקשה להורות על קיום דיון נוסף בפסק הדין של בית משפט זה (השופטים י' עמית, ד' מין, א' שטיין) מיום 7.8.2019 בבג"ץ 5004/14 ובבג"ץ 6214/15 לפיו נדחתה עתירה מתוקנת שהגישו המבקשים לביטול שני חוזרי מנכ"ל שפרסם משרד החינוך לצורך הסדרת גבייתם של תשלומי הורים מסוגים שונים במערכת החינוך הציבורית.

רקע ותשתית נורמטיבית

1. התשתית הנורמטיבית הצריכה לענייננו פורטה בהרחבה בפסק הדין נושא הבקשה ולצורך ענייננו אעמוד על עיקריה בלבד. הזכות לחינוך חינם במימון המדינה מעוגנת בסעיף 6(א)(1) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה) הקובע כי מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה זכאי לחינוך חינם במוסד חינוך רשמי. על אף שלימודי החובה ניתנים בחינם לכל תלמיד, דיני החינוך בישראל הכירו באפשרות לגבות תשלומי הורים מסוגים שונים. התשלומים הבסיסיים, אשר גבייתם מותרת מכוח

סעיפים 6(ד) ו-6(ד1) לחוק לימוד חובה נחלקים לתשלומי "חובה" (הכוללים ביטוח תאונות אישיות ובחלק מהמקרים גם שירותי בריאות השן), ולתשלומי "רשות" (הכוללים למשל "סל תרבות", טיולים ומסיבות). הסכומים המותרים לגבייה בקטגוריות אלו טעונים אישור של ועדת החינוך של הכנסת, וזאת בהתאם לסעיף 6(ד) סיפא לחוק לימוד חובה הקובע כדלקמן:

"מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונים אישור עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

לצד זאת, ניתן לגבות תשלומי הורים בשתי קטגוריות נוספות, אשר הן אלה שעומדות בלב ההליך דנן: תשלום עבור "תוכנית לימודים נוספת" (להלן: תל"ן) ותשלום עבור "רכישת שירותים מרצון". כפי שיפורט להלן, הסדרים אלה לא עוגנו באופן מפורט בחקיקה ראשית, והפירוט הקונקרטי על אודותיהם מצוי בשורת חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך ובראש ובראשונה בסעיף 9-3.11 לחוזר תשס"ג/3(א) מיום 1.11.2002, שכותרתו "תשלומי הורים" (להלן: חוזר התשלומים הכללי).

2. המונח תל"ן מקיף תכנים המתווספים לתכנית הלימודים הרגילה, שאינם נכללים בתשלומי החובה או הרשות. סעיף 6(ה) לחוק לימוד חובה מחריג את הגבייה עבור תל"ן מגדר האיסור על גבייה בעד לימודים, כאמור בסעיף 6(ד) הנ"ל, ואילו מקור הסמכות לגביית תל"ן הוא סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי) הקובע כך:

"השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי תלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה".

חוזר התשלומים הכללי משלים את החסר בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי ומספק הגדרה למונח תל"ן וכך הוא קובע בסעיף 13.5(א):

"תכנית לימודים נוספת היא תכנית (מפרט, סילבוס) שאינה נלמדת במסגרת תכנית לימודי החובה של בית הספר, היא מופעלת מעל לתקן השעות הכולל שנקבע למוסד, וההורים רוצים להפעילה על חשבונם, משום שיש בה מענה לצרכים העולים מתוך בחינת מטרות החינוך ומתוך הצרכים הייחודיים של בית-הספר".

3. קטגוריית התשלומים הנוספת של רכישת שירותים מרצון אינה מעוגנת בחקיקה ראשית או משנית והגדרתה מצויה בסעיף 5 לחוזר התשלומים הכללי ולפיו שירותים המותרים לרכישה מרצון הם:

"שירותים המוצעים על ידי בית הספר, בדרך כלל כדי לחסוך בהוצאות על ידי רכישה מרוכזת, או שהם ניתנים לנוחיות ההורים. השירות או המצרך והתשלום עבורם הם במסגרת 'קונה מרצון ומוכר מרצון'. גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות ואת אישורו של מפקח בית הספר. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים אלה ולחייב את ההורים ברכישתם".

כפי שכבר נפסק, גביית תשלומי תל"ן ורכישת שירותים מרצון אינה מותנית באישור ועדת החינוך (בבג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל (14.8.2007)).

4. לאורך השנים התעלמו מוסדות חינוך רבים מהוראות חוזר התשלומים הכללי וגבו תשלומים ביתר או לצרכים אסורים (ראו לעניין זה את דו"ח מבקר המדינה "תשלומי הורים במערכת החינוך" דו"ח שנתי 62 573-627 (1.5.2012)). על רקע זה, ולשם הסדרת סוגים ספציפיים של תל"ן ושל רכישת שירותים מרצון המותרים לגבייה, פרסם משרד החינוך את חוזרי המנכ"ל אשר במוקד ההליך דנן: האחד, הוראת קבע מס' 0204 מיום 18.3.2019, שכותרתה "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי" (להלן: חוזר התשלומים החדש). השני, סעיף 3.6-12 לחוזר הוראות קבע תשעז/1, מיום 1.9.2016, שכותרתו "שימוש תלמידים באמצעי קצה לצורכי למידה" (להלן: חוזר אמצעי הקצה), אשר מסדיר גביית תשלומים עבור

שימוש באמצעים טכנולוגיים כגון מחשבים ניידים ומחשבי לוח בתהליכי הוראה, למידה והערכה במוסדות חינוך.

