

תאריך חתימת המסמך: 2.6.2021

עת"מ 21-02-37623

בבית המשפט המחוזי בחיפה

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

בפני כבוד השופט, הנשיא רון שפירא

קבוע ליום 7.6.2021, בשעה 14:00

בעניין שבין:

העותרים:

1. מוהנד ח'לאילה, ת"ז 039926928

2. חיר תיתי, ת"ז 040767899

3. אברהים שעבאן, ת"ז 052441789

4. סוהא פרחת, ת"ז 03392883

5. ח'אלד פרחת, ת"ז 028310183

6. לינה עסאף חידר, 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 נארימן שחאדה-זועבי ואח'

מעדאלה-המרכז המשפטי לזכויות המיעוט בישראל

מרח' יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090

טל': 04-9501610, נייד: 052-6088502, פקס': 04-9503140

- נ ג ד -

המשיבים:

1. **עיריית כרמיאל**

מרח' שדרות קק"ל 100 כרמיאל, ת"ד 660

טל': 04-9085571, פקס: 04-9085579

2. **משרד החינוך**

ע"י פרקליטות מחוז חיפה - אזרחי

שד' פלי"ם 15א 3309519, ת"ד 550

טל': 073-3921400, פקס: 02-6467069

כתובת דוא"ל: Ez_haifa@justice.gov.il

תגובה מקדמית מטעם המשיב 2

בהתאם להחלטת בית המשפט מתכבד המשיב 2, משרד החינוך (להלן גם: "משרד החינוך" או: "המשרד") להגיש תגובה מקדמית מטעמו לעתירה.

א. כללי

1. עניינה של העתירה דגן הוא בבקשת העותר לצו עשה ולפיו יורחב המיפוי הבין-יישובי של העיר כרמיאל כך שיכלול את כלל התלמידים הערבים תושבי העיר אשר לומדים במסגרות חינוכיות מחוצה לה, עד למרחק של 30 ק"מ ממנה.
2. דין העתירה, ככל שהיא מכוונת אל משרד החינוך להידחות, הן על הסף (מחמת העדר סמכות עניינית, העדר עילה והעדר יריבות, אי-צירוף צדדים רלוונטיים, אי-מיצוי הליכים, והיות העתירה מוקדמת), הן לגופה.

ב. תמצית העובדות וטענות העותרים

3. על-פי הנטען בעתירה, העותרים 1-10 הם הורים לתלמידים תושבי העיר כרמיאל אשר חל עליהם חוק לימוד חובה.
4. על-פי הנטען בעתירה (ס' 6), בכרמיאל מתגוררים כ-500 תלמידים ערבים. חרף זאת, כך נטען, אין בעיר ולו מסגרת חינוכית אחת המשרתת אותם. לטענת העותרים, פניותיהם של תושבי העיר הערבים למשרד החינוך להקמת בית ספר ערבי נדחו בטענה כי הרשות המקומית היא הגוף האמון על העלאת צרכי התושבים בפני המשרד. במקביל, כך נטען, פניותיהם להקמת "בית ספר מתאים" אחר עבור ילדיהם נדחו על-ידי המשיבה 1 (להלן: "**עיריית כרמיאל**" או: "**העירייה**"). לטענת העותרים, משכשלו ניסיונותיהם להקמת בית ספר ערבי, לא נותר להם אלא לשלב את ילדיהם בבתי ספר ביישובים הערביים הסמוכים לכרמיאל.
5. יצויין כבר עתה, כי הנתונים המספריים המצויים בידי משרד החינוך שונים מהנתונים אשר צוינו בעתירה. על-פי נתונים אלה, נכון לשנת הלימודים תשפ"א, מתגוררים בכרמיאל 302 תלמידים ערבים אשר לומדים בחינוך הרגיל (קרי: שאינו מיוחד). מתוכם, 33 תלמידים לומדים בבתי הספר בכרמיאל ו-164 תלמידים לומדים ביישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל. אחרים, לרבות העותרים, לומדים בבתי ספר המצויים ביישובים מחוץ לכרמיאל שאינם נכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל.
6. העותרים מלינים על כך שעיריית כרמיאל אינה מממנת את נסיעותיהם של התלמידים הערבים תושבי כרמיאל הכפופים לחוק לימוד חובה, ואשר לומדים בבתי ספר שאינם נכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל (הכולל את היישובים נחף, ראמה ובענה בלבד).
7. לטענת העותרים, הוראות חוזר מנכ"ל 3.2-6, שעניינו 'הנחיות והבהרות בנושא המיפוי הבין-יישובי' (להלן: "**חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי**"), הקובעות כי **לכל אחד משלבי החינוך ייקבע יישוב אחד בלבד**, מנוגדות להוראות החוק, "מתעלמות מהייחודיות של כל מקרה לגופו" (ס' 32 לעתירה), ופוגעות בזכויותיהם של התלמידים (ס' 39 לעתירה).
8. העותרים מוסיפים וטוענים, כי המיפוי הקיים נקבע "בצורה שרירותית, משוללת כל היגיון וכל ביסוס עובדתי, ומבלי שניתן בו כל משקל הולם, כלל וכלל, לצרכי התלמידים, לאינטרסים החינוכיים שלהם או לייחודיות של היישוב כרמיאל" (ס' 14 לעתירה).
9. לטענתם, חרף העובדה שבמיפוי הבין-יישובי לכרמיאל נכללים שלושה יישובים – ולא אחד בלבד לכל שלב חינוכי, כפי שקובע חוזר המנכ"ל – המענה הניתן על יסוד המיפוי הקיים "אינו מתקרב להיות מענה הולם" (ס' 40 לעתירה), והוא עונה על צרכיהם של כרבע מהתלמידים הערבים הלומדים מחוץ לכרמיאל בלבד (ס' 12 לעתירה).

יצויין כבר עתה, כי בהתאם לנתונים המצויים בידי המשיב, נכון לשנת הלימודים תשפ"א, לומדים למעלה מ-54% מהתלמידים הערבים תושבי כרמיאל במוסדות חינוך הנכללים במיפוי הבין-יישובי, ולא כפי שנטען. יתירה מזאת, על-פי הנתונים שהובאו על-ידי **העותרים**, אחוז התלמידים הערבים תושבי כרמיאל הלומדים בבתי ספר הנכללים במיפוי אף גבוה יותר. לא זו אף זו: כאשר מביאים בחשבון את התלמידים הערבים אשר לומדים במוסדות החינוך בכרמיאל עצמה, אחוז התלמידים הערבים תושבי כרמיאל אשר עושים שימוש במענה החינוכי הקיים (אם במסגרת מוסדות החינוך בעיר כרמיאל עצמה ואם במסגרת מוסדות החינוך הקיימים ביישובים הנכללים במיפוי), הוא 65%. לעניין זה ראו סעיפים 96-98 להלן.

10. העותרים מוסיפים וטוענים כי גם אופן יישומו של המיפוי הקיים לוקה בחסר (ס' 15 לעתירה).
11. לטענת העותרים, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: "**חוק לימוד חובה**"), מטיל על המדינה ועל הרשות המקומית אחריות משותפת להקמת מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם. לטענתם, משלא קיימה הרשות המקומית את חובתה זו ביחס לתלמידים הערבים המתגוררים בתחום שיפוטה, חלה עליה החובה לשלבם במוסד חינוך 'מתאים' ברשות מקומית אחרת, כהגדרתו בסעיף 7א(4) לחוק לימוד חובה ובסעיף 2(2) לתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 (להלן: "**תקנות לימוד חובה**"), היינו מוסד שאינו מרוחק מעל ל-30 ק"מ ממקום מגורי התלמיד. משלא ניתן לממש את הזכות לחינוך ללא הבטחת נגישות, חלה על העירייה החובה לשאת בהוצאות נסיעתם של התלמידים למוסד מתאים (ס' 27 לעתירה). לפיכך, טוענים העותרים כי אי-הספקת הסעות לכלל היישובים המצויים במרחק 30 ק"מ מכרמיאל היא בבחינת "הפרת חובה למימוש זכות חוקתית לחינוך חובה" (ס' 17 לעתירה).
12. עוד טוענים העותרים כי בכך שהמיפוי הקיים אינו כולל את כלל היישובים הסמוכים לכרמיאל הוא לוקה בחוסר שוויון (ס' 36 לעתירה), מהווה פגיעה בזכותם של ההורים לבחור חינוך מתאים לילדיהם (ס' 37 לעתירה), ו"עלול להרתיע את ההורים מקבלת ההחלטות הנכונות עבור ילדיהם ועבור התא המשפחתי כולו, בשים לב לנסיבותיהם האישיות של כל אחת מהמשפחות" (ס' 38 לעתירה).
13. לטענת העותרים, הרחבת המיפוי לא תפגע באינטרסים הכלכליים של הרשות, משהיישובים שאינם נכללים במיפוי נמצאים במרחק דומה מכרמיאל לזה של היישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי.
14. על-פי המתואר בעתירה, העותרת 11 פנתה מספר פעמים לעיריית כרמיאל בדרישה להקמת מערך הסעות עבור כלל התלמידים הערבים תושבי כרמיאל, אולם נענתה בסירוב.
15. עוד על-פי המתואר בעתירה, ביום 15.9.2021 פנתה העותרת 11 לעיריית כרמיאל ולמשרד החינוך. בתשובתו לעותרת 11, ציין המשרד, בין היתר, כי על מנת שהעניין יידון על-ידיו, נדרש כי הרשות המקומית תגיש למשרד בקשה לשינוי אזורי המיפוי.

