

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2134/23

לפני:

כבוד השופט ע' גרוסקופף  
כבוד השופט א' שטיין  
כבוד השופט ח' כבוב

העותרים:

1. בית אקשטיין שירותי חינוך בע"מ
2. נווה רם בית ספר לחינוך מיוחד (1992) בע"מ
3. עמותת עלה עזר לילד מיוחד
4. עמותת מעלה – מאירים לקידום חינוך מיוחד
5. עמותת ס.ו.ל.ם – סיוע ועידוד לילדים מוגבלים
6. מכון פוירשטיין
7. אל אור – דלת יוד שין בע"מ

נ ג ד

המשיבים:

1. מנכ"ל משרד החינוך
2. מרכז השלטון המקומי בישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבה:

י"ב בניסן התשפ"ג (3.4.2023)  
כ"ח בטבת התשפ"ד (9.1.2024)

בשם העותרים:

עו"ד קרן רז מורג; עו"ד שרון ביבס;  
עו"ד אורלב גז

בשם המשיב 1:

עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיב 2:

עו"ד נועה בן אריה

---

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

לפנינו עתירה המכוונת נגד החלטתו של המשיב 1, מנכ"ל משרד החינוך, בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך מיום 8.9.2022, לשנות את תעריפי "אגרות תלמידי החוץ" המשולמות על ידי הרשויות המקומיות למוסדות לחינוך מיוחד הנמצאים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות אחרות, בעבור תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים בתחומן (להלן: אגרות תלמידי החוץ).

הרקע לעתירה

1. העותרים הם גופים פרטיים המפעילים מוסדות לחינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים (להלן: מוסדות המוכש"ר). להבדיל ממוסדות לחינוך מיוחד רשמיים, מוסדות המוכש"ר אינם מופעלים על ידי המדינה או על ידי רשויות חינוך מקומיות, אלא על ידי מפעילים פרטיים (ראו ההגדרה [שבסעיף 1 לחוק לימוד חובה](#), התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה), החלה בעניינם של מוסדות לחינוך מיוחד מכוח ההגדרה [שבסעיף 1 לחוק חינוך מיוחד](#), התשמ"ח-1988 (להלן: חוק חינוך מיוחד)). בכלל מוסדות החינוך המיוחד, רשמיים ושאינם רשמיים, מתקצב שכר עובדי ההוראה במלואו על ידי משרד החינוך. עלויות נלוות אחרות להפעלת מוסדות החינוך המיוחד (להלן: העלויות הנלוות) מושטות על המדינה ועל הרשות המקומית בה הוא מתגורר. משמעות הדברים, היא שבמקרה בו נשלח התלמיד בעל הצרכים המיוחדים ללמוד במוסד שאינו מופעל על ידי הרשות המקומית בה הוא מתגורר נדרשת הרשות המקומית בה מתגורר התלמיד

(להלן: הרשות השולחת) לשאת בחלק מהעלויות הנלוות באמצעות תשלום אגרת תלמידי החוץ. המקור הנורמטיבי לגביית תשלומי אגרות תלמידי החוץ הוא [סעיף 4\(ג\) לחוק חינוך מיוחד](#). לנוחות הקורא, נביא את נוסחו המלא של הסעיף:

אחריות למתן שירותי חינוך מיוחדים חנים

4. (א) המדינה אחראית למתן שירותי חינוך מיוחדים חנים לפי חוק זה.

(ב) קיום מוסדות לשירותי חינוך מיוחדים לפי חוק זה בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית, יהיה מוטל על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף.

(ג) רשות חינוך מקומית ששלחה תלמיד עם צרכים מיוחדים למוסד לשירותי חינוך מיוחדים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (להלן – הרשות השולחת), תשתתף בהוצאות קיום המוסד האמור בגין התלמיד עם הצרכים המיוחדים ששלחה; השר יקבע בצו את

שיעורי ההשתתפות של הרשות השולחת; לענין זה יראו רשות חינוך מקומית כרשות שולחת גם אם התלמיד עם הצרכים המיוחדים שוהה מחוץ לתחום שיפוטה במעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הפיקוח).

(ד) השר רשאי לחייב רשות חינוך מקומית או רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, לפתוח ולקיים מוסד לשירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים הגרים בתחום שיפוטה של אותה רשות חינוך מקומית או של אותן רשויות חינוך מקומיות. (ההדגשות נוספו)

ויובהר, חובת תשלום אגרות תלמידי החוץ על ידי הרשות השולחת אינו מותנית בשאלה האם המוסד הזכאי לקבלת התשלום הוא מוסד רשמי או מוסד מוכש"ר. כך, בחלק מהמקרים, נמצא מוסד רשמי בתחומיה של רשות מקומית אחרת (להלן: הרשות הקולטת), המתאים לשיבוצו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים. במקרים אלו, מעבירה הרשות השולחת את תשלומי אגרות תלמידי החוץ לרשות הקולטת. במקרים אחרים, בהם אין בנמצא בתחומי הרשות השולחת או בתחומי רשויות מקומיות שכנות מוסד רשמי המתאים לשיבוצו של תלמיד פלוני עם צרכים מיוחדים, נשלח התלמיד ללמוד במוסד מוכש"ר (בין אם בתחומי הרשות השולחת ובין אם מחוץ להם), וכפועל יוצא, מעבירה הרשות השולחת לאותו מוסד מוכש"ר את תשלומי אגרות תלמידי החוץ.

2. לפי סעיף 4(ג) לחוק, על תעריף אגרות תלמידי החוץ להיקבע בצו על ידי שר החינוך (להלן: השר או שר החינוך). ואולם, צו כאמור מעולם לא הותקן, והנושא הוסדר במרוצת השנים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (להלן: חזרי המנכ"ל). חוזרי

המנכ"ל הגדירו את מבנה התעריפים של אגרות תלמידי החוץ, כאשר שיעוריהם עודכנו מעת לעת. במרבית השנים עדכון שיעורי התשלום נעשה אחת לשנה בהתאם להתייקרויות במשק, וזאת על בסיס עליית השכר במשק (ביחס לבעלי תפקידים שונים באותם המוסדות), או על בסיס מדד המחירים לצרכן (להלן: עדכוני הצמדה). מפעם לפעם, נערכו גם עדכונים מהותיים אשר בחנו את מבנה התעריפים, וזאת בהתבסס על הערכה עדכנית של מבנה עלויות הפעלת המוסדות המספקים שירותי חינוך מיוחד (להלן: עדכון מהותי). העדכון המהותי האחרון של מבנה התעריפים ושל גובה התעריפים התרחש בשנת 2006 (להלן: העדכון משנת 2006). מאז ועד לשנת

2022, עודכנו תעריפי אגרות תלמידי החוץ רק בעדכוני הצמדה. חוזר המנכ"ל האחרון, אשר פורסם עובר לפרסום חוזר המנכ"ל נושא העתירה, הוא חוזר הוראות הקבע עג/7(א), ובתוכו חוזר מנכ"ל מס' 75-3.7 שכותרתו "תשלום עבור תלמידי חוץ" משנת 2013 (להלן: החוזר משנת 2013). החוזר משנת 2013 משקף את שיטת החישוב שנקבעה בעדכון משנת 2006, ועל בסיסו עודכנו תעריפי אגרות תלמידי החוץ בעדכוני הצמדה בכל שנה עד שנת 2022 (לשם הנוחות בלבד, להלן ייקרא ההסדר שחל עובר ליום 8.9.2022: הסדר התשלום הקודם).

