

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4363/00

כבוד הנשיא א' ברק  
כבוד השופטת ט' שטרסברג-כהן  
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

בפני:

1. ועד פוריה עלית ע"י היו"ר איתן רון  
2. ועד ההורים פוריה עלית

העותרים:

נגד

1. שר החינוך  
2. משרד החינוך - מדינת ישראל  
3. המינהל לחינוך התיישבותי  
4. בית הספר "בית ירח"  
5. אגודה שיתופית "בית ירח"  
6. מועצה אזורית עמק הירדן

המשיבים:

עתירה למתן צו על תנאי

ג' בתמוז תשס"א (24.6.01)

תאריך הישיבה:

עו"ד עמאד דקואר; עו"ד יוסף נחשון;  
עו"ד קמיליה עודה

בשם העותרים:

עו"ד דינה זילבר

בשם המשיבים  
מס' 1, 2 ו-3:

עו"ד אבנר צור; עו"ד מירב ניב;  
עו"ד חיים עמשלום

בשם המשיבה 5:

עו"ד אשר קולה

בשם המשיבה 6:

### פסק-דין

#### 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 שתופית חקלאית שחברים בה 16 קיבוצים ומושבים שיתופיים מהסביבה, אשר ילדיהם מהווים את חלק הארי מציבור תלמידי בית הספר. הישוב פוריה הוא ישוב קהילתי השוכן בתחומי המועצה האזורית. מזה שנים מפנה משרד החינוך בשיתוף עם המועצה האזורית את ילדי פוריה ללימודים על-יסודיים

בבית-ירח. ילדי פוריה מהווים 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, ובמסגרת זו נכלל חינוך רעיוני - תנועתי ולימודי הקיבוץ ותנועת העבודה. בית הספר נתמך בתקציבו הן על ידי משרד החינוך, הן על ידי המועצה האזורית ומקורות נוספים.

### ההליך וטענות הצדדים

2. העותרים הם ועד פוריה עילית וועד ההורים של הישוב המייצגים את תושבי המקום שילדיהם לומדים בבית הספר. עתירתם המקורית נסבה על טענה מרכזית לפיה רשויות בית הספר מפלות לרעה את תלמידי פוריה בהשוואה לבני הקבוצים והמושבים במספר מישורים. עתירתם מכוונת כנגד בית הספר וכנגד המועצה האזורית ורשויות משרד החינוך לצווים במספר תחומים להסרת האפלייה. בעקבות הגשת העתירה הוצא צו על תנאי לגבי עניינים שונים לגביהם נטענה אפלייה, 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 מהוריהם ובכך בא ענין 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 חנים; נגזרות מכך השאלות הבאות: האם חלה חובה על בית הספר ליתן להורי התלמידים פירוט התשלומים הנדרשים, תוך אבחנה 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.

3. טוענים העותרים כי בית הספר גובה מהם, כענין שבחובה, תשלומים, ביסודם תשלומי רשות, המיועדים לממן תכניות נוספות שבית הספר מקיים מעבר לתכנית היסוד שהוא חייב לקיימה על פי דרישות משרד החינוך. על פי הטענה, החיוב בתשלומים אלה נוגד את מדיניות משרד החינוך, לפיה 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 אלו מן הסכומים הם תשלומי חובה ואלו 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 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 לותר על השתתפות בהם ולהיות פטורים מתשלום. הסעד מתבקש לגבי העבר, ההווה והעתיד. בגין העבר נכללה תביעה להשבת סכומים ששולמו ביתר.

4. רשויות בית הספר בתשובתן מעלות טענות-סף שעניינן העדר סמכות בג"צ לגבי בית הספר בתורת גוף פרטי, שיהיו מצד העותרים וחוסר נקיון כפיים באופן הצגת נתונים עובדתיים בעתירתם. לגוף המחלוקת טוען בית הספר כי בהיותו מוסד פרטי מוכר שאינו רשמי נתונה 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 בנוסף לתכנית הלימודים היסודית המשותפת לכל מוסדות החינוך על פי דרישת רשויות החינוך ומחייבת גם את בית ספר "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 בו 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.