ג. טענות סף

1. חוקיותו של חוזר מנכ"ל 3.2-6 'הנחיות והבהרות בנושא המיפוי הבין-יישובי' – מחיקה על הסף מחמת העדר סמכות עניינית
16. ס' 3 לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי קובע כי לכל אחד משלבי החינוך יקבע מיפוי לישוב-חוץ אחד בלבד.

17. יצויין כבר עתה, כי לפני משורת הדין קבע המשרד, כי המיפוי הבין-יישובי לכרמיאל יהיה רחב יותר מהקבוע בהוראות חוזר המנכ"ל, ויכלול **שלושה** יישובים: נחף, ראמה ובענה. זאת על מנת להתחשב בכל הניתן במגוון הדתי/מגזרי של התלמידים הערביים מושא המיפוי.

18. לטענת העותרים (ס' 32 לעתירה), הוראות חוזר המנכ"ל, הקובעות כי לכל אחד משלבי החינוך ייקבע יישוב-חוץ אחד בלבד, מנוגדות להוראות החוק ו"מתעלמות מהייחודיות של כל מקרה לגופו".

19. בהתאם לטענותיהם ביחס לחוזר המנכ"ל ולמיפוי הבין-יישובי שנקבע לכרמיאל, הסעד המבוקש בעתירה הוא להורות על הרחבת המיפוי הבין-יישובי כך שיכלול את כלל בתי הספר הנמצאים במרחק 30 ק"מ מן העיר כרמיאל.

20. יובהר, כי סוגיית **חוקיותו** של חוזר המנכ"ל, ובהתאמה, מתן סעד שענייננו שינוי הוראות חוזר המנכ"ל, אינם בסמכותו העניינית של בית משפט נכבד זה.

21. סעיף 1 לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי מציין כי:

"המיפוי הבין-יישובי הוא כלי תכנוני שנועד לאפשר למשרד החינוך להשיג יעדים חינוכיים וחברתיים, להפעיל את המערכת בחיסכון כלכלי ולקבוע את שיעור ההשתתפות התקציבית של המשרד בנושאים כגון בנייה חדשה, חידוש מבנים והשתתפות בהסעות".

22. ניכר אפוא, כי חוזר המנכ"ל הוא בגדר 'החלטה בעלת תחולה ארצית או מגזרית הקובעת כללים או הנחיות בענייני תקצוב'. אומנם יש לחוזר המנכ"ל גם היבטים שאינם תקציביים, אולם ההיבט התקציבי השזור בו הוא **היבט דומיננטי**, בין היתר בכל הקשור במיפוי פתרונות חינוכיים חוץ-יישוביים באופן יעיל כלכלית.

23. סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 (להלן: "**חוק בתי משפט לעניינים מנהליים**") קובע כי:

5. בית משפט לעניינים מנהליים ידון באלה –

(1) עתירה נגד החלטה של רשות או של גוף המנוי בתוספת הראשונה בענין המנוי בתוספת הראשונה ולמעט עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה עניינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות, הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות (להלן – עתירה מינהלית);

[...]

24. פרט 3 לתוספת הראשונה קובע כך (ההדגשות לא במקור):

3. חינוך – החלטה של רשות בענייני חינוך, למעט החלטת ממשלה והחלטת שר, **ולמעט:**

(1) החלטה בעלת תחולה ארצית או מגזרית הקובעת כללים או הנחיות בעניינים האלה:

(א) תקצוב;

[...]

25. לפיכך, עתירה שעניינה הוא בתקיפת הוראותיו של חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי, שתכלית דומיננטית שלו היא תכלית תקציבית, אינה מצויה בסמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מנהליים.

26. למעלה מן הצורך יובהר, שכפי שצויין לעיל נקבע בנסיבות העניין, כי המיפוי הבין-יישובי לכרמיאל יהיה רחב יותר מהקבוע בהוראות חוזר המנכ"ל, ויכלול **שלושה** יישובים לכל שלב חינוכי (ולא אחד

בלבד): נחף, ראמה ובענה, וזאת בשל ההכרה בצורך לתת מענה להעדר ההומוגניות הדתית/מגזרית בקרב התלמידים דוברי הערבית. עסקינן ביישום מידתי של כללי חוזר המנכ"ל לנסיבות העניין הקונקרטיות, ולא בפריצת כלליו של חוזר המנכ"ל לכל עבר כנדרש בעתירה. הלכה למעשה אפוא, כאשר קיימת הצדקה **אובייקטיבית לכך**, להבדיל ממשאלות לב **סובייקטיביות**, נכון המשרד לערוך התאמה יישומית, מידתית, של כללי הנוהל. עם זאת, אין פירושו של דבר שהעקרונות הכלליים שנקבעו בנוהל אינם תקפים.

27. בהקשר זה, הכמות יכול שתעשה איכות – לא הרי סטייה קלה מן הכלל הארצי לטובת פיתרון היבט מקומי אובייקטיבי, כהרי פריצתו המוחלטת לטובת שיקולים סובייקטיביים, כנדרש בעתירה. במסגרת העתירה לא העלו העותרים כל נימוק אובייקטיבי אשר יש בו כדי להצדיק סטייה יישומית נוספת מן העיקרון הכללי, לא כל שכן את ביטולו המוחלט.

28. **מכאן, שדין העתירה דנן, ככל שהיא נוגעת לטענות העותרים ביחס לחוזר המנכ"ל, סילוק על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית.**

2. סילוק על הסף – העדר עילה והעדר יריבות

29. כאמור לעיל, ביום 9.12.2020 השיב המשרד לפנייתה של העותרת 11 אליו. במסגרת המכתב שנשלח אליה הובהר, כי: "רשות החינוך המקומית רשאית להגיש, עבור תלמידיה, בקשה לשינוי המיפוי של מוסדות החינוך [...] **ככל שרשות מבקשת לשנות את המיפוי, עליה להגיש בקשה מסודרת ומנומקת למנהל הפיתוח במשרד החינוך אשר ידון בבקשה ויקבל החלטה בהתאם**". עוד הובהר במסגרת המכתב, כי "**ככל שתוגש בקשה על ידי הרשות המקומית לשינוי אזורי המיפוי, הבקשה תידון במנהל הפיתוח במשרד החינוך [...] באופן מקצועי וענייני**".

30. המכתב מבהיר, כי ככל שתוגש בקשה מתאימה על-ידי הרשות המקומית, משרד החינוך ידון בה.

31. עד למועד הגשת העתירה טרם נתקבלה במשרד פניה כאמור מצד הרשות המקומית. ממילא אפוא לא התקיים דיון במשרד החינוך בבקשה כאמור, ולא נתקבלה כל החלטה בעניין.

32. במאמר מוסגר יצויין, כי למיטב ידיעת המשרד, מאז השיב משרד החינוך לעותרת 11, לא נעשתה פנייה נוספת מצידה או מצד יתר העותרים אל הרשות המקומית בבקשה סדורה, מנומקת ונסמכת על נתונים תקפים ומספיקים, כי **הרשות תפנה** ביוזמתה אל משרד החינוך בבקשה לשינוי או לעידכון המיפוי הנוכחי בשים לב לנטען. לחלופין תוכל הרשות המקומית במקרה זה, נוכח נסיבותיו, לאחר שתתקבל אצלה בקשה סדורה כאמור של העותרים, ולאחר שתקיים דיון בבקשה שתוגש ותשקול בהתאם לכך את עמדתה לעניין המיפוי הבין-יישובי, להעביר את חוות דעתה והמלצתה למשרד, לקבלת החלטתו.

33. בהעדר פניה כלשהי מצד הרשות המקומית אל משרד החינוך בבקשה לשינוי או לעדכון המיפוי הבין-יישובי, וכיוצא מכך, בהעדר החלטה של המשרד בעניינה, לא קיימת בעת הזאת כל החלטה קונקרטית של משרד החינוך, ביחס לאיזו מטענות העותרים, אשר עומדת לביקורת שיפוטית.

34. לפיכך, לא קמה לעותרים כל עילה נגד המשרד, בשלב זה, ולא קיימת יריבות בינו לביןם.