3. שיטת עדכון תעריפי אגרות תלמידי החוץ מאז שנת 2006, שהתבססה כאמור על עדכוני הצמדה בלבד, לא שיקפה באופן מספק את התמורות שחלו בחלוף הזמן, ובכללן את השינויים בחלק מעלויות התפעול, את השינויים בתקצוב שמספק משרד החינוך ואת השינויים הקשורים בגידול מספר התלמידים הלומדים במערכת החינוך המיוחד. מצב דברים זה הוביל לצורך בעדכון מהותי של מבנה התעריפים של אגרות תלמידי החוץ, כמו גם של התעריפים עצמם. בניסיון להיענות לצורך זה, כינס משרד החינוך עוד בשנת 2012 ועדה לבחינה ולעדכון של תעריפי אגרות תלמידי החוץ, ואולם, בתוצאות הסקר שערכה אותה ועדה על מנת למפות את עלויות המוסדות נפלו שגיאות אשר הובילו לכך שהן לא אומצו על ידיה בסופו של ההליך. הצורך בעדכון תעריפי אגרות תלמידי החוץ, אם כן, נותר בעינו.

4. בחודש יולי 2017 הוקמה במשרד החינוך "ועדת היגוי לעדכון תעריפי התשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד" (להלן: ועדת ההיגוי). ועדת ההיגוי כללה גורמי מקצוע ממשרד החינוך; נציגים מטעם המשיב 2, המרכז לשלטון מקומי בישראל (להלן: המרכז לשלטון מקומי); נציגים מטעם המרכז לשלטון אזורי; נציגים מטעם איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות; נציגים מטעם איגוד הגזברים;

ונציגים מטעם הרשויות המקומיות. במקביל לעבודת ועדת ההיגוי ערך משרד החינוך, באמצעות רואה חשבון חיצוני, מדגם שתכליתו מיפוי הוצאות התפעול של המוסדות לחינוך מיוחד ושל המוסדות לחינוך רגיל בהם פועלות כיתות לחינוך מיוחד (להלן: המדגם). המדגם בוצע משך כשנה וחצי, בפריסה ארצית, וכלל ייצוג לכל סוג מוגבלות, כיתה, מגזר, אזור בארץ וסוג בעלות. יצוין, כי נכללו במדגם גם מוסדות מוכש"ר, ובכללם, חלק מהמוסדות המופעלים על ידי העותרים.

5. בהמשך לכך, ביום 24.3.2021 אישרה ועדת ההיגוי, ובכללה נציגי המרכז לשלטון מקומי, המרכז לשלטון אזורי ונציגי איגוד הגזברים, מבנה תעריפים חדש אשר התבסס על המדגם (להלן: מבנה התעריפים המעודכן). לצד זאת, הוחלט, בתיאום עם השלטון המקומי והשלטון האזורי, לדחות את פרסום חוזרי המנכ"ל המביאים לשינוי מהותי על בסיס מבנה התעריפים המעודכן ואת התעריפים עצמם. זאת, על מנת לאפשר למוסדות החינוך עליהם הוא יחול להתאושש ממשבר הקורונה, ולהסתגל לשינויים תקציביים נוספים אשר הוחלו עליהם באותה העת.

6. ביום 8.9.2022, כשנה וחצי לאחר שמבנה התעריפים המעודכן אושר על ידי ועדת ההיגוי, פרסם משרד החינוך באתר האינטרנט שלו שני חוזרי מנכ"ל בעניין אגרות תלמידי החוץ: הראשון, חוזר מנכ"ל "תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד – הוראת קבע מס' 0335" (8.9.2022), מפרט בעיקרו את עקרונות השיבוץ ואת עקרונות החיוב עבור תלמידי חוץ הלומדים במסגרות החינוך הרגיל והמיוחד; והשני, חוזר מנכ"ל "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ג מס' 0268" (8.9.2022), מפרט את תעריפי החיוב בגין אגרות תלמידי החוץ לשנת הלימודים התשפ"ג, בהתבסס על מבנה התעריפים המעודכן, תוך הצמדתם של התעריפים למדד המחירים לצרכן ועדכוןם בהתאם לשינוי בעלויות השכר (להלן יקראו שני החוזרים יחדיו: חוזרי המנכ"ל החדשים או ההחלטה). למען שלמות התמונה, יוער כי בעת פרסום חוזרי המנכ"ל החדשים, צוין כי קישור לטפסים המאפשרים את גביית אגרות תלמידי החוץ, יתווספו לחוזרי המנכ"ל החדשים במהלך חודש נובמבר 2022 – וכך היה. לטענת משרד החינוך, בחינוך המיוחד מתקבעים שיבוצי התלמידים בסמוך לחודש נובמבר של אותה השנה, ודחיית פרסום הטפסים נועדה להבטיח כי ההתחשבנות בין המוסדות לרשויות תיעשה על בסיס נתונים מעודכנים ככל הניתן.

7.

מבנה התעריפים המעודכן, המפורט בחוזרי המנכ"ל החדשים, כולל תשעה רכיבים של עלויות, המשתנות בין מוסד למוסד ומחושבות לצורך אגרות תלמידי החוץ: הרמה הבסיסית, הכוללת את הוצאות האחזקה השוטפת של מבנה המוסד; עלות הארכת יום הלימודים לפי [חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה](#), התשנ"ז-1997; סייעת כיתתית; פסיכולוג; שמירה; סייעת תגבור מוסדית; משרת מתורגמן לשפת הסימנים;

תוספות מיוחדות עבור מתקני לימוד; ותוספות מיוחדות עבור מגמות או תחומי לימוד מוגברים. ביחס לחלק מהרכיבים, הביא מבנה התעריפים המעודכן לעדכון כלפי מטה של אגרות תלמידי החוץ, ובחלק אחר של הרכיבים, לעדכון כלפי מעלה של אגרות תלמידי החוץ.

ההליכים שקדמו להגשת העתירה

8. להגשת העתירה דנן קדמו מספר חילופי דברים, ועתירה קודמת, אשר יתוארו להלן בקצרה.

