



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1

בפני כבוד הנשיא רון שפירא

העותרים

1. מוהנד ח'לאילה, ת"ז 039926928
 2. ח'יר תיתי, ת"ז 040767899
 3. איברהים שעבאן, ת"ז 052441789
 4. סוהא פרחאת, ת"ז 03392883
 5. ח'אלד פרחאת, ת"ז 028310183
 6. לינא עסאף, ת"ז 034355974
 7. סאלח דבאח, ת"ז 027591031
 8. סאוסן אבו דעוף, ת"ז 201520731
 9. סמר עכריה, ת"ז 036485134
 10. מאי בכרי, ת"ז 038751061
 11. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר 580312247)
- ע"י ב"כ עו"ד גב' נרימן שחאדה-זועבי ועו"ד גב' סאוסן זהר

נגד

המשיבים

1. עיריית כרמיאל
- ע"י ב"כ עו"ד שלמה גבע
2. משרד החינוך/היועצת המשפטית
- ע"י ב"כ עו"ד גב' אביטל טוביאנה-אורן

2

פסק דין

3

הרקע לעתירה:

4

5 לפני עתירה במסגרתה מבקשים העותרים לחייב את המשיבים להרחיב את המיפוי הבין-יישובי כך
6 שכלל התלמידים הערבים המתגוררים בכרמיאל יוכלו ללמוד במסגרות חינוכיות בשפה הערבית
7 בישובים המצויים עד למרחק 30 ק"מ מהעיר כרמיאל.

7

8

9

טענות הצדדים:

10

10 העותרים 1-10, שהינם הורים לתלמידים תושבי כרמיאל, טוענים כי מפאת העדר מסגרת חינוכית
11 מתאימה בתוך עיר מגוריהם, משולבים ילדיהם בבתי ספר בישובים מחוץ לעיר כרמיאל. העותרת 11
12 הינה עמותת זכויות אדם הפועלת לקידום זכויות האוכלוסייה הערבית בישראל. לטענת העותרים,
13 פניותיהם של תושבי העיר הערבים למשרד החינוך לעניין הקמת בית ספר ערבי בכרמיאל נדחו בטענה
14 כי הרשות המקומית הינה הגוף האמון על העלאת צרכי התושבים בפני המשרד ופניות לעיריית
15 כרמיאל בעניין הקמת בית ספר נענו בשלילה גורפת מטעם העירייה. נטען כי מסיבה זו נאלצו ילדי
16 ההורים המבקשים כי ילדיהם יפקדו בית ספר הדובר שפת אמם לשלבם בבתי ספר בישובים הערבים
17 הסמוכים לעיר כרמיאל. נטען כי מדובר בכ-326 תלמידים ששולבו בבתי ספר ערבים בישובים



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 הסמוכים לעיר כרמיאל ובנוסף תלמידים בודדים אשר שולבו בישובים אחרים המרוחקים יותר
2 מהעיר כרמיאל, אך אינם עולים במרחקם על 30 ק"מ ממנה.
3
4 לטענת העותרים, בשנת 2013 נקבע מיפוי בין-יישובי בתיאום בין עיריית כרמיאל ומשרד החינוך, לפיו
5 נקבעו הישובים בענה, נחף וראמה בלבד כאזורי רישום עבור התלמידים הערבים תושבי כרמיאל
6 בחטיבות היסודי והביניים. בהתאם למיפוי האמור, עיריית כרמיאל מממנת את נסיעותיהם של
7 התלמידים שלומדים בבתי ספר באחד משלושת יישובי המיפוי בלבד ומתנערת ממימון נסיעות יתר
8 התלמידים הלומדים בישובים האחרים מחוץ ליישובי המיפוי. נטען כי יישום המיפוי כפי שהוא היום
9 יוצר מצב מעוות ושרירותי לפיו עיריית כרמיאל, במענה לצרכי 326 התלמידים הערבים אשר לומדים
10 במסגרות מחוץ ליישוב, מספקת הסעה אחת בלבד עבור 16 תלמידים תושבי שכונת ראמייה ובנוסף
11 מממנת כרטיסיות תחבורה ציבורית ללא יותר מ-75 תלמידים מסך כל התלמידים הערבים. כלומר,
12 נטען כי המיפוי עונה על צרכיהם של בערך רבע מסך התלמידים הערבים הלומדים מחוץ לכרמיאל
13 ומתעלם מיתר התלמידים. כן נטען כי המיפוי נקבע בצורה שרירותית בלי שניתן בו משקל הולם לצרכי
14 התלמידים, לאינטרסים החינוכיים שלהם או לייחודיות של היישוב כרמיאל. נטען כי בהרחבת המיפוי
15 בהתאם לצרכי התלמידים לא צפויה פגיעה באינטרסים הכלכליים של הרשות, שכן כל אותם ישובים
16 אליהם מבוקש להרחיב את המיפוי נמצאים על אותו רצף ומרוחקים מרחקים שווים מכרמיאל, מה
17 שמעיד על חוסר הסבירות בקביעת יישובי המיפוי.
18
19 העותרים טוענים כי הגדרתו של מוסד מתאים לפי סעיף 7א(א)(4) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
20 (להלן: "חוק לימוד חובה") וסעיף 2(2) לתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך
21 מקומית אחרת), תשס"ה – 2005 (להלן: "תקנות לימוד חובה") כוללת מוסד הקיים ביישוב שאינו
22 מרוחק מעל ל-30 ק"מ ממקום מגורי התלמיד. נטען כי אי אספקת הסעות כמבוקש בעתירה היא
23 בבחינת הפרת חובה למימוש זכות חוקתית לחינוך חובה, זאת מאחר שהרשות המקומית לא קיימה
24 חובתה להקמת מוסדות חינוך מתאימים לאספקת חינוך חינם לתלמידים המתגוררים בתחום
25 שיפוטה. כן נטען כי סוגיית מימון הנסיעות למוסדות חינוך בהעדר מסגרת חינוך ביישוב המגורים
26 מוסדרת בחוזר המנכ"ל 3.3-6 בעניין הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים, מיום
27 03.12.2018 (להלן: "חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות"). נטען כי שם נקבע בסעיף 2.3 א(3) באופן ברור כי
28 "במקרה של צורך בהסעת תלמידים מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, הנובע מהיעדר בית
29 ספר מתאים ברשות שבה התלמידים מתגוררים, לא תהיה גבייה מן ההורים בעבור ההסעה. זאת גם
30 אם מדובר בשני יישובים שונים השייכים מוניציפלית לאותה רשות מקומית".
31
32 לטענת העותרים, החוק קובע כי ישנה זכות לחינוך חינם ומחייב שילוב התלמיד במוסד חינוך ביישוב
33 אחר בהעדר מוסד חינוך מתאים ביישוב מגוריו, כאשר התקנות קובעות כי מוסד מתאים יכול להימצא
34 במרחק של עד 30 ק"מ מיישוב המגורים, אך חוזר המנכ"ל לא רק מגבילים את השתתפות המשרד
35 בנסיעות רק ליישובי המיפוי הבין-יישובי, אלא גם קובעים כי לכל שלב חינוך ייקבע יישוב אחד בלבד,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 בניגוד להוראות החוק, ובהתעלם מהייחודיות של כל מקרה לגופו. נטען כי קביעת המיפוי במקרה דנן
2 לוקה בפגם חמור המגלם פגיעה קשה בזכות לחינוך חינם, למרות שהמיפוי כולל בתוכו שלושה
3 יישובים שונים. נטען כי ההחלטה על קביעת יישובי המיפוי הינה שרירותית ומעלה ספק רב באם
4 בוססה על תשתית עובדתית או שנשקלו במסגרתה כלל השיקולים הרלוונטיים. נטען כי היישום מלמד
5 על כך שהמיפוי מתעלם מחלוקת התלמידים בפועל לבתי ספר ביישובים הסמוכים, מהמרחקים של
6 היישובים הסמוכים מהעיר כרמיאל, מהצרכים והאינטרסים החינוכיים של התלמידים, מהצרכים
7 החברתיים של התלמידים ומאפייניה הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית בכרמיאל. נטען כי
8 המיפוי נותן מענה חלקי ביותר לרבע מהתלמידים ומותיר חלק הארי של התלמידים מחוץ לגבולותיו,
9 מה שמעיד על אי הסבירות הקיצונית שבהחלטה ומקים עילה להתערבות שיפוטית בה.
10
11 כן טוענים העותרים כי החלטה בעניין היישובים המוכללים במיפוי לוקה בחוסר שוויון מוחלט בתוך
12 קבוצת השווים בכך שממומנות נסיעות למסגרות מסוימות ומוחרגות מסגרות אחרות שממוקמות
13 באותו טווח מרחקים מהעיר כרמיאל והעלות הכלכלית עבור מימון נסיעות אליהן אינו שונה מהותית.
14 נטען גם כי בקביעה הלא סבירה על היישובים הנכללים במיפוי ובהחרגת היישובים הסמוכים לעיר
15 כרמיאל ישנה פגיעה קשה עוד בזכותם של ההורים, שכל אחד מהם מגיע מרקע שונה ומשתייך למיעוט
16 בתוך מיעוט לבחור חינוך מתאים עבור ילדיו. נטען כי בכרמיאל מתגוררים תושבים ערבים שעברו
17 אליה מהיישובים הסמוכים, הנמצאים פחות או יותר באותם מרחקים ממנה וללימודי ילדיהם
18 באותם יישובים מהם עברו לכרמיאל ישנה חשיבות מכרעת עבור ההורים והילדים. לכן נטען כי
19 השרירותיות וחוסר השוויון בהם לוקה המיפוי פוגעים בשוויון בחינוך וגורמים להפרת חובה חקוקה
20 לספק חינוך חינם לתלמידי כרמיאל הערבים.
21
22 המשיבה 1 טוענת כי חובת הרישום למוסדות חינוך חובה הינה למוסד החינוך הקרוב למקום מגורי
23 התלמיד ואם אין מוסד ביישוב בו הוא מתגורר הוא ילמד במוסד חינוך לפי המיפוי הבין יישובי. בכל
24 הנוגע להסעות התלמידים נטען כי החוק אינו מטיל על רשות מקומית חובה לממן הסעות תלמידים
25 למוסדות חינוך. בתקנה 7(ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט – 1959 (להלן:
26 "תקנות הרישום") נקבע שחובת הרשות לוודא שקיימת תחבורה ציבורית מספקת. רק אם אין
27 התחבורה הציבורית מספקת ומתאימה לילד פלוני תקבע הרשות הסדרי תחבורה נאותים. נטען כי
28 למרות שלא נקבעה בחוק או בתקנות חובה להסדרת הסעות, המשיבות מסדירות את הסעות
29 התלמידים על פי הנוהל שקבע המשיב 2 להסדר הסעות לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך הרשמי.
30 נטען כי על מנת שתלמיד יהיה זכאי להסעה, עליו ללמוד בבית הספר הרשמי הקרוב ביותר באזור
31 הרישום אליו הוא משתייך ובמקרה שאין מוסד חינוך מתאים ביישוב, בהתאם למיפוי הבין יישובי.
32
33 לטענת המשיבה 1, במסגרת המיפוי הבין-יישובי נקבעו על ידי משיב 2 שלושה יישובים – בענה, ראמה
34 ונחף כאזורי הרישום עבור תלמידים ערבים תושבי כרמיאל. נטען כי הסדר ההסעות למוסדות חינוך
35 אינו מעוגן בחוק והוא נובע מתוקף הנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין הסעות, שם