35. **מטעם זה, דין העתירה, ככל שהיא מכוונת נגד המשרד, סילוק על הסף בשל העדר עילה והעדר יריבות.**

3. סילוק על הסף – עתירה מוקדמת ואי-מיצוי הליכים

36. עיון בפניות העותרת 11 אל עיריית כרמיאל, אשר צורפו לעתירה (ע/4, ע/5, ע/7, ע/9, ע/11) מעלה, כי בכלל פניותיה ביקשה העותרת 11 וציפתה, כי העיריה תפעל ביוזמתה שלה לתיקון המיפוי הבין-יישובי. במסגרת תשובותיה של העיריה לפניות אלה (ע/6, ע/8, ע/10) ציינה העירייה, כי ההסדר הקיים הוא בהתאם למיפוי שאושר על ידי משרד החינוך (ראו למשל: ס' 2 למכתב העירייה לעותרים מיום 8.12.2019, צורף כנספח ע/6 לעתירה; ס' 2 למכתב העירייה לעותרים מיום 1.7.2019, צורף כנספח ע/10 לעתירה; ס' 5 למכתב העירייה לעותרים מיום 29.10.2020). עולה מתשובות העירייה, שהמיפוי הנוכחי מקובל עליה ועולה בקנה אחד עם צרכיה.
37. ביום 15.9.2020 הפנתה העותרת 11 לראשונה את פנייתה גם למשרד החינוך. במענה משרד החינוך לעותרת 11 מיום 9.12.2020 הובהר, כי: "רשות החינוך המקומית רשאית להגיש, עבור תלמידה, בקשה לשינוי המיפוי של מוסדות החינוך [...]. ככל שרשות מבקשת לשנות את המיפוי, עליה להגיש בקשה מסודרת ומנומקת למנהל הפיתוח במשרד החינוך אשר ידון בבקשה ויקבל החלטה בהתאם". עוד הובהר במסגרת המכתב, כי "ככל שתוגש בקשה על ידי הרשות המקומית לשינוי אזורי המיפוי, הבקשה תידון במנהל הפיתוח במשרד החינוך... באופן מקצועי וענייני".
38. יובהר, כי מכתב המשרד אינו מגלם כל החלטה בדבר שינויו או עדכונו הרחבתו של המיפוי הבין-יישובי. לפיכך, ככל שמדובר במשרד החינוך, ברי, **כעניין שבהגדרה, כי לא מוצא הליכים מולו.**
39. לא למותר לציין, כי פנייתה של העותרת למשרד לא נעשתה בשם כלל העותרים שהם צד לעתירה דן, אלא **בשמה היא בלבד**. לפיכך, ביחס ליתר העותרים לוקה העתירה באי-מיצוי הליכים אף מן הטעם הזה.
40. משלא נעשתה פניה כאמור מצד הרשות אל המשרד (כמפורט לעיל בסעיף 32), ובהתאמה, משלא ניתנה החלטה של משרד החינוך ביחס לפניה כאמור, **לא מוצא תהליך קבלת החלטות מינהלי, ולא קיימת** בפני בית המשפט הנכבד החלטה מינהלית רלוונטית של משרד החינוך (לא במעשה ולא במחדל) שניתן להעמיד לביקורת שיפוטית. במלים אחרות, בכל הנוגע למשרד החינוך – **עסקינן בעתירה מוקדמת, הלוקה באי-מיצוי הליכים**. משרד החינוך עשוי אומנם להיות מצורף לעתירה נגד רשות החינוך המקומית כ'רשות נוגעת בדבר', המשיבה לעתירה ככזאת בלבד, אולם בהעדר מיצוי הליכים נאות מולו לא ניתן לעתור נגדו לסעדים.
41. ככלל, עתירה המוגשת לבית המשפט לפני שהרשות המוסמכת קיבלה החלטה סופית לגוף העניין היא עתירה מוקדמת שבית המשפט לא יידרש לה (בג"ץ 8145/19 ברי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 8 (להלן: "**עניין ברי**") (2020)). קיימים שיקולים מיוחדים עשויים להצדיק עיסוק בנושא מסוים על אף שההכרעה בו אינה מחויבת לצורך עניין קונקרטי, ובכלל זאת נסיבות שבהן אי ההכרעה עלולה לסכל כל דיון עתידי בשאלות שעל הפרק או כאשר מדובר בעניין בעל חשיבות עקרונית שעשוי לחזור על עצמו, אך הוא על פי טבעו קצר מועד (בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פס' 30 (2011)). עם זאת, החריגים לכלל השולל דיון בעתירה תיאורטית או מוקדמת מתפרשים על דרך הצמצום (עניין ברי, בפס' 12). לעניין זה נפסק, כי העובדה כי מדובר בסוגיה משפטית חשובה אינה מהווה טעם מספיק לצורך כך (שם, בפס' 9).
42. בענייננו, לא קיימים שיקולים המצדיקים דיון בעתירה נגד משרד החינוך חרף היותה מוקדמת, ומכל מקום העותרים לא הצביעו על שיקולים כגון דא.
43. לפיכך, דין העתירה, ככל שהיא מופנית נגד משרד החינוך, סילוק על הסף מחמת היותה עתירה מוקדמת, ומחמת אי-מיצוי הליכים הכרחי.

4. סילוק על הסף – אי-צירוף צדדים רלוונטיים

44. כמתואר לעיל, הסעד המבוקש בעתירה הוא הרחבת המיפוי הבין-יישובי כך שיכלול את כלל בתי הספר הנמצאים במרחק 30 ק"מ מן העיר כרמיאל. לא פחות.

45. ברי אפוא, כי הרשויות המקומיות שמבוקש להכלילן באזור המיפוי המורחב, אשר בתי הספר בתחום שיפוטן יידרשו לאפשר לקלוט את התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל ככל שהעתירה תתקבל, הן בבחינת 'רשות הנוגעת בדבר', והיה על העותרים לצרף כמשיבות לעתירה.

46. הרלוונטיות של הרשויות המקומיות האחרות נלמדת גם מסעיף 2 לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי, הקובע כי:

"מינהל הפיתוח קובע את המיפוי הבין-יישובי לאחר היוועצות עם מנהל המחוז,

או עם נציגו, וכן בתיאום עם הרשויות המקומיות".

47. יתירה מזאת, דבר הרלוונטיות של הרשויות המקומיות האחרות צוין במפורש במסגרת המכתב ששלח משרד החינוך אל העותרים (צורף כנספח ע/13 לעתירה). כך, במסגרת המכתב צויין כי: "רשות החינוך המקומית רשאית להגיש, עבור תלמידה, בקשה לשינוי המיפוי של מוסדות החינוך כך שזה יכלול מספר אחד או יותר של רשויות. הדבר מצריך הסכמה ושיתוף פעולה בין הרשויות".

48. תקנה 6(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 (להלן: "תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים") קובעת כי המשיבים בעתירה מינהלית יהיו "הרשות שנגד החלטתה מכוונת העתירה, כל רשות אחרת הנוגעת בדבר, וכן כל מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה".

49. יצוין, כי על-פי תקנה 6(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים, בית המשפט רשאי, בכל שלב משלבי הדיון, להורות על מחיקת עתירה אם לא צורף משיב ראוי.

50. גם בפסיקה נקבע כי:

"ככלל, המשיבים שצירופם לעתירה הוא בגדר חובה הם הגורמים שפגעו בעותר במעשה או במחדל, וכן כל אותם אנשים או גופים העלולים להיפגע כתוצאה מהדיון ומן ההחלטה בעתירה [...]. הטעם לכך הוא כפול: האיסור, המעוגן בכללי הצדק הטבעי, לפגוע באדם מבלי לאפשר לו להציג את עניינו; וההנחה כי צירופם של צדדים רלוונטיים יתרום לקבלת תמונה עובדתית מלאה ואמינה, שעליה יוכל בית המשפט לבסס את הכרעתו (בג"ץ 5480/14 ועד ארגון הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים נ' המועצה להשכלה גבוהה, פס' 75 לפסק דינו של השופט נ' סולברג (2016))".

51. בענייננו, אין כל הצדקה לחרוג מן הכלל. קבלת העתירה ללא שמיעת הרשויות הנוגעות בדבר עלולה לפגוע באינטרסים מוגנים שלהן, ומכל מקום צירופן מתחייב על מנת שתעמוד בפני בית המשפט הנכבד תמונה עובדתית מלאה ושלמה שעליה יוכל לבסס את הכרעתו.

52. לפיכך, דין העתירה סילוק על הסף בשל אי-צירוף צדדים נוגעים בדבר.

ד. מעבר לצורך נוכח טיעוני הסף – המסגרת הנורמטיבית לגופו של עניין

53. סעיף 3 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"), קובע את חובת הרישום למוסד חינוך מוכר, כדלקמן:

3. (א) הורים של ילד בגיל 3 עד 5 חייבים, כל אחד מהם, לרשמו, במועד ובאופן שנקבע בתקנות, ברשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטו גר הילד; רשמו אחד מהם – השני פטור.

(אא) הורים של ילד בגיל שש ומעלה או של נער בגיל לימוד חובה חייבים, כל אחד מהם, לרשום את הילד או את הנער, כמפורט בסעיף-קטן (ב), במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית כאמור בסעיפים 20 ו-21 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953; רשם אחד מהם את הילד או הנער - השני פטור.

54. בהתאם לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: "**חוק חינוך ממלכתי**"), הכירה מדינת ישראל בחינוך ממלכתי וממלכתי דתי. סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי קובע כך:

1. [...]

"חינוך ממלכתי" פירושו - חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידי;

"חינוך ממלכתי דתי" פירושו - חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית;

55. יובהר, כי עם חקיקת חוק חינוך ממלכתי בוטלו הזרמים השונים שהיו קיימים במערכת החינוך עד לחקיקתו.

56. סעיף 20 לחוק חינוך ממלכתי, שעניינו 'רישום תלמידים' קובע, כי תלמיד יירשם "במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך ממלכתי דתי, **הקרוב למקום מגוריו**"; במוסד חינוך ממלכתי משלב; או במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי שבו הוא מתעתד ללמוד. סעיף 20(4) לחוק חינוך ממלכתי קובע כי אופן הרישום ביחס לתלמידי כיתות ט'-י"ב ייקבע בתקנות.

57. סעיף 21 לחוק חינוך ממלכתי קובע כי הכללים שלפיהם ייקבע מוסד החינוך הקרוב למקום מגוריו של התלמיד ייקבעו בתקנות.

58. סעיף 20(2) לחוק חינוך ממלכתי קובע כי כאשר בתחום שיפוטה של רשות החינוך המקומית בה מתגורר התלמיד אין בנמצא מוסד חינוך רשמי, הרישום יתבצע ברשות עצמה, וסעיף 23 קובע כי על ההורה הרושם להודיע "על בחירתו בין מוסד חינוך ממלכתי ובין מוסד חינוך ממלכתי דתי".