9. ראשית ההתקשרות בין הצדדים היא בהודעת דוא"ל ששלח ביום 3.11.2022 מנהל אגף חינוך בויצ"ו, מר גדי יעקב, בשם של ויצ"ו ושל העותרים 1-3, 5 ו-6, למנכ"לית משרד החינוך דאז, הגב' דלית שטראובר, במסגרתה ביקשו "לערער ולעצור את יישום ההחלטה ולזמן דיון דחוף ביחד עם נציגי [מוסדות המוכש"ר]", וזאת על רקע הפגיעה הנגרמת להם, לגישתם, מחוזרי המנכ"ל החדשים. כחודש לאחר מכן, ולאחר שפנייה זו לא נענתה, ביום 10.12.2022 פנו חלק מהעותרים בשיחת טלפון לגב' הדר לוי, מרכזת בכירה (תלמידי חוץ) במינהל הפדגוגי במשרד החינוך, אשר מסרה כי אין בכוונת מנכ"ל משרד החינוך לבטל את ההחלטה. בהמשך לכך, ביום 1.2.2023, שלחו העותרים למנכ"ל משרד החינוך, למרכזו לשלטון מקומי ולמחלקת הבג"צים שבפרקליטות המדינה "מכתב דחוף טרום עתירה לבג"ץ", בו ביקשו לעצור את יישום חוזרי המנכ"ל עקב פגמים שונים אשר נפלו בהם (להלן: מכתב מיצוי ההליכים). ביום 13.2.2023 הגיב בא-כוח משרד החינוך למכתב מיצוי ההליכים, והודיע כי קיבל את הפנייה, כי זו נבחנת עם גורמי המקצוע הרלוונטיים וכי עם תום הבדיקה יעביר התייחסותו לעניין. יום לאחר מכן, ביום 14.2.2023, פנו העותרים בתזכורת למשרד החינוך (להלן: התזכורת), ומשלא נענתה התזכורת, הגישו העותרים ביום 21.2.2023 עתירה נגד ההחלטה. עתירה זו נדחתה על הסף מחמת אי מיצוי הליכים כנדרש ([בג"ץ 1493/23](#) בית אקשטיין נ' מנכ"ל משרד החינוך (22.2.2023)).

10. ביום 1.3.2023 השיב עו"ד אילן שי, ממונה (ייעוץ משפטי) בלשכת היועצת המשפטית במשרד החינוך, למכתב מיצוי ההליכים (להלן: התשובה למכתב מיצוי ההליכים). בתשובה למכתב מיצוי ההליכים נטען, בתמצית, כי לא נפל כל פגם בחוזרי

המנכ"ל החדשים, וכי הללו נותנים מענה מדויק יותר לעלויות בפועל, וזאת, בין היתר, לאור השינוי שחל לאורך השנים בחלק מעלויות התפעול.

## מכאן העתירה שלפנינו.

### טענות הצדדים

11. בעתירתם תוקפים העותרים את חוזרי המנכ"ל החדשים במספר מישורים. על פי הנטען, מבנה התעריפים החדש הוביל, בפועל, להפחתה של עשרות עד מאות אלפי שקלים בתקציבו השנתי של כל מוסד לחינוך מיוחד. הסדר התשלום הקודם, כך הוסבר, הותיר בידי מוסד החינוך המיוחד עודפים אשר שימשו לכיסוי הוצאות שאינן מתקצבות – דוגמת ריהוט מתכלה, מיחשוב חדש וציוד טיפולי – ובכך איפשר למוסדות המוכש"ר לספק רמת שירותים ראויה לתלמידיהם אשר לא ניתן יהיה להמשיך ולספק בשל ההחלטה (להלן: עודפי התשלומים ו-טענת הפגיעה בתקצוב ההוצאות הנוספות, בהתאמה). תוצאה זו, אשר עלולה לדבריהם להביא לכדי סגירתם של מוסדות מוכש"ר בעתיד, תהווה פגיעה בזכותם של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים לחינוך מיוחד, ואף תביא להפלייתם של מוסדות המוכש"ר ביחס למוסדות רשמיים, אשר נהנים מתקצוב נוסף של הרשויות המקומיות בתחומן הם נמצאים (להלן: טענת ההפליה). עוד נטען, בקצרה, כי לא הובהר אם שר החינוך האציל למנכ"ל משרד החינוך את סמכותו מכוח [סעיף 4\(ג\) לחוק חינוך מיוחד](#) לקבוע את תעריפי אגרות תלמידי החוץ, ומשכך האחרון פעל בחוסר סמכות (להלן: טענת היעדר הסמכות). ביחס להליך המינהלי, נטען כי החלטתו של מנכ"ל משרד החינוך התקבלה תוך פגיעה בזכות הטיעון של העותרים, כאשר נמנעה מהם, בכל שלבי ההליך, האפשרות להעלות את צרכיהם התקציביים. זאת, בעוד הגורמים שנשמעו בהליך – המרכז לשלטון מקומי, מרכז השלטון האזורי, ונציגי איגודים נוספים – הם הגורמים המייצגים את הגורמים המשלמים את אגרות תלמידי החוץ בלבד. כפועל יוצא, לטענת העותרים, התקבלה ההחלטה על בסיס מסד עובדתי חלקי (להלן: טענת הפגיעה בזכות הטיעון). עוד הובהר, כי לשיטת העותרים הם הסתמכו באופן לגיטימי על מבנה התקציבים הקודם עת בנו את

תקציב שנת הלימודים התשפ"ג, ועל כן החלת חוזרי המנכ"ל החדשים באופן מיידי על שנת לימודים זו, לאחר שכבר החלה, פוגעת בהסתמכותם (להלן: טענת הפגיעה

בהסתמכות). לבסוף, מבהירים העותרים כי הפגמים האמורים הופכים את החלטתו של מנכ"ל משרד החינוך לבלתי סבירה באופן קיצוני.

12. ביום 29.3.2023 הוגשה תגובה מקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך לעתירה. בפתח התגובה נטען כי דין העתירה, למצער בחלקה המתייחס לשנת הלימודים התשפ"ג, להידחות על הסף מחמת שיהוי, שכן העתירה הוגשה כחצי שנה לאחר פרסום חוזרי המנכ"ל החדשים, ומשום שקבלתה תפגע בהסתמכות הרשויות הקולטות על חוזרי המנכ"ל החדשים.

עוד נטען, כי יש לדחות את העתירה אף לגופה. ביחס לטענת הפגיעה בזכות הטיעון, הוסבר כי קבלת ההחלטה נעשתה לאחר שנשקלה עמדת הרשויות המקומיות, אשר בחלקן מהוות רשויות קולטות, ומשכך אוחזות באינטרסים דומים לאלו של מוסדות המוכש"ר. לא זו אף זו, העותרים לא הוכיחו כי מוטלת על מנכ"ל משרד החינוך חובה להעניק זכות טיעון לכל אחד ממושאי הרגולציה. עוד הודגש, כי בניגוד לטענת העותרים, בפני מנכ"ל משרד החינוך עמדה תשתית עובדתית מלאה עת התקבלה ההחלטה, אשר התבססה על עבודת ועדת ההיגוי, ועל המדגם, שכלל גם את מוסדות המוכש"ר, ובכלל זה דגם אף חלק ממוסדות העותרים. ביחס לטענת הפגיעה בהסתמכות, חולק מנכ"ל משרד החינוך על המועד בו טוענים העותרים כי נודע להם על חוזרי המנכ"ל החדשים, ומדגיש כי אלו הועלו לאתר משרד החינוך כבר במהלך חודש ספטמבר 2022, וכי האחריות להתעדכן בהוראות חוזרי המנכ"ל מוטלת על מנהלי מוסדות החינוך, ובכלל זאת על העותרים. בהקשר זה הובהר, כי אין לקבל את טענת הפגיעה בתקצוב ההוצאות הנוספות, שכן לעותרים אין זכות קנויה ביחס לעודפי התשלומים, אלא רק ביחס לתשלומים אשר נועדו לכסות את הוצאות הקיום שלשמן נגבות אגרות תלמידי החוץ. ביחס לטענת ההפליה, צוין כי אף אם עומדים לרשויות המקומיות מקורות תקציביים נוספים על אגרות תלמידי החוץ, אין משמעות הדבר שעומד לרשותן תקציב חינוך גדול יותר. ביחס לטענת היעדר הסמכות, הוסבר כי מאז שנת 2009 מתנהלים דיונים ביחס לתיקון אפשרי של חוק חינוך מיוחד, וכי עמדת מנכ"ל משרד החינוך היא כי אין לקדם חקיקת משנה, אלא לאחר תיקונו של החוק. עוד צוין, בעניין זה, כי אף על פי שהסדרת תשלומי אגרות תלמידי החוץ נעשתה באמצעות

חוזרי מנכ"ל משך שנים רבות, זוהי הפעם הראשונה בה מועלית טענת היעדר הסמכות על ידי העותרים.