5. המועצה האזורית חולקת על עמדת העותרים לפיה 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 נוכח 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. בענין 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, והיא מצידה תוכל להסדיר העברתם של תלמידי פוריה שירצו בכך לבית ספר רשמי בטבריה, שעלות הלימודים בו נמוכה בהרבה מזו שבבית-ירח.

6. המדינה בשם רשויות משרד החינוך תומכת בעמדתם הבסיסית של העותרים, בהציגה את קו הטיעון הבא: עיקר פעילות מוסדות החינוך בישראל מתבססת על מקורות כספיים המוזרמים מקופת המדינה והרשויות

המקומיות ואלה ניתנים מכח מדיניות חינוך חובה חנינם שעוגנה בחקיקת המדינה. קיימים, עם זאת, שירותים ותכניות מיוחדות הניתנים על ידי בתי ספר שאין חובה על הרשויות לממנם, וסיפוקם מותנה במימון הבא מקרב הורי התלמידים. לרשויות החינוך סמכות להסדיר בנוהלים, 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 הנקוטה בידי משרד החינוך הינה להגביל ולצמצם ככל האפשר את היקף התשלומים הנדרשים מההורים ברוח רעיון חינוך חובה חנינם והדאגה לשוויוניות והעדף אפלייה בחינוך. על פי קו זה נתגבשה מדיניות המחייבת את מוסדות החינוך - רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים - לפיה, 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 אבחנה 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. עקרון 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 מכח החוק לספק שירותי חינוך לתלמידים המתגוררים בתחומה.

### **הכרעה**

7. עניינו המרכזי של הליך זה בבירור היקף החובה המוטלת על הורי תלמידים לממן את צורכי לימודיהם במערכת חינוך המושתתת על תפיסת לימוד חובה חנינם, 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 לענין 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.

### **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 הבינלאומית על זכויות האדם 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 לכל, החינוך הגבוה יהיה פתוח לכל במידה שווה על יסוד כשרון ויכולת, וכי מטרת החינוך יכונו לפיתוח מלא של אישיות האדם, לטיפול 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: **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966** (סעיף 13); **האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד מ-1952** (סעיף 2 לפרוטוקול מס' 1) וכן סעיפים 28 ו-29 - **לאמנה לזכויות הילד מ-1990**. זכויות תרבותיות, ובתוכן הזכות לחינוך, הוכרו על ידי המשפט הבינלאומי המנהגי וההסכמי כקטגוריה הנכללת בין זכויות האדם (Dinstein, "Cultural Rights", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 9, 1979, p. 58).

התפיסה הרואה בזכות לחינוך זכות בסיסית של האדם השזורה בתשתית ערכית כוללת שעל יסודה ראוי לעצב את דמות החברה בישראל מצאה את ביטוייה כבר בשחר ימיה של המדינה בהכרזה על הקמתה. 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 התש"ט-1949** אשר בא להנהיג שיטת לימוד חובה חינם בחינוך היסודי (ה"ח 16, תש"ט, עמ' 163, 8-167). וכך הציג שר החינוך והתרבות (ז. שזר) את החוק בכנסת בקריאה ראשונה: (דברי הכנסת II, תש"ט, עמ' 999):

"... הצעת החוק שהממשלה מוסרת עכשיו בענין הנהגת חוק חינוך חובה חינם לכל ילדי המדינה ללא הבדל מין ודת הוא החוק הראשון לחוקי המדינה בענייני חינוך, הנסיון הראשון לפתור בכלי המדינה את שאלות ריכוזו התרבותי ולבנות בכלי המדינה את חיינו הרוחניים במולדתנו."