5. בעתירה נושא הבקשה דנן נטען בתמצית כי הוראות חוזרי המנכ"ל פוגעות בזכות החוקתית לשוויון בחינוך שכן הן מבחינות בין תלמידים על בסיס סוציו-אקונומי, וכי תשלומי ההורים השונים המעוגנים בהם נגבים בחוסר סמכות ואינם סבירים. לצד זאת, העלו המבקשים טענות גם ביחס לאופן יישומם של חוזרי המנכ"ל במוסדות חינוך שונים.

עיקרי פסק הדין

6. בית המשפט העליון (השופטים י' עמית, ד' מינץ וא' שטיין) דחה, כאמור, את העתירה פה אחד בפסק דין מיום 7.8.2019. תחילה נדרש השופט י' עמית לטענת המבקשים בדבר פגיעתם של חוזרי המנכ"ל בזכות החוקתית לשוויון בחינוך. בהקשר זה בחן בית המשפט את היקף התפרשותה של הזכות לשוויון בחינוך, ועמד על הפרשנות שהוצגה על ידי המבקשים, ולפיה הזכות לשוויון בחינוך נפגעת בכל תרחיש שבו תלמיד מקבל חינוך "איכותי" יותר מרעהו. זאת, אף אם אותו התלמיד נהנה במקביל מחינוך חינם במסגרת לימודי החובה. בהקשר זה הטעים השופט י' עמית כי פרשנות "מרחיבה זו לזכות לשוויון בחינוך איננה מובנת מאליה", וכי תתכן גם פרשנות מצמצמת ולפיה הזכות לשוויון בחינוך מקיפה רק את השוויון בחינוך חובה חינם, וכל תוספת חינוך לה זוכים תלמידים מסוימים, אינה פוגעת בזכויותיהם המוגנות של יתר התלמידים. מכל מקום, בית המשפט פסק שאין צורך להכריע מהי הפרשנות הראויה מבין שתי הפרשנויות הנ"ל, שכן המבקשים לא עמדו בנטל הראשוני להוכיח כי חוזרי המנכ"ל פוגעים בזכות חוקתית. נפסק כי הטענה בדבר פגיעה בזכות החוקתית לשוויון בחינוך הוצגה "כמעט כמובנת מאליה, ללא גיבוי באסמכתאות כלשהן וללא התייחסות לפרשנות החלופית".

7. עוד הדגיש השופט י' עמית כי המדיניות הראויה שהוצעה על ידי המבקשים של "השוואה כלפי מטה", במסגרתה נשללים יתרונות חינוכיים מתלמידים בעלי אמצעים מפני שחבריהם לספסל הלימודים אינם יכולים לממנם, איננה אסטרטגיה מקובלת כיום בתחום החינוך ובכלל. בהקשר זה, צוין כי למול הזכות לשוויון בחינוך עומדת הזכות לאוטונומיה הורית בחינוך, וכי בחינת פסיקתו של בית משפט זה באשר לאיזון בין הזכויות הנ"ל איננה חד משמעית. מכל מקום, נפסק כי בדומה לשאלת היקף הזכות לשוויון בחינוך, מדובר בסוגיה שהוצגה בעתירה באורח כמעט אגבי וכי התימוכין

שהובאו לתמיכה במדיניות של "השוואה כלפי מטה" בעתירה אינם מבססים אותה די הצורך. זאת, בפרט לנוכח השאלות המורכבות ורחבות היריעה שהיא מעוררת.

8. מכאן נפנה השופט י' עמית לבחון את הטענות שהעלו המבקשים במישור הסמכות לגביית תל"ן. נפסק כי החקיקה המסמיכה בהקשר זה, ובראשה סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, היא אמנם כללית ולא מפורטת וראוי להסדיר את נושא תשלומי ההורים בחקיקה ראשית. עם זאת, נקבע כי היעדר הפירוט בחוק בנוגע לתשלומי ההורים, אין משמעותו בהכרח היעדר מוחלט של סמכות לפעול בנושא או כי מדובר בהסדר ראשוני. בהקשר זה צוין כי בבחינת שאלת הסמכות יש להביא בחשבון גם שיקולים מעשיים, לרבות העובדה ששלילה גורפת של סמכות משרד החינוך להסדיר נושאים שאינם מנויים במפורש בחקיקה ראשית משמעה איון רבים מהנהלים המסדירים כיום את פועלם של מוסדות חינוך ובהם הוראות שנועדו לקדם אינטגרציה ושוויון בין תלמידים. כמו כן צוין כי יש ליתן משקל לכך שהסדרה באמצעות חוזרי מנכ"ל עמדה בבסיס התנהלותו של משרד החינוך לאורך עשורים. על רקע זה נקבע כי יש לבחון באופן פרטני אילו סוגים של תשלומי הורים חוסים תחת הסמכות הקיימת, ואיזו רמת פירוט וקונקרטיזציה של החקיקה המסמיכה דרושה עבור כל אחד מהם.

(1) קביעות בית המשפט בנוגע לתשלומי תל"ן

9. בהקשר זה נבחנו טענות בשלוש קטגוריות של תשלומים, כמפורט להלן.