13. ביום 30.3.2023 הגיש המרכז לשלטון מקומי תגובה מקדמית לעתירה, במסגרתה עמד, בין היתר, על מעמדו כמשיב פורמאלי, שכן הוא אינו נושא בכל סמכות לפרסומם של חוזרי מנכ"ל משרד החינוך. ביחס לטענת הפגיעה בזכות הטיעון, נטען כי יש להבחין, לעניין זה, בין מוסדות המוכש"ר לבינו. ביחס למרכז לשלטון מקומי, כך נטען, יש להקיש חובת היועצות בקביעת אגרות תלמידי החוץ בחינוך המיוחד מחובת ההיועצות המוטלת על שר החינוך בקביעת סכומי אגרות תלמידי החוץ בחינוך הרגיל (חובה הקבועה [בסעיף 7א לחוק לימוד חובה](#)). המרכז לשלטון מקומי מצטרף בתגובתו לעמדות מנכ"ל משרד החינוך, ובפרט למענהו ביחס לטענת הפגיעה בהסתמכות. לעניין זה הוא מוסיף כי הליכי גיבוש מצבת התלמידים הסופית בכל מוסד, וכיוצא בכך ההתחשבות בגין תלמידים אלו, מסתיימים לרוב לאחר חודש נובמבר, ולא בתחילת שנת הלימודים.

14. לאחר שהוגשו התגובות המקדמיות לעתירה, התקיים ביום 3.4.2023 דיון ראשון בעתירה (בהרכב הנשיאה אסתר חיות והשופטים עופר גרוסקופף ואלכס שטיין. להלן: הדיון הראשון). הצדדים חזרו על עיקרי טענותיהם, ואולם ביחס לטענת היעדר הסמכות, עדכן בא-כוח מנכ"ל משרד החינוך, בתגובה להערות בית המשפט, כי טיוטת צו מטעם שר החינוך לפי [סעיף 4\(ג\) לחוק חינוך מיוחד](#), שנועדה לעגן את תעריפי אגרות תלמידי החוץ באמצעות חקיקת משנה (להלן: טיוטת הצו), נמצאת "בשלבים מתקדמים" (פרוטוקול הדיון, בעמ' 8, שורה 19). בהחלטה שניתנה באותו יום, התבקש מנכ"ל משרד החינוך לעדכן בדבר לוחות הזמנים בהם תפורסם טיוטת הצו להערות הציבור, ונקבע כי לאחר שיעשה כן יוחלט על המשך הטיפול בעתירה.

15. ביום 15.6.2023, עדכן מנכ"ל משרד החינוך בדבר פרסום טיוטת הצו להערות הציבור, וציין כי זו תהיה זמינה להערות הציבור עד ליום 5.7.2023 (להלן: העדכון ביחס לטיוטת הצו. ראו טיוטת צו חינוך מיוחד (השתתפות רשות שולחת), התשפ"ג-2022). ביום 28.6.2023 הגישו העותרים את התייחסותם לעדכון ביחס לטיוטת הצו, בה בירכו על הסדרת הנושא באמצעות צו מטעם השר, ועל מתן זכות טיעון לעותרים ביחס לצו. לאור תחולתו הצפויה של הצו החל משנת הלימודים התשפ"ד, ולא משנת הלימודים התשפ"ג, טענו העותרים כי אין ליישם את חוזרי המנכ"ל החדשים על שנת

הלימודים התשפ"ג (להלן: תשובת העותרים לעדכון ביחס לטיוטת הצו). ביום 31.7.2023

הגיש מנכ"ל משרד החינוך את תגובתו לתשובת העותרים לעדכון ביחס לטיטת הצו, בה הדגיש, בין היתר, כי הסתמכותם הנטענת של העותרים על עודפי התשלומים שקיבלו לאורך השנים החורגים מהמטרה לשמם נגבו, איננה לגיטימית. כמו כן, חזר על טענותיו ביחס לטענת הפגיעה בזכות הטיעון, ועל טענת השיהוי שהועלתה בתגובתו לעתירה. ביחס לבקשת העותרים להורות על בטלות חוזרי המנכ"ל החדשים בשנת הלימודים התשפ"ג, הוסבר כי אין להיעתר לה נוכח העובדה שחלק מהתשלומים בהן חייבות הרשויות השולחות כבר הועברו למוסדות הקולטים, ובחלק מהמקרים, אף קיזוז התשלומים מתקציביהן של הרשויות השולחות אשר ביקשו את הקיזוז (בהתאם ל"נוהל קיזוז חוב תשלום עבור תלמידי חוץ במסגרות החינוך המיוחד" הקבוע בסעיף 4 להוראת קבע מס' 0335 – החלפה (8.9.2022)) (להלן: תגובת מנכ"ל משרד החינוך מיום 31.7.2023).

16. ביום 6.12.2023 פנו העותרים בבקשה שלא לקבוע דיון נוסף בתיק וכי יינתן פסק-דין על יסוד החומרים המצויים בתיק. העותרים ציינו כי הגישו את התייחסותם לטיטת הצו, ואולם נכון למועד הגשת בקשתם זו טרם פורסם הצו ואף לא פורסם חוזר עדכני לשנת הלימודים התשפ"ד, חרף העובדה שזו החלה 3 חודשים עובר לבקשה זו.

17. ביום 9.1.2024 התקיים דיון נוסף בעתירה בפני המותב הנוכחי (השופטים עופר גרוסקופף, אלכס שטיין וחאלד כבוב) (להלן: הדיון השני). במהלך הדיון, אשר עסק בעיקרו בסוגיית התקנת הצו, עדכן בא-כוח מנכ"ל משרד החינוך כי טיטת הצו עודנה מצויה בעבודת מטה, ומסר כי נשקלת האפשרות להחיל את ההסדר שיעוגן בצו יחול החל משנת הלימודים התשפ"ג. באת-כוח העותרים השיגה על כוונה זו, אשר תוביל לשיטתה לתחולה למפרע המנוגדת לדיון. בנוסף, היא עמדה על טענת העותרים לפיה חוזרי המנכ"ל החדשים לוקים בחוסר סמכות, ולכן דינם בטלות אף ביחס לשנת הלימודים התשפ"ג. לפיכך, נטען, יש להחיל על שנה זו את הסדר התשלום הקודם. באת-כוח העותרים הוסיפה והפנתה ל**בג"ץ 5419/23** אלו"ט – אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם נ' מנכ"ל משרד החינוך (20.8.2023) (להלן: עניין אלו"ט), בטענה כי מדובר בעניין בו תחת מסד משפטי דומה, הורה בית המשפט על סעד של בטלות.

