בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 7240-08-21 בראון ואח' נ' תל אביב יפו ואח'

לפני כבוד השופט ארז יקואל

העותרים

1 ---------- בראון
ועוד 763 אח'
ע"י ב"כ עו"ד ט' חסין ו-ה' רייכמן

נגד

המשיבים

1.ראש עירית תל אביב יפו
2.מנהלת מינהל חינוך בעיריית תל אביב יפו
3.עיריית תל-אביב-יפו
ע"י ב"כ עו"ד ה' ברנט ו-ג' כרמון

4.שרת החינוך
5.מנהלת מחוז תל אביב, משרד החינוך
6.משרד החינוך
ע"י ב"כ עו"ד ג' ורדי

פסק דין

העתירה שבכותרת עוסקת במבוקשם של העותרים להורות למשיבים לשנות את מדיניות הרישום והשיבוץ של תלמידים במוסדות חינוך בעיר תל אביב-יפו. זאת, באופן שיבטיח שילדי מבקשי מקלט ותעסוקה המתגוררים בריכוזי שכונות בעיר, ישולבו במסגרות חינוך אינטגרטיביות לצדם של תלמידים אזרחי מדינת ישראל. הכל – חלף המצב הנוכחי הנטען, לפיו מתקיימות מסגרות חינוך נפרדות לאוכלוסייה זו.

המשיבים, מצדם, דוחים את הטענה להפרדה מכוונת של תלמידים על בסיס זהות ומוצא. לשיטתם, רישום תלמידים למוסדות חינוך ושיבוצם בהם, מתבצע בהתאם להוראות הדין, על בסיס קרבה למקום המגורים, וזאת כעקרון מוביל. מאחר שמבקשי המקלט והתעסוקה מתגוררים במספר מצומצם של שכונות, התוצאה המעשית היא כי ילדיהם מתחנכים במוסדות מסוימים המשויכים לאותן שכונות.

במוקד הדיון ניצבות השאלות הצריכות הכרעה, האם נמצא מקום להורות למשיבים לשנות ממדיניות הרישום של תלמידים למוסדות חינוך באופן קטגורי כפי שהתבקש, וככל שכך,

האם יש להורות למשיבים או למי מהם לשאת בעלויות הסעת התלמידים לבתי הספר השונים.

<u>העובדות הצריכות לעניין</u>

1. על פי הנטען בעתירה, העותרים 1-325 והעותרים 430-764 הם ילדיהם של מבקשי מקלט מאריתריאה וסודן, בגילאי גן וכיתות נמוכות בבתי ספר יסודיים, המתגוררים בעיר תל אביב-יפו (בסך הכל, 660 עותרים). העותרים 326-429 הם עמותות ציבוריות, פעילים חברתיים, ואזרחים ישראליים תושבי תל אביב-יפו – הורים לילדים במוסדות חינוך שונים בעיר.

2. ביום 8.11.2020, פנו העותרים למשיבים (המשיבים 1-3 להלן: "**העירייה**"; המשיבים 4-6 להלן: "**משרד החינוך**"), "בדרישה להפסיק את מדיניות הסגרגציה בחינוך הנוהגת בעיר". באופן מעשי, ביקשו העותרים כי ילדי מבקשי המקלט, אשר מתגוררים בדרום העיר, ישולבו במוסדות חינוך "באזורים נרחבים יחסית" בעיר, על מנת שיתערו באוכלוסייה הכללית. זאת, בכפוף לארגון הסעות למוסדות חינוך מרוחקים, ומימונן על ידי המשיבים (ראו נספח ע/2 לעתירה).

3. ביום 17.1.2021, דחתה העירייה את פניית העותרים (ראו נספח ע/42 לעתירה, בשל טעות קולמוס מופיע על גבי המכתב התאריך 17.1.2020). במענה מטעמה צוין, ובין היתר, כי הדין מעניק מעמד בכורה לעיקרון קרבת מוסדות חינוך למקום המגורים של התלמיד, ולא נמצא מקום לסטות הימנו. הובהר, כי לא התקיימו התנאים הקבועים שבדין ל-"פתיחת אזורי הרישום", כפי שהתבקש על ידי העותרים. עוד נכתב, כי אימוץ התפיסה החינוכית המוצעת על ידי העותרים (קרי, שינועם של תלמידים לאזורים מרוחקים מבתיהם, לצורך עריכת "אינטגרציה", כלשון העותרים), כרוך בעלות של כ-150 מיליון ₪ בשנה. מימון זה, כך לשיטת העירייה, יחייבה להפסיק שירותים חינוכיים, טיפוליים וחברתיים הניתנים לילדי העיר, כגון הזנה ויום לימודים ארוך בבתי ספר בשכונות בדרום העיר וכן תגבורי שעות לימודים. בשקילת מכלול הנתונים הצריכים לעניין, מסקנת העירייה הייתה כי אין להיענות לפניית העותרים. יובהר, כי תגובת העירייה המדוברת נוסחה על ידי השירות המשפטי בעירייה, להבדיל מגורמי חינוך ותקציב, אף שניכר כי ניתנה לאחר היוועצות עימם.

