

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

בפני כב' הנשיא רון שפירא

העותרים:

1. מוהנד ח'לאילה ת.ז. 039926928
2. חיר תיתי ת.ז. 040767899
3. איברהים שעבאן ת.ז. 052441789
4. סוהא פרחאת ת.ז. 033928839
5. חאלד פרחאת ת.ז. 028310183
6. לינא עסאף ת.ז. 034355974
7. סאלח דאבח ת.ז. 027591031
8. סאוסן אבו דעוף ת.ז. 201520731
9. סמר כעריה 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

מרר' יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090

טל': 04-9501610, נייד: 052-6088502, פקס': 04-9085579

- נ ג ד -

המשיבים:

1. עיריית כרמיאל

באמצעות בא-כוחה, יועמ"ש העירייה

עו"ד שלמה גבע מס' רישיון 10384

שדי קק"ל 100, כרמיאל

טל': 04-9085571 פקס': 04-9085579

2. משרד החינוך

ע"י פרקליטות מחוז חיפה – אזרחי

שדי פל"מ 15 א 3309519, ת"ד 550

טל': 073-3921400, פקס': 02-6467069

תגובת משיבה 1

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.3.2021, מתכבדת משיבה 1 להגיש בזאת את תגובתה לעתירה.
בית המשפט הנכבד יתבקש לדחות את העתירה ולחייב את העותרים בהוצאות העתירה ושכ"ט עו"ד.

ואלו נימוקי התגובה:

1. בעתירה מבקשים העותרים לחייב את המשיבים להרחיב את המיפוי הבין-יישובי כך שכלל התלמידים הערבים המתגוררים בכרמיאל יוכלו ללמוד במסגרות חינוכיות בשפה הערבית ביישובים המצויים עד למרחק של 30 ק"מ מהעיר כרמיאל. ודוק. כלל המסגרות החינוכיות בשפה הערבית הקיימות בתחומי הרשויות המרוחקות עד 30 ק"מ מהעיר הן עשרות רבות של מסגרות חינוכיות, (בנוסף לאלו בהם לומדים ילדי העותרים).
2. נקודת המוצא של העותרים בעתירתם להרחבת המיפוי, מבוססת על כך שאם עתירתם תתקבל והמיפוי יורחב ויכלול את הישובים המצויים במרחק של עד 30 ק"מ מכרמיאל, המשיבה 1 תממן את הסעת ילדיהם ללימודים במוסדות החינוך באותם ישובים, בהם הם לומדים כיום.

המסגרת המשפטית

3. חוק לימוד חובה מעגן את זכותם של תלמידים בישראל לחינוך חינם במוסדות חינוך רשמיים ומטיל את האחריות להפעלת מוסדות כאלה על המדינה ורשויות החינוך המקומיות שבתחומי שיפוטן מתגוררים התלמידים.
סעיף 20 לחוק חינוך ממלכתי התש"ג – 1953, מסדיר את חובת הרישום וקובע כי תלמיד יירשם במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך ממלכתי דתי, הקרוב למקום מגוריו.
בבג"צ 10749/08 מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל - נ' - משרד החינוך (פורסם בנבו), נקבע כלהלן:
"הכלל הינו 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 (להלן: כלל המוסד הקרוב ביותר)... לפיכך יש לפרש את התנאי לפיו לומד התלמיד בבית הספר הקרוב ביותר למקום מגוריו כתנאי לפיו התלמיד לומד באזור הרישום אליו הוא משתייך על מנת שיהיה זכאי להסעה".

בבג"צ 608/75 קוזלובסקי – נ' - המועצה האזורית אשכול (פורסם בנבו) נפסק – "רשות החינוך המקומית שלהם לא חייבה את ילדי העותרים ללמוד מחוץ למקומות מגוריהם. הדבר נעשה לפי בחירתם החופשית של ההורים, ואם חשקה נפשם בסוג חינוך שאינו מצוי אצלם, ידאגו הם להביא את ילדיהם למקום חפצם ובל יעמיסו את הנטל על שכמו של הציבור".