ביום 11.2.2024 הגיש מנכ"ל משרד החינוך הודעת עדכון לפיה נחתם ופורסם ברשומות צו חינוך מיוחד (השתתפות רשות שולחת), התשפ"ד-2024, ק"ת 1642 (להלן: הצו), אשר תחולתו משנת הלימודים התשפ"ד ואילך. בהמשך לכך, ביום 20.2.2024, הגישו העותרים הודעה בה אישרו כי הליך התקנת הצו נעשה באופן תקין, וכי ניתנה להם זכות טיעון ביחס אליו על דרך הגשת התייחסותם לטיטת הצו אשר פורסמה להערות הציבור, כאשר חלק מהערותיהם אף הוטמעו בו. לצד זאת, עמדו העותרים על כך שתחולת הצו משנת התשפ"ד ואילך אינה מרפאת את הנזק שנגרם, לטענתם, כתוצאה מתחולתם של חוזרי המנכ"ל החדשים בשנת הלימודים התשפ"ג בלבד. על כן, הבהירו כי הסעד המבוקש על ידם הוא קבלת העתירה ביחס לשנת הלימודים התשפ"ג וקביעה "כי חוזר המנכ"ל לא יחול בשנת תשפ"ג, ובמקומו יונהגו ההנחיות שהיו קיימות עד פרסומו" (סעיף 7 להודעת העותרים). עוד עמדו על בקשתם לחייב את מנכ"ל משרד החינוך בהוצאות לטובתם.

דיון והכרעה

19. בפתח הדברים, נדגיש את שראוי להדגיש: עתירה זו הוגשה בשם מספר עמותות או גופים פרטיים, אשר פועלית בתחום החינוך המיוחד. התרשמותנו, הן מהכתובים והן מהדיונים שנערכו בפנינו, היא כי העותרים שלפנינו רואים למול עיניהם את טובת תלמידיהם. בענייננו, טובת התלמידים מתבטאת באיכות השירותים המסופקים על ידי העותרים, ותלויה, מטבע הדברים, בתקציבים ובתשלומים השונים – בהם כמובן אגרות החוץ – המועברים לידיהם. על כן ראוי, בנסיבות העניין, להביע הערכה על פועלם בשם אינטרס זה. בנוסף, העותרים הביאו להתפתחות רצויה בהסדרת הנושא, כאשר חלף עיגון ההסדר בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הוא עוגן בצו של שר החינוך, כנדרש [בסעיף 4\(ג\)](#) לחוק החינוך המיוחד. על כך ראויים הם לברכה, וכפי שיובהר בהמשך, גם לפסיקת הוצאות לטובתם. משאמרנו זאת, ומבלי להמעט מחשיבות האמור, נקדים מסקנה לנימוקים ונציין כי הגענו לכלל דעה כי דין העתירה להידחות.

20. כעולה מן הפירוט העובדתי שהובא בהרחבה לעיל, יריעת המחלוקת המונחת לפתחנו הצטמצמה עם התקנת הצו, ובשלב זה נותרו להכרעתנו רק טענותיהם של העותרים ביחס לשנת הלימודים התשפ"ג, ובפרט, שלוש השגות עיקריות: טענת היעדר הסמכות; טענת הפגיעה בזכות הטיעון; וטענת הפגיעה בהסתמכות, אשר בגדרה, ניתן

לכלול את טענת הפגיעה בתקצוב ההוצאות הנוספות. נפרט מדוע לא מצאנו באף אחת מהעילות הללו, ואף לא בהצטרפותן, עילה להענקת הסעד המבוקש על ידי העותרים – דהיינו, הכרזה על כך שלצורך תשלום אגרות תלמידי החוץ בשנת תשפ"ג יש לפעול לפי הסבר התשלומים הקודם, ולא לפי מבנה התעריפים המעודכן, כפי שנקבע בחוזרי המנכ"ל החדשים.

טענת היעדר הסמכות

21. מושכלות יסוד הן כי לרשות המינהלית אין אלא את הסמכויות שהוענקו לה על פי חוק ([בג"ץ 10980/04](#) עניין איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך, פסקאות 27-29 (23.1.2007) (להלן: עניין איגוד הממונים על הבטיחות); [בג"ץ 1405/14](#) פרופ' סלון נ' המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, פסקה 23 (7.8.2014); יצחק זמיר [הסמכות המינהלית](#) כרך א 73 (2010)). בענייננו, אין מחלוקת של ממש בין הצדדים על כך שעל קביעת שיעורי אגרות תלמידי החוץ להיעשות בצו על ידי שר החינוך, ולא בחוזר על ידי מנכ"ל משרדו. ואכן, ישנם טעמים טובים התומכים בהנחה זו, ומוכילים למסקנה כי נפל פגם באופן בו הוסדר הנושא לאורך השנים.

ראשית, לשון החוק המסמיך אינה משתמעת לשני פנים. [סעיף 4\(ג\) לחוק חינוך מיוחד](#) קובע כי "השר יקבע את שיעורי ההשתתפות של הרשות השולחת" (ההדגשה נוספה). אכן, הפרקטיקה של הסדרת היבטים מסוימים בתחום החינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל איננה ייחודית לנושא אגרות תלמידי החוץ (ראו [בג"ץ 5004/14](#) ג'קלין נ' משרד החינוך, פסקה 21 (7.8.2019); עניין אל"ט, פסקאות 28-29. להתייחסויות נוספות של בית המשפט לפרקטיקה של הסדרת נושאים בחינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ראו [בג"ץ 4363/00](#) ועד פוריה עלית על-ידי היושב-ראש איתן רון נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 218 (2002); עניין איגוד הממונים על הבטיחות, בפסקאות 27-29). ואולם, כפי שנקבע בעניין אל"ט, "גם פרקטיקה של עשרות שנים אינה יכולה להתגבר על העדר סמכות על פי לשונו המפורשת של החוק" (שם, בפסקה 28). דברים אלה יפים גם לענייננו.

שנית, את החובה לעגן את אגרות תלמידי החוץ בחינוך המיוחד במעמד של חקיקת משנה, ניתן ללמוד מפעולותיו של משרד החינוך ביחס לאגרות תלמידי החוץ בחינוך הרגיל. אלו הוסדרו זה מכבר [בתקנות לימוד חובה \(תלמידים הלומדים ברשות](#)

[חינוך מקומית אחרת](#)), התשס"ה-2005, אשר הותקנו מכוח [סעיף 7א\(ב\)](#) [לחוק לימוד חובה](#). סעיף זה דומה במהותו [לסעיף 4\(ג\)](#) [לחוק חינוך מיוחד](#), ומורה כי "השר [...] יקבע את סכום ההשתתפות". הכרתו של מנכ"ל משרד החינוך בפגם ארוך השנים מתבטאת אף בתגובתו, שם הבהיר כי "אין חולק כי דרך המלך הייתה לקבוע הוראות כאמור במסגרת חקיקת משנה" (סעיף 77 לתגובת מנכ"ל משרד החינוך), ועל כן אין להתפלא על הצהרת בא-כוחו במהלך הדיון הראשון, בתגובה להערות בית המשפט, לפיה מתבצעת עבודת מטה מתקדמת על טיוטת הצו (פרוטוקול הדיון הראשון, עמ' 8, שורות 22-23). טיוטה זו אכן הבשילה לכדי הצו, וטוב שכך.