(-) הקטגוריה הראשונה, נוגעת לתשלום עבור מרכזי למידה המופעלים על ידי הרשות המקומית או על ידי הבעלות על מוסד החינוך לצורך צמצום פערים לימודיים. זאת, במובחן מ"שעות תגבור" המשמשות "לחזרה ולתרגול של החומר הנלמד", שעבורן אין לגבות תשלום. עוד נוגעת הקטגוריה הראשונה לתשלום עבור מקצוע בחירה שלישי מוגבר הנלמד ברמה של 5 יח"ל בכיתות י"ב, בנוסף לשני מקצועות הבחירה שמתקצבת המדינה.

בית המשפט דחה את טענת המבקשים כי התשלומים עבור מרכזי למידה ומקצוע בחירה מיועדים "עבור ליבת הלימודים במוסדות החינוך", ומשכך הם אינם עונים להגדרת "תכנית נוספת" כמובנה בסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. נפסק כי אין בסיס לטענה שלפיה על ה"תכנית הנוספת" להיות מנותקת מתכנית הלימודים עצמה. כמו כן, נדחתה טענת המבקשים כי תל"ן בהתאם לסעיף 8 הנ"ל יכולה להתייחס לתכנית הנלמדת מספר

שעות "זניח" בלבד, וכך כי ניתן לגבות תשלומים רק עבור תל"ן הנלמדות לאחר יום הלימודים. על יסוד כל האמור נפסק כי תשלומים אלה נגבים בסמכות.

באשר לסבירות גביית התשלומים הנ"ל – נפסק כי אין פסול בעצם הנהגתם של מרכזי הלמידה, וכי פעילותם מקדמת את שוויון ההזדמנויות בין התלמידים שכן היא מאפשרת לקשת רחבה של תלמידים להיתרם מהפעילות המתקיימת בהם, לרבות תלמידים שאינם יכולים לממן תגבור במסגרת פרטית. כמו כן נפסק כי ההוראות בנוגע לתשלומי תל"ן עבור מקצועות בחירה נוספים אינן מלמדות על שיקולים זרים שנפלו בניסוחן, או על חריגה ממתחם הסבירות. זאת, במיוחד לנוכח מהלכים אותם נוקט משרד החינוך שמטרתם לקדם את שוויון ההזדמנויות בהקשר זה ובשים לב לכך שלא נגבים כספי תל"ן עבור מקצועות החובה או מקצוע הבחירה הראשון והשני. עוד ציין בית המשפט כי העלאת סכומי הגבייה המותרים עבור תל"ן בשנים האחרונות אינה בלתי סבירה וציין בהקשר זה את עמדת המשיבים לפיה מדובר בצעד הדרגתי להתמודדות עם תופעת גביית היתר שהתקיימה באין מפריע במשך שנים רבות. כמו כן, דחה בית בית המשפט את טענות המבקשים בדבר אכיפת-חסר של ההוראות הקבועות בחוזי המנכ"ל.

(-) הקטגוריה השנייה, נוגעת למוסדות חינוך שגובים תשלומים כחלק בלתי-נפרד מתכנית הלימוד, כך שאין אפשרות ללמוד בכיתה או בבית הספר מבלי להשתתף בה. בהקשר זה נדונו שתי תכניות: תל"ן תורנית המוגדרת בחוזר החדש כ"תכנית לימודים שעניינה תוספת של לימודי קודש המשולבים באופן אינטגרלי בתכנית הלימודים הבית-ספרית, באופן שאינו מאפשר הפרדה ביניהם". כמו כן, נבחנו התשלומים הנגבים עבור מוסדות חינוך ייחודיים המוגדרים בחוזר התשלומים החדש כ"בעלי 'אני מאמין' בית-ספרי מערכתי שממנו נגזרות הפדגוגיה, תכניות הלימוד והפעולות של המוסד ביישומן", ואשר עוסקים "במתן ביטוי לחדשנות חינוכית". מוסדות אלה מוכרים על ידי ועדה ייעודית מטעם משרד החינוך (להלן: ועדת הייחודיים) והם כוללים גם בתי ספר דמוקרטיים ואנתרופוסופיים.

גם ביחס לקטגוריה זו מצא בית המשפט מקור סמכות לגביית התל"ן. השופט י' עמית דחה את טענת המבקשים כי הסמכות הנלמדת מסעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי היא אך לתל"ן המופרד מתכנית הלימודים הרגילה, כך שהתל"ן תועבר "כשעות העשרה". הוטעם כי פרשנות זו לסמכות הנגזרת מסעיף 8 הנ"ל, שהוצעה על ידי המבקשים, עלולה דווקא לפגוע בשוויון. זאת משום שאיסור על קיום מוסדות חינוך תורניים או ייחודיים במסגרת ציבורית, עלול להביא לכך שאלה יפתחו במסגרות פרטיות לחלוטין – תוצאה שתפגע עוד יותר בשוויון ותביא להנהגת שתי מערכות חינוך נפרדות.