59. סעיף 24(א) לחוק חינוך ממלכתי קובע, כי אם פועל בתחומי הרשות הרלוונטית רק מוסד חינוך ממלכתי, או רק מוסד חינוך ממלכתי-דתי, "רשאי ההורה למסור הודעה [...] על רצונו שיינתן לתלמיד החינוך שאינו ניתן באותה רשות מקומית".

60. ככלל הקבוע בסעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, האחריות לספק לתלמידים המתגוררים ביישוב חינוך חובה מוטלת במשותף על הרשות המקומית ועל משרד החינוך. עם זאת, רשות החינוך המקומית היא זאת הנושאת בחובות הספקתם של פתרונות חינוך רישמי קונקרטיים המתאימים לתושביה (הקמת מיתקנים ומוסדות חינוך ותפעולם, רישום ושיבוץ תלמידים, וכו'), מתוך שהיא זאת המצוייה בבסיס הנתונים הרלוונטיים, הן גיאוגרפית והן דמוגרפית, ומתוך שהיא גם זאת המהווה גוף שלטון מקומי הנבחר על מנת לשרת מיטבית את בוחריה בין היתר בתחום חיוני זה. אחריותו המשלימה של משרד החינוך מתבטאת, ככלל, בתקצוב מדינתי ובהסדרה רגולטורית של תחום החינוך בראיית רוחב כלל-ארצית.

61. משכך מבוסס תהליך קבלת החלטות בעניין 'אירגון' פתרונות חינוך קונקרטיים עבור תושביהן של רשויות מקומיות בראש ובראשונה על צרכי תושביהן ונתונייהם הכמותיים, **כפי שהם מגובשים בידי רשויות החינוך המקומיות ומצויים ממילא בידיעתן ובאחריותן**, ונעשה בהתאם על-ידי רשויות מקומיות ובאחריותן, ולא על-ידי משרד החינוך. לפיכך מבוסס גם המיפוי הנדון כאן (שעיקרו תקציבי כאמור) על נתוני כלל רשויות החינוך המקומיות הנוגעות בדבר, על צרכיהן ומדיניותן

החינוכית, ובהתאמה לכך טעון תיאום עם רשויות החינוך המקומיות אף שקביעתו נעשית בידי המשרד, כקבוע בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי.

62. כאשר רשות החינוך המקומית אינה מעמידה לרשות תושביה **מוסד חינוכי ממלכתי או מוסד ממלכתי-דתי**, זכאים הללו להירשם, בהתאמה, במוסד ממלכתי או ממלכתי-דתי מרוחק יותר, **בהתאם למיפוי הבין-יישובי שנקבע לאותה רשות המקומית** :

"הכלל הוא, כי התלמיד זכאי לבחור בין מוסד חינוך ממלכתי לבין מוסד חינוך ממלכתי דתי הקרוב ביותר לאזור מגוריו, באזור הרישום בו הוא מתגורר ואם אין מוסד חינוך ביישוב בו הוא מתגורר, לפי המיפוי הבין יישובי" (בג"ץ 10749/08 מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל נ' משרד החינוך, פס' 28 לפסק הדין (2009) (להלן: "עניין מעיין החינוך").

63. כפי שצויין לעיל, חוזר המנכ"ל בנושא המיפוי הבין-יישובי קובע כך **(ההדגשה במקור)** :
 3. "להלן העקרונות למיפוי הבין-יישובי :

- 3.1. כאשר יש פתרון מקומי לא יאושר מיפוי ליישוב אחר.
- 3.2. המיפוי הבין-יישובי עוסק בחינוך הרשמי והרגיל בלבד : גני ילדים, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים (החינוך המיוחד מטופל בנפרד).
- 3.3. המיפוי הבין-יישובי נקבע בנפרד לכל שלב חינוך הכלול במסגרת חוק לימוד חובה - גן ילדים, בית ספר יסודי, חטיבת ביניים - ובנפרד עבור החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי. בחינוך הממלכתי-דתי נקבע מיפוי נפרד לבנים ולבנות בחטיבות הביניים.
- 3.4. לכל אחד משלבי החינוך נקבע מיפוי **ליישוב אחד בלבד**, אך אין פירוש הדבר בהכרח שכל שלבי החינוך ימופו לאותו יישוב וכן שהחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ימופו לאותו יישוב ושבחינוך הממלכתי-דתי הבנים והבנות ימופו לאותו יישוב".

64. הנה כי כן, הוראות חוזר המנכ"ל קובעות כי לכל אחד משלבי החינוך יקבע מיפוי **ליישוב-חוץ אחד בלבד**.

65. יובהר כבר עתה, כי בכרמיאל **קיימים** מוסדות חינוך ממלכתיים רבים, שבחלקם לומדים יחד תלמידים יהודים ותלמידים דוברי ערבית.

66. עוד יובהר, כי החינוך הערבי **אינו מוגדר** בחקיקה כזרם עצמאי, ואין בנמצא הוראה קונקרטית המאפשרת להורים 'לבחור' בו ככה – בדומה, למשל, לסעיף 24(א) לחוק חינוך ממלכתי שהוזכר לעיל.

67. חרף זאת, ומכוח נהלי משרד החינוך כפי שהם מבוטאים בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי, יכולים התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל 'לבחור' ללמוד במוסדות חינוך **רשמיים** (או בבתי ספר תיכוניים) אחרים, המצויים ביישובים **שנכללים במיפוי הבין-יישובי** שנקבע כדין לעיר כרמיאל.

68. יצוין, כי כאשר הורה מעוניין כי ילדו ילמד במוסד חינוכי שאינו באזור הרישום אליו הוא משתייך (בין אם בתוך היישוב בו הוא מתגורר או מחוצה לו), והמצוי ביישוב שאינו נכלל במיפוי הבין-יישובי, יכול הוא להגיש 'בקשת העברה', בהתאם לתקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959 (להלן: "תקנות העברה").

69. יובהר, כי אין צורך להגיש בקשת העברה במקרה שבו הורה מבקש לשלוח לכתחילה את ילדו למוסד חינוך **רשמי** (או לבית ספר תיכון) המצוי ביישוב אשר נכלל במיפוי הבין-יישובי.
70. לפיכך, תלמידים דוברי ערבית תושבי כרמיאל הבוחרים ללמוד במוסדות רשמיים המצויים ביישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל, אינם צריכים להגיש בקשות העברה. זאת, להבדיל מן התלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר המצויים ביישובים שאינם נכללים באזור המיפוי.
71. יצויין, כי אין בידי משרד החינוך מידע באשר לשאלה אם העותרים הגישו לרשות המקומית בקשות העברה ביחס לילדיהם, **כמתחייב** כאמור על-פי החוק והתקנות.
72. אשר **לחובת הנגשת המרחק** של פתרונות חינוך רישמיים, תכליתה והרציונאל הכלכלי העולה ממנה. תקנה 7 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן: "**תקנות הרישום**"), מורה לרשויות החינוך המקומיות לקבוע אזורי רישום בשביל מוסדות החינוך הרשמי הפועלים בתחומי השיפוט שלהן, **תוך התחשבות בשיקולי נגישות תחבורתית**.
73. בהתאם לתקנה 7(א) לתקנות הרישום, כל רשות מקומית מגדירה ומחלקת את בתי הספר הממלכתיים וממלכתיים דתיים שבתחומה לאזורי רישום.
74. על פי תקנת משנה 7(ב)(1) לתקנות הרישום, יש לקבוע את אזורי הרישום בתוככי כל יישוב בצורה שתבטיח כי המרחק מבתי התלמידים לבית הספר לא יעלה על שני קילומטרים (וביחס לתלמידי כיתה ה' ומעלה, שלושה קילומטרים).
75. תקנה 7(ב)(3) קובעת כי:

"אם אין בידי רשות חינוך מקומית להעמיד את המרחק בין בית הספר לבין מקום מגורי התלמידים כאמור בפסקאות (1) ו-(2), רשאית היא לקבוע בתחום שיפוט אזורים גדולים יותר, ובלבד שקיימת בהם תחבורה ציבורית לתלמידים הגרים בקצות האזורים, או שרשות חינוך מקומית תאפשר תחבורה כאמור; **אין התחבורה הציבורית מספקת ומתאימה לילד פלוני – תקבע רשות החינוך המקומית הסדרי תחבורה נאותים אחרים עבורו**".

- כלומר, הגדלת אזור הרישום מחייבת את הרשות המקומית להעמיד לרשות התלמידים המתגוררים בקצותיו – במרחק העולה על הרף הקבוע בתקנת משנה 7(ב)(1) – פתרונות שיבטיחו את נגישות בתי הספר. לשם כך, רשאית רשות החינוך המקומית להסתמך על שירותי התחבורה הציבורית. ככל שאין בשירותי התחבורה הציבורית משום מענה הולם לתלמידים הרלוונטיים, ניתן יהיה להגדיל את אזור הרישום רק בכפוף לקביעת "הסדרי תחבורה נאותים אחרים" על-ידי רשות החינוך המקומית עצמה.
76. כאמור לעיל, לגבי יישובים בהם אין מוסד חינוכי 'מתאים', נקבע על-ידי משרד החינוך **מיפוי בין-יישובי**, שבמסגרתו נקבע לאיזה יישוב יופנו תלמידי כל יישוב **שבו אין מוסד חינוך 'מתאים'**, בהתאם לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי.
77. סעיף 7א(א)(1) לחוק לימוד חובה, שעניינו 'תשלומים בעבור תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת', קובע כי:

7"א. (א) (1) רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה **מוסד חינוך מתאים** בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חנם (בסעיף זה – הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער **למוסד חינוך מתאים** הנמצא בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית אחרת (בסעיף זה – הרשות

הקולטת), תשלם את סכום ההשתתפות כאמור בסעיף קטן (ב) (בסעיף זה – סכום ההשתתפות) בשל אותו ילד או נער.