עינינו הרואות, כי יש ממש בטענת היעדר הסמכות של העותרים. יצוין, עם זאת, כי פגם זה נוגע לכלל חוזרי המנכ"ל שהוצאו בעניין זה, ולא רק לחוזרי המנכ"ל החדשים. ממילא היכולת להתבסס על שיקול זה באופן סלקטיבי – דהיינו כפוסלת את חוזרי המנכ"ל החדשים, אך מותרת על כנו את הסדר התשלום הקודם, שהתבסס על החוזר משנת 2013, מעוררת קושי. לסוגיה זו נחזור בהמשך הדברים, משדון בשאלת הסעד.

טענת הפגיעה בזכות הטיעון

22. על הטוען לקיומה של זכות טיעון להוכיח כי הוא עונה למבחני הפסיקה, ובתוך כך, להראות כי מתקיימת בעניינו פגיעה באינטרס מוגן באופן ישיר וממש (ראו [עע"מ 9187/07](#) לחון נ' משרד הפנים, פסקה 76 (24.7.2008); [בג"ץ 365/08](#) נטוויז'ן בע"מ נ' משרד התקשורת, פסקה 7 (17.6.2009) (להלן: עניין נטוויז'ן); [בג"ץ 8938/11](#) All "For Peace" חברה לתועלת הציבור נ' שר התקשורת, פסקה 47 (24.2.2015); דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) א' 470-462 (2010); זמיר [הסמכות המינהלית](#) כרך ב' 785, 1152 (2011) (להלן: זמיר [הסמכות המינהלית](#))). אנו סבורים כי העותרים דגן הניחו תשתית מספקת לכך שנגרמה להם, לפחות ביחס לחלק מרכיבי ההוצאות, פגיעה בדמות הפחתת תשלומי אגרות תלמידי החוץ המשולמים להם (ויובהר, כי די להראות כי מתרחשת פגיעה באינטרס מוגן, ולא בזכויות דווקא. אינטרס זה יכול להיות גם אינטרס כלכלי. ראו [בג"ץ 8035/07](#) אליהו נ' ממשלת ישראל, פסקה 5 (21.5.2008); [בג"ץ 8405/13](#) מרכז תורני רעננה נ' משרד החינוך, פסקה כ' (23.3.2015) (להלן: עניין מרכז תורני רעננה)). עוד מוכנים אנו להניח, כי בנסיבות בהן תשלומי אגרות תלמידי החוץ מהווים חלק ניכר מתקציבי מוסדות העותרים עצמם,

פגיעה זו היא ישירה וממשית. בשים לב לכך שמוסדות המוכש"ר מהווים לא פחות מ-40% מכלל מוסדות החינוך המיוחד בישראל, לשיטתנו אף עמדה לעותרים ציפייה לגיטימית להישמע על ידי מקבלי ההחלטות ביחס לעדכון התעריפים (ראו, ביחס לציפייה מסוג זה: [בג"ץ 3718/04](#) עיריית חולון נ' משרד הפנים, פסקה 15 (19.6.2007); עניין נטוויזן, פסקה 7; עניין מרכז תורני רעננה, בפסקה כ'; זמיר [הסמכות המינהלית](#), בעמ' 1155-1156)). עוד יודגש, כי הנחת המוצא לפיה עומדת לעותרים זכות טיעון שרירה אף בענייננו, ובנסיבות העניין לא הראה מנכ"ל משרד החינוך כל הוראת חוק הסותרת אותה (ביחס לדרישה זו ראו [ע"מ 1038/08](#) מדינת ישראל נ' געאביץ, פסקה ט"ו לפסק דינו של השופט אליקים רובינשטיין (11.8.2009) (להלן: עניין געאביץ)). עוד ראו [בג"ץ 654/78](#) גיגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה (2) 649, 656-657 (1979) (להלן: עניין גיגולד); [בג"ץ 7805/00](#) אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז (4) 577, 598 (2003)). ממכלול האמור, עולה כי עמדה לעותרים הזכות להשמיע את עמדתם ביחס לשינויים המתוכננים באגרות תלמידי החוץ. כמו כן, אין חולק כי הם לא נשאלו, וממילא לא הביעו עמדתם בטרם פרסום חוזרי המנכ"ל החדשים, ומשכך נפגעה זכותם זו.

23. טענתם העיקרית של המשיבים בהקשר זה היא כי יש בשמיעתו של המרכז לשלטון מקומי כדי לרכך את החשש מפגיעה בעותרים. מבלי להמעט מהזכות שעמדה לעותרים להישמע באופן ישיר, אנו סבורים כי יש טעמים טובים לקבל, לפחות בחלקה, טענה זו. בניגוד לטענת העותרים לפיה הליך גיבוש מבנה התעריפים המעודכן בוצע "רק על יסוד שיח עם הגורמים המשלמים" (ההדגשה במקור. ראו סעיף 25 לעתירה), המרכז לשלטון מקומי בהחלט מייצג גם מוסדות קולטים, והוא אף מדגיש כי תפקידו "לייצג נאמנה את האינטרסים של הרשויות המקומיות משני הצדדים, אלה השולחות תלמידים ואלה הקולטות תלמידים" (סעיף 2 לתגובה המקדמית מטעם המרכז לשלטון מקומי). על כן, אף אם לא נשקלו באופן מובחן עמדותיהם של מוסדות המוכש"ר כמוסדות קולטים בלבד, הרי שהאינטרסים של הרשויות הקולטות שוקללו לתוך עמדת המרכז לשלטון המקומי. ויובהר, מעורבותו של המרכז לשלטון מקומי בהליך גיבושם של חוזרי המנכ"ל החדשים הייתה רבה. נציגו שימשו כחברים בוועדת ההיגוי (ראו כתב המינוי שצורף כנספח מש/1 לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך), נתנו אישורם למבנה התעריפים המעודכן (סעיף 28 לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך; סעיף 22 לתגובה המקדמית מטעם המרכז לשלטון מקומי), ואף נטלו חלק אקטיבי בתיאום המועד בו יכנסו חוזרי המנכ"ל החדשים

המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך). בנסיבות אלה, ישנו יסוד סביר להניח כי עמדות הרשויות הקולטות מצאו דרכן לוועדת ההיגוי, ובתוך כך להחלטתו של מנכ"ל משרד החינוך. יחד עם זאת, אין חולק כי מערך האינטרסים של הרשויות הקולטות אינו זהה לזה של מוסדות המוכש"ר. ממילא פתחון הפה שניתן לרשויות הקולטות, באמצעות המרכז לשלטון מקומי, אינו יכול להחליף, בוודאי שלא באופן מלא, את החובה לתת זכות טיעון למוסדות המוכש"ר. על כן אין בטיעון האמור מצד המשיבים כדי לסלק את הפגיעה בעותרות ובשכמותן, אלא רק לרככה. הפרה של זכות הטיעון התרחשה; חומרת הפגיעה שנגרמה היא בדרגת ביניים. גם לעניין זה נשוב כשנעסוק בשאלת הסעד.