בבחינת שאלת הסבירות דחה בית המשפט את עמדת המבקשים כי גביית התל"ן, כאמור, עולה כדי הפליה פסולה על בסיס חברתי-כלכלי העומדת בניגוד לסעיף 5(א) לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן: חוק זכויות התלמיד). נקבע כי מדובר בהבחנה על בסיס סוג החינוך שאותו רוצים הורים לספק לילדיהם, וכי אין מדובר בהכרח בחינוך "איכותי" יותר. עם זאת, בית המשפט עמד על כך שמוסדות ייחודיים ותורניים טומנים בחובם סיכון ליצירת הפרדה בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות, ולפגיעה בלתי-סבירה בערך השוויון בחינוך. בפרט הודגש כי מהאופן שבו הוגדרה תל"ן תורנית עשויה להשתמע לכאורה הכרה בכך שההורים נדרשים להסכים לשלם תל"ן כבר במעמד הרישום, והוטעם כי הדבר עלול להביא לשליטה על קבלת התלמידים תוך הדרה של משפחות מרקע כלכלי-חברתי נמוך יותר. על מנת להימנע מהתממשות הפגיעה בשוויון בחינוך נקבע שיש לוודא שמוסדות החינוך הייחודיים והתורניים פועלים בהגינות ובהוגנות, ומקדמים ככל האפשר הטרוגניות. בהקשר זה עמד השופט י' עמית על מנגנונים שעוגנו בחוזר התשלומים החדש שנועדו לקדם את שוויון ההזדמנויות ובהם: הבטחת קיומה של חלופה בדמות מוסד או כיתה ללא תל"ן; הבטחת קיומו של מנגנון מספק ברשות המקומית לתמיכה באמצעות מלגות; הבטחת איזון בין אוכלוסיות חלשות וחזקות מבחינה סוציו-אקונומית במוסד; קביעת תקרה לסכומים המותרים בגבייה; וכן קביעה כי היעדר יכולת כלכלית לא יהווה עילה לאי-קבלה למוסד. לבסוף, בית המשפט הדגיש כי חוזרי המנכ"ל לא יצרו את הגבייה וכי הם מהווים ניסיון להסדיר אותה ולצמצם את היקפה. בשולי הדברים, נקבע כי העתירות אינן הפלטרומה המתאימה לדיון בטענות המבקשים הנוגעות למוסדות ספציפיים המפרים לכאורה את הנחיות חוזרי המנכ"ל.

(-) הקטגוריה השלישית, היא גבייה תל"ן עבור למידה בקבוצות קטנות במוסדות חינוך ייחודיים, וכן תשלום עבור סייעות בגנים. טענות המבקשים בנושא הסייעות בגנים הופנו כלפי ועדות החריגים מטעם משרד החינוך, שביכולתן לאשר גבייה בסכומים העולים על האמור בחוזרי המנכ"ל (להלן: ועדות החריגים).

במישור הסמכות נדחתה טענת המבקשים כי תשלום עבור כוח האדם הפדגוגי עצמו אינו מצוי בגדר הסמכות לגביית תל"ן. עוד נקבע כי גם במישור סבירות הגבייה אין מקום להתערב בהוראות חוזר המנכ"ל. באשר ללמידה בקבוצות קטנות בבתי ספר נפסק כי גבייה זו מותרת רק בשעות תל"ן בתחומי הייחודיות שעליהם הצהיר מוסד החינוך ובהקשר זה נדחתה טענת המבקשים ולפיה אין צורך חינוכי בלמידה בקבוצות קטנות הקשור לתפיסה חינוכית מסוימת, והוטעם כי למצער בחלק מהמקרים למידה כאמור עשויה להיות נחוצה. בדומה נמצא כי גם הגבייה עבור סייעות בגני ילדים היא

סבירה, וזאת בשים לב לכך שהיא מותרת אך ורק אם הוכח שהיא הכרחית לשם עמידה במטרות התל"ן.

(2) קביעות בית המשפט בנוגע לרכישת שירותים מרצון

10. בהקשר זה נבחנו טענות בשתי קטגוריות של תשלומים, כמפורט להלן.

(-) תכני העשרה: הכוונה היא לתשלומים עבור סוגים שונים של העשרה: (1) שעות העשרה שאינן מרכיב מחייב בתכנית הלימודים וניתן לגבות עבורן תשלום רק בהסכמה מראש ובכתב של כל אחד מההורים; (2) פעולות העשרה במוסדות חינוך ייחודיים; (3) לימודי העשרה שהם תוספת ללימודים במקצוע בחירה מוגבר ברמה של 5 יחידות לימוד (עד לתקרה של שני מקצועות), וזאת רק במקצועות לימוד שיש בהם הצדקה לביצוע פעולות אלה.

בית המשפט דחה את טענת המבקשים לפיה כל גבייה עבור רכישת שירותים מרצון אינה בסמכות, משום שרכיב תשלום זה אינו מוסדר בחקיקה ראשית. נפסק כי טענה זו נטענה ללא הקשר קונקרטי לסעד מבוקש, שכן המבקשים לא ביקשו כל סעד בנוגע לחזור התשלומים הכללי המסדיר את הגבייה של רכישת שירותים מרצון. אף לגופם של דברים נפסק כי למצער ייתכן ללמוד על סמכות להורות על גבייה עבור רכישת שירותים מרצון, ולו בדוחק, מתקנה 3 (א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956. בצד זאת, נקבע כי אין בלשון סעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, כדי להוביל למסקנה לפיה רכישת שירותים מרצון אינה יכולה לכלול "שירותי חינוך" שהם חיצוניים לתכנית הלימודים. במישור הסבירות נפסק כי טענות המבקשים נטענו באופן כוללני, וכי הסעד שהתבקש בהקשר זה – לקבוע כי תכני העשרה על כל סוגיהם צריכים להיות קשורים בהכרח בבחינת הבגרות – הוא גורף. השופט ' עמית הוסיף וקבע כי ההבחנה בין תכנים לבגרות ובין תכני העשרה היא סוגיה שבמומחיות בתחום החינוך, ואין זה ממקומו של בית המשפט לשים עצמו בנעלי הגורמים המוסמכים לכך.