4. בהתאם לתקנה 7 (א) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) התשי"ט – 1959, כל רשות מקומית מגדירה ומחלקת את בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים דתיים שבתחומה לאזורי רישום.
- לגבי יישובים בהם אין מוסד חינוך, קבע משיב 2 מיפוי בין יישובי, במסגרתו נקבע לאיזה יישוב יופנו תלמידי כל יישוב בו אין מוסד חינוך וזאת בהתאם לעקרונות המיפוי הבין יישובי שפורסמו בחוזר מנכ"ל תשס"ב / 6 (א) – 3.26 (להלן- הנחיות המיפוי הבין יישובי מצ"ב כנספח א').
- מכל האמור עולה כי חובת הרישום הינה למוסד החינוך הקרוב למקום מגורי התלמיד ואם אין מוסד ביישוב בו הוא מתגורר – הוא ילמד במוסד חינוך לפי המיפוי הבין יישובי.
5. בכל הנוגע להסעות התלמידים, החוק אינו מטיל על רשות מקומית חובה לממן הסעות תלמידים למוסדות חינוך.
- בתקנה 7 (ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) תשי"ט – 1959, נקבע שחובת הרשות לוודא שקיימת תחבורה ציבורית מספקת. רק אם אין התחבורה הציבורית מספקת ומתאימה לילד פלוני – תקבע הרשות הסדרי תחבורה נאותים.
- (ראה גם – עע"מ 1761/21 ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה - נ- ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה (פורסם בנבו)).
6. למרות שלא נקבעה בחוק או בתקנות חובה להסדרת הסעות, המשיבות מסדירות את הסעות התלמידים על פי הנוהל שקבע משיב 2 להסדר הסעות לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך הרשמי.
- על מנת שתלמיד יהיה זכאי להסעה, עליו ללמוד בבית הספר הרשמי הקרוב ביותר באזור הרישום אליו הוא משתייך (פס"ד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל), ובמקרה שאין מוסד חינוך מתאים ביישוב – בהתאם למיפוי הבין יישובי.

הנימוקים לדחיית העתירה

7. במסגרת המיפוי הבין-יישובי נקבעו על ידי משיב 2 שלושה יישובים - בענה, ראמה ונחף כאזורי הרישום עבור תלמידים ערבים תושבי כרמיאל, כפי שמפורט בעתירה.

8. הסדר ההסעות למוסדות חינוך אינו מעוגן בחוק והוא נובע כאמור מתוקף הנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין הסעות מס' 3.3-6 "הסעות תלמידי ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים". בהנחיות נקבע כי מימון ההסעות מותנה בכך שהתלמיד לומד בבית ספר יסודי או בחטיבת ביניים על פי אזור הרישום שלו או על פי המיפוי הבין יישובי. לאור האמור, עולה כי ככל שהעותרים אינם מעוניינים לרשום את ילדיהם לבתי ספר בכרמיאל, הם רשאים לרשום את ילדיהם ללימודים במוסד חינוך רשמי מחוץ לעיר שמצוי בישוב שבמיפוי הבין יישובי. במקרה כזה יזכו להסעה או למימון הסעה. הורה שרושם את ילדו למוסד חינוך שמחוץ למיפוי עושה זאת על אחריותו ואינו זכאי להסעה.