24. טענה נוספת שהעלה מנכ"ל משרד החינוך, היא כי המדגם כלל גם מוסדות מוכש"ר, וביניהם מוסדות המופעילים על ידי חלק מהעותרים. לעניין זה, שלא היה שנוי במחלוקת, ביקשו המשיבים ליחס שתי משמעויות: ראשית, הוא מלמד לשיטתם על כך שמבנה העלויות המאפיין את מוסדות המוכש"ר הובא בחשבון במסגרת העבודה המקצועית; שנית, הוא מאפשר ליחס לעותרים, ולמצער לחלקם, ידיעה על כוונתו של משרד החינוך לבחון מחדש את נושא אגרות תלמידי החוץ, ויכולת להשפיע עליו (ראו המכתבים אשר צורפו לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך כנספח מש/5). גם אם נניח את שני אלה, עדיין אין ההשתתפות במדגם יכולה למצות את זכותם של העותרים להישמע, וזאת אף בהינתן הגישה המרחיבה עליה עמד בית משפט זה בעבר ביחס לדרכי מימושה האפשריים של זכות הטיעון (ראו [בג"ץ 335/68](#) המועצה הישראלית לצרכנות נ' יושב-ראש ועדת החקירה לענין מתן שירותי גז, פ"ד כג(1) 324, 334 (1969); [בג"ץ 161/84](#) חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד מב(1) 793, 796 (1984); [בג"ץ 1661/05](#) המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 717 (2005) (להלן: עניין המועצה האזורית חוף עזה)). במסגרת ביצוע המדגם, אומנם אסף משרד רואי החשבון שנשכר לעריכתו "נתונים של הוצאות התפעול הבסיסיות" של המוסדות שבמדגם, ולאחר מכן גם קיים "פגישות פיזיות" ו"סורים" במוסדות שבמדגם (סעיפים 2.2 ו-2.3 לסקר עלויות תפעול לקביעת תעריפי תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, המצורף כנספח מש/2 לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך). עם זאת, ברי כי לא ניתנה למי מהעותרים ההזדמנות להציג באופן סדור ושיטתי בפני הגורמים המחליטים, בטרם קבלת ההחלטה, את טיעוניו לעניין מבנה

התעריפים המעודכן ותעריפי החיוב על פיו (ראו [בג"ץ 3/58](#) ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1505 (1958); עניין המועצה האזורית חוף עזה, בעמ' 719; עניין געאביץ, בפסקה

כ"ו). משאפשרות זו נמנעה, הרי שההשתתפות במדגם אינה יכולה להוות תחליף למתן זכות טיעון, אלא, לכל היותר, להוות אינדיקציה לעוצמת הפגיעה בשלילת זכות הטיעון גרמה לעותרים. לפיכך, אין לקבל את הטענה לפיה השתתפותם של חלק ממוסדות העותרים במדגם מהווה מענה ראוי לטענת הפגיעה בזכות הטיעון.

25. לסיכום חלק זה, אי שמיעת העותרים מהווה פגם בהליך קבלת ההחלטה בדבר הוצאת חוזרי המנכ"ל החדשים. יחד עם זאת, עוצמתו של פגם זה מותנה במידה לא מבוטלת עקב מעורבות נציגי המרכז לשלטון מקומי בגיבוש ההחלטה, והעובדה שהמדגם שנערך כלל גם את מוסדות המוכש"ר, ובהם גם מוסדות המופעלים על ידי העותרות.

טענת הפגיעה בהסתמכות וטענת הפגיעה בתקצוב ההוצאות הנוספות

26. במישור המהותי, טענתם המרכזית של העותרים נוגעת למבנה התעריפים המעודכן ולתעריפי החיוב עצמם, אשר לדבריהם הובילו לגריעה של עשרות עד מאות אלפי שקלים מתקציביהם, והכל באופן שפגע בהסתמכותם. פגיעה זו נגרמה, כך נטען, הן משום שחוזרי המנכ"ל החדשים, המפחיתים מהתשלומים עבור רכיבי הוצאות מסוימים ביחס להסדר התשלום הקודם, פורסמו לאחר שכבר גיבשו את תקציביהם לשנת הלימודים התשפ"ג, והן משום שחוזרי המנכ"ל החדשים אינם מתחשבים בעלותן של הוצאות נוספות אשר מוסדות המוכש"ר תיקצבו בעבר באמצעות העודפים. השאלה העומדת בפנינו איפוא, היא האם הסתמכותם של העותרים על הסדר התשלום הקודם היא הסתמכות לגיטימית המונעת את החלפת הסדר התשלומים הקודם בחוזרי המנכ"ל החדשים ביחס לשנת תשפ"ג או חלקה – ותשובתנו לכך היא שלילית.

27. אינטרס ההסתמכות הוכר זה מכבר בשיטתנו כאינטרס הראוי להגנה במסגרת המשפט המינהלי ([בג"ץ 9098/01](#) גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241, 284 (2004)). בתוך כך, נקבע כי הסתמכות בתום לב על פעולת הרשות ראויה להגנה, וזאת בפרט, מקום בו מדובר בהסתמכות בעלת נפקות כלכלית ([בג"ץ 6414/15](#) ענק הבטיחות נ' משרד התקשורת, פסקה 36 (15.8.2016) (להלן: עניין ענק הבטיחות); [בג"ץ](#)

[6951/17](#) אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, פסקה 29 (3.4.2019) (להלן: עניין אפיקי מים)) וכאשר ניתן לראות בהסתמכות כהסתמכות סבירה בנסיבות העניין ([בג"ץ 4374/18](#) עמותת אלנהדה לחינוך ומורשת נ' 81

משרד החינוך, פסקה 19 (28.5.2019); [בג"ץ 1308/17](#) עיריית סלואד נ' הכנסת, פסקה 81 (9.6.2020)). לא כך הדבר בעניינו.

28. תכליתן של אגרות תלמידי החוץ, העולה מלשון החוק, היא "[השתתפות הרשות השולחת] בהוצאות קיום המוסד האמור בגין התלמיד עם הצרכים המיוחדים ששלחה" ([סעיף 4\(ג\)](#) לחוק). בראי תכלית זו, אין בידינו לקבל את טענות העותרים. נדגיש, כי מהתשתית העובדתית שנפרסה לפנינו עולה כי הליך גיבוש מבנה התעריפים המעודכן ותעריפי החיוב עצמם התבצע באופן יסודי וכלל בדיקה חשבונאית חיצונית, שאף נסמכה בחלקה על בדיקות שבוצעו במוסדות העותרים עצמם. בדיקה זו הביאה, בגין חלק מרכיבי התשלום, להעלאת תעריפיהם, ובגין החלק האחר, להפחתת תעריפיהם (ראו סעיף 33 לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך; והטבלה המצורפת כנספח מ/ש-3 לתגובה המקדמית מטעם מנכ"ל משרד החינוך). בין כך ובין כך – לא הוצג לפנינו כל טעם להניח כי תעריפים מעודכנים אלו אינם משקפים נאמנה את המציאות הכלכלית, כלומר, את העלויות העדכניות והריאליות של רכיבי ההוצאות השונים. בהינתן האמור, נותרת טענת הפגיעה בהסתמכות מוקשית. העובדה שמוסדות המוכש"ר נהנו משך שנים רבות מתשלומים עודפים, החורגים מתכלית החוק, ונובעים מהערכת יתר שגויה של ההוצאות בגין חלק מרכיבי התשלום, אינה מקימה הסתמכות לגיטימית, ובוודאי אינה מעמידה טענה של ממש לעותרים נגד עדכון התעריפים בהתאם לצורכי האמת. זאת ועוד, חוזרי המנכ"ל החדשים פורסמו בתחילת שנת הלימודים, בטרם הוצאו עיקר ההוצאות, ובעיתוי שאפשר ביצוע ההתאמות הנדרשות לצורך השגת איזון תקציבי. לסיכום עניין זה, יפים הדברים שנאמרו ב**[בג"ץ 10777/03](#)** ארצי נ' ראש המטה הכללי של צה"ל, פסקה 38 (25.11.2009) (להלן: עניין ארצי): "שינוי מדיניות תשלומים, הנעוץ בתיקון התנהלות קודמת בלתי תקינה, והעמדת הנוהל המתוקן על בסיס תנאים המותווים בדין, אינו מוליד טענה לגיטימית בדבר פגיעה בזכות או בציפייה מוקנות להטבות כספיות החורגות מן הדין" (ראו גם [בג"ץ 9411/00](#) ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד סג(3) 41, 75 (2009); [בג"ץ 8634/08](#) אלחננוב נ' משטרת ישראל – אגף משאבי אנוש, פסקה 26 (16.11.2010)).