(-) אמצעי קצה: בהקשר זה נבחנו הוראות חוזר אמצעי הקצה, אשר עוסק בלמידה באמצעות מחשבים ניידים, מחשבים ניידים ו"טאבלטים". המבקשים מיקדו את רוב טענותיהם בתכנית תקשוב מתקדמת שבה נעזרים התלמידים באמצעי קצה אישיים, ושלפיה די בהסכמת 70 אחוזים מההורים בכיתה או בשכבה לשם התנעת תכנית התקשוב.

בית המשפט קבע כי הסמכות לגבות תשלומים עבור "רכישת שירותים מרצון" עשויה לכלול ציוד לימודי, וכי ניתן להשתמש ברכיב גבייה זה על מנת להוזיל את עלויות הרכישה של אמצעי הקצה האישיים. במישור הסבירות עמד בית המשפט על כך שגם לעמדת המשיבים תכניות התקשוב המתקדמות עלולות, בתרחישים מסוימים, להוביל לפגיעה בעיקרון של חינוך חובה חינם. על כן, צוין כי חלק הכרחי מהתכניות הללו הוא וידוא הספקת אמצעי הקצה לכלל התלמידים, גם אלה שהוריהם אינם יכולים או מעוניינים ברכישת אמצעי הקצה. בית המשפט הוסיף עוד כי העובדה שמשרד החינוך מעניק "מענק הצטיידות" לבתי ספר המתניעים תכנית תקשוב, בהתאם לקריטריונים פרוגרסיביים, מסייעת גם למוסדות שאינם מבוססים לממן את אמצעי הקצה שיושאלו לתלמידים. בשים לב לקיומו של מענק זה וליתרונות הגלומים בהסדרת רכישת אמצעי הקצה כמפורט בפסק הדין, נפסק כי אין מקום להתערב בהוראות חוזר אמצעי הקצה.

(3) סוגיות נוספות שהתעוררו בפסק הדין

11. בסוף פסק הדין דחה בית המשפט שורה של טענות נוספות שהעלו המבקשים. תחילה נדחתה הטענה כי באישורו של משרד החינוך ובידיעתו, נגבים כספים המוצגים להורים כתשלומי תל"ן, אך מנותבים בפועל למטרות אחרות. נפסק כי נהלי משרד החינוך או פעילות האכיפה מטעמו אינם מצביעים על השלמה עם פרקטיקה נטענת של "הסוואת" תשלומי הורים. כמו כן נדחו טענות שונות שהעלו המבקשים בנוגע לחוסר סבירות באופן פעולת מערך המלגות שנועד להעניק מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים לעמוד בתשלומים הנגבים. לבסוף, נדחו הטענות הנוגעות לאופן פעילותן של ועדות החריגים. בהקשר זה נפסק כי החוזר החדש מפרט קריטריונים בהירים וסבירים לאישור גבייה חריגה, ובעתירה לא הועלו טענות בנוגע לנהלי העבודה של הוועדות, אלא רק בנוגע להתנהלותן בפועל. הוטעם כי ההוראות המסדירות את פעולתן של ועדות החריגות הן זמניות וטעונות חידוש עתי, וכי מכל מקום האחריות לחסר באינטגרציה במערכת החינוך אינה רובצת לפתחן של הוועדות, שנועדו לרסן בהדרגה את תשלומי ההורים.

12. על יסוד כל האמור נדחתה העתירה. לסיכום הדיון הטעים השופט י' עמית כי:

"לא נעלם מעינינו כי תשלומי התל"ן עשויים ליצור אי שוויון בין תלמידים באותו בית ספר, מה שעלול לפגוע בלכידות החברתית בבית הספר, וחלילה אף לתייג חלק מהתלמידים בבית הספר. הזכות לאוטונומיה הורית בחינוך נובעת מההכרה בזכות ההורים לעצב את חינוך ילדיהם על פי אמונותיהם, ערכיהם ואורחות חייהם. אך יש להישמר מפני היווצרותה של סביבת לימודים

הומוגנית-בדלנית של תלמידים המשתייכים למעמד כלכלי-חברתי מסוים, שעלולה בתורה להעניק יתרון לקבוצות מסוימות במירוץ ההשכלה והתעסוקה [...] חוזרי המנכ"ל נשוא דיוננו, לא יצרו את התופעה של תשלומי הורים, אלא באו למתן ולצמצום את התופעה, ולהסדירה על מנת לקדם את עקרון השוויון בחינוך" (פסקה 95).

בית המשפט הוסיף כי הוא רושם לפניו את הצהרת המשיבים ולפיה, הגם שמבחינה פורמלית אין בכך הכרח, חברי הכנסת מעודכנים בנושא תשלומי ההורים המאושרים לגבייה בכל שנה.

טענות המבקשים

13. מכאן הבקשה דנן. לטענת המבקשים פסק הדין קבע הלכות משמעותיות היוצרות שינוי עמוק בתפיסת היסוד של מערכת החינוך כמערכת המקדשת את ערכי השוויון והערבות ההדדית, למערכת חינוך ציבורית שבה מתבצעת הפרדה על רקע חברתי-כלכלי.

טענות המבקשים מתמקדות בעיקרן בשלושה נושאים:

(-) האיזון בין שוויון ובין אוטונומיה בחינוך: נטען כי פסק הדין הכיר באופן תקדימי בזכות חוקתית לאוטונומיה הורית בחינוך הממלכתי הרשמי, ואף העניק לה מעמד בכורה בהתנגשות עם הזכות לשוויון בחינוך. זאת, בניגוד לפסיקות קודמות של בית משפט זה אשר הכירו בזכות לאוטונומיה הורית בחינוך רק בהקשרים של חינוך מגזרי בבתי ספר פרטיים. עוד נטען כי מפסק הדין עולה הלכה משתמעת המחריגה את עילת ההפליה על רקע חברתי-כלכלי מעילות ההפליה הנוספות הקבועות בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, באופן המצמצם את תחולתה של הזכות החוקתית לשוויון בחינוך והלכה למעשה תוך הכשרת מסלולי לימוד נפרדים על בסיס יכולת כלכלית.