<u>תמצית טענות הצדדים</u>

<u>העותרים</u>

4. עיקר טענת העותרים קשור במדיניות הרישום של תלמידים במוסדות חינוך ושיבוצם בהם, כפי שמונהגת על ידי העירייה. לשיטתם, מדיניות זו מובילה למצב לפיו העותרים מתחנכים במוסדות לימוד נפרדים, המשמשים אך ורק את הקהילה אליה הם משתייכים, מבלי שיתערו עם ילדים אזרחי ישראל. באופן זה, כך נטען, נוצרים "גטאות חינוך" ונפגעת זכותם של העותרים להתפתחות תקינה, לשוויון בחינוך ובחברה ולכבוד. הודגש, כי בעיר פועלים 4 בתי ספר שבהם לומדים למעלה מ-90% מהתלמידים מבקשי המקלט תושבי העיר, וכן עשרות גני ילדים שמרכזים קרוב ל-100% מילדי מבקשי המקלט בגילאי הגן.

5. בעתירה נתקפה עמדתם המוצהרת של המשיבים, כי העיקרון המנחה לרישום למוסדות חינוך הוא הקרבה למקום המגורים. נטען, כי הלכה למעשה המצב שונה ותוארו מקרים בהם שובצו 11 מבין התלמידים-העותרים במוסדות חינוך המשמשים את הקהילה הזרה בלבד. זאת, אף שקיימים מוסדות חינוך הקרובים יותר למקום מגוריהם, בהם מתחנכים ילדים בעלי אזרחות ישראלית.

עוד נאמר, כי אף בהינתן ממש בטענה שהרישום מתבצע על-פי קרבת המגורים למוסדות החינוך, אין ניתן להשלים עם קיומם של מוסדות חינוך נפרדים לאוכלוסייה על בסיס מוצאה ומעמדה. לפיכך, סבורים העותרים, כי על העירייה מוטלת החובה לקבוע אזורי רישום החורגים מעיקרון קרבת מקום המגורים למוסדות החינוך.

6. לעתירה צורפו חוות דעת בעניין השלכות החסך הסביבתי חינוכי, כנטען. על פי חוות הדעת הללו, למידה במוסדות חינוך המורכבים אך ורק מילדי מבקשי מקלט וזרים, עלולה לגרום לקשיי התפתחות בילדים עם פוטנציאל התפתחות תקין, ואף להוביל נערים ונערות לקצה רצף הסיכון. מנגד, יש באינטראקציה שוטפת וממושכת עם ילדים אזרחי ישראל, כדי לתרום לסגירת פערים שפתיים ולהפנמת קודים חברתיים. בעתירה אף פורטו "מקרי הצלחה" של מבקשי מקלט בוגרים שבילדותם התחנכו במסגרות

אינטגרטיביות, תוך שתואר כיצד אינטגרציה זו היטיבה עמם ועם עמיתיהם הילדים הישראלים.

7. הסעדים שהתבקשו בעתירה הם להורות לעירייה ולמשרד החינוך להפעיל את סמכויותיהם, באופן שיבטיח כי תלמידי הקהילה הזרה ילמדו במסגרות חינוך אינטגרטיביות, לצדם של תלמידים אזרחי ישראל, וכן לאסור על קיום מסגרות חינוך נפרדות לילדי מבקשי המקלט. עוד התבקש בעתירה להורות למשיבים לארגן ולממן הסעות לילדים למוסדות חינוך הנמצאים במרחקים המזכים תלמידים בהסעות.

<u>העירייה</u>

8. העירייה עמדה על כך כי כלל התלמידים בשטחה משובצים בהתאם לאזורי הרישום, שנקבעים על בסיס דיני החינוך בישראל ולפיהם כל ילד ילמד בקרבת ביתו. הודגש כיצד שיבוץ התלמידים נעשה בהתאם לחיקוקים הצריכים לעניין וכיצד למעשה, העותרים מבקשים לתקוף במסווה את הוראות הדין, אך תחת זאת קובלים נגד יישומן על ידי העירייה.