9. ילדי העותרים יכולים ללמוד במוסדות החינוך בכרמיאל בהם לומדים מעל 100 תלמידים ערבים. אפשרות זו זמינה לכל תושב העיר שחפץ בכך. **בנוסף**, בהתאם למיפוי הבין יישובי הם יכולים ללמוד בכל אחד מ-15 בתי הספר הרשמיים המצויים בישובים שבמיפוי הבין-אזורי. חרף העובדה שעל פי עקרונות המיפוי הבין יישובי, המיפוי הינו ליישוב אחד, עולה מהמפורט בכתב משיב 2, נספח ע/1 לעתירה, כי המיפוי הבין יישובי לתלמידים ערבים תושבי כרמיאל נעשה לפני משורת הדין לשלושה יישובים, והביא בחשבון לא רק את שפת הלימוד – השפה הערבית, אלא גם את דתם של התושבים. ולמעשה הזכות ללמוד במוסד חינוך דובר השפה הערבית מיושמת באופן רחב פי 3 מהנדרש בהנחיות המיפוי הבין יישובי.

10. בכתבי המשיב 2 (נספחים ע/1 ו-ע/13 לעתירה) הובהר כי, לתלמידים הערבים המתגוררים בכרמיאל קיים מענה חינוכי הן בעיר כרמיאל והן ביישובים הכלולים במיפוי. המשיבה מסכימה עם עמדה זו. בכתב המשיבה 1 מיום 29.10.20 אל ב"כ העותרים, הבהירה המשיבה את עמדתה כי התלמידים הערבים מקבלים מענה הסעות הולם ואין הצדקה לדרישה להרחיב את המיפוי הבין יישובי. (המכתב מצורף לעתירה כנספח ע/12). המיפוי הקיים עונה על צרכי התלמידים תושבי כרמיאל. לראייה, 75 תלמידים ערבים תושבי כרמיאל, הלומדים במוסדות החינוך הרשמיים ביישובים הנכללים במיפוי הבין יישובי מקבלים מימון לנסיעה בתחבורה ציבורית, לאחר שהסדירו את רישומם אצל משיבה 1.

11. יצוין כי השלכותיו של המיפוי אינן רק בהיבט ההסעות אלא בהיבטים נוספים כגון –

תכנון הבינוי, חידוש מבנים וחיסכון כלכלי. כפי שפורט בהנחיות המיפוי –

"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 בניה חדשה, חידוש מבנים והשתתפות בהסעות".

פרט לקשיים בתכנון הבינוי שעלולים להיגרם על ידי שינוי המיפוי, הגדלת מספר הרשויות שתיכללנה במיפוי עלולה להטיל על משיבה 1 מעמסה תקציבית וארגונית בלתי מתקבלת

על הדעת ללא כל הצדקה. כן יקשה עליה להתנהל ולתת שירות לתושביה וילדיהם מול עשרות רשויות שונות, הן בנוגע להסעות והן בכל הקשור לקיום חובת ביקור סדיר, תמיכה מקצועית לתלמיד וצרכיו אל מול כל רשות, חינוך מיוחד, תכנים פדגוגיים וכיו"ב.

12. רשות מקומית איננה יכולה לתת מענה מדויק ומלא לכל צרכיו של תושב העובר לגור בתחומה. העותרים 1-10 עברו להתגורר בכרמיאל מיישובי הסביבה אך הם מעוניינים שילדיהם ימשיכו ללמוד ביישובים אותם עזבו. תושב שעובר להתגורר ברשות מקומית אחרת, אמור לברר ולהביא בחשבון מהם שירותי החינוך הניתנים והאפשריים באותה רשות. הוא אינו יכול לאחוז בחבל משתי קצותיו ולצפות שחרף המעבר ליישוב אחר, ילדיו ימשיכו לקבל את שירותי החינוך ביישוב שעזב והרשות המקומית במקרה דנן משיבה 1, תדאג להסיעם למוסדות החינוך שם.