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 נקבע כי מימון ההסעות מותנה בכך שהתלמיד לומד בבית ספר יסודי או בחטיבת ביניים על פי אזור
2 הרישום שלו או על פי המיפוי הבין-יישובי. נטען כי ככל שהעותרים אינם מעוניינים לרשום את ילדיהם
3 לבתי ספר בכרמיאל, הם רשאים לרשום את ילדיהם ללימודים במוסד חינוך רשמי מחוץ לעיר שמצוי
4 ביישוב שבמיפוי הבין-יישובי. במקרה כזה יזכו להסעה או למימון הסעה. הורה שרושם את ילדו
5 למוסד חינוך שמחוץ למיפוי עושה זאת על אחריותו ואינו זכאי להסעה. נטען כי ילדי העותרים יכולים
6 ללמוד במוסדות החינוך בכרמיאל בהם לומדים מעל 100 תלמידים ערבים. אפשרות זו זמינה לכל
7 תושב העיר שחפץ בכך. בנוסף, בהתאם למיפוי הבין-יישובי, הם יכולים ללמוד בכל אחד מ-15 בתי
8 הספר הרשמיים המצויים ביישובים שבמיפוי הבין-אזורי. נטען כי חרף העובדה שעל פי עקרונות
9 המיפוי הבין-יישובי, המיפוי הינו ליישוב אחד, עולה מהמפורט במכתב המשיב 2 שצורף לעתירה כי
10 המיפוי הבין יישובי לתלמידים ערבים תושבי כרמיאל נעשה לפני משורת הדין לשלושה יישובים
11 והביא בחשבון לא רק את שפת הלימוד – השפה הערבית, אלא גם את דתם של התושבים, ולמעשה
12 הזכות ללמוד במוסד חינוך דובר השפה הערבית מיושמת באופן רחב פי 3 מהנדרש בהנחיות המיפוי
13 הבין-יישובי.

14
15 המשיבה 1 טוענת כי במכתבי המשיב 2 שצורפו לעתירה הובהר כי לתלמידים הערבים המתגוררים
16 בכרמיאל קיים מענה חינוכי הן בכרמיאל והן ביישובים הכלולים במיפוי והמשיבה 1 מסכימה עם
17 עמדה זו. נטען כי במכתב המשיבה 1 מיום 29.10.20 אל ב"כ העותרים הובהרה עמדתה של המשיבה
18 כי התלמידים הערבים מקבלים מענה הסעות הולם ואין הצדקה לדרישה להרחיב את המיפוי הבין
19 יישובי. המיפוי הקיים עונה על צרכי התלמידים תושבי כרמיאל. לראייה, 75 תלמידים ערבים תושבי
20 כרמיאל, הלומדים במוסדות החינוך הרשמיים ביישובים הנכללים במיפוי הבין יישובי מקבלים מימון
21 לנסיעה בתחבורה ציבורית לאחר שהסדירו את רישומם אצל המשיבה 1. כן נטען כי השלכותיו של
22 המיפוי אינן רק בהיבט ההסעות אלא בהיבטים נוספים כגון תכנון הבינוי, חידוש מבנים וחיסכון
23 כלכלי. נטען כי פרט לקשיים בתכנון הבינוי שעלולים להיגרם על ידי שינוי המיפוי, הגדלת מספר
24 הרשויות שתיכללנה במיפוי עלולה להטיל על משיבה 1 מעמסה תקציבית וארגונית בלתי מתקבלת על
25 הדעת ללא כל הצדקה. כן יקשה עליה להתנהל ולתת שירות לתושביה וילדיהם מול עשרות רשויות
26 שונות, הן בנוגע להסעות והן בכל הקשור לקיום חובת ביקור סדיר, תמיכה מקצועית לתלמיד וצרכיו
27 אל מול כל רשות, חינוך מיוחד, תכנים פדגוגיים וכיו"ב.