מטרת חקיקה זו היתה להקנות לכל ילד בישראל חינוך ברמה הבסיסית כענין שבחובה, כאשר נטל הנשיאה בעלות החינוך מוטל על הרשות הציבורית. זכותו של כל ילד ונער במדינה לחינוך בהתאם להוראות הדין עוגנה לאחרונה בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 - וחשיבותה של זכות זו מצאה את ביטוייה גם בהלכה הפסוקה (בג"צ 1554/95 **עמותת שוחרי "גילת" נ' שר החינוך והתרבות**, פד"י נ(3) 2, 24-25). בהליכי חקיקה תלויים ועומדים מוצע להכיר בזכות לחינוך כזכות בעלת מימד חוקתי במסגרת חוק-יסוד (**הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות**, הצעות חוק 2256, תשנ"ד, עמ' 337, סעיף 3; הצעות חוק 3068, תשס"ב, עמ' 214). (ראה ג. מונדלק, **"זכויות חברתיות - כלכליות בשיח החוקתי החדש? מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם"**, שנתון משפט העבודה, כרך ז' 1999, עמ' 65 בעמ' 125 ואילך); גרשון גונטובניק,

**המשפט החוקתי: כיווני התפתחות שלאחר המהפכה החוקתית**, עיוני משפט כ"ב (1) עמ' 129, 147-132).

9. לעקרון חינוך חובה חינוך 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 לכל. מטרת החינוך הממלכתי "להשתית את החינוך היסודי על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על אמון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות". (הצ"ח 170 תשי"ג, עמ' 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 ולנהל מוסדות חינוך פרטיים בתנאי שיענו לתנאים בסיסיים שנקבעו על ידי המדינה. (השווה סעיף 13(4) לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות המדברת בזכות לחינוך פרטי ובג"צ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פד"י נד(3) 69). 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.

על אופיין של הזכויות והחובות בתחום החינוך ועל המגמות השונות בחינוך עמד בית המשפט בבג"צ

421/77 ניר נ' המועצה המקומית באר יעקב, פד"י לב(2) 253, 265 (השופט אלון):

"בסוגיית חינוכו של הדור הצעיר מצויות שתי זכויות-חובות יסוד: האחת - זכות-חובתם של ההורים להקנות חינוך נאות לצאצאיהם, ודעתם-השקפתם בדבר חינוך נאות מהו, היא ללא ספק בעלת משקל רב וחשובה מאד; והשניה - זכות-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 דאגה לאיכלוס הכיתות וריכוז התלמידים בבית הספר, סדרי הרשמה ועניינים מנהליים-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..."

(ראה גם בג"צ 416/77 ועד רמת רזיאל נ' בי"ס ממלכתי הרי יהודה, פד"י לא(3) 794, 806).

**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 (סעיף 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 שהוכרז 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 מימונם של מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים אינו בהכרח ציבורי. אין חובה על הרשויות 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" נשוא הליך זה.

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

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

מכח 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 מסויים 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 מידי שנה לאחר קבלת ההכרה, והוא נתון לפיקוח גם בתחום זה (תקנות 2 ו-5). מתן תמיכה כספית של המדינה למוסד כזה הוא ענין הנתון לשיקול דעת הרשות (תקנות 8 ו-9). בענין זה הבהיר בית המשפט (השופט מ. חשין) **בפרשת גני חב"ד**, שם, עמ' 86:

"לענין 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."

12. תלמיד שחל עליו לימוד חובה על פי החוק זכאי לחינוך חנינם במוסד חינוך רשמי. מי שלא ניתן להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי, ילמד במוסד חינוך אחר ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כזה (סעיף 6(א) ו-6(ג) לחוק לימוד חובה). מי שזכאי לחינוך חנינם לא יחוייב 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 חנינם ואילו תכניות נוספות על תכנית היסוד מותנות בבחירת ההורים ובהסכמתם לממנם.

הדין בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים שונה. כלל חינוך חנינם 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.

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

#### **"פיקוח על בית ספר"**

(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-.

