

בבית המשפט העליון

דנג"ץ 11581/04

בפני: כבוד השופטת ד' ביניש

העותר: משרד החינוך

נגד

המשיבה: קרן החינוך למען בתי ספר תל"י

עתירה לדיון נוסף

החלטה

בפניי עתירה לקיומו של דיון נוסף בפסק-דינו של בית-המשפט העליון בבג"צ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נגד משרד החינוך (טרם פורסם) (להלן: פסק-הדין).

1. ענייניו של פסק-הדין האמור הוא בחריג שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בהתאם להמלצות ועדת שושני, בדבר "תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים" בגין שעות תפילה.

ועדת שושני (להלן גם: הוועדה) הוקמה בשנת 2001 לבחינת הקצאתם של משאבים לבתי-הספר היסודיים בישראל. הוועדה המליצה על מעבר מ"שיטת הסלים" לשיטת תקצוב שוויונית על-בסיס "תקן דיפרנציאלי לתלמיד", כמפורט בפסק-הדין נשוא העתירה. בצד ההמלצה המרכזית לבטל את התקציבים שהוקצו ל"פעילויות סל", המליצה ועדת שושני על חריג שעניינו "תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים". וזה נוסח החריג כפי שנקבע בסעיף 4.6 לדו"ח הוועדה:

תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים
בגלל ההכרה שקיימים במערכת החינוך מגזרים שהוכרו
בשונותם הרלוונטית לעניין קביעת תוכנית הלימודים
שלהם (למשל שעות תפילה כחלק מחייב של תוכנית

הלימודים בבתי-הספר הדתיים), סבורה הוועדה שיש מקום לתת פיצוי סביר למגזרים אלה. הפיצוי (שלא יעלה על 0.20 ש"ש [שעות שבועיות] לתלמיד) יינתן תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה. (ההדגשה אינה במקור- ד.ב.)

המלצות ועדת שושני אומצו בידי שרת החינוך ויושמו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך סג/10(ג) מיום 1.6.03, שכותרתו "תקצוב מערכת החינוך היסודי- מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" (להלן גם: חוזר המנכ"ל). בין היתר, אומצה בחוזר ההמלצה של ועדת שושני שכותרתה "תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים". וכך נאמר בסעיף 1.4 לחוזר המנכ"ל:

1.4 מפתח התקצוב

א. ...

ב. לבתי ספר שמתקיימת בהם תפילה על פי תכנית הלימודים המחייבת תינתן תוספת של 0.2 ש"ש [שעות שבועיות] לתלמיד. (ההדגשה אינה במקור- ד.ב.)

בהסתמך על הסעיפים האמורים בדו"ח ועדת שושני ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הגישו בתי-הספר תל"י בקשה לקבלת תוספת תקצוב בגין שעות תפילה המתקיימות במסגרתם. משרד החינוך דחה את בקשתם בטענה כי בתי-הספר הזכאים לתוספת תקצוב בגין שעות תפילה "על-פי תכנית הלימודים המחייבת" כאמור בדו"ח הוועדה ובחוזר המנכ"ל, הינם בתי-הספר הממלכתיים-דתיים והם בלבד. כנגד ההחלטה האמורה עתרה המשיבה לבית-משפט זה. בפני בית-המשפט הסכימו הצדדים על שניים: ראשית, כי משרד החינוך חייב להדריך עצמו על-פי עיקרון השוויון. ושנית, כי קיים שוני מהותי בין בית-ספר ממלכתי מן-המניין שאינו מקיים שעות תפילה, לבין בית-ספר ממלכתי-דתי המקיים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים שבו, באופן המצדיק הענקת תקציב נוסף עבור שעות התפילה. השאלה עליה נסובה המחלוקת בין הצדדים היתה מה מקומם של בתי-הספר תל"י בין שני הקטבים: האם קיומה של תפילה יומית במסגרת בתי-הספר תל"י מחייבת שדינם יהיה כדין בתי-הספר הממלכתיים-דתיים הזוכים לתוספת תקציב בגין שעות תפילה; או שמא מאחר ובתי-הספר תל"י מהווים בתי-ספר ממלכתיים מן-המניין, ששעות התפילה הנהוגות במסגרתם אינן חלק מתוכנית הלימודים המחייבת מטעם משרד החינוך, קיימת הצדקה למנוע מהם את תוספת התקציב האמורה.