היינו, כאשר תלמיד זכאי ללמוד במוסד ממלכתי / ממלכתי-דתי מחוץ לתחומי רשות החינוך המקומית שבה הוא מתגורר, רשות החינוך המקומית שבה מתגורר התלמיד נדרשת לשאת **בעלויות קליטתו** במוסד המרוחק.

78. תקנה 12(1) לתקנות לימוד חובה קובעת כי "מוסד חינוך מתאים לצורך סעיף 7א לחוק" יהיה אחד מאלה –

"(א) גן ילדים ובית ספר יסודי – בחינוך הממלכתי או הממלכתי דתי, שניתנה לגביו הודעה של ההורה הרושם לפי סעיף 24 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953;

(1א) חטיבת ביניים;

(ב) חטיבה עליונה;

(ג) מוסד חינוכי לכיתות א' עד ח', השייך לתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל;

(ד) מוסד חינוכי לכיתות א' עד ח', השייך לתאגיד מרכז החינוך העצמאי;

(ה) מוסד חינוך אחר שהרשות השולחת אישרה כמוסד חינוך מתאים, ובלבד שהוא מוסד חינוך שחל עליו סעיף 7א לחוק".

79. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 75-3.7, שעניינו 'תשלום עבור תלמידי חוץ', קובע כי:

"2.3 חובת התשלום

2.3.1 לא נמצא פתרון חינוכי לתלמיד בתחומי הרשות המקומית, כאמור לעיל, יתבטא קיום חובתה של הרשות המקומית **במתן אישור** לתלמיד ללמוד מחוץ למוסדות הרשמיים ו/או העירוניים באותה רשות מקומית, **וכן במתן "תשלום עבור תלמיד חוץ"** לרשות הקולטת. בעלות פרטית המפעילה מוסד חינוך בשטח שיפוטה של רשות מקומית רק בחינוך המיוחד "נכנסת לנעליה" של רשות קולטת בהקשר של תשלומי החוץ בחינוך המיוחד בלבד.

2.3.2 **סיפקה הרשות המקומית פתרון שיבוץ לתלמיד בתחומי הרשות, והוריו מחליטים מיזמתם לשלחו ללמוד מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית שהוא מתגורר בה, על ההורים לקבל אישור על כך מן הרשות השולחת והקולטת, וההורים יישאו בתשלום עבור תלמיד החוץ מכיסם, כמפורט להלן:**

א. [...]

ג. **יובהר כי הרשות השולחת אינה חייבת במימון הסעות עבור תלמיד בגין יזמתם של ההורים (או של התלמיד) ללמוד מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית שהתלמיד מתגורר בה.**

80. יתירה מכך. יודגש, כי אף במקרים שבהם מוטלת על רשות מקומית חובת הנגשה תחבורתית של בית הספר לתלמיד, בשל ריחוקו ממקום מגורי התלמידים, אין על הרשות או על המשרד חובה **לפי חוק לשאת בעלויותיה של חובה זו.**

81. אכן, הרציונל הכלכלי שנפסק ונקבע בבית המשפט העליון גורס כי "חובת ההנגשה לחוד וחובת הנשיאה בעלויותיה לחוד" (עמ"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב, פס' 19 לפסק דינו של כב' השופט נ' הנדל (2019)), כי: "הזכות לחינוך חינם אינה כוללת את הזכות למימון הסעה לבית

הספר", וכי "תקנה 7(א)(3) לתקנות הרישום מסתפקת בהבטחת נגישות המוסד החינוכי, מבלי להטיל על רשות החינוך המקומית את העלויות הכרוכות בכך" (שם).

82. לעניין זה ראו גם: ע"מ 1761/12 ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה, פסקאות 12-13 ו-17-18 (2012), שם נדחתה טענת העותרים ולפיה כאשר הנגשת החינוך נעשית באמצעות הסעות, הרי שהיא מהווה חלק אינטגרלי מהזכות לחינוך חינם, וחל איסור על גביית כספים בגינה.

83. הגם שהחוק אינו מטיל חובה על משרד החינוך או על הרשויות המקומיות לממן את הסעות התלמידים לבית הספר, נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שעניינו 'הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים' (להלן: "חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות"), כי בהעדר בית ספר מתאים, משרד החינוך ישתתף בהוצאות ההסעה של תלמידי כיתות א-ט במוסדות הרשמיים בלבד (ס' 2.3א(1)), וכן בהוצאות ההסעה של תלמידי כיתות י-י"ב (ס' 2.3ב(2)). יצוין, כי כלל בתי הספר התיכוניים הם במעמד 'מוכר שאינו רשמי'.

84. המסקנה: הן בתוככי הישוב והן מחוצה ליישוב, לחוד החובה לספק לתלמידים פתרונות חינוך רשמי כחוק ולחוד הנטל לשאת בעלויות הנגשתם התחבורתית. הראשונה אינה מנביעה את האחרון. השתתפות מדינתית בנטל הכלכלי של הסעות תלמידים נעשית לא לפי חוק, אלא מכוח נהלי משרד החינוך כאמור, וכפופה לפיכך לעקרונותיהם, שהעיקרי בהם לעניינו הוא עיקרון המיפוי הבין-יישובי.

85. סעיף 2.4(ג)(1) לחוזר המנכ"ל בעניין ההסעות קובע כי: "השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר היסודי או בחטיבת הביניים על-פי אזור הרישום שלו או על-פי המיפוי הבין-יישובי".

86. כפי שתואר לעיל, במסגרת המיפוי הבין-יישובי שנקבע לעיר כרמיאל, נכללים 3 יישובים: בענה, ראמה ונחף, היינו המיפוי הקיים לכרמיאל מהווה הרחבה מיטיבה של האמור בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי.

87. משרד החינוך אכן משתתף, לפי נהליו, בעלות הסעותיהם של התלמידים הגרים בכרמיאל ולומדים במוסדות החינוך הנכללים במיפוי הבין-יישובי, היינו, משתתף בעלות הסעתם של תלמידים דוברי ערבית תושבי כרמיאל הלומדים בכיתות א-ט לבתי ספר רשמיים המצויים ביישובים שנכללים באזורי המיפוי – נחף, בענה וראמה – וכן בעלות ההסעה של תלמידים דוברי ערבית תושבי כרמיאל הלומדים בכיתות י-י"ב בבתי ספר המצויים ביישובים אלה. לא מעבר לכך.

ה. עמדת המשרד

88. בפתח הדברים יצוין, כי בבדיקה שנערכה על-ידי משרד החינוך נמצא כי ביחס לחלק מילדי העותרים, אשר נזכרו בתצהירים שצורפו לעתירה, סוגיית המיפוי הבין-יישובי כלל אינה רלוונטית. זאת מכיוון שמדובר בילדים בגיל הרך (היינו, מתחת לגיל חובה). בנוסף, אחדים מן הילדים אשר נזכרו בתצהירי העותרים אינם נכללים במצבת נתוני הרישום הידועים למשרד החינוך, ולפיכך גם עליהם אין המיפוי הבין-יישובי חל.

89. כאמור לעיל, העותרים טוענים, בין היתר, נגד סבירותו של המיפוי הבין-יישובי שנקבע לעיר כרמיאל. לטענתם, המיפוי הבין-יישובי "נקבע מלכתחילה בצורה שרירותית, משוללת כל היגיון וכל ביסוס עובדתי, ומבלי שניתן בו כל משקל הולם, כלל וכלל, לצרכי התלמידים, לאינטרסים החינוכיים שלהם או לייחודיות של היישוב כרמיאל" (ס' 14 לעתירה). לפיכך, לטענתם, המיפוי

שנקבע אינו סביר, ונעשה "תוך אטימות למאפייניה הייחודיים של האוכלוסיה הערבית בעיר כרמיאל".

90. עמדת המשרד היא כי קיים מענה חינוכי הולם לכלל התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל, הן במסגרת בתי הספר הממלכתיים הקיימים בכרמיאל, אשר בהם לומדים במשותף תלמידים יהודים ותלמידים דוברי ערבית, והן במסגרת בתי הספר הנכללים בשלושת היישובים הערביים הנכללים במיפוי הבין-יישובי הקיים לעיר כרמיאל.

91. יוער, כי יש לתהות מדוע הטענות המועלות כיום נגד המיפוי שנקבע לא הועלו במועד סמוך לקבלת ההחלטה בעניין זה (המיפוי הבין-יישובי לכרמיאל נקבע על-ידי מנהל הפיתוח במשרד החינוך בשנת 2013), או למצער, עם קבלת תשובתו של משרד החינוך לפנייתו של העותרת 11 מיום 14.12.2016 (צורפה לעתירה כנספח ע/1).