13. ההעדפות האישיות של העותרים (קרבת מוסד חינוך למקום העבודה של אחד מהם או למשפחתו המורחבת או המשך לימודי ילדיהם במוסדות החינוך ברשויות שבהן התגוררו) שחלקן פורטו בסעיף 10 לעתירה הן מובנות, אך כמובן שהן אינן יכולות להיות שיקול בשינוי המיפוי. כל הורה באשר הוא, היה רוצה שיתאימו את מיקום ביה"ס קרי – אזור הרישום, לפי נוחותו והעדפותיו. ברם, נוחותו האישית של הורה והעדפותיו האישיות אינם רלוונטיים ואינם יכולים להנחות את משיבה 1 בהחלטותיה. השיקולים בקביעת המיפוי הבין יישובי וכיוצא בזה בתחום ההסעות בכלל, אינם יכולים להיות נוחותו האישית של תושב זה או אחר.

14. ניתן להקיש לענייננו מן הפסיקה שדנה באזורי רישום ובהעברות תלמידים. בתי המשפט הכירו בשיקולים חינוכיים, שיקולי תקציב של הרשות, שיקולי אינטגרציה ושיקולים הנוגעים לטובת הילד. כך למשל נפסק בעת"מ (חיפה) 1334/05 יעל אדות - נ' - מזדינת ישראל (פורסם בנבו) –

"העדפות ההורים או התלמיד שאינן נעוצות בצרכים חינוכיים על פי אמות מידה אובייקטיביות נדחות בפני החלטת הרשות הציבורית בדבר מידת הכורח והחיוניות שבהעברה ומי יהיה מוסד החינוך הקולט את התלמיד.
שיקולי הרשות בדבר אינטגרציה ותקציב אינם שיקולים פסולים או יש בהם משום שרירות. אלה שיקולים לגיטימיים מבחינת טובת האזור מתוך ראייה נכונה של התקדמות מערכת החינוך בו, שבסופו של דבר עשויים לקדמה להשגת המטרה הראויה. כאשר מתבקש רישומו של תלמיד בבית ספר שמחוץ לאזור מגוריו, יש להוכיח, שאכן מצויות נסיבות מיוחדות המצדיקות העברה כזאת, ונסיבה כזו היא, דרך משל, כאשר טובת הילד דורשת ומחייבת העברה כזו."

15. עתירה מנהלית חייבת להצביע על פגם מהותי במדיניות ו/או בהחלטת הרשות. העותרים לא הצביעו על פגם כזה.

העותרים לא פרטו בעתירתם כל נימוק ענייני שיש בו כדי לתמוך בעמדתם לפיה יש להרחיב את המיפוי או כדי להצביע, על אי התאמתם של מוסדות החינוך הכלולים במיפוי הבין יישובי ללימודי ילדיהם.

העותרים מבקשים למעשה, להתאים את המדיניות למצב הנתון בשטח דהיינו – להתאים את המדיניות שנקבעה במיפוי הבין יישובי למציאות שהם קבעו וזאת במקום שיקרה ההיפך קרי, להתאים את עצמם למיפוי. היעדרות לעתירה עלולה לגרום לאנדרלמוסיה בתחום ההסעות (ולא רק) שכן כל הורה (ולא רק העותרים) יהיה רשאי להחליט בעצמו על מוסד החינוך הנוח ביותר מבחינתו, קירבה למקום עבודתו או למקום מגורי קרובי משפחה או כל נסיבה אישית אחרת והמיפוי יותאם לנוחותו האישית ולצרכיו האישיים. ברור שהדבר אינו סביר.

העותרים לא ציינו בעתירתם כל נימוק חינוכי או נימוק ענייני אחר שיש בו כדי לבסס את עתירתם. נוחותם האישית של העותרים, אינו נימוק שיש בו כדי להצדיק היענות לעתירה.

16. כידוע, הכלל הוא כי בית משפט לעניינים מנהליים אינו מחליף את שיקול דעתו בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת, במיוחד בעניין שהוא שאלה מקצועית או עניין שבמדיניות וכשמדובר בנושאי חינוך. עת"מ (ת"א) 6691-04-12 עמותת הכל חינוך – נ' – מדינת ישראל (פורסם בנבו).