2. ביום 20.7.04 נתן בית-משפט זה ברוב דעות (המישנה-לנשיא מצא והשופט (כתוארו אז) חשין, כנגד דעתה החולקת של השופטת א' פרוקצ'יה), צו מוחלט חלקי שהורה למשרד החינוך להעניק לבתי-ספר תל"י המקיימים מאז תחילת שנת הלימודים תשס"ג תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המוסדית המחייבת כפי שאושרה על-ידי משרד החינוך, תוספת הקצבה בשיעור 0.2 שעות שבועיות לתלמיד; כל זאת מתחילת שנת הלימודים תשס"ד. הנימוקים לפסק-הדין ניתנו ביום 2.12.04 ולהלן נעמוד על עיקרם.

דעת-הרוב מפי השופט (כתוארו אז) חשין קבעה כי אין להבחין בין בתי-הספר הממלכתיים-דתיים לבין בתי-ספר תל"י לעניין תוספת התקצוב בגין שעות תפילה. אכן, בתי-הספר הממלכתיים-דתיים חייבים לקיים תפילה יומית על-פי תוכנית הלימודים המחייבת מטעם משרד החינוך; מנגד, בתי-הספר תל"י המשתייכים לזרם החינוך הממלכתי בוחרים לקיים תפילה כחלק מתוכנית הלימודים המאושרת על-ידי משרד החינוך, אך התפילה אינה חלק מתוכנית הלימודים המחייבת של בתי-הספר הממלכתיים. עם זאת, לגישת שופטי הרוב שוני זה אינו רלוונטי בהקשר הנדון, מן הטעמים הבאים: ראשית, נפסק כי המלצתה של ועדת שושני אינה מדברת על תוכנית לימודים מחייבת על-פי משרד החינוך דווקא. תוכנית הלימודים בחלק מבתי-הספר תל"י קובעת תפילת חובה באישור משרד החינוך, ותוכנית זו מחייבת מוסדית את בתי-הספר שהוסכם עליהם. שנית, נפסק כי לא ניתן למצוא מקור שבדין הקובע חיוב מפורש לקיום תפילה בבתי-הספר הממלכתיים-דתיים, וחיובם בקיומה של תפילה יומית מקורו בתוכנית הלימודים הנוהגת בהם. בדומה, תוכנית תל"י אף היא מדברת בתפילה ומקיימת אותה כחלק מתוכנית הלימודים המאושרת על-ידי משרד החינוך. לפיכך, נפסק כי בתי-ספר תל"י המחייבים בתפילה באישור משרד החינוך, זכאים כמו בתי-הספר הממלכתיים-דתיים לתוספת תקציב בגין שעות התפילה. ובלשונו של השופט חשין: "...לענייננו-שלנו אין בנמצא שוני של-ממש בין בתי-ספר ממלכתיים-דתיים לבין בתי-ספר תל"י, שוני שיצדיק את העדפת הראשונים על האחרונים. אכן, בתי-ספר תל"י קרובים, קרובים במאוד, לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים - בוודאי כך לעניין התפילה - ואם אלה הם פני הדברים, כי-אז מסקנה מתבקשת מאליה היא כי משרד החינוך חייב לנהוג בבתי-ספר תל"י בשוויון ולהקנות להם תוספת תקציב שניתנה לבתי-ספר ממלכתיים-דתיים" (פיסקה 33 לפסק-הדין). לגישת שופטי הרוב, מסקנה זו מתיישבת עם לשון המלצתה של ועדת שושני ועם מהותה ותכליתה, כמפורט בפסק-הדין. מטעמים אלה ואחרים, ניתן ברוב דעות צו מוחלט חלקי כאמור לעיל.