28
29 לטענת המשיבה 1, רשות מקומית אינה יכולה לתת מענה מדויק ומלא לכל צרכיו של תושב שעובר
30 לגור בתחומה. העותרים 1-10 עברו להתגורר בכרמיאל מיישובי הסביבה אך הם מעוניינים שילדיהם
31 ימשיכו ללמוד ביישובים אותם עזבו. נטען כי תושב שעובר להתגורר ברשות מקומית אחרת, אמור
32 לברר ולהביא בחשבון מהם שירותי החינוך הניתנים והאפשריים באותה רשות. הוא אינו יכול לאחוז
33 בחבל משתי קצותיו ולצפות שחרף המעבר ליישוב אחר, ילדיו ימשיכו לקבל את שירותי החינוך ביישוב
34 שעזב והרשות המקומית תדאג להסיעם למוסדות החינוך שם. נטען כי ההעדפות האישיות של
35 העותרים שחלקן פורטו בעתירה (קרבת מוסד חינוך למקום העבודה של אחד מהם או למשפחתו





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 המורחבת או המשך לימודים במוסדות החינוך ברשויות בהן התגוררו) הן מובנות אך אינן יכולות
2 להיות שיקול בשינוי המיפוי. נוחותו האישית של הורה והעדפותיו האישיות אינם רלוונטיים ואינם
3 יכולים להנחות את המשיבה 1 בהחלטותיה. השיקולים בקביעת המיפוי הבין-יישובי וכיוצא בזה
4 בתחום ההסעות בכלל אינם יכולים להיות נוחותו האישית של תושב זה או אחר. נטען כי ניתן להקיש
5 לעניין זה מן הפסיקה שדנה באזורי רישום ובהעברות תלמידים. בתי המשפט הכירו בשיקולים
6 חינוכיים, שיקולי תקציב של הרשות, שיקולי אינטגרציה ושיקולים הנוגעים לטובת הילד. נטען כי
7 העותרים לא הצביעו על פגם מהותי במדיניות או בהחלטת הרשות ולא פירטו כל נימוק ענייני שיש בו
8 כדי לתמוך בעמדתם לפיה יש להרחיב את המיפוי או כדי להצביע על אי התאמת מוסדות החינוך
9 הכלולים במיפוי הבין-יישובי ללימודי ילדיהם. על כן, נטען כי העותרים לא הטילו דופי בהחלטת
10 המיפוי ולא הראו כי עמדת המשיבה חורגת ממתחם הסבירות ולכן אין מקום להתערב.

11
12 המשיב 2 טוען כי דין העתירה, ככל שהיא מכוונת אל משרד החינוך להידחות, הן על הסף מחמת העדר
13 סמכות עניינית, העדר עילה והעדר יריבות, אי צירוף צדדים רלוונטיים, אי מיצוי הליכים, והיות
14 העתירה מוקדמת, והן לגופה. לטענת המשיב 2, הנתונים המספריים המצויים בידיו שונים מהנתונים
15 שצוינו בעתירה. נטען כי על פי הנתונים שבידי המשיב, נכון לשנת הלימודים תשפ"א מתגוררים
16 בכרמיאל 302 תלמידים ערבים אשר לומדים בחינוך הרגיל. מתוכם 33 תלמידים לומדים בבתי הספר
17 בכרמיאל ו-164 תלמידים לומדים ביישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל. אחרים, לרבות
18 העותרים, לומדים בבתי ספר המצויים ביישובים מחוץ לכרמיאל שאינם נכללים במיפוי הבין-יישובי
19 לכרמיאל. נטען כי בהתאם לנתונים המצויים בידי המשיב, נכון לשנת הלימודים תשפ"א לומדים
20 למעלה מ-54% מהתלמידים הערבים תושבי כרמיאל במוסדות חינוך הנכללים במיפוי הבין-יישובי,
21 ולא כפי שנטען. יתרה מזאת, על פי הנתונים שהובאו על ידי העותרים, אחוז התלמידים הערבים
22 תושבי כרמיאל הלומדים בבתי ספר הנכללים במיפוי אף גבוה יותר. נטען כי כאשר מביאים בחשבון
23 את התלמידים הערבים אשר לומדים במוסדות החינוך בכרמיאל עצמה, אחוז התלמידים הערבים
24 תושבי כרמיאל אשר עושים שימוש במענה החינוכי הקיים הוא 65%.

25
26 המשיב 2 טוען כי סעיף 3 לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי קובע כי לכל אחד משלבי החינוך
27 ייקבע מיפוי לישוב חוץ אחד בלבד. לפני משורת הדין קבע המשרד כי המיפוי הבין-יישובי לכרמיאל
28 יהיה רחב יותר מהקבוע בהוראות חוזר המנכ"ל ויכלול שלושה ישובים, זאת על מנת להתחשב ככל
29 הניתן במגוון הדתי/מגזרי של התלמידים הערביים מושא המיפוי. נטען כי כאשר קיימת הצדקה
30 אובייקטיבית לכך, נכון המשרד לערוך התאמה יישומית, מידתית, של כללי הנוהל. נטען כי במסגרת
31 העתירה לא העלו העותרים כל נימוק אובייקטיבי אשר יש בו כדי להצדיק סטייה יישומית נוספת מן
32 העיקרון הכללי, לא כל שכן את ביטולו המוחלט. כן נטען כי סוגיית חוקיותו של חוזר המנכ"ל
33 ובהתאמה מתן סעד שעניינו שינוי הוראות חוזר המנכ"ל אינם בסמכותו העניינית של בימ"ש זה, שכן
34 הוא בגדר החלטה בעלת תחולה ארצית או מגזרית הקובעת כללים או הנחיות בענייני תקצוב. לכן