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

יסודות הפיקוח כפי שמשקפים מהוראה זו נוגעים בראש וראשונה 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.



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

### מדיניות משרד החינוך

14. למנכ"ל משרד החינוך סמכות כללית לקבוע מדיניות ונוהלים בעניינים פדגוגיים ומנהליים למוסדות חינוך רשמיים מכח תקנה 3(א) **לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז 1956-**. במקביל לכך, סמכויות הפיקוח שהוקנו לו בחוק הפיקוח על בתי ספר נותנת בידיו כח 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 כאחד מערכי החינוך, על דרך הדגשת "שוויון ההזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אוירה המעוררת את השונה והתומכת בו" (סעיף 2(8) **לחוק חינוך ממלכתי (ס"ח תש"ס**, עמ' 122). החלת ערך השוויון בחינוך משתקפת, בין היתר, בחיזוק המגמה ליתן הזדמנויות שוות לתלמידים בחינוך בלא שפערים כלכליים, חברתיים ותרבותיים ינצחו הבדלים משמעותיים בהשכלה ובהכשרה המקצועית הנרכשת. תכלית הגשמת השוויון בחינוך ובהשכלה הובילה את רשויות החינוך לגיבוש מדיניות הקיימת לאורך שנים, החותרת להגשמת העקרונות הבאים: צמצום במידת האפשר של הנטל הכספי המוטל על הורי התלמידים; איסור על התניית רישום תלמיד לבית ספר בתשלום כלשהו; איסור לחייב הורים בתשלומים לשירותים ותכניות לימוד נוספות אלא אם חפצו בכך; והשוואת כללים אלה במוסדות רשמיים ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים כאחד.

15. ביום 1.9.98 הוציא מנכ"ל משרד החינוך חוזר נ"ט1(ג) הכולל, בין היתר, הוראות לגבי סדרי גבייה של כספים מהורי תלמידים עבור תוכניות משלימות בבתי 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 חנם וקבלתם מחייבת מימון על ידי ההורים. סעיף המבוא ממשיך בזו הלשון:

"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" (הדגשה לא במקור).

אותו נוהל מורה בסעיף 6 כי על המוסד החינוכי ליתן פירוט להורים מהו שיעור התשלומים הנדרש מהם, תוך אבחנה 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.

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

#### **"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 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." (הדגשה לא במקור).

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) וס"ק(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 יטול

בהן חלק. ההורים שיחפצו כי ילדיהם יטלו 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 שילמו עבורה, אלא אם אי התשלום נובע מטעם כלכלי מוצדק. (שם, עמ' 28).

#### **החלת המדיניות במוסדות חינוך רשמיים**

16. ככל שמדובר במוסדות חינוך רשמיים, המדיניות המשתקפת מתוך הנוהל האמור תואמת את תפיסת החינוך הממלכתית המשלבת עימה חינוך חובה חינוך, כפי שעוגנו בחקיקת החינוך מאז קום המדינה. 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 אפליה, 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"צ 595/88 שולמן נ' מנהל מינהל החינוך בעירית תל-אביב, פד"י מב(3) 594, 597; ראה גם בג"צ 608/75 קוזלובסקי נ' מועצה אזורית אשכול, פד"י ל(2) 449, פיסקה (7)).

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 בענין זה מעין "דו-קיום" בין קבוצות הורים לתלמידים המעוניינות בתכניות נוספות ונכונות לממן לבין אלו שאינם מעוניינים בכך ומשתלבים בלימודי תכנית היסוד בלבד. במסגרת מדיניות זו ניתן גם פתרון לתלמידים המעוניינים בתכניות הנוספות אך אין ביכולתם לשלם עבורם מסיבות כלכליות. מדיניות זו מאפשרת השגת מטרת החינוך ברובד הראשוני בלא אבחנה 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"ד, שם, בעמ' 81). מערכת החינוך הפרטית