מנגד, סברה השופטת פרוקצ'יה כי מדיניות משרד החינוך לפיה בתי-ספר תל"י אינם זכאים לתוספת תקציב בגין שעות התפילה המתקיימות במסגרתם, הינה מדיניות תקינה העונה על אמות המידה המותרות במשפט הציבורי. לגישתה, המדיניות האמורה מבחינה כדין בין פעילות חינוכית ייחודית במסגרת תוכנית לימודים המחייבת את בית-הספר מכוח הוראת משרד החינוך, לבין פעילות ייחודית - גם אם דומה או זהה לה בתוכנה - המונהגת מכוח בחירה של בית-הספר והורי התלמידים במסגרת תוכנית לימודים שאך אושרה על-ידי משרד החינוך. ובלשונה של השופטת פרוקצ'יה: "טעמה של ההבחנה בין מוסדות חינוך לענין תוספת התקציב נעוצה, אפוא, בגורם החובה לעומת הרשות בביצוע הפעילות הייחודית המזכה בתקציב נוסף. אין טעמה נעוץ במידת הדמיון באופי הפעילות הייחודית המונהגת במוסדות שונים" (ההדגשה במקור). לדעת השופטת פרוקצ'יה, מסקנה זו מתחייבת מלשונה של המלצת ועדת שושני ומתכליתה, כמפורט בפסק-דינה. לשיטתה, גישה פרשנית אחרת, רחבה, עלולה ליצור פרצות שיעודדו דרישות מימון מהקופה הציבורית עבור תוכניות העשרה וולנטריות שונות במוסדות חינוך מסוגים שונים. תוצאה זו איננה מתיישבת עם מדיניות משרד החינוך להפסיק ככלל את התמיכות הייחודיות במוסדות החינוך, ולהפעיל מערכת כללים שוויונית להקצאת הכספים. מסקנתה של השופטת פרוקצ'יה היתה כי: "...משרד החינוך מיישם כהלכה, כלשונה וכרוחה, את הנחיית חוזר המנכ"ל, בהבחינו הבחנה עניינית בין מוסדות רשת תל"י לבין מוסדות החינוך הממלכתי דתי לענין תוספת התקציב...לפנינו התייחסות שונה למצבים שונים, ולא יחס מפלה למצבים שווים או דומים". לפיכך, סברה השופטת פרוקצ'יה, כי מן הדין לדחות את העתירה ולאשר את מדיניותה של הרשות המוסמכת.

3. בבקשתה לדיון נוסף טענה באת-כוח המדינה, עו"ד דינה זילבר, כי בפסק-הדין האמור נקבעה בדעת-רוב הלכה חשובה, חדשה וקשה הראויה לדיון נוסף, וזאת ממספר טעמים: ראשית, על-פי הטענה, פסיקת הרוב מטילה על המדינה חובה לממן תכנים "וולנטריים" הנוהגים בבתי-הספר תל"י, אף שאינם חלק מתוכנית הלימודים המחייבת מטעם משרד החינוך. לטענת המדינה, פסיקה זו נוגדת את ההלכה הקיימת כפי שנקבעה בבג"צ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69 וכן בבג"צ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203. לגישת המדינה, יש לפסוק כגישתה של השופטת פרוקצ'יה, ולשמור על הבחנה חדה בין תוכנית לימודים מחייבת, המוכתבת לבית-הספר על-ידי משרד החינוך ולפיכך חייב הוא במימונה; לבין תוכנית לימודים מאושרת, שהיוזמה היא בידי בית-הספר והורי התלמידים ולפיכך מוצדק ככלל שההורים הם שישאו בנטל המימון. שנית, טענה המדינה כי דעת-הרוב עלולה לסכל את המלצותיה של ועדת שושני. לפי הטענה, דעת-הרוב מרחיבה

שלא לצורך את החריג המצומצם שקבעה הוועדה בדבר "תוספת תקצוב למגזרים מיוחדים", והיא עלולה להחזיר בדלת האחורית את שיטת "הסלים הייחודיים" שהובילה להפליה ולהעדר שוויון בהקצאת המשאבים בחינוך. בהקשר זה, טענה המדינה כי פסיקת-הרוב עלולה לעודד הגשת בקשות רבות לתוספת תקצוב מצד מוסדות חינוך שונים כדוגמת בתי-ספר דתיים מוכרים שאינם רשמיים המקיימים תפילה; בתי-ספר דתיים מסוג "פטור"; בתי-ספר מהמגזר הלא יהודי המקיימים תפילה; וכן בתי-ספר המקיימים פעילויות ייחודיות אחרות מלבד תפילה.