92. ודוק: העותרים אינם טוענים, אם ירדנו לסוף דעתם, כי חל שינוי עובדתי שבשלו נדרש כיום לערוך שינויים במיפוי הקיים. תחת זאת, הטענות המועלות במסגרת העתירה הן טענות כלליות, אשר יכולה הייתה העותרת 11 להעמיד לביקורת שיפוטית, ככל שסברה כי יש בהן ממש, כבר בשנת 2013, או למצער בשנת 2016, לאחר שנתקבלה תשובת משרד החינוך. יודגש, כי לא הובא במסגרת העתירה דגן כל טעם לכך שהטענות מועלות רק כעת. לפיכך, נראה כי **העתירה לוקה בשיהוי**.

93. לגופו של עניין יובהר, כי בבואו לקבל החלטה בעניין מיפוי בין-יישובי, שוקל מינהל הפיתוח במשרד החינוך את כלל השיקולים הרלוונטיים, בהתאם לעובדות המונחות בפניו אותה עת. בתוך כך, מובאים בחשבון תהליכי ההתפתחות העירונית והדמוגרפית של הרשויות המקומיות והאזוריות, לפי נתונין; מדיניות המשרד בתחום החינוכי, החברתי והארגוני; ובעיקר – הצורך להבטיח רמת קיום נאותה של המערכת וארגון כלכלי אופטימלי שלה; והשאיפה לניצול משאבים קיימים, ולייעול וחיסכון בשימוש בהם.

94. כך למשל, בבחינת סוגיית המיפוי לעיר כרמיאל הובאו בחשבון, בין היתר, שיקולי המרחק בין היישובים; קיבולת התלמידים ביישוב המקבל, בהתבסס על הצפיפות בבתי הספר הקיימים בו; והרצון להתחשב ככל הניתן בהשתייכותם הדתית/מגזרית המגוונת של תלמידים דוברי ערבית תושבי כרמיאל (דרוזים, מוסלמים ונוצרים). בתוך כך, **הורחב** המיפוי מתוך התחשבות בכך שהיישוב נחף הוא יישוב שכלל התושבים בו הם מוסלמים, ולכן ייתכן שתלמידים נוצרים ודרוזים יבכרו ללמוד בבתי ספר אחרים. לפיכך, נקבע כי במיפוי לכרמיאל ייכללו שלושה יישובים, ולא אחד בלבד, כפי שקובע חוזר המנכ"ל. בכך מהווה המיפוי שנקבע **הרחבה מיטיבה** לאמור בחוזר המנכ"ל.

95. נבהיר, כי התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל יכולים ללמוד **בכלל** בתי הספר **הרשמיים** גם בעיר כרמיאל עצמה וגם בבתי הספר הרשמיים המצויים בשלושת היישובים הנכללים במיפוי. בכך, עומדת בפניהם אפשרות בחירה רחבה ביותר – **ולמעשה רחבה הרבה יותר מזו העומדת ליתר תלמידי ישראל והוריהם**.

96. זאת ועוד: כפי שצויין לעיל, על-פי הנתונים המצויים בידי משרד החינוך, אשר נתקבלו על בסיס בחינת הלאום שאליו משתייך תלמיד (האם משתייך ללאום הערבי) ומקום מגוריו כפי שרשום במרשם האוכלוסין, נכון לשנת הלימודים תשפ"א מתגוררים בכרמיאל 302 תלמידים ערבים אשר לומדים בחינוך הרגיל. מתוכם, 33 תלמידים לומדים בבתי הספר בכרמיאל ו-164 תלמידים לומדים ביישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל. לפיכך, למעלה מ-54% מהתלמידים הערבים תושבי כרמיאל לומדים בבתי הספר הנמצאים בשלושת היישובים שנכללים במיפוי הבין-יישובי, ולא רבע מן התלמידים בלבד, כפי שטענו העותרים. יתירה מזאת, כאשר מביאים בחשבון את

- התלמידים הערבים אשר לומדים במוסדות החינוך בכרמיאל עצמה, אחוז התלמידים הערבים תושבי כרמיאל אשר עושים שימוש במענה החינוכי הקיים (אם במסגרת מוסדות החינוך בעיר כרמיאל עצמה ואם במסגרת מוסדות החינוך הקיימים ביישובים הנכללים במיפוי), הוא 65%.
97. נתונים אלה, שמהם ניתן ללמוד כי **מרבית** התלמידים בוחרים ללמוד במוסדות החינוך הקיימים בכרמיאל או במוסדות הנכללים במיפוי הבין-יישובי, מלמדים כשלעצמם על **סבירותו** של המיפוי הנוכחי.
98. במאמר מוסגר יצויין, כי שימוש בנתונים שהובאו על-ידי העותרים מוביל למסקנה זוה: על-פי הנתונים שהובאו בעתירה, 208 תלמידים מתוך 326 התלמידים הערבים תושבי כרמיאל – היינו למעלה מ-60% – לומדים באחד משלושת היישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי לכרמיאל.
99. עוד יצויין, כי ביחס ליישוב ראמה נטען כי שליש מהתלמידים הלומדים שם מוחרגים מהמיפוי (כמשתמע מהעתירה – שלא בצדק) בטענה שאינם שייכים לחינוך הרשמי. ואולם, ככל שמדובר בכיתות היסוד ובחטיבות הביניים, המיפוי הבין-יישובי חל, על מוסדות חינוך **רשמיים** בלבד, ולכן אין כמדומה יסוד לטרוניית העותרים בראש זה. לעניין הזכאות למימון נסיעות בכיתות השונות, ראו סעיף 83 לעיל. העותרים אינם מציינים באיזה שלב חינוכי לומדים התלמידים שנטען כי הם מוחרגים מהמיפוי שלא כדין, אולם ככל שמדובר בתלמידים הלומדים **בכיתות היסוד או בחטיבת הביניים** במוסדות חינוך **שאינם רשמיים**, אין הם זכאים למימון הסעות למוסדות אלה.
100. נזכיר שוב, כי בכרמיאל עצמה **קיימים** מוסדות חינוך ממלכתיים רבים. בתי ספר אלה מקבלים לשורותיהם תלמידים דוברי ערבית, ובחלקם אף לומדים בפועל, כפי שצינו אף העותרים, **יחד** תלמידים יהודים ותלמידים דוברי ערבית. ניתן להניח, בזהירות המתבקשת, כי לפחות חלק מתלמידים אלה **בחרו** להשתלב במוסדות הממלכתיים הקיימים בעיר, ולא עשו כן מתוך כורח. מכל מקום, העותרים לא טענו, וודאי לא הוכיחו אחרת.
101. זאת ועוד: כפי שצויין לעיל, אף במקרים שבהם קיימת חובת הנגשה גיאוגרפית/תחבורתית מצד הרשות, ובכלל זה בנסיבות שבהן אין בנמצא מוסד חינוכי בתחומי הרשות – **אין** על הרשות או על משרד החינוך חובה חוקית לשאת בעלויותיה של חובה זו. כאמור לעיל, נפסק כי **"חובת ההנגשה לחוד וחובת הנשיאה בעלויותיה לחוד"** (ע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב, פס' 19 לפסק דינו של כב' השופט נ' הנדל (2019)), כי: **"הזכות לחינוך חינם אינה כוללת את הזכות למימון הסעה לבית הספר"**, וכי **"תקנה 7(א)(3) לתקנות הרישום מסתפקת בהבטחת נגישות המוסד החינוכי, מבלי להטיל על רשות החינוך המקומית את העלויות הכרוכות בכך"** (שם).
102. לעניין זה ראו גם: ע"מ 1761/12 ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה, פסקאות 12-13 ו-17-18 (2012), שם נדחתה טענת העותרים ולפיה כאשר הנגשת החינוך נעשית באמצעות הסעות, הרי שהיא מהווה חלק אינטגרלי מהזכות לחינוך חינם, וחל איסור על גביית כספים בגינה.
103. **די בדברים אשר הובאו לעיל כדי לדחות במוחלט את טענתם של העותרים, ולפיה מתוך חובתו של המשרד (שהיא משותפת כאמור לחובתה של הרשות המקומית) לספק חינוך לכלל הילדים במדינה, נגזרת לכאורה גם חובה לממן עבורם הסעה לכל מוסד חינוכי שיבחרו.**
104. כפי שצויין לעיל, הגם שהחוק אינו מטיל חובה על משרד החינוך או על הרשויות המקומיות לממן את הסעות התלמידים לבית הספר, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שעניינו 'הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים' (להלן: **"חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות"**) נקבע, כי משרד החינוך **ישתתף** בהוצאות ההסעה של תלמידים במוסדות **הרשמיים**.