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 עתירה שעניינה בתקיפת הוראותיו של חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי שתכלית דומיננטית
2 שלו היא תכלית תקציבית אינה מצויה בסמכות בימ"ש לעניינים מנהליים.
3
4 כן טוען המשיב 2 כי בתשובתו מיום 9.12.2020 לפניית העותרת 11 הובהר כי רשות החינוך המקומית
5 רשאית להגיש עבור תלמידיה בקשה לשינוי המיפוי של מוסדות החינוך וככל שתוגש בקשה על ידי
6 הרשות המקומית לשינוי אזורי המיפוי, הבקשה תידון במנהל הפיתוח במשרד החינוך באופן מקצועי
7 וענייני. נטען כי עד למועד הגשת העתירה לא התקבלה במשרד פניה מצד הרשות המקומית וממילא
8 לא התקיים דיון במשרד החינוך בבקשה כאמור ולא התקבלה כל החלטה בעניין. נטען כי בהעדר פניה
9 כלשהי מצד הרשות המקומית אל משרד החינוך בבקשה לשינוי או עדכון המיפוי הבין-יישובי וכיוצא
10 מכך העדר החלטה של המשרד בעניינה, לא קיימת בעת הזו כל החלטה של המשיב 2 ביחס לטענות
11 העותרים אשר עומדת לביקורת שיפוטית. לפיכך נטען כי לא קמה לעותרים כל עילה נגד המשיב 2
12 בשלב זה ולא קיימת יריבות בינו לבינם.
13
14 המשיב 2 טוען כי העתירה מוקדמת ולוקה באי מיצוי הליכים. נטען כי מתשובות המשיבה 1 לפניות
15 העותרים עולה כי המשיבה 1 טוענת שהמיפוי הנוכחי מקובל עליה ועולה בקנה אחד עם צרכיה. נטען
16 כי מכתב המשרד לפי הרשות המקומית רשאית להגיש בקשה לשינוי המיפוי אינו מגלם כל החלטה
17 בדבר שינוי או עדכון המיפוי הבין-יישובי ולפיכך ככל שמדובר במשיב 2 לא מוצו ההליכים מולו. כן
18 נטען כי העותרת 11 פנתה למשיב 2 בשמה בלבד ולא בשם כלל העותרים לכן ביחס ליתר העותרים
19 לוקה העתירה באי מיצוי הליכים גם מטעם זה. נטען כי משלא נעשתה פניה מצד הרשות אל המשיב 2
20 ולא ניתנה החלטה ביחס לפניה כאמור, לא מוצה תהליך קבלת החלטות מנהלי ולא קיימת בפני
21 ביהמ"ש החלטה מנהלית רלוונטית של המשיב 2 שניתן להעמיד לביקורת שיפוטית. כלומר, נטען כי
22 מדובר בעתירה מוקדמת הלוקה באי מיצוי הליכים בכל הנוגע למשיב 2.
23
24 עוד טוען המשיב 2 כי הרשויות המקומיות שמבוקש להכלילן באזור המיפוי המורחב הן בבחינת רשות
25 הנוגעת בדבר והיה על העותרים לצרפן כמשיבות לעתירה. נטען כי קבלת העתירה ללא שמיעת
26 הרשויות הנוגעות בדבר עלולה לפגוע באינטרסים מוגנים שלהן וצירופן מתחייב על מנת שתעמוד בפני
27 ביהמ"ש התמונה העובדתית המלאה. לכן נטען כי דין העתירה סילוק על הסף בשל אי צירוף צדדים
28 נוגעים בדבר.
29
30 לגופו של עניין טוען המשיב 2 כי בכרמיאל קיימים מוסדות חינוך ממלכתיים רבים שבחלקם לומדים
31 יחד תלמידים יהודים ותלמידים דוברי ערבית. כן נטען כי החינוך הערבי אינו מוגדר בחקיקה כזרם
32 עצמאי ואין בנמצא הוראה קונקרטית המאפשרת להורים לבחור בו ככזה. חרף זאת, ומכוח נהלי
33 משרד החינוך כפי שהם מבוטאים בחוזר המנכ"ל בעניין מיפוי בין-יישובי, יכולים התלמידים דוברי
34 הערבית תושבי כרמיאל לבחור ללמוד במוסדות חינוך רשמיים אחרים המצויים בישובים שנכללים
35 במיפוי הבין-יישובי שנקבע כדין לעיר כרמיאל. המשיב 2 מצוין כי כאשר הורה מעוניין כי ילדו ילמד
36 במוסד חינוכי שאינו באזור הרישום אליו הוא משתייך והמצוי בישוב שאינו נכלל במיפוי הבין-יישובי,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 יכול הוא להגיש בקשת העברה בהתאם לתקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט – 1959 (להלן: "תקנות העברה"). עוד מציין המשיב 2 כי הגדלת אזור הרישום מחייבת את הרשות המקומית
2 להעמיד לרשות התלמידים המתגוררים בקצותיו – במרחק העולה על הרף הקבוע בתקנה 7(ב)(1)
3 לתקנות הרישום – פתרונות שיבטיחו את נגישות בתי הספר. כמו כן, כאשר תלמיד זכאי ללמוד במוסד
4 מחוץ לתחומי רשות החינוך המקומית שבה הוא מתגורר, רשות החינוך המקומית שבה מתגורר
5 התלמיד נדרשת לשאת בעלויות קליטתו במוסד המרוחק.
6
7 המשיב 2 מציין כי אף במקרים שבהם מוטלת על רשות מקומית חובת הנגשה תחבורתית של בית
8 הספר לתלמיד בשל ריחוקו ממקום מגורי התלמידים, אין על הרשות או על המשרד חובה לפני חוק
9 לשאת בעלויות חובה זו. למרות שהחוק אינו מטיל חובה על משרד החינוך או על הרשויות המקומיות
10 לממן את הסעות התלמידים לבית הספר, נקבע בחוזר המנכ"ל שענייני הסעות תלמידים כי בהעדר
11 בית ספר מתאים, משרד החינוך ישתתף בהוצאות ההסעה של תלמידי כיתות א-ט במוסדות הרשמיים
12 בלבד וכן בהוצאות ההסעה של תלמידי כיתות י-י"ב (כלל בתי הספר התיכוניים הם במעמד מוכר
13 שאינו רשמי). נטען כי הן בתוככי הישוב והן מחוצה לישוב, לחוד החובה לספק לתלמידים פתרונות
14 חינוך רשמי כחוק ולחוד הנטל לשאת בעלויות הנגשתם התחבורתית. השתתפות מדינתית בנטל
15 הכלכלי של הסעות תלמידים נעשית לא לפי חוק, אלא מכוח נהלי משרד החינוך וכפופה לעקרונותיהם,
16 שהעיקרי בהם לענייננו הוא עיקרון המיפוי הבין-יישובי. במסגרת המיפוי הבין-יישובי שנקבע
17 לכרמיאל נכללים 3 ישובים והמיפוי מהווה הרחבה מיטיבה של האמור בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי
18 הבין-יישובי. משרד החינוך אכן משתתף, לפי נהליו, בעלות הסעותיהם של התלמידים הגרים
19 בכרמיאל ולומדים במוסדות החינוך הנכללים במיפוי הבין-יישובי. לא מעבר לכך.
20
21 המשיב 2 מציין כי מבדיקה שנערכה עולה כי ביחס לחלק מילדי העותרים סוגיית המיפוי הבין-יישובי
22 אינה רלוונטית מכיוון שמדובר בילדים בגיל הרך. בנוסף, אחדים מן הילדים אינם נכללים במצבת
23 נתוני הרישום הידועים למשרד החינוך ולפיכך גם עליהם אין המיפוי הבין-יישובי חל. המשיב 2 טוען
24 כי קיים מענה חינוכי הולם לכלל התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל, הן במסגרת בתי הספר
25 הממלכתיים הקיימים בכרמיאל, אשר בהם לומדים במשותף תלמידים יהודים ותלמידים דוברי
26 ערבית, והן במסגרת בתי הספר הנכללים בשלושת הישובים הערביים הנכללים במיפוי הבין-יישובי
27 הקיים לעיר כרמיאל. נטען כי יש לתהות מדוע הטענות המועלות כיום נגד המיפוי שנקבע לא הועלו
28 במועד סמוך לקבלת ההחלטה בעניין זה, בשנת 2013, או למצער עם קבלת תשובת משרד החינוך
29 לפניית העותרת 11 מיום 14.12.16. נטען כי העותרים אינם טוענים כי חל שינוי עובדתי שבשלו נדרש
30 כיום לערוך שינויים במיפוי הקיים. נטען כי הטענות המועלות במסגרת העתירה הן טענות כלליות,
31 אשר יכולה הייתה העותרת 11 להעמיד לביקורת שיפוטית, ככל שסברה כי יש בהן ממש, כבר בשנת
32 2013, או למצער בשנת 2016, לאחר שהתקבלה תשובת משרד החינוך. נטען כי לא הובא טעם לכך
33 שהטענות מועלות רק כעת ולכן נראה כי העתירה לוקה בשיהוי.
34
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 המשיב 2 טוען כי בבואו לקבל החלטה בעניין מיפוי בין-יישובי, שוקל מנהל הפיתוח במשרד החינוך
2 את כלל השיקולים הרלוונטיים, בהתאם לעובדות המונחות בפניו אותה עת. בתוך כך מובאים בחשבון
3 תהליכי התפתחות עירונית ודמוגרפית של הרשויות המקומיות והאזוריות לפי נתוניהן; מדיניות
4 המשרד בתחום החינוכי, החברתי והארגוני; ובעיקר הצורך להבטיח רמת קיום נאותה של המערכת
5 וארגון כלכלי אופטימלי שלה; והשאיפה לניצול משאבים קיימים ולייעול וחיסכון בשימוש בהם. נטען
6 כי קיים פתרון חינוכי מתאים לתלמידים דוברי ערבית תושבי כרמיאל, בין אם בבתי הספר
7 הממלכתיים בעיר ובין אם בבתי הספר בשלושת יישובי המיפוי המצויים בסמיכות אליה ולא זו בלבד
8 אלא שהרשות והמשרד אף נושאים בעלות ההסעות ליישובים אלה. לפיכך נטען כי לא ניתן לומר כי
9 קיימת פגיעה כלשהי בזכותם של התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל לחינוך חובה לפי כל דין.
10 נטען כי העותרים לא טענו ולא הוכיחו כי המשרד העדיף הכללת ישובים מסוימים במיפוי על פני
11 ישובים אחרים משיקולים שאינם ענייניים או שלא נשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים במסגרת
12 ההחלטה. העותרים לא הציגו נימוק שיש בו כדי ללמד על חוסר סבירותו של המיפוי הקיים או על
13 צורך בעדכון או הרחבתו. האינטרסים המפורטים בעתירה הם אינטרסים שעניינם נוחות גרידא או
14 העדפה סובייקטיבית אינדיבידואלית גרידא של ההורים ואין בשיקולים אלה כדי להצדיק סטייה
15 מחוזר המנכ"ל והרחבה דרמטית וגורפת של המיפוי הבין-יישובי כמבוקש בעתירה.