מבקשת ליצור מסגרות לימוד ייחודיות העונות לצרכי 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 חינוך 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 מאסיבית 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 לעיתים על ידי רשויות החינוך המקומיות ולעיתים כגופים פרטיים. בדרך כלל המדינה משלמת את שכר הלימוד עבור התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו בחטיבות הביניים ובשלב התיכון. אומר על כך פרופ' סטיבן גולדשטיין במחקרו "הזכות לחינוך", 1989, בעמ' 15:

"על פני הדברים, יש שוני בין הזכות לחינוך חנם בחינוך היסודי לבין הזכות לחינוך שכזה בחינוך העל-יסודי. במפלס הראשון מוגבל חינוך חנם 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 מסמיך את שר החינוך לספק סיוע כספי לבתי ספר פרטיים "מוכרים" ואכן, סיוע זה בדרך כלל מסופק וברמה הדומה לזאת המסופקת לבתי ספר ממלכתיים."

(ראה גם דו"ח בדבר יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות,

2001, עמ' 187).

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 והתכנית של המוסד ובייחודו, אלא מבקשת, באמצעות המינהל הכספי, להגשים ערך חברתי כללי המקובל במערכת החינוך כולה. וכך, לדברי גולדשטיין במחקרו, שם, עמ' 15:

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

מצב זה מתקיים על פי חוק לימוד חובה גם מקום שתלמיד מופנה על ידי רשויות החינוך ללימודים בבית ספר מוכר שאינו רשמי בנסיבות בהן אוצר המדינה נושא בשכר לימודו באותו מוסד. במקרה כזה אין לדרוש ממנו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו שם (סעיף 6(ג)(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 חינם 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 בהעדר מוסד רשמי באזורם, כאשר המדינה מממנת את עלות לימודיהם. במצבים אלה מוחל עקרון חינוך חובה חינם בהתאם למדיניות הנקוטה לגבי מוסדות רשמיים, וניתן להניח כי לכך התכוון חוזר המנכ"ל כאשר השווה את הנוהלים לענין תשלומי הורים בבתי ספר רשמיים ובמוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

### מן הכלל אל הפרט

18. מהי משמעות הדברים בענייננו? תלמידי פוריה הינם 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 היפנו משרד החינוך והמועצה האזורית את ילדי פוריה לבית ספר "בית-ירח", בהעדר בית ספר רשמי בתחומי המועצה האזורית. מדובר, על כן, בשיוכם של ילדי העותרים לבית הספר על פי הכוונת רשויות החינוך, הנושאות באחריות למתן חינוך חובה חינם לאותם תלמידים.

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. מהחומר שהוגש לנו אכן עולה כי בית ספר "בית ירח" נתמך הן מכספי מדינה והן מכספי המועצה האזורית המועברים אליו מדי שנה.

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 אליו הופנו על ידי רשויות החינוך, ואשר המדינה משתתפת בעלות לימודיהם.

19. אשר לתשלומים הנוספים הנדרשים על ידי בית הספר עבור תוכניות העשרה ותגבור, המתקיימות בבית הספר והניתנות בנוסף לתכנית 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 תוכניות 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 התוכניות הנוספות ולא לשלם עבורן ייצור אי שוויון כלפי ילדי הקבוצים הנושאים בנטל המימון הזה ויטיל על הקבוצים 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 בתוכניות הנוספות. לאור כל אלה, לגישת בית הספר, אין לפטור את תלמידי פוריה מהתשלומים המיוחדים.