(-) הסדרים ראשוניים והסמכה כדין: המבקשים טענו כי פסק הדין סותר את הכלל בדבר הסדרים ראשוניים. לטענתם לא ניתן להסדיר את סוגיית תשלומי ההורים באמצעות הסמכות הכללית של מנכ"ל משרד החינוך ליתן הוראות בעניינים מינהליים ופדגוגיים. בהקשר זה נטען כי גביית תשלומי הורים כמפורט בפסק הדין צריכה להיעשות, למצער, באמצעות מנגנון ההסמכה הקיים בהסדר שבסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, הכולל פיקוח מינסטריאלי ופרלמנטרי על התשלומים.

(-) גבייה עבור תל"ן: המבקשים טענו עוד כי פסק הדין שינה מהכללים שהיו נהוגים עד כה בפסיקה בכל הנוגע לגביית תשלומי תל"ן, שלפיהם הסמכות לגביית תל"ן הייתה אך לתכנית המתקיימת בשעות לימוד שמחוץ לתכנית הלימודים, וכן לתשלומים שנגבו ביוזמת הורי התלמידים שכבר התקבלו למוסד החינוך. הוטעם כי פסק הדין סטה מהוראות אלה בכך שהכשיר תשלום תל"ן עבור תכנית נוספת בעלת זיקה לתכנית הלימודים, וכן בכך שהקביעות הכלולות בו עלולות להתפרש באופן המאפשר למוסדות חינוך להתנות את קבלת התלמידים בתשלום התל"ן.

טענות המשיבים

14. המשיבים סבורים כי דין הבקשה להידחות. לשיטתם פסק הדין אינו מגלה כל עילה לקיומו של דיון נוסף והם מדגישים כי פסק הדין לא קבע כל הלכה חדשה בנוגע להכרה בזכות לאוטונומיה הורית בחינוך הממלכתי, וכל שנקבע בו הוא כי חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים אינם מגלים עילה להתערבות שיפוטית. עוד טענו המשיבים כי המבקשים לא הצליחו להצביע על קביעה קונקרטית בפסק הדין המצמצמת את הזכות לשוויון בחינוך – ולא בכדי. זאת, משום שלטענתם פסק הדין קובע במפורש כי הוא אינו מכריע בדבר הפרשנות הראויה לזכות לשוויון בחינוך ובדבר היקפה. מכל מקום, הוטעם כי בית המשפט קבע שהמבקשים לא עמדו בנטל להוכחת פגיעה בזכות חוקתית, ועל כן הדיון שנערך בהקשר זה אין בו כדי לקבוע כל הלכה. באשר לטענה הנוגעת לסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, המשיבים טענו שבית המשפט לא "החריג" את עילת ההפליה על רקע חברתי-כלכלי מיתר עילות ההפליה, וכל שקבע הוא כי מתן היתר לקיומם של מוסדות חינוך תורניים וייחודיים אינו עולה כדי הפליה בעילה הנ"ל. במישור הסמכות המשיבים הוסיפו כי אין מקום לקבל את טענות המבקשים הנוגעות להלכה חדשה שנקבעה לכאורה ביחס לכלל בדבר הסדרים ראשוניים. בהקשר זה נטען כי בית המשפט מצא מקור הסמכה מספק לכל אחד מהתשלומים שנבחנו, וכי הלכה למעשה טענות המבקשים מנסות להשיג על קביעותיו. לבסוף, המשיבים הדגישו כי לא נקבעה בפסק הדין כל הלכה חדשה בנוגע לתנאים בדבר האפשרות לגביית תשלומי תל"ן.

דיון והכרעה

15. עיינתי בבקשה ובתשובה לה ובאתי לידי מסקנה כי דין הבקשה להידחות. הליך של דיון נוסף, כפי שנפסק לא אחת, הוא נדיר וחריג ותנאי לקיומו הוא כי בפסק הדין נושא הבקשה נפסקה הלכה אשר "עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט

העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה" יש מקום לקיים בה דיון נוסף (סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; דנג"ץ 3230/18 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 4 (6.8.2018)). עוד נפסק כי על ההלכה לגלות את עצמה על פני פסק הדין ולהיות ברורה ומפורשת (שם). עיון בפסק הדין מעלה כי לא מתקיימים בו תנאים אלה.

16. נקודת המוצא לחוות דעתו של השופט י' עמית היא כי לא עלה בידי המבקשים להוכיח ברמה העובדתית הנדרשת שהזכות החוקתית לשוויון בחינוך אכן נפגעה, כטענתם. אמנם, בצד דברים אלה עמד בית המשפט בהרחבה על השאלות הרלוונטיות המתעוררות בהקשר זה, ובפרט על היקף התפרשותה של הזכות לשוויון בחינוך וכן שאלת התאמתה של מדיניות מסוג "השוואה כלפי מטה" להתמודדות עם פגיעה בזכות זו. אולם, השופט י' עמית הדגיש כי הוא אינו קובע מסמרות בנושא, וממילא משעה שנפסק כי המבקשים לא עמדו בדרישת הסף הראייתית להוכחת פגיעה בזכות, הדיון שערך בית המשפט בהקשרים אלה לא נדרש להכרעה בעתירה, ואין בו כדי להקים עילה לקיום דיון נוסף (דנג"ץ 9367/17 זיאדה נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, פסקה 8 (30.5.2018) (להלן: עניין זיאדה)).