העותרים לא הצליחו להראות כל נימוק שיש בו כדי להטיל דופי בהחלטת המיפוי ובעמדת משיבה 1 שלא להרחיב את המיפוי ומכל מקום הם לא הראו כי עמדת משיבה 1 חורגת ממתחם הסבירות. בנוסף, יש לזכור כי העירייה נהנית מחזקת תקינות המעשה המנהלי. הנטל להפריך נטל זה מוטל כל כולו על העותרים והם לא עמדו בכך.

17. לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה ולחייב את העותרים בהוצאות ושכ"ט עו"ד.


שלמה גבע, עו"ד
ב"כ משיבה 1

3	ארגון ומינהל
3.2	בינוי ופיתוח
3.2-6	הנחיות והבהרות בנושא המיפוי הבין-יישובי

תאריך תחולה ◀ | בפברואר 2002

מטרת הפרסום ◀ | חדש

1. המיפוי הבין-יישובי הוא כלי תכנוני שנועד לאפשר למשרד החינוך להשיג יעדים חינוכיים וחברתיים, להפעיל את המערכת בחיסכון כלכלי ולקבוע את שיעור השתתפות התקציבית של המשרד בנושאים כגון בנייה חדשה, חידוש מבנים והשתתפות בהסעות. חשוב להבהיר כי המיפוי הבין-יישובי איננו בא במקום קביעת אזורי רישום כמתחייב מהחוקים ומהתקנות; יחד עם זאת המשרד משקיע מאמץ להביא להלימה בין השניים.

2. מינהל הפיתוח קובע את המיפוי הבין-יישובי לאחר היוועצות עם מנהל המחוז, או עם נציגו, וכן בתיאום עם הרשויות המקומיות. המיפוי קובע את מקום הלימודים של התלמידים מתוך מגמה להיענות לצורכיהם מצד אחד ולהשיג את יעדי המשרד מצד שני. מיפוי בין-יישובי נקבע אך ורק כאשר אין פתרון מקומי.

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.

4. אשר לחטיבות העליונות, תשומת הלב מופנית לחוזר המנכ"ל המיוחד ו', התש"ם, "רישום והעברות תלמידים למוסדות חינוך על-יסודיים", פרק א', סעיף ג'-2-ב, שבו מוסדר עניין הרישום של תלמידי כיתה י' ללמוד בבתי ספר מחוץ למקום מגוריהם, ונאמר בו, בין השאר: "אין באישור לימודי חוץ לתלמידי כיתה י' משום התחייבות מלכתחילה לכסות את הוצאות הנסיעה של התלמיד."

5. המיפוי הבין-יישובי מתייחס רק לרישום ולקבלה של תלמידים למוסדות החינוך, והוא תופס לכל משך זמן הלימודים שבו התלמידים עתידים ללמוד

ביישוב שמופו אליו.

6. ההודעות לרשויות לגבי המיפוי הבין-יישובי נשלחות על ידי מינהל הפיתוח במהלך שנת הלימודים, לקראת שנת הלימודים הבאה. רשות המבקשת לקיים דיון נוסף לגבי המיפוי הבין-יישובי שנקבע לה תפנה תוך שלושה שבועות מיום קבלת ההודעה אל סגן מנהל מינהל הפיתוח. הפנייה תיענה בכתב, או שיזומן דיון. לאחר קבלת התשובה של מינהל הפיתוח שמורה לרשות הזכות לערער על ההחלטה בפני מנהל מינהל הפיתוח, העומד בראש ועדת חריגים. אם לא תתקבל התייחסות של הרשות, יראה המשרד בכך את הסכמתה של הרשות למיפוי ויפעל בהתאם.

**בשאלות אפשר לפנות אל ד"ר שי כנעני, סגן מנהל מינהל הפיתוח,
טל' 02-5603382/3.**

הוראות קבע

חוזר מנכ"ל תשס"ב 6/א, י"ט שבט תשס"ב, 1 בפברואר 2002