16
17 לטענת המשיב 2, נקודת המוצא היא שהרשות המנהלית פעלה כדין והנטל להוכיח כי פעלה בחוסר
18 תקינות הוא על הטוען לכך. נטען כי העותרים לא הראו כי נפל פגם בהחלטת המשרד בעניין המיפוי
19 הבין-יישובי לעיר כרמיאל ולא הראו כי ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני המצדיק את התערבותו
20 של ביהמ"ש. נטען כי ככל שהעותרים רוצים להביא לשינוי או עדכון המיפוי הבין-יישובי הקיים
21 פתוחה בפניהם הדרך לפעול בעניין זה באמצעות פניה סדורה לרשות המקומית, שבמסגרתה יפרטו
22 את נימוקיהם ויפרסו תשתית עובדתית מלאה ומתאימה. כפי שהובהר לעותרים במכתב המשיב 2
23 מיום 09.12.2020, ככל שתוגש בקשה מתאימה, היא תידון במינהל הפיתוח באופן מקצועי וענייני.
24 נטען כי הרשות המקומית היא המחזיקה בעיקר הנתונים הרלוונטיים ובהעדר פגם מהותי בהחלטתה
25 או בהעדר קבלת החלטה המנוגדת למדיניות משרד החינוך, אין המשרד נוהג להתערב בשיקול דעתה
26 והמלצתה של הרשות לעניין המיפוי הבין-יישובי. בהעדר פניה כלשהי של הרשות המקומית למשרד,
27 חזקה שהמיפוי הנוכחי מקובל עליה ומשרת היטב את תכליתו.

דיון והכרעה:

30 לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת המסמכים שהוצגו לעיוני הגעתי למסקנה כי יש לדחות את
31 העתירה, זאת על בסיס התגובות שהוגשו, הטענות שעלו בדיון בפני, ומבלי שהתבקשה תשובה (הגם
32 שהתגובות שהוגשו היו מפורטות), שכן אין מקום להתערב לעת הזו במיפוי הבין-יישובי החל על
33 המשיבה 1. יצוין כי בכל הנוגע למשיב 2 יש ממש בטענות הסף הנטענות ויש בהן כדי להצדיק דחיית
34 העתירה על הסף בנוגע למשיב 2, אך עם זאת החלטתי להתייחס לטענות העותרים לגופו של עניין.

35





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 אין מחלוקת בדבר חשיבותה של הזכות לחינוך. ראו לעניין זה דברים שכתבתי בע"א (חיפה) 49111-
2 12-20 פלוני (קטין) נ' עיריית כרמיאל (03.02.2021). (ערעור שקשור בעקיפין גם לבעיות והטענות נשוא
3 עתירה זו):

4 "הזכות לחינוך הוכרה כזכות בסיסית של האדם עוד משחר ימיה של המדינה, כאשר
5 לילד והוריו קיימת זכות לבחור בחינוך התואם את ערכיהם והשקפת עולמם ומנגד על
6 המדינה חובה לספק לאזרחיה חינוך שיאפשר להם לפתח ולעצב את אישיותם,
7 כישוריהם ותפיסתם הערכית, ולהשתלב בהצלחה בחברה הישראלית [ראו: עע"מ
8 4716-17 שאדי ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב [פורסם בנבו] (25.09.2019)
9 ("עניין ח'לול") והפסיקה שאזכרה שם; וכן בג"צ 5373/08 אסמעיל אברהים אבו
10 לבדה נ' שרת החינוך [פורסם בנבו] (06.02.2011) ("עניין אבו לבדה") הקובע כי
11 הזכות לחינוך כשלעצמה זכות חוקתית כחלק מכבוד האדם וכן לעניין הזכות לשוויון
12 בחינוך]. סעיף 2(א) לחוק לימוד חובה קובע כי "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער".
13 הזכות לחינוך מכילה הכרה בזכויות קבוצתיות של קהילות מיעוט לחינוך התואם את
14 תרבותן הייחודית ושוללת, יחד עם הזכות לשוויון, העדר הפליה בחינוך ובנגישות
15 אליו. כמו כן, ביהמ"ש העליון הבהיר בהתייחסו למרכיב הנגישות הפיזית לבתי
16 הספר, כי לשם מימוש הזכות לקבל חינוך "אין די בהצהרה כי מוסדות חינוך קיימים.
17 צריך להבטיח כי אלה יהיו נגישים לתלמידים המבקשים ללמוד בהם" [עניין ח'לול
18 הנ"ל; בג"צ 5108/04 אבו גודה נ' שרת החינוך, פ"ד נט(2) 241 (2004) ("עניין אבו
19 גודה")].

20 כפי שצוין בעניין ח'לול ובעניין אבו גודה, היקפה המעשי של הזכות לחינוך, על רבדיה
21 השונים, מוסדר בחברה הישראלית באמצעות מארג מקיף של דברי חקיקה, חקיקת
22 משנה והוראות מנהליות מסוגים שונים ברמת השלטון המרכזי והמקומי. עוד נכתב
23 בעניין ח'לול בנושא זה כי "במרכז המארג ניצב חוק לימוד חובה, התש"ט – 1949,
24 הקובע כי "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער" (סעיף 2(א)); מעגן את זכותם של
25 תלמידי ישראל "לחינוך חינם במוסד חינוך רשמי" (סעיף 6); ומטיל את האחריות
26 להפעלת מוסדות כאלה על המדינה ורשויות החינוך המקומיות שבתחומי שיפוטן
27 מתגוררים התלמידים (סעיף 7). הסדר זה, המשלב בין זכותו-חובתו של התלמיד
28 לחינוך ובין חובת המדינה להעמיד לרשותו חינוך רשמי חינם, נשען על רגל נוספת,
29 בדמות הורי התלמידים. אלה נדרשים לרשום את ילדיהם ברשויות החינוך
30 המקומיות או במוסדות החינוך הרלוונטיים (סעיף 3 לחוק), ו"לדאוג לכך" שילמדו
31 "באופן סדיר במוסד חינוך מוכר". דהיינו, במוסד המהווה חלק ממערכת החינוך
32 בישראל – יהיה זה מוסד רשמי, מוכר שאינו רשמי, או "מוסד פטור"....