17. המבקשים עצמם מציינים בבקשתם כי בית המשפט לא הכריע בשאלת היקף התפרשותה של הזכות לשוויון בחינוך. אולם, לשיטתם בחינת ההחלטות הפרטניות שאליהן הגיע בית המשפט לגבי כל אחד מהתשלומים שנבחנו מובילה למסקנה ולפיה בפועל אימץ פסק הדין את הפרשנות המצמצמת שהוצגה לזכות לשוויון בחינוך, ובכך סטה מהכלל ולפיו "נפרד אינו שווה". איני סבורה שכך הדבר. ההכרעות הפרטניות שאליהן הגיע בית המשפט באשר לכל אחד מהתשלומים הנתקפים הן תוצאה של איזון בין מערך מורכב של שיקולים, וכפי שציין השופט י' עמית, בחלק מהמקרים גביית התשלומים אכן מעלה קשיים ניכרים והיא טומנת בחובה סיכון לפגיעה בשוויון בחינוך. בצד זאת, בית המשפט עמד על כך שחוזרי המנכ"ל הנתקפים נועדו לקדם הסדרה וצמצום של גביית תשלומי הורים. כמו כן עמד בית המשפט על המנגנונים המאזנים הכלולים בחוזרי המנכ"ל הנ"ל שנועדו למנוע פגיעה בלתי סבירה בשוויון. על רקע זה יש לראות את ההכרעה ביחס לכל תשלום ותשלום כאיזון קונקרטי, תלוי נסיבות והקשר, שנדרש לצורך הערכת סבירותם של ההסדרים שנתקפו, ואיני סבורה שניתן ללמוד ממנו על קיומה של הלכה משתמעת.

18. המבקשים טענו עוד כי בית המשפט קבע הלכה חדשה בכך שבאופן תקדימי העניק מעמד חוקתי לזכות לאוטונומיה הורית בחינוך הרשמי גם בהקשר של רצון

ההורים לרכוש חינוך משלים ו"איכותי" עבור ילדיהם. זאת, כך הטענה, בשונה מההלכה הנהוגה עד כה ולפיה האוטונומיה ההורית חלה רק בהקשרים של חינוך ייחודי או מגזרי במוסדות פרטיים. עוד נטען, כי בית המשפט העניק מעמד בכורה לזכות לאוטונומיה הורית על פני הזכות לשוויון בחינוך, ובכך סטה מההלכה הקיימת. לדעתי, גם בטענות אלה אין כדי להקים עילה לקיומו של דיון נוסף. אמנם, במסגרת חוות דעתו עמד השופט י' עמית על כך שאל מול הזכות לשוויון בחינוך עומדת גם זכות ההורים לעצב את ולהשפיע על חינוך ילדיהם, שזכתה להכרה חוקתית. זאת הגם שבכל הנוגע לחינוך הרשמי מדובר בהכרה המשתמעת מהפסיקה. עם זאת, וזהו העיקר לענייננו, הדיון בפרק זה נעשה בבחינת למעלה מן הצורך שכן השופט י' עמית הגיע למסקנה, כאמור מעלה, כי כלל לא הוכחה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון בחינוך. הוא הדין גם באשר לדיון שערך בית המשפט בנוגע לאיזון הראוי בין הזכויות במישור החוקתי, שגם הוא לא נדרש לשם הכרעה בעתירה ובית המשפט הבהיר מפורשות כי הוא לא קובע מסמרות בשאלה זו, שזכתה למענים שונים בפסיקה. משכך, איני סבורה שיש בטענות המבקשים בהקשר זה כדי להקים עילה לדיון נוסף (עניין זיאדה, 808).

19. טענה נוספת שהעלו המבקשים היא כי בית המשפט שגה כשקבע כי גביית תשלומי ההורים אינה עולה כדי הפליה אסורה על רקע חברתי-כלכלי לפי סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד. הוטעם כי מקביעה זו משתמעת הלכה המבחינה בין הפליה על רקע עילה זו ובין עילות ההפליה הנוספות הקבועות בסעיף 5 הנ"ל. עוד נטען, כי הפליה זו מתחדדת לנוכח הכשלים הקיימים במערך המלגות. גם בנקודה זו איני סבורה שהצדק עם המבקשים. עיון בחלקי פסק הדין שאליהם הפנו המבקשים מעלה כי בית המשפט לא החריג את עילת ההפליה על רקע-חברתי כלכלי, אלא מצא כי גביית תל"ן במוסדות תורניים או ייחודיים נעשית בסמכות מכוח סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי. בהקשר זה נפסק כי חרף הקשיים העולים מהגבייה, היא אינה עולה כדי הפליה אסורה לפי סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד אלא יוצרת הבחנה על בסיס סוג החינוך שאותו רוצים ההורים לספק לילדיהם ושאינו בהכרח "איכותי" יותר. הטענות הנוספות שהעלו המבקשים כלפי האופן שבו פירש בית המשפט את גודלי הסמכות מכוח סעיף 8 הנ"ל, וכן טענותיהם הנוגעות למערך המלגות – הן טענות ערעוריות באופיין שאין בהן כדי להקים עילה לדיון נוסף (דנג"ץ 1836/18 שמיר נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 9 (9.8.2018)).