אין להקל ראש בטיעוני בית הספר, ויש משקל לטענה כי יצירת אבחנה בין סוגי תלמידים מבחינת שיוכם לתוכניות ההעשרה והתגבור עלולה להקשות על בית הספר מהבחינה הארגונית ואפשר שהדבר עלול להשפיע על המירקם 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 חינם, ומלוותר על תוכניות נוספות ועל תשלום בגינן, כפי שיכלו לעשות אילו נמנו על תלמידי בית ספר רשמי. 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 תוכניות 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. 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 בתוכניות נוספות ומימוןן. עקרון זה יפה גם בעניינם של תלמידי פוריה. אין בנהלי האגף לחינוך התיישבותי כפי שפורטו לעיל כדי לעמוד בסתירה לו. דרישתו מבית הספר לקיים שעורים מיוחדים בהשתתפות 50% מתלמידיו לכל הפחות אינה עומדת בסתירה לנוהל הכללי המותר לתלמידים שהופנו לבית הספר על ידי רשויות החינוך את זכות הבחירה לגבי שעורי הרשות, מה גם שבענייננו מדובר ב-5% בלבד מכלל ציבור התלמידים.

### מימון שכר הלימוד על ידי הרשויות הציבוריות

20. מכח 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. מכח 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 והמדינה 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.

21. סיכומו של דבר: מדיניות משרד החינוך מבקשת ליישם את הערך של חינוך חובה חינוך בדרך רחבה, מקיפה ושוויונית ככל הניתן. פועל יוצא מערך זה הוא שחרור תלמידים הזכאים לחינוך חובה חינוך 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 חינוך, 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 התכני-חינוכי. באיזונים הראויים, יישומו של עקרון חינוך חובה על השלכותיו גובר בחשיבותו על שיקולי ההכבדה והקושי המוסדי הכרוכים בהפעלתו בהקשר זה. יש, על כן, לאמץ בעיקרה את מדיניות משרד החינוך בנוסחיות המקרה שלפנינו.

### 22. תביעות השבה

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

**מעמד בית הספר והאגודה השיתופית**

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

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.

אין לקבל את הטענה השניה. בית הספר הינו מוכר שאינו רשמי ומאוגד כתאגיד בתחום המשפט הפרטי. עם זאת, ניתנו לו סמכויות מכח 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. הכפיפות לתנאים בדבר הפעלת תכניות לימוד העונות למטרות החינוך הממלכתי, והכפיפות מכח החוק למדיניות משרד החינוך בתחומי המינהל והכספים הופכים 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"צ על גופים פרטיים בעלי סמכויות מינהליות עמד י. זמיר בספרו "**הסמכות המינהלית**", כרך א', עמ' 449, באומרו:

"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, לענין סמכות זאת, רשות מינהלית. אשר על כן, התאגיד הפרטי כפוף, לענין סמכות זאת, לביקורת של בית המשפט הגבוה לצדק לפי דיני המינהל הציבורי."

ובענין בג"צ 731/86 מיקרודף נ' חב' החשמל לישראל, פד"י מא(2) 449, 454 אומר הנשיא ברק:

"לא הצורה הארגונית היא הקובעת לענין זה אלא מהותו הפונקציונלית 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."

(ראה גם בג"צ 160/72 אחים שרבט נ' האגודה למען הזקן באזורי העמקים, פד"י כז(1) 620,  
626-7; בג"צ 2017/91 ויטנר נ' אוניברסיטת תל-אביב, פד"י מה(4) 737, פסקה 2). אולם ראה גישה נוגדת  
בבית משפט זה לגבי בתי ספר: בג"צ 4176/92 נועם מיוחס נ' בית ספר תיכון שליד האוניברסיטה, תק' על'  
92(3) 1287; בג"צ 782/97 יהודה נ' שר החינוך, תק' על' 97(1) 880. בית משפט זה התייחס  
לאוניברסיטאות בבחינת מוסדות להשכלה גבוהה דרך כלל כגופים פרטיים שאינם כפופים לביקורת בג"צ (בג"צ  
4126/94 גזית כהן אסנת נ' המועצה להשכלה גבוהה, דינים עליון לו, 849, פסקה 5; בג"צ 5485/01 ניר  
אבנר נ' מכללה אקדמית אשקלון, דינים עליון כרך ס', 172; בג"צ 474/73 פודים נ' מוסדות להשכלה גבוהה,  
פד"י כח(1) 254; בג"צ 2182/97 אורה נ' האוניברסיטה הפתוחה, תק' על' 98(1) 387). אולם קיים שוני  
מהותי בין מוסדות אלה לענייננו בהיתן העובדה כי הם פועלים בקביעת עניניהם האקדמיים והמינהליים על פי  
שיקול דעתם ואילו מוסד החינוך העל-יסודי המוכר שאינו רשמי מבצע תפקיד של מתן חינוך חובה לתלמידים,  
המוסדר בדין.