9. הובהר, כי נוסף על קריטריון מקום המגורים, אזורי הרישום נקבעים אף בהתאם לצפיפות הילדים בכל אזור, אל מול קיבולת בתי הספר. כך, מאחר שהרוב המוחלט של מבקשי המקלט מתגוררים ב-3 שכונות בדרום העיר, יוצא כי ילדיהם לומדים באותם מוסדות חינוך הסמוכים לבתיהם. העירייה עמדה על החשיבות שבשיבוץ ילדים למסגרות חינוך בקרבת מקום המגורים, בין היתר, משום סביבת חברים מאזור מגוריהם, עימם הם יוצרים קשרים חברתיים גם לאחר שעות הלימודים.

10. העירייה עמדה על היעדר הפרדה מכוונת במוסדות חינוך על בסיס מוצא או זהות אתנית והודגש, כי ילד אזרח ישראל וילד שאינו אזרח ישראל המתגוררים זה לצד זה, ישובצו לאותו מוסד חינוכי, בהינתן שנציגי העירייה אינם בודקים את מוצאם אלא אך את כתובותיהם. הובהר, כי לארבעת בתי הספר "של הקהילה הזרה" כנטען בעתירה, משובצים תדיר אף ילדים ישראלים, אולם במקרים רבים מוגשות בקשות העברה לבתי ספר אחרים, ואלו נבחנות על בסיס מקום פנוי ככל הבקשות הדומות בעיר.

11. אשר לדוגמאות הפרטניות שהובאו בעתירה, ביחס לעותרים מסוימים שלא משובצים לבית ספר הקרוב ביותר למקום מגוריהם (כביכול כראיה לכך שהעיקרון המנחה בשיבוץ

איננו הקרבה למקום מגורים, אלא שיקולים זרים אחרים). העירייה אישרה כי אכן קיימים מקרים בהם תלמידים ישובצו בבית ספר שאינו הקרוב ביותר לביתם. כך, לדוגמא, יתכנו מקרים בהם תלמידים ישובצו לבית ספר במרחק של 1 ק"מ מביתם, אף שקיים בית ספר אחר במרחק של 100 מטרים. בעניין זה הובאו דוגמאות רבות מהנעשה בשכונות בצפון העיר ובמרכזה, ולאו דווקא בדרומה. צוין, כי קביעת אזורי הרישום תלויה בגורמים רבים ומגוונים, בין היתר יכולת הקליטה של בית הספר (מספר הכיתות הקיימות בו ותקצובן בידי משרד החינוך), אל מול הצפיפות בכל שכונה.

12. העירייה הוסיפה על כך וציינה השקעת משאבים רבים בבתי ספר בהם קיים ריכוז גבוה של ילדי הקהילה הזרה, כתפיסתה בנדון, משמע "אוכלוסייה שצריכה יותר – מקבלת יותר", ולעיתים ללא תמיכה ממשלתית וללא חיוב לעשות כן.

<u>משרד החינוך</u>

13. משרד החינוך עמד אף הוא על כך כי בהתאם להוראות הדין, העיקרון המנחה לרישום תלמיד למוסד חינוכי הוא קרבה למקום מגורים, בעוד שהסמכות והאחריות לביצוע הרישום מוטלות על הרשות המקומית. צוין, כי הדין מקנה לשרת החינוך את האפשרות להורות בצו על ביטול רישום שנערך על-ידי רשות מקומית, אך זאת בנסיבות מוגדרות בלבד, וככל שהרישום נעשה שלא בהתאם להוראות הדין. לשיטת משרד החינוך, אין זה המצב בנסיבות העניין. צוינו בירור שנערך במשרד החינוך בעקבות פניית העותרים ועוד קודם להגשת העתירה, וכן בדיקות נוספות לאחריה, שהעלו כי העירייה אינה חורגת מרישום תלמידים על פי העיקרון המנחה הנזכר. לשיטת משרד החינוך, לא הונחה כל תשתית ראייתית קונקרטית התומכת בטענות המועלות בעתירה בדבר אפליה. משרד החינוך מצא כי תלמידים המתגוררים בשטחה של העירייה אכן משובצים למוסדות חינוך בהתאם למקום מגוריהם, לפי אזורי הרישום שנקבעו בהתאם לדין. מכאן נטען, כי אין בסיס לדרישה שבעתירה, לחייב את שרת החינוך להפעיל את סמכותה ו"להיכנס" באופן חריג "בנעלי הרשות המקומית".