29. המתואר לעיל אף שולל את טענת העותרים לפיה יש להקיש לענייננו מפסק הדין בעניין אלו"ט. באחרון, מדובר היה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך המורה על קיצור יום הלימודים במסגרות החינוך המיועדות לילדים על הרצף האוטיסטי, תוך שינוי מהקבוע בחוזר המנכ"ל אשר עמד בתוקף עובר לכך, וממדיניות שנהגה 25 שנים קודם

להחלטה. כפי שתואר בפסק הדין, שינוי זה הרע, מבלי שניתנה לכך הצדקה מספקת, את התנאים להם זכאים התלמידים והוריהם, באופן שהעלה חשש לפגיעה ישירה בהסתמכותן של משפחות התלמידים על אורכו של יום הלימודים, ובפרט בעבודתם של ההורים (וראו שם, בפסקה 20). פגיעה מסוג זה אינה מתקיימת בענייננו, מקום בו אין מדובר בהרעת תנאיו של הסדר התשלום הקודם, באופן המקים לעותרים טענת הסתמכות, אלא בטיוב מבנה התעריפים – דהיינו, התאמת גובה השתתפות הרשות המקומית בהוצאות מוסדות החינוך המיוחד למציאות העכשווית, באופן היוצר התאמה בין העלות הנורמטיבית, לפיה ניתנת התמיכה, לבין העלות בפועל, עמה מתמודדים המוסדות בחיי המעשה.

בכך תם הדיון בשאלת העילה. נעבור, אם כן, לשאלת הסעד.

הסעד

30. הניתוח לעיל מעלה כי פרסומם של חוזרי המנכ"ל החדשים לוקה הן בהיבט פעולתו של מנכ"ל משרד החינוך בחוסר סמכות, הן בהיבט הפגיעה בזכותם של העותרים להישמע במסגרת ההליך. אף על פי כן, ומהסיבות שיפורטו להלן, לא מצאנו להיעתר לבקשת העותרים להורות על סעד של בטלות חוזרי המנכ"ל החדשים ביחס לשנת תשפ"ג, והחלת הסדר התשלומים הקודם ביחס לשנת לימודים זו.

31. בהתאם לדוקטרינת ה"בטלות היחסית", גם כשנפל פגם בהליך המנהלי, על בית המשפט, בבואו לשקול סעד של בטלות, להידרש להשלכות האפשריות של הוראת בטלות, ובתוך כך לבחון את חומרת הפגם והעוול שהסב לטוענים לביטול, כמו גם את הנזק שעלול להיגרם צדדים שלישיים ולאינטרס הציבורי אם יבוטל המעשה בשל הפגם ([בג"ץ 5060/96](#) רס"מ קהלני נ' ראש-הממשלה, פ"ד נד(3) 270, 288 (2000); [רע"פ 4398/99](#) הראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(3) 637, 643-644 (2000); [בג"ץ 3514/07](#) מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ נ' פירסט, פסקה 56 (13.5.2012)).

בענייננו, על אף הפגמים במישור הסמכות ובמישור ההליך, הנזקים שגרמו, הן לעותרים והן לשלטון החוק, מוגבלים לשנת לימודים אחת בלבד, התשפ"ג, שכן ביחס לשנים שלאחר מכן נקבע הצו, אשר אין חולק כי הותקן בסמכות ותוך מתן זכות טיעון למוסדות המוכש"ר בכלל, ולעותרים בפרט. בנוסף, לא ניתן להתעלם מכך שהסדר אותו מבקשים העותרים להחיל על שנת הלימודים התשפ"ג, חלף חוזרי

המנכ"ל החדשים, עוגן אף הוא בחוזרי מנכ"ל. כפי שכבר צוין, יש קושי בטיעון המבקש, מחד גיסא, להביא לביטולו של הסדר חדש בטענה כי נערך בחוסר סמכות, ומאידך גיסא, להחיות הסדר ישן שנערך מכוח אותה (חוסר) סמכות עצמה (השוו: [בג"ץ 637/89](#) "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פד"י מו(1) 191, 204 (1991); עניין ארצי, בפסקה 38; עניין ענק הבטיחות, בפסקאות 41 ו-43). זאת ועוד, מהטעמים שפורטו בפסקאות 23-24 לעיל, עוצמת הפגיעה בזכות הטיעון של מוסדות המוכש"ר (ובכללם העותרים) במקרה דנן היא מרוככת במידת מה. לבסוף, ולא מבחינתה החשיבות, עלינו להביא בחשבון את הסתמכות הרשויות המקומיות, ובפרט הרשויות השולחות, על התשלומים שהעבירו ושהועברו אליהן זה מכבר בעבור שנת הלימודים התשפ"ג, בהתבסס על חוזרי המנכ"ל החדשים (ראו תגובת מנכ"ל משרד החינוך מיום 31.7.2023). ועל כך חשוב לתת את הדעת: הגורם שיידרש לשאת בתוצאות ביטול חוזרי המנכ"ל החדשים איננו משרד החינוך, שהפגמים מתייחסים לפעולותיו, אלא בעיקר הרשויות השולחות, שייתכן כי ידרשו לשאת בתשלום נוסף, ביחס לשנת תקציב שכבר נסגרה, לטובת רשויות קולטות ומוסדות מוכש"ר. עקרון ההסתמכות עליו עמדנו לעיל עומד אף לרשויות אלו, וביתר שאת. שומה עלינו ליחס לו משקל נכבד, ובנסיבות בהן עסקינן, לטעמנו מכריע. נוכח מכלול השיקולים האמורים, אין לנו אלא לדחות את בקשת העותרים להורות על בטלות חוזרי המנכ"ל החדשים.

32. סוף דבר: העתירה נדחית איפוא. חוזרי המנכ"ל החדשים יעמדו בתוקפם גם ביחס לשנת הלימודים התשפ"ג. בנסיבות העניין, בהן תרמה העתירה לקידומו של הליך מינהלי תקין, ראינו להיעתר לבקשת העותרים לפסיקת הוצאות כנגד המשיב 1. לפיכך, המשיב 1 יישא בהוצאות העותרים, על סך 20,000 ש"ח.

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

-

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף.

ניתן היום, כ' בסיון התשפ"ד (26.6.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

מרכז מידע, טל' 3852,077-2703333 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> , אב 23021340\_Y14.docx

ע' גרוסקופף -2134/23

-

-

-