בית הספר כפוף, איפוא, לביקורת בג"צ 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 גם שזור וארוג בשאלת חובותיהן של הרשויות הציבוריות בענין זה  
ולא ניתן לברר את הסוגיה כולה ולאכופ את כללי המשפט בדרך ראויה בלא צירוף כל הגורמים הנוגעים לענין,  
ובכללם את בית הספר. ואכן, בית משפט זה הכריע בעבר לגופן של עתירות שהופנו כנגד בתי ספר לא רשמיים:  
ראה למשל בג"צ 4298/93 ג'בארין נ' שר החינוך ואח', פד"י מח(5) 199.

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

#### **טענות שיהיו וחוסר נקיון כפיים**

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

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

### הסעד

25. נוכח הדברים האמורים, אציע לקבוע כדלקמן:

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

(ב) אין חובה על תלמידי פוריה לשלם עבור תכניות נוספות המתקיימות בבית הספר, ומי מהם שיוותר על השתתפות בתכניות אלה לא ישולב בהן ולא יחוייב לשלם עבורן, ועל בית הספר יהיה להתאים את המערך הארגוני ואת תכניות הלימוד והפעילויות בבית הספר בהתאם לכך.

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

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

26. אציע לחברי 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.

ש ו פ ט ת

**השופטת ט' שטרסברג-כהן:**

אני מסכימה.

## שופטת

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 בבג"ץ 4176/92 מיוחס נ' בית הספר התיכון שליד האוניברסיטה (לא פורסם); בבג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש, עמותה רשומה נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69, 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, התש"ס - 2000, כפי שתוקן לאחרונה, ושחוקק לאחר הגשת העתירה). סעד זה גם משליך על הקביעה בדבר העדר החובה של ילדי העותרים לשלם עבור תוכניות 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 האזרחי. ממילא, עיקרו של הברור לגבי הכספים ששילמו העותרים ביתר, יערך בבית המשפט האזרחי 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.

2. מהתמונה שנפרשה לפנינו עולה שבמועצה האזורית עמק הירדן אין מוסד חינוך מוכר רשמי, שילדי פוריה עלית יכולים ללמוד בו. מקובל עלי כי על המועצה האזורית ועל המדינה מוטלת החובה לספק ולממן להם פתרון חינוכי (ראו סעיפים 6-7 לחוק לימוד חובה, התש"ט 1949-). זה נמצא בבית הספר "בית ירח". לאור מעמד המיוחד של ילדי העותרים מקובלת עלי עמדתה של השופטת פרוקצ'יה לפיה 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 לפיה מדיניות משרד החינוך חלה על מוסדות החינוך המוכרים הלא-רשמיים באופן כללי, מכוח התמיכה הכספית של המדינה בהם. כפי שמציינת השופטת פרוקצ'יה, מדובר בסוגייה מורכבת שלה כמה פנים. לאור מעמד המיוחד של ילדי העותרים, נוכל להותיר את ההכרעה הכללית בה לעת מצוא.

## הנשיא

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ' באייר תשס"ב (2.5.02).

הנשיא                      שופטת                      שופטת

---

העתק מתאים למקור R15.00043630  
נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.  
שמריהו כהן - מזכיר ראשי  
בבית המשפט העליון פועל מרכז מידע, טל' 02-6750444  
בית המשפט פתוח להערות והצעות: [pniot@supreme.court.gov.il](mailto:pniot@supreme.court.gov.il)  
לבתי המשפט אתר באינטרנט: [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)