20. מכאן לטענות המבקשים במישור הסמכות. הטענה העיקרית שהעלו המבקשים בהקשר זה היא כי פסק הדין סותר את הכלל בדבר "הסדרים ראשוניים", בכך שקבע כי חוזרי המנכ"ל מהווים מקור סמכות מספק לגביית תשלומי ההורים. אלא שגם בהקשר זה לא הצביעו המבקשים על הלכה חדשה קונקרטית שנפסקה, ולא בכדי. עיון בפסק הדין

מעלה כי בית המשפט בחן באופן מדוקדק את ההסדרים הנתקפים ומצא מקור סמכות פרטני לכל אחד מהם. זאת, תוך שקבע כי ההסדרים הפרטניים שגובשו בחוזרי מנכ"ל אינם נופלים בגדר המקרים שאותם יש בהכרח חובה לעגן בחקיקה ראשית. קביעה זו היא קביעה יישומית ואין בה כדי להוביל לקבלת הבקשה לדיון נוסף. מסקנה דומה מתבקשת גם כאשר לטענה ולפיה בית המשפט שגה כשאישר את גביית התשלומים עבור רכישת שירותים מרצון, תוך חריגה מההסדר הספציפי הקבוע בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה. טענה זו נדונה ונבחנה בהרחבה בפסק הדין, שמצא מקור סמכות פרטני לכל אחד מהתשלומים עבור רכישת שירותים מרצון. משכך, גם אם סבורים המבקשים כי קביעותיו של בית המשפט שגויות, אין די בכך כדי להביא לקבלת בקשתם.

21. דברים אלה יפים גם לטענות שהעלו המבקשים בעניין הסמכות לגביית תל"ן. ראשית, טענת המבקשים כי ההסמכה לגבות תל"ן מכוח סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי היא רק לגבי "שעות לימוד שמחוץ לתכנית הלימודים" נבחנה בהרחבה בפסק הדין, שמצא כי אין דבר במקורות ההסמכה לגביית תל"ן המלמד כי ניתן לגבות את התשלומים רק עבור תכניות המנותקות מתכנית הלימודים או שמתקיימות לאחר שעות הלימודים. משכך, מדובר למעשה בטענה ערעורית באופייה, שאין בה כדי להביא לקבלת הבקשה. שנית, לא מצאתי לקבל את טענת המבקשים ולפיה פסק הדין קובע הלכה חדשה המאפשרת לכאורה לגבות תשלומי הורים שלא ביוזמת ההורים ולהתנות רישום תלמידים למוסדות חינוך מבוססי תל"ן (תורניים וייחודיים) בתשלום עבור התכנית. כאמור, בית המשפט עמד בפסק דינו בהרחבה על הקשיים העולים מאופן גביית התשלומים עבור תל"ן במוסדות אלה והדגיש כי תופעה זו טומנת בחובה סיכון ליצירת הפרדה בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות, ולפגיעה בלתי-סבירה בשוויון בחינוך. עם זאת, בבחינת סבירות ההסדרים שנתקפו נתן בית המשפט משקל משמעותי לעובדה שחוזר התשלומים החדש לא יצר את עצם הגבייה, אלא מהווה ניסיון להסדיר אותה ולצמצם את היקפה. עוד ניתן משקל לכך שהמנגנונים הקבועים בחוזר התשלומים החדש נועדו למנוע מצב שבו לא יתאפשר רישום של תלמיד למוסד חינוך בשל מצבו הכלכלי. על כן, גם ההכרעה בסוגיה זו, לרבות האיזון שאליו הגיע בית המשפט בגדרה, נטועה בדלת אמותיו של המקרה ואין בה משום הלכה חדשה המשנה מן הדין הקיים.

22. סיכומו של עניין: באתי לידי מסקנה כי דין הבקשה להידחות. עם זאת, לא למותר לשוב ולהזכיר את אשר פסק בית המשפט: השוויון בחינוך מאפשר אחידות בנקודת הפתיחה ובמרחב ההזדמנויות הנפרש בפני כל הילדים באשר הם, בלא קשר למוצאם, למקום מגוריהם, ולרובד הסוציו-אקונומי שאליו הם משתייכים. גביית תשלומי הורים בשיעורים ניכרים ולצרכים מגוונים, עלולה לפגוע בשוויון בחינוך ולהוות חסם בפני

תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. על כן, יש להקפיד ולהישמר מפני היווצרותה של סביבת לימודים הומוגנית של תלמידים המשתייכים למעמד כלכלי-חברתי מסוים, שעלולה להעניק בהמשך יתרון לקבוצות מסוימות במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק התעסוקה. בשולי החלטה זו, אציין כי אני מצטרפת בהקשר זה להערתו של השופט י' עמית לפיה ייתכן כי הגיעה העת לעגן באופן מפורט את סוגיית תשלומי ההורים בחקיקה ראשית על מנת שתעבור תחת עינה הבוחנת של הכנסת, ולהותיר לחקיקת המשנה ולחוזרי המנכ"ל את ההיבטים האופרטיביים. בהיעדר חקיקה כאמור, ראיתי לשוב ולהדגיש את התחייבותם של המשיבים להביא לידיעת ועדת החינוך של הכנסת את תשלומי ההורים המעודכנים, המאושרים לגבייה בכל שנה, הגם שמבחינה פורמלית הדבר אינו נדרש.

אשר על כן, הבקשה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ב' באייר התש"ף (26.4.2020).

ה נ ש י א ה