33 כן נכתב בעניין ח'לול כי "רישומו ושיבוצו של תלמיד במוסד חינוך מבוססים על שני
34 פרמטרים: פרמטר גיאוגרפי, הבוחן את קרבת המוסד למקום המגורים, ופרמטר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

מהותי שעניינו השתייכות לזרם חינוכי ממלכתי התואם את השקפת העולם של התלמיד והוריו. כאשר רשות החינוך המקומית אינה מעמידה לרשות תושביה מוסד חינוכי העומד בפרמטר המהותי, זכאים הללו להירשם במוסד ממלכתי מרוחק יותר – בהתאם למיפוי הבין יישובי – ולממש בו את זכותם וחובתם לקבל חינוך".

ובעניין עע"מ 7058/19 האני סלום ואח' נ' עיריית נוף הגליל, בפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז (בדעת מיעוט) (20.04.2021) נכתב כך:

"מחמת חשיבותה, הזכות לחינוך הוכרה בעבר לא רק כזכות יסוד עצמאית, אלא גם כאחת הנגזרות של הזכות לכבוד האדם בגדרו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". כן נכתב שם כי "חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה) שנחקק בסמוך להקמת המדינה, מסדיר את חובת הלימוד בישראל וקובע כי "המדינה אחראית למתן חינוך חובה לפי חוק זה" (סעיף 7(א))" (עע"מ 7058/19 הנ"ל, בפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז). עוד צוין שם כי "ככלל, הרשויות המקומיות בישראל מוסמכות לפעול בתחום החינוך והן האחראיות והאמונות, בשיתוף עם השלטון המרכזי, על מימושה של הזכות לחינוך של התלמידים המתגוררים בשטחיהן" וכי "נקבע כי הזכות לחינוך כוללת את חובתה של הרשות הציבורית לספק לכל ילד וילדה חינוך באופן שוויוני". כן נכתב שם כי "חקיקתו של חוק חינוך ממלכתי ביקשה לאזן בין החתירה לאחידות בחינוך לבין ההכרה בייחודן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, בהיבטים הנוגעים לתרבות ולדת. מאז ראשית חקיקתו כלל חוק חינוך ממלכתי הבחנה בין החינוך הממלכתי הכללי לבין החינוך הממלכתי-דתי. החינוך בשפה הערבית לא זכה אמנם להסדרה מלאה כמו החינוך הממלכתי-דתי, אך סעיף 4(א) לחוק חינוך ממלכתי קובע כי "במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". בפועל, מאז הקמת המדינה ניתנה לבני המיעוט הערבי אפשרות לקבל חינוך בשפתו (ראו עוד: רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 322; לטם פרי-חזן "הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית" משפט ועסקים טז 151, 213 וההפניות שם (2013))."

כפי שנקבע בעע"מ 7058/19 הנ"ל, בפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז (דעת מיעוט), גם בענייננו אין ספק שלתלמידים הערבים תושבי כרמיאל קיימת הזכות לחינוך ממלכתי באופן המותאם אליהם, דהיינו, בשפה הערבית, ועל הרשות המקומית יחד עם משרד החינוך מוטלת החובה לוודא את מימושה המיטבי של זכות זו. עוד צוין שם כי "התכלית של הקניית חינוך שוויוני וראוי מצריכה נקיטת אמצעים ובין היתר הקצאת משאבים ותקציבים מיוחדים (ראו והשוו: בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד (נ1) 19, 27 (1996); עניין יתד, בעמ' 848-849; בג"ץ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 873, 895 (2004); בג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5) 577 (2005))."





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 עם זאת, באותו עניין, בפסק דינו של כב' השופט אלרון (דעת רוב) נכתב כי "נקבע לא אחת כי על דרך
2 הכלל, אין להתערב בהחלטות מועצות הרשויות המקומיות, אשר התקבלו על ידי נבחרי ציבור ברוב
3 דעות, אלא אם נפל בהן פגם מהותי היורד לשורש העניין, ואינו מחליף את שיקול דעתן בשיקול דעתו
4 שלו. זאת, בפרט כאשר מדובר בהחלטה שעניינה בהקצאת משאבי הרשות (ראו גם עניין סלע,
5 בפסקה 20; עניין זכרון זאב צב"י, בפסקה 4 לחוות דעתי). לגישתי, אף אין לבחון את סבירות החלטות
6 מועצות הרשויות המקומיות העוסקות בהקצאת משאבי ציבור, המתקבלות על ידי נבחרי ציבור ברוב
7 דעות, ולהתמקד בשאלה אם החלטותיהן התקבלו בסמכות ומקיימות את החובה להקצות את
8 משאבי הרשות על בסיס שוויוני (ראו גם בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
9 הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 443-445 (2002) (להלן: עניין עדאלה);
10 בג"ץ 809/86 ינוביץ נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מא(4) 309, 320-321 (1987).
11 לגישה אחרת ראו והשוו עניין עדאלה, בעמ' 415-419; עניין פוד, בעמ' 338, 340, 342; ע"פ 217/68
12 יזראמקס בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 343, 362-363 (1968). ראו גם את פסק דינו של חברי
13 השופט ע' גרוסקופף בבג"ץ 3865/20 שוקרון נ' המועצה המקומית קרית ארבע (7.10.2020), שם
14 הסתייג מדיון בסבירות החלטת המועצה המקומית לקיים הפרדה בבריכת שחייה, והתמקד
15 בחובתה להקצות את משאביה על בסיס שוויוני". עוד נקבע בפסק דינו של כב' השופט אלרון כי אין
16 מחלוקת בכך שיש לאפשר לתלמידי נוף הגליל גישה לחינוך בשפה הערבית, אלא בשאלה כיצד יש
17 לאפשר זאת ובמשאבים שיש להקצות לשם כך. נקבע כי מדובר בסוגיה הנתונה לשיקול דעת מועצת
18 העיר ובאין פגם מהותי היורד לשורש העניין, אין להתערב בה. עוד צוין שם כי בעניין חילול ביהמ"ש
19 העליון נדרש לסוגיה קרובה באשר לחובותיה של רשות חינוך מקומית להעניק לילדים ונערים
20 המתגוררים בתחומיה גישה ל"מוסד חינוך מתאים" בעבורם, כאשר אין מוסד "מתאים" בשטח
21 הרשות, וזאת בהתייחסו לסעיף 7א(א)(1) לחוק לימוד חובה. באותו עניין נקבע, כי יש להעניק פרשנות
22 רחבה למדי להוראות סעיף זה, באופן המעניק – הלכה למעשה – לכל תלמיד זכות לקבל חינוך ב"מוסד
23 חינוכי המסתייך לזרם התואם את השקפת עולמם של התלמיד והוריו" ובהקשר זה אף לא נשללה
24 האפשרות כי רשות החינוך המקומית תישא בסכום ההשתתפות עבור בני המגזר המעוניינים ללמוד
25 בבית ספר כזה, שאינו קיים בתחומי הרשות.

26 העותרים טוענים כי המיפוי נקבע בצורה שרירותית בלי שניתן בו משקל הולם לצרכי התלמידים,
27 לאינטרסים החינוכיים שלהם או לייחודיות של היישוב כרמיאל. העותרים לא ביססו טענה זו ולא
28 העלו נימוקים או שיקולים רלוונטיים שלא נשקלו, הנוגעים לצרכי התלמידים והאינטרסים
29 החינוכיים שלהם. כפי שטענו המשיבים, בשים לב לייחודיות של היישוב כרמיאל המיפוי הבין-יישובי
30 כולל 3 ישובים שבהם ניתן ללמוד בשפה הערבית מחוץ לכרמיאל, זאת בשים לב לדתות השונות של
31 התלמידים תושבי העיר. השיקולים שמעלים העותרים בעתירתם הם שיקולים אישיים סובייקטיביים
32 ולא שיקולים הנוגעים לאינטרסים חינוכיים. על כן, לא נטען ואף לא הוכח כי לא נשקלו השיקולים
33 הרלוונטיים הדרושים בעת קביעת המיפוי הבין-יישובי. כפי שנקבע בע"מ 7058/19 הנ"ל, מדובר





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 בסוגיה הנתונה לשיקול דעת רשות החינוך המקומית ובאין פגם מהותי היורד לשורש העניין, אין
2 להתערב בה. במקרה זה נראה כי ניתן משקל הולם לשיקולים הרלוונטיים ולאינטרסים החינוכיים,
3 בשים לב לדתות השונות של התלמידים תושבי העיר. לכן לא מצאתי כי העותרים הצביעו על פגם
4 מהותי המצדיק התערבות.