מנגד, טענו באי-כוח המשיבה כי דין העתירה להדחות. לטענתם, לא מתקיימת עילה לעריכתו של דיון נוסף כאמור בסעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

5. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים ובחומר שצורף להם, באתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

בפסק-הדין נשוא העתירה שבפניי נדונה שאלת תחולתו של החריג שעניינו תוספת תקצוב בגין שעות תפילה, על בתי-הספר הממלכתיים-תל"י. לשם הכרעה בסוגיה זו, נדרשו שופטי ההרכב לפרשנותו של החריג הנדון על-פי נוסחו בדו"ח ועדת שושני ובחוזר המנכ"ל, תוך בחינת השאלה האם מתקיים שוני רלוונטי בין בתי-הספר הממלכתיים-דתיים לבין בתי-הספר הממלכתיים-תל"י. הן שופטי הרוב והן שופטת המיעוט ביססו את פסק-דינם על עקרונות ידועים ומוכרים. המחלוקת בין דעת הרוב למיעוט סבה על השאלה אם הופר עקרון השוויון המחייב הפעלת שיקול דעת מינהלי על פי אמות מידה שוויוניות ואחידות; זוהי מחלוקת על יישומם של עקרונות המשפט הציבורי על הנסיבות שהובאו בפני בית המשפט. כבר נאמר בפסיקתנו כי: "כידוע, שאלות של יישום דין קיים - שנויות במחלוקת, חשובות ורגישות ככל שתהיינה - אינן מצדיקות קיום דיון נוסף" (דברי המשנה-לנשיא מצא בדנג"צ 10480/03 בוטידן נ' בכרי (טרם פורסם), פסקה 13).

אשר לטענת המדינה לפיה פסק-הדין נשוא העתירה עומד בסתירה להלכות קודמות של בית-משפט זה (בג"צ 8437/99 רשת גני חב"ד הנ"ל, וכן בג"צ 4363/00 ועד פוריה הנ"ל), הרי אין בטענה זו ממש. בפסקי-הדין אליהם הפנתה המדינה נקבע כי ככלל, מימון הוצאות הלימודים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים עשוי ליפול על כתפיהם של הורי התלמידים שבחרו לשלוח את ילדיהם למוסדות חינוך אלה. בתי-הספר תל"י הינם בתי-ספר ממלכתיים. לפיכך, ההלכות אליהם הפנתה באת-כוח

המדינה בטיעוניה, אינן חלות ישירות בעניינם. אף-על-פי-כן, לצורך הדיון מוכנה הייתי להניח כי בפסקי-הדין האמורים יש כדי להשליך על סוגית אופן המימון של פעילויות "וולונטריות", כלשון המדינה, בכלל מוסדות החינוך. אלא שלגישת שופטי הרוב בפסק-הדין נשוא הבקשה שבפניי, הסוגיה שעמדה להכרעתם לא עסקה בתקצוב פעילות "וולונטרית". ובלשונו של השופט חשין:

"הכל מסכימים כי אין מוטלת על משרד החינוך חובה לממן "תכנים וולונטריים" (כלשון המדינה) במערכת החינוך של בית-ספר כלשהו, וכי על דרך העיקרון הנטל לממן לימודים ייחודיים אלה על כיתפי ההורים מוטל הוא. כך פסקנו בבג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69 ובבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (שהובאו כאסמכתאות מטעם המדינה), ומדעתנו לא שינינו. אלא שאין לגזור מהלכה זו לענייננו. במקרה שלפנינו היה זה משרד החינוך, הוא עצמו, שהכיר בתפילת חובה כפעילות המזכה בתוספת תקציב; ומשעה שהחליט כך, הוטל עליו הנטל - נטל שהוא עצמו הטיל על שיכמו - להעניק אותה תוספת תקציב "תוך הנהגת אמות מידה גלויות, שוויוניות ואחידות לכל המוסדות שנמנים עם המגזרים האלה", כדבריה של ועדת שושני. ענייננו אין הוא נסוב כלל על פעילות "וולונטרית" אלא בחובה לנהוג בשוויון".

(פיסקה 32 לפסק-הדין).

בהתחשב בדברים אלה, ברי כי שופטי הרוב לא סטו בפסק-דינם מן ההלכה הקיימת, ובוודאי שלא התכוונו "בכוונת מכוון ובמפורש" לשנות מן ההלכה הפסוקה או לקבוע בפסק-דינם הלכה חדשה (ראו: דנג"צ 8279/04 הרשות השנייה לטלוויזיה לרדיו ואח' נ' נטו מ.ע. סחר מזון בע"מ (טרם פורסם), פיסקה 4 והאסמכתאות המובאות שם).