105. כזכור, סעיף 2.4(ג)1 לחוזר המנכ"ל בעניין ההסעות קובע כי: "השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר היסודי או בחטיבת הביניים על-פי אזור הרישום שלו או על-פי המיפוי הבין-יישובי".
106. עוד נזכיר, כי במסגרת המיפוי הבין-יישובי שנקבע לעיר כרמיאל, נכללים 3 יישובים: בענה, ראמה ונחף, היינו המיפוי הקיים לכרמיאל מהווה הרחבה מיטיבה של האמור בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי.
107. הנה כי כן, לא זו בלבד שבכרמיאל קיימים מוסדות חינוכיים 'מתאימים' רשמיים שבהם לומדים תלמידים יהודים ותלמידים דוברי ערבית, ולא זו בלבד שחרף זאת מתאפשר לתלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל להירשם למוסדות חינוך ביישובים ערביים מחוץ לכרמיאל והרשות מבטיחה את נגישותם לתלמידים, ולא זו בלבד שמשרד החינוך והרשות המקומית מממנים את הוצאות הנסיעה של התלמידים דוברי הערבית לבתי ספר ערביים מחוץ לכרמיאל על אף העובדה שהחוק לא מורה אותם לעשות כן, אלא שהמיפוי הקיים לעיר כרמיאל אף כולל 3 יישובים, ובכך מרחיב את הזכאות הקיימת לפי חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי.
108. ברי אפוא, כי לפי הנורמות הקבועות בשיטה החינוכית והמשפטית, קיים פיתרון חינוכי מתאים לתלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל, בין אם בבתי הספר הממלכתיים בעיר, ובין אם בבתי הספר בשלושת יישובי המיפוי המצויים בסמיכות אליה, ולא זו בלבד אלא שהרשות המקומית והמשרד אף נושאים בעלות ההסעות ליישובים אלה.
109. לפיכך, לא ניתן לומר כי קיימת 'פגיעה' כלשהי בזכותם של התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל לחינוך חובה לפי כל דין (בין לפי חוק, בין לפי חוזרי מנכ"ל, בין לפי הלכה פסוקה). נזכיר שוב, כי הטענה כי מחובתו של המשרד (במשותף עם רשויות החינוך המקומיות) לספק חינוך לכלל הילדים במדינה, נגזרת גם החובה לממן עבורם הסעות, נדחתה בפסיקה.
110. כפי שצויין לעיל, העותרים מוסיפים וטוענים כי המיפוי הקיים פוגע בערך השוויון, באשר הוא מפלה לכאורה בין התלמידים הלומדים בבתי ספר המצויים ביישובים הנכללים במיפוי הבין-יישובי, לבין התלמידים הלומדים בבתי ספר המצויים ביישובים שאינם נכללים במיפוי. כוונת העותרים, ככל שירדנו לסוף דעתם, היא שה'פגיעה' בשוויון נשוא תלונתם הינה פגיעה כלכלית. לא נמנע הרי מהעותרים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר כאלה ואחרים מחוץ לכרמיאל, באשר יחפצו ובאשר יתקבלו, אלא שאין העותרים מקבלים השתתפות (לא מקומית ולא מדינתית) בעלות הכלכלית הנובעת מכך אם אין 'בחירתם' עולה בקנה אחד עם המיפוי הבין-יישובי.
111. דין הטענה להידחות. סעיף 1 לחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי מציין כי: "המיפוי כלי תכנוני שנועד לאפשר למשרד החינוך להשיג יעדים חינוכיים וחברתיים, להפעיל את המערכת בחיסכון כלכלי ולקבוע את שיעור ההשתתפות התקציבית של המשרד בנושאים כגון בנייה חדשה, חידוש מבנים והשתתפות בהסעות".
112. הנה כי כן, גלוי וברור כי המשרד, אשר משאביו מוגבלים, עושה שימוש בתקציב העומד לרשותו כדי להשיג את המטרות המוצהרות בחוזר המנכ"ל. במסגרת זו, רשאי הוא, ולמעשה חייב הוא, להפעיל את שיקול דעתו באופן מיטבי להשגת מטרות אלה. ברי, כי שיקולים אלה משליכים על אופן הקצאת המשאבים, שכידוע, אינם בלתי מוגבלים.
113. השיטה הקיימת מכבדת (בכפוף להגשת 'בקשת העברה' כמתואר לעיל ולאישורה על-ידי הרשות המקומית) את חופש הבחירה של הורים בנוגע לחינוך ילדיהם ככל שהם נכונים לשאת

בעלויות בחירתם, אולם אינה מאפשרת להורים לבחור את בחירותיהם על 'לוח חלק' ובמנותק מכללי המשרד. עמדת המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי כלל-ארצי שווה ואחיד בחוזר המנכ"ל בעניין המיפוי הבין-יישובי, היא כי פיתרון לימודי אחד מחוץ ליישוב המגורים לכל שלב משלבי החינוך הרישמי, אשר אומץ על-פי שיקולים מינהליים ותקציביים סבירים, הוא פיתרון מספיק. לפיכך, לא ניתן לטעון שמי שפיתרון זה אינו מקובל עליו, והוא מעדיף תחתיו פיתרון אישי אחר, מופלה לרעה.

114. דברים אלה יפים מקל וחומר כשהפיתרון החינוכי העומד לרשותם של התלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל והוריהם **הורחב והוטב** אף מעבר לקבוע בחוזר המנכ"ל, מה שמאפשר להם הלכה למעשה לבחור בין בתי ספר רבים בשלושת יישובי המיפוי.

115. קבוצת השיויון הרלוונטית לצורך העניין **איננה** מכילה את כלל ההורים, איש איש לפי רצונותיו הפרטיים, מאווייו וציפיותיו האינדיווידואליות, אלא את נתניהם האובייקטיביים כפי שהם נאספים בידי רשות החינוך המקומית ונלקחים בחשבון בעת קביעת המיפוי (תוכנית תקציבית העולה בקנה אחד עם ראיית רוחב אחידה וכלל מערכתית). מערכת החינוך הממלכתית אינה 'תוכנית כבקשתך', ותיחום חופש הבחירה ההורי (בבחירת מוסד חינוכי עבור ילדיהם), משיקולי תקציב סבירים, לפי עקרונות מינהליים כלל-ארציים שווים ואחידים (שלא נטען וממילא לא הוכח שאינם מתקיימים בענייננו), איננו עשוי להיחשב כ'פגיעה' בזכותו של מאן דהוא, מאחר שה'זכות' הנטענת – כלל איננה 'זכות' היא, אלא לכל היותר כמיהה או ציפייה אישית שאיננה בת מימוש יישומי-ממלכתי בעת הזאת. הורים אשר אינם מקבלים את הפיתרון הלימודי היישומי הסביר שנקבע לפי השיטה החינוכית והמשפטית הנוהגת, **מוציאים עצמם** מקבוצת השיויון הרלוונטית, ולכן אין לומר כי הם מופלים לרעה. **ואם מכוונות טענותיהם לתקיפת עקרונותיו של חוזר המנכ"ל עצמו, כאמור, ולא לתקיפת יישומם, ברי כמוסבר לעיל שאין לבית משפט נכבד זה סמכות עניינית לקיים בקשר לכך ביקורת שיפוטית.**

116. יצויין, כי העותרים לא טענו, וודאי לא הוכחו, כי המשרד העדיף הכללת יישובים מסויימים במיפוי על פני יישובים אחרים משיקולים שאינם ענייניים, או שלא נשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים במסגרת ההחלטה.

117. במסגרת העתירה דנן, לא הציגו העותרים כל נימוק שיש בו כדי ללמד על חוסר סבירותו של המיפוי הקיים, או על צורך בעדכון או בהרחבתו.

העותרים טוענים כי המיפוי הקיים אינו נותן משקל ל"אינטרסים החינוכיים" של התלמידים הערבים תושבי כרמיאל ולצרכיהם, כמו גם ל"ייחודיות היישוב כרמיאל", אולם אינם מפרטים מהו טיבם של אותם "אינטרסים חינוכיים", מה טיבה של אותה "ייחודיות" נטענת של העיר כרמיאל, ומהם אותם "מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית", ובאיזה אופן המיפוי הקיים אינו מתחשב בכל אלה ולוקה לפיכך בחוסר סבירות.

118. נהפוך הוא – האינטרסים היחידים המפורטים בעתירתם של העותרים הם אינטרסים שעניינם **נוחות גרידא, או העדפה סובייקטיבית-אינדיבידואלית גרידא של ההורים**. עמדת המשרד בשלב זה היא (מעבר לצורך, שהרי בקשה סדורה וממוסמכת נתונים לא הוצגה עד כה בפני רשות החינוך המקומית ובפני המשרד, כמוסבר לעיל) כי בחירת מוסד החינוך בהתאם לשיקולים של מקום מגורי המשפחה, או על סמך קרבתו של המוסד החינוכי למקום העבודה של ההורים או של בני משפחה אחרים (ס' 10 לעתירה), אינה ייחודית למגזר הערבי, וודאי לא לערבים תושבי כרמיאל או

לדוברי הערבית תושבי כרמיאל דווקא, ואין בשיקולים אלה כדי להצדיק סטייה מחוזר המנכ"ל והרחבה דרמטית וגורפת של המיפוי הבין-יישובי כמבוקש בעתירה.

119. נזכיר, כי על-פי הפסיקה, כאשר בחירת התלמיד או הוריו ללמוד במוסד חינוך מסויים נובעת משיקולים אישיים, אין מקום לחייב את המועצה המקומית להשתתף בהוצאות הלימוד (עניין **מעין החינוך**, בפס' 32; עת"מ (מנהלי חיפה) 4229/07 **מזרחי נ' מועצה מקומית פרדס חנה כרכור** (2007)). קביעה זו יפה מקל וחומר כאשר מדובר, כבענייננו, בשיקולי נוחות גרידא.

120. לא זו אף זו: משלא עלה בידי העותרים להצביע על שוני רלוונטי אשר יצדיק החלת כללים שונים ביחס אליהם בהשוואה ליתר תלמידי ישראל, ובכלל זאת בהשוואה לתלמידים ערבים או דוברי ערבית תושבי רשויות מקומיות אחרות, הרי שהרחבת המיפוי ביחס לתלמידים דוברי הערבית תושבי כרמיאל לבדם עתידה דווקא **לפגוע בערך השוויון**.