5
6 עוד נטען בעתירה כי בהרחבת המיפוי בהתאם לצרכי התלמידים לא צפויה פגיעה באינטרסים
7 הכלכליים של הרשות, שכן כל אותם ישובים אליהם מבוקש להרחיב את המיפוי נמצאים על אותו
8 רצף ומרוחקים מרחקים שווים מכרמיאל, מה שמעיד על חוסר הסבירות בקביעת יישובי המיפוי. כפי
9 שהסבירו המשיבים, הרחבת המיפוי דורשת אמצעים כלכליים ואף מדובר בעניין שיש לרשויות
10 הנוספות עניין בו ורשויות אלה כלל לא צורפו לעתירה כמשיבות (ויצוין כי גם יתר ההורים שנטען שיש
11 להם עניין בהרחבת המיפוי לא צורפו), דבר המצדיק דחיה על הסף מטעם זה של אי צירוף צדדים
12 רלוונטיים לעתירה. בנוסף, כאמור, יש לדחות טענת העותרים שנטענה ללא ביסוס כי לא צפויה פגיעה
13 באינטרסים כלכליים של הרשות בהרחבת המיפוי. עוד יצוין כי העותרים מהווים אחוז קטן מאוד
14 מהאוכלוסייה שנטען כי הינה נפגעת מהמיפוי הבין-יישובי הקיים והם לא הניחו תשתית עובדתית
15 לכך שקיימת דרישה ציבורית התומכת במתן הסעד המבוקש על ידם. במצב דברים זה הם לא המחישו
16 קיומו של ביקוש מינימאלי לשינוי המיפוי הבין-יישובי בשלב זה [ראו לעניין זה דברי כבי' השופט ע'
17 גרוסקופף בעע"מ 7058/19 הנ"ל, סעיף 5 לפסק דינו]. אמנם העותרת 11 פנתה אל המשיבה 1 וצירפה
18 רשימת שמות, אך כפי שעולה מהתכתובת בין העותרת למשיבה, הרשימה שהוגשה אינה מפורטת דיה,
19 שכן לא פורטו פרטי הילדים ופרטי בתי הספר וייתכן שחלק מהמשפחות שפורטו ברשימה קיבלו החזר
20 בגין נסיעות לבתי הספר. על כן, גם מטעם זה לא הוכיחו העותרים כי נפל פגם במיפוי הבין-יישובי
21 הקיים או כי יש טעם בהשקעת אמצעים כלכליים לשינוי המיפוי. היקף הדרישה בקרב תושבי הרשות
22 לשינוי המיפוי הוא בוודאי שיקול שעל הרשות המקומית להביא בחשבון והעותרים לא הביאו נתונים
23 מספיקים לעניין זה, הן במסגרת פנייתם אל הרשות המנהלית והן במסגרת פנייתם אל ביהמ"ש.

24
25 העותרים טוענים כי הגדרתו של מוסד מתאים לפי סעיף 7א(א)(4) לחוק לימוד חובה וסעיף 2(2)
26 לתקנות לימוד חובה כוללת מוסד הקיים ביישוב שאינו מרוחק מעל ל-30 ק"מ ממקום מגורי התלמיד.
27 נטען כי אי אספקת הסעות כמבוקש בעתירה היא בבחינת הפרת חובה למימוש זכות חוקתית לחינוך
28 חובה, זאת מאחר שהרשות המקומית לא קיימה חובתה להקמת מוסדות חינוך מתאימים לאספקת
29 חינוך חנם לתלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה. אינני מקבל טענה זו. כפי שהראו המשיבים,
30 המיפוי הבין-יישובי כולל 3 ישובים, זאת לפנים משורת הדין, כאשר הדרישה היא ישוב אחד, וזאת
31 לצורך מתן מענה למוסדות חינוך מתאימים לכל הדתות המתגוררות בעיר. ההגדרה של מוסד מתאים
32 אליה מפנים העותרים אין משמעותה שכל מוסד הקיים ביישוב שאינו מרוחק מעל ל-30 ק"מ ממקום
33 המגורים צריך להיכלל במיפוי הבין-יישובי. אין זו הפרשנות הנכונה של הסעיף. על כן, העותרים לא
34 הצביעו על הפרת החובה למימוש הזכות לחינוך חובה בנסיבות אלה.

35





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 לטענת העותרים, סוגיית מימון הנסיעות למוסדות חינוך בהעדר מסגרת חינוך ביישוב המגורים
2 מוסדרת בחוזר המנכ"ל בעניין הסעות. נטען כי שם נקבע בסעיף 2.3 א(3) באופן ברור כי "במקרה של
3 צורך בהסעת תלמידים מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, הנובע מהיעדר בית ספר מתאים
4 ברשות שבה התלמידים מתגוררים, לא תהיה גבייה מן ההורים בעבור ההסעה. זאת גם אם מדובר
5 בשני יישובים שונים השייכים מוניציפלית לאותה רשות מקומית". לעניין זה, כפי שהראו המשיבים,
6 ניתן מימון נסיעות ליישובים הנכללים במסגרת המיפוי הבין-יישובי והעותרים לא ביססו טענתם בדבר
7 הצורך לממן נסיעות ליישובים שאינם נכללים במיפוי, בהעדר בתי ספר מתאימים שנכללים במיפוי
8 הבין-יישובי.

9
10 לטענת העותרים, החוק קובע כי ישנה זכות לחינוך חינם ומחייב שילוב התלמיד במוסד חינוך ביישוב
11 אחר בהעדר מוסד חינוך מתאים ביישוב מגוריו, כאשר התקנות קובעות כי מוסד מתאים יכול להימצא
12 במרחק של עד 30 ק"מ מיישוב המגורים, אך חוזרי המנכ"ל לא רק מגבילים את השתתפות המשרד
13 בנסיעות רק ליישובי המיפוי הבין-יישובי, אלא גם קובעים כי לכל שלב חינוך ייקבע יישוב אחד בלבד,
14 בניגוד להוראות החוק, ובהתעלם מהייחודיות של כל מקרה לגופו. נטען כי קביעת המיפוי במקרה דנן
15 לוקה בפגם חמור המגלם פגיעה קשה בזכות לחינוך חינם, למרות שהמיפוי כולל בתוכו שלושה
16 יישובים שונים. נטען כי ההחלטה על קביעת יישובי המיפוי הינה שרירותית ומעלה ספק רב באם
17 בוססה על תשתית עובדתית או שנשקלו במסגרתה כלל השיקולים הרלוונטיים. נטען כי היישום מלמד
18 על כך שהמיפוי מתעלם מחלוקת התלמידים בפועל לבתי ספר ביישובים הסמוכים, מהמרחקים של
19 היישובים הסמוכים מהעיר כרמיאל, מהצרכים והאינטרסים החינוכיים של התלמידים, מהצרכים
20 החברתיים של התלמידים ומאפייניה הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית בכרמיאל. נטען כי
21 המיפוי נותן מענה חלקי ביותר לרבע מהתלמידים ומותיר חלק הארי של התלמידים מחוץ לגבולותיו,
22 מה שמעיד על אי הסבירות הקיצונית שבהחלטה ומקים עילה להתערבות שיפוטית בה. טענות אלו של
23 העותרים נטענו בעלמא ולא בוססו. כפי שהראו המשיבים, המיפוי הבין-יישובי לתלמידים ערבים
24 תושבי כרמיאל נעשה לפני משורת הדין לשלושה יישובים והביא בחשבון לא רק את שפת הלימוד –
25 השפה הערבית, אלא גם את דתם של התושבים, ולמעשה הזכות ללמוד במוסד חינוך דובר השפה
26 הערבית מיושמת באופן רחב פי 3 מהנדרש בהנחיות המיפוי הבין-יישובי. העותרים לא הצביעו על
27 פגמים היורדים לשורשו של עניין שנפלו בקביעת המיפוי ולא הצביעו על שיקולים רלוונטיים שלא
28 נשקלו או חוסר סבירות המצדיק התערבות.