אשר לחשש עליו עמדה באת-כוח המדינה מפני הרחבת תוספת התקציב לתחומים ולמוסדות חינוך נוספים תוך פגיעה בשיטת התקצוב הדיפרנציאלי - חשש זה הועלה בטיעוניה המדינה ועמד לנגד עיניהם של כל שופטי ההרכב שדנו בתיק. השופט חשין בדעת-רוב התייחס לחשש האמור בציינו כי: "טענת המדינה כיבדת-משקל היא, והחשש שהיא מעלה לפריצת גבולות חשש של-ממש הוא" (פיסקה 28 לפסק-הדין). אף-על-פי-כן, סברו שופטי-הרוב כי אין בחשש האמור כדי לשנות מן המסקנה אליה הגיעו: ראשית, משום ש"שיקולי תקציב, הגם ששיקולים כיבדי-משקל הם, אין בהם עצמם כדי להצדיק פגיעה בשוויון" (פיסקה 31 לפסק-הדין). שנית, משום שאם אמנם

חושש משרד החינוך משיבוש מסקנות ועדת שושני, בכוחו לבטל את החריג בדבר תוספת תקצוב בגין שעות תפילה (פיסקה 31 לפסק-הדין). ושלישית, משום שפסיקת הרוב צמצמה עצמה אך לבתי-הספר תל"י המחייבים את תלמידיהם בתפילה, על המיוחדות המאפיינת בתי-ספר אלה. דעת-הרוב נמנעה מהחלת החריג הנדון על בתי-הספר בחינוך תל"י בהם התפילה היומית נתונה לבחירתו האישית של כל תלמיד. זאת ועוד; אין בפסיקת-הרוב כדי לקבוע מסמרות לגבי זכאותם של בתי-ספר אחרים לתוספת תקצוב בגין שעות תפילה או בגין פעילויות ייחודיות אחרות. פסק-הדין אף אינו מכריע בשאלת תקינותה של ההחלטה ליתן תוספת תקצוב בגין שעות תפילה דווקא, נוכח הסכמתם של הצדדים בסוגיה זו. דעת הרוב צמצמה, אפוא, את הכרעתה לבתי-ספר מוגדרים - בתי-הספר הממלכתיים-תל"י המחייבים את תלמידיהם בתפילה - בלא להכריע ביתר הסוגיות אליהם התייחסה באת-כוח המדינה בטיעוניה. בהתחשב בכך, ספק אם אמנם ישנו בסיס לטענתה בדבר השלכות-הרוחב הקשות הנלוות לפסיקת-הרוב. מכל מקום, אף אם נקבל את עמדת המדינה כי לפסק-הדין עשויות להיות משמעויות תקציביות מרחיקות לכת, בעובדה זו כשלעצמה אין כדי להקים עילה לדיון נוסף (ראו: דנג"צ 8663/04 מדינת ישראל-משרד הבריאות ואח' נ' שירותי בריאות כללית, (טרם פורסם)).

אכן, ניתן להצביע על טעמים התומכים במסקנה שונה מזו אליה הגיעו שופטי הרוב, כמפורט בפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. אולם בעובדה כי שופטי ההרכב נחלקו בדעותיהם בסוגיה שהובאה להכרעתם, אין כדי להצדיק עריכתו של דיון נוסף נוכח הכלל בדבר סופיות הדיון (ראו: דנ"א 5707/04 מדינת ישראל נ' קרישוב ואח' (טרם פורסם), פיסקה 8). כבר נקבע בפסיקתו של בית-משפט זה כי לשם עריכתו של דיון נוסף לפי סעיף 30(ב) לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, נדרש כי ההלכה שנקבעה תעמוד בסתירה להלכה קודמת, או שיהיו בה חשיבות, קושי או חידוש מיוחדים המצדיקים עריכתו של דיון נוסף. כפי שבואר לעיל, עילות אלה אינן מתקיימות בפסק-הדין נשוא העתירה שבפניי.

אשר על כן, העתירה נדחית. העותר ישלם למשיבה הוצאות משפט בסך

15,000 ₪.

ניתנה היום, כ"ה בניסן התשס"ה (4.5.2005).

שופטת