121. כידוע:

"טכניקה מקובלת להגשמתו של שוויון במערכות מינהליות היא הנהגת קריטריונים שינחו את הרשות בקבלת החלטותיה. כיום, קביעת קריטריונים היא לא רק פרקטיקה שכיחה, אלא אף מהווה חובה בהקשרים שבהם הרשות מופקדת על חלוקתם של משאבים ציבוריים. ההכרה בחובה זו נבעה מן ההנחה שפעולה על-פי קריטריונים צפויה לצמצם את מרחב השירות ולהרבות בשוויון" (דפנה ברק ארז משפט מינהלי, כרך ב' בעמודים 695-696 (התש"ע - 2010)); והדברים ידועים, ישימים, ונוהגים הלכה למעשה במיגוון רחב של תחומים" (עניין **ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה**, בפס' 12).

חריגה מהקריטריונים החלים על כלל תלמידי ישראל על דרך הרחבת המיפוי הבין-יישובי לכרמיאל, משמעותה אפוא פגיעה בערך השוויון. כפי שנטען לעיל, העותרים אמנם טענו לקיומם של "מאפיינים ייחודיים" לעיר כרמיאל ולתושביה הערבים, אולם לא פירטו מהם אותם מאפיינים, שיש בהם כדי להצדיק פגיעה בשוויון כאמור.

122. כפי שצויין לעיל, שיקולים כגון קרבתו של המוסד החינוכי למקום העבודה של ההורים או של בני משפחה אחרים **אינם** ייחודיים לעותרים, לתושבי כרמיאל הערבים או דוברי הערבית, או אף למגזר הערבי או לקבוצת דוברי הערבית בכללותם. לפיכך, מימון הסעות לכל תלמיד ערבי תושב כרמיאל לפי בחירתו – כאשר יתר תלמידי ישראל והוריהם אינם זכאים לכך – היא היא אשר תפגע בערך השוויון שהעותרים מעלים על נס.

123. למעלה מן הצורך נציין, כי הנתונים שהובאו בעתירה ביחס למספר התלמידים המוסעים בהסעות בפועל ו/או ביחס למספר התלמידים שמקבלים כרטיסיות בפועל עניינם באופן בו המיפוי **ממומש** בפועל, ואין בהם כדי להשליך על סבירותו של המיפוי עצמו, היינו על סבירות הקביעה ביחס ליישובים הנכללים בו כיום.

124. עוד יצויין, כי אף ככל שאכן קיימים ליקויים, כטענת העותרים, ביישומו של המיפוי הבין-משרדי (ויש לציין כי במסגרת העתירה לא פירטו העותרים אילו פעולות נעשו על מנת לממש את זכאותם של התלמידים שלכאורה לא קיבלו את המגיע להם), הרי שהרחבת המיפוי הבין-יישובי כשלעצמה, על דרך הוספת יישובים למיפוי, לא היא שתביא לפתרונם.

125. למעלה מן הצורך נוסף, כי טענת העותרים, ולפיה הרחבת המיפוי אינה עתידה להטיל נטל כלכלי נוסף על הרשות המקומית ועל המשרד, נטענה בעלמא וללא שהובאו נתונים שיתמכו בה. על פני הדברים, ומבלי למצות, מדובר בטיעון מופרך הסותר את השכל הישר.

126. כידוע, נקודת המוצא היא שהרשות המינהלית פעלה כדין, והנטל להוכיח כי פעלה בחוסר תקינות הוא על הטוען לכך (ראו למשל: ע"מ 4072/11 **עיריית בת-ים נ' לוי**, פס' 30 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (2012); ע"מ 6024/11 **אלסעודי נ' משרד הפנים**, פס' 17 לפסק דינה של המשנה לנשיא (כתוארה דאז) מ' נאור (2012); בג"ץ 7266/15 **ביקלס נ' שר הכלכלה**, פסקה 16 (2016)). זאת ועוד: משקלה של חזקת תקינות המינהל גובר עם חלוף הזמן (בג"ץ 4146/95 **עזבון דנקר נ' מנהל רשות העתיקות**, פ"ד נב(4) 774, 793 (1998)).

127. הלכה היא כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליה של הרשות המינהלית, ואינו מתערב בהחלטתה אלא אם כן מצא שהחלטה זו חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. זאת, אף אם יכולה הייתה הרשות לקבל גם החלטה סבירה אחרת.

128. נוכח כל האמור לעיל, ברי כי העותרים לא הראו כי נפל פגם בהחלטת המשרד בעניין המיפוי הבין-יישובי לעיר כרמיאל, ומכל מקום לא כי הראו כי ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני המצדיק את התערבותו של בית משפט נכבד זה. לעניין זה, נפנה לדברי בית המשפט העליון בבג"ץ 4999/03 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פס' 18 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) א' חיות (2006):

"התערבותו של בית משפט זה בהחלטותיהן של רשויות השלטון העומדות לביקורתו השיפוטית, מוגבלת לאותן החלטות החורגות ממתחם הסבירות עד שניתן לומר עליהן כי רשות סבירה לא הייתה יכולה לקבלן (ראו בג"ץ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת פ"ד נח (1) 433). אכן, מקום שבו מסור לרשות שיקול דעת, רשאית היא לבחור בין החלופות השונות הקיימות בנסיבות העניין ובלבד שהחלופה שאותה בחרה מצויה במתחם הסבירות. ככל שזהו מצב הדברים לא יתערב בית המשפט בהחלטתה ולא ימיר את שיקול דעתה בשיקול דעתו שלו וכבר נפסק פעמים הרבה כי בית המשפט אינו בוחן את השאלה האם אפשר היה לקבל החלטה נבונה יותר או יעילה יותר מהחלטת הרשות העומדת לביקורתו. כל שעל בית המשפט לבחון הוא אם נפל פגם משפטי בשיקול הדעת של הרשות, כגון שהוא נגוע בשיקולים זרים או בפגם של חוסר סבירות (בג"ץ 4140/95 **סופרפארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ פ"ד נד (1) 49, בעמ' 69)".**

129. זאת ועוד: דברים שאמרנו על היקף התערבותו של בית המשפט לעניינים מינהליים בהחלטת רשות מינהלית יפים בבחינת מקל וחומר מקום בו מדובר בהתערבות בשיקולים מקצועיים. לעניין זה ראו בג"ץ 6274/11 **דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר**, פס' 11 (2012), שם נפסק כי:

"בית משפט זה אינו משמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; בית המשפט אינו בוחן את תבונתה או יעילותה של ההחלטה; הוא לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו; ואף אם היה מחליט אחרת לו היה בנעלי הרשות, הוא לא ישנה מהחלטתה כל עוד לא נפל

בה פגם במישור החוקיות המקיים עילה להתערבות במעשה המינהלי. אכן, ההחלטה המינהלית כפופה לביקורת שיפוטית גם בעילה של חוסר סבירות. אולם, כידוע, תחום פרישתו של מתחם הסבירות משתנה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה נתון, והוא נגזר – בין היתר – מטיב העניין העומד לדיון ומאפייניה של הרשות המוסמכת. **כאשר מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית – הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים ששקילתם מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת – מתחם שיקול הדעת המוקנה לרשות הוא רחב ביותר.** ככל שמתחם הסבירות רחב יותר, נכונותו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי מצומצמת יותר. אכן, 'כרוחב הסמכות כן רוחבו של מתחם הסבירות'". (וראו גם: בג"ץ 5785/03 **גדבאן נ' מדינת ישראל, משרד הבריאות**, פ"ד נח(1) 29 (2003)).

130. ככל שברצונם של העותרים להביא לשינויו או לעידכונו של המיפוי הבין-יישובי הקיים – היינו, להביא לקבלת החלטה משרדית **חדשה** בעניין זה, פתוחה בפניהם הדרך לפעול בעניין זה, כנזכר לעיל בסעיף 32 לכתב תשובה זה, באמצעות פניה סדורה לרשות המקומית, שבמסגרתה יפרטו את נימוקיהם, ויפרסו תשתית עובדתית מלאה ומתאימה. כפי שהובהר לעותרים בכתב משרד החינוך מיום 9.12.2020 (צורף כנספח ע/13 לעתירה), ככל שתוגש בקשה מתאימה, היא תידון במינהל הפיתוח באופן מקצועי וענייני.

131. למען שלמות התמונה ומבלי לטעת מסמרות יובהר, כי הרשות המקומית היא המחזיקה כאמור בעיקר הנתונים הרלוונטיים לעצם קיומו של צורך בעריכת מיפוי בין-יישובי, כמו גם לטיבו של המיפוי הנדרש. זאת, מתוקף אחריותה וסמכויותיה בנושא רישום תלמידים, בקשות העברה ופתיחת מוסדות חינוך. בהעדר פגם מהותי בהחלטת הרשות המקומית, או בהעדר קבלת החלטה המנוגדת למדיניות משרד החינוך, אין המשרד נוהג להתערב בשיקול דעתה ובהמלצתה של הרשות בעניין המיפוי הבין-יישובי. בהעדר פנייה כלשהי של הרשות המקומית למשרד, חזקה שהמיפוי הנוכחי מקובל עליה ומשרת היטב את תכליתו.

ו. סיכום

132. נוכח האמור לעיל, דינה של העתירה, ככל שהיא מופנית למשרד החינוך, להידחות, הן על הסף, הן לגופה, תוך חיוב העותרים בהוצאות ושכ"ט עו"ד כדין.

אביטל טוביאנה-אורן, עו"ד

אביטל טוביאנה-אורן, עו"ד

פרקליטות מחוז חיפה – אזרחי