29
30 יצוין לעניין זה כי נראה מהנתונים שהוצגו לביהמ"ש כי ניתן מענה לכ-65% מהתלמידים הערבים
31 במסגרת בתי הספר הקיימים בכרמיאל או במסגרת המיפוי הבין-יישובי. בכל מקרה, כאמור לעיל,
32 העותרים מהווים אחוז קטן מאוד מההורים שנטען שלא ניתן מענה לילדיהם ולא צירפו הורים נוספים
33 שטוענים טענות דומות. כמו כן, לא נעשתה פניה מסודרת ומרוכזת אל המשיבה 1, בצירוף הפרטים
34 הדרושים, על מנת שתפנה אל המשיב 2 ולכן לא הוגשה בקשה מהמשיבה 1 למשיב 2 לבצע כל שינוי



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 במיפוי, כפי שהובהר במכתבו של המשיב 2. על כן, בנסיבות אלה, העותרים לא המחישו קיומו של
2 ביקוש מינימאלי לשינוי המיפוי כטענתם.

סיכום:

3
4
5 עתירה זו הוגשה תוך הצגת טענות שעניינן בזכויות חוקתיות הקשורות בקביעת סדרי לימוד של ילדי
6 העותרים. אלא שהזכויות החוקתיות למעשה כמעט ואינן שנויות במחלוקת. כאשר מסירים את
7 הכסות החוקתית מעל הטענות שפורטו בפני בית המשפט מתברר כי עיקר הטענות נוגעות לרצון הורים
8 שהעתיקו את מגורי המשפחה לעיר כרמיאל להמשיך ולשלוח את ילדיהם לישובי המוצא הקרובים
9 לכרמיאל משיקולים שעיקרם נוחות משפחתית.

10
11 העותרים טוענים כי החלטה בעניין היישובים המוכללים במיפוי לוקה בחוסר שוויון מוחלט בתוך
12 קבוצת השווים בכך שממומנות נסיעות למסגרות מסוימות ומוחרגות מסגרות אחרות שממוקמות
13 באותו טווח מרחקים מהעיר כרמיאל והעלות הכלכלית עבור מימון נסיעות אליהן אינה שונה
14 מהותית. נטען גם כי בקביעה הלא סבירה על היישובים הנכללים במיפוי ובהחרגת היישובים
15 הסמוכים לעיר כרמיאל ישנה פגיעה קשה בזכותם של ההורים, שכל אחד מהם מגיע מרקע שונה
16 ומשתייך למיעוט בתוך מיעוט לבחור חינוך מתאים עבור ילדיו. נטען כי בכרמיאל מתגוררים תושבים
17 ערבים שעברו אליה מהיישובים הסמוכים, הנמצאים פחות או יותר באותם מרחקים ממנה וללימודי
18 ילדיהם באותם יישובים מהם עברו לכרמיאל ישנה חשיבות מכרעת עבור ההורים והילדים. לכן נטען
19 כי השרירותיות וחוסר השוויון בהם לוקה המיפוי פוגעים בשוויון בחינוך וגורמים להפרת חובה
20 חקוקה לספק חינוך חינוך חינוך לתלמידי כרמיאל הערבים.

21
22 העותרים לא המחישו את טענותיהם לחוסר שוויון או לפגם משמעותי שנפל במיפוי. העותרים מציגים
23 אינטרסים אישיים ולא הצביעו על שיקולים רלוונטיים שהיו צריכים להישקל ולא נשקלו. מבלי לגרוע
24 מחשיבות הנוחות המשפחתית והשיקולים הנלווים, לא הוצג בפני בית המשפט נתון המראה כי עיריית
25 כרמיאל אינה מספקת מענה חינוכי ראוי לאוכלוסייה הדוברת את השפה הערבית במסגרת אותם
26 יישובים, הסמוכים לכרמיאל, שבהם פועלים בתי הספר שנקבעו ואושרו כחלופה לאותם תושבים
27 המתגוררים בכרמיאל שמבקשים שילדיהם ימשיכו ללמוד ולהתחנך במסגרות לימוד בשפה הערבית.
28 עצם העובדה שקיימות חלופות נוספות של בתי ספר בישובים סמוכים אינה מובילה למסקנה כי
29 החלופות שנבחרו אינן מספקות ואין בסיס לדרישה לספק חלופות נוספות של בתי ספר בטווח של
30 שלושים ק"מ מהעיר כרמיאל.

31
32 עם זאת לא ניתן להתעלם מהעובדה שחלופות בתי הספר שמספקת עיריית כרמיאל לתושביה דוברי
33 השפה הערבית נקבעו לפני זמן רב ונבחנו שוב לפני קרוב לעשור שנים (כך על פי הנתונים שהוצגו בפני).
34 במהלך השנים שחלפו גדלה אוכלוסיית דוברי הערבית בכרמיאל. בהחלט יתכן שלאחר חלוף שנים יש
35 מקום לבחינה משותפת של נושא החלופות ע"י גורמי עיריית כרמיאל, ובהמשך גם ע"י משרד החינוך.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-02-37623 ח'לאילה ואח' נ' עיריית כרמיאל ואח'

תיק חיצוני:

1 אם ברצונם של העותרים להביא לשינוי במיפוי, עליהם להציג למשיבה 1 פניה סדורה, מפורטת
2 ומרוכזת מטעם כל ההורים שסבורים כי השתנו נתוני הבסיס באופן המצדיק הוספת בתי ספר כחלופה
3 חינוכית לתלמידים דוברי השפה הערבית. על ציבור ההורים הנוגעים בעניין להעביר בקשה מפורטת
4 לדיון במוסדות המתאימים בעיריית כרמיאל כדי שאלו ידונו בבקשה וישקלו את מכלול הנתונים.

5
6 מובן כי לאחר קיום דיון במוסדות עיריית כרמיאל, ולפי הצורך, ניתן יהיה לפנות בבקשה מתאימה גם
7 לגורמי משרד החינוך. חזקה כי ככל שתוגש בקשה מפורטת המצביעה על שינוי צרכים ונתוני
8 אוכלוסיה כי העירייה, כמו גם משרד החינוך, ישקלו את כל ההיבטים והאפשרויות, החל מפיתוח
9 חלופות במוסדות חינוך מתאימים בתחומי הרשות המקומית וכלה בבחירת מוסדות חינוך חלופיים
10 ברשויות מקומיות שכנות.

11
12 בשלב זה, כאמור, לא מצאתי מקום להתערב בהחלטות כפי שהתקבלו. העתירה נדחית.

13
14 העותרים ישאו בהוצאות כל אחד מהמשיבים בסכום של 7,500 ₪ לכל משיב. סכום זה ישולם עד ליום
15 1.8.21 שאם לא כן יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד למועד התשלום המלא בפועל.

16
17 **המזכירות תעביר עותק מפקס הדין לב"כ הצדדים.**

18
19 ניתן היום, י"ז תמוז תשפ"א, 27 יוני 2021, בהעדר הצדדים.

רון שפירא, נשיא

20
21