14. עוד לשיטת משרד החינוך, עתירה לשבץ ילדים למוסדות חינוך שלא על פי העיקרון המנחה הקבוע בדין, אלא על פי זהותם האתנית, חותרת תחת ההסדר החקיקתי, ובית המשפט כלל אינו מוסמך ליתן סעד זה.

15. הדיון התנהל משך חודשים ארוכים, בין היתר, לאור הסדר שהושג בין הצדדים בדבר הגשת בקשות פרטניות כפי שהוגשו בחלקן. אתייחס להסדר זה בהמשך אף שסופו של יום לא התממש לכדי הסדר מהותי.

<u>דיון והכרעה</u>

16. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים והתרשמתי ממכלול הנסיבות והשיקולים הצריכים לעניין, באתי לכלל מסקנתה כי דין העתירה, כמתכונתה, להידחות.

בתמצית בשלב זה, ועל אף קיומו של ספק אשר לסמכותו של בית משפט זה לדון בעתירה כמתכונתה, מצאתי מקום להתייחס לעיקרי הטענות בהינתן שני עוגני "עמדות" נחזים מטעם הרשות ולו למעלה מן הצורך. לא הוכח שמדיניות העירייה נגועה באי-חוקיות בהינתן פועלה על-פי הוראות הדין, המגבשות עיקרון מרכזי בשיבוץ תלמידים למוסדות חינוך והוא הקרבה למקום המגורים (להלן: "**עיקרון הקרבה**"). קיים אף קושי בטענתם החלופית של העותרים, כי חרף העובדה שהעירייה פועלת בהתאם לדין ומיישמת את עקרון הקרבה, יש להורות על שינוי מדיניות הרישום, לנוכח מצב ההפרדה שנוצר בפועל בחסות הוראות הדין. התנאים לסטייה מעקרון הקרבה קבועים בדין ודומה כי גם העותרים אינם חולקים על כך שהם אינם מתקיימים בענייננו. לא הונח בסיס משפטי לסטייה מהוראות חיקוק ברורות ולקביעת עקרון שיבוץ אחר באקט של חקיקה שיפוטית, מבלי שהוברר מקור הסמכות לכך. לבסוף, לא שוכנעתי כי עמדת העירייה מונעת משיקולים זרים או שיש למקמה אל מחוץ למתחם הסבירות מטעמים אחרים, באופן המחייב את ההתערבות השיפוטית המבוקשת.

לצד האמור, סבורני כי טוב יעשו הצדדים אם ישלימו את המתווה שגובש מטעמם בניסיון ליישב את המחלוקת, שעיקרו בהגשת בקשות מעבר פרטניות, להן תינתן עדיפות על ידי העירייה כפי הצהרתה שלה. אף נחזה כי סלע שהמחלוקת שטרם יושב - סוגיית מימון ההסעות - הוא בר-פתרון יצירתי לאחר בחינת הבקשות השונות באופן פרטני.

17. בטרם אבאר את הנימוקים שביסוד הכרעתי, אציין קיומו של ספק במישור סמכותו העניינית של בית משפט זה לדון בעתירה. לעניין זה, מפנים העותרים לפרט 8(א) בתוספת לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: "**התוספת**" "**החוק**"), העוסק ב"**החלטה של רשות מקומית**". אלא שבענייננו, קיים קושי לאתר "החלטה" ספציפית העומדת לביקורת שיפוטית. עיון בעתירה מעלה כי העותרים אינם תוקפים החלטה זו או אחרת של העירייה, כי אם מדיניות כללית אותה הם מבקשים לשנות. לכאורה,

עתירה "לשינוי מדיניות" אינה בגדר סמכותו של בית משפט זה, לא כל שכן כשאותה מדיניות תואמת את הוראות הדין, כפי שעוד יבואר.

אף אם אבקש לראות במכתב העיריה מיום 17.1.2021 משום "החלטה" (הגם שאותו מכתב לא נשלח מטעם הגורמים המקצועיים ברשות, אלא על ידי יועציה המשפטיים), העתירה הוגשה בחלוף כשבעה חודשים, ומשכך לוקה בשיהוי. העותרים מפנים להודעות שיבוץ לתלמידים העולים לכיתה א' ולגנים, שהתקבלו ביום 17.6.2021, וייתכן כי בכך מכוונים הם לתקוף את אותן הודעות. אלא שלא ברור כלל למי מבין העותרים הופנו הודעות השיבוץ האמורות, כאשר ידוע כי יש ביניהם גם כאלו הלומדים בכיתות גבוהות יותר, ולא נעשתה כל אבחנה בין העותרים השונים.

אפשרות נוספת לקניית סמכות ענייניות בעתירה זו היא באמצעות פרט 3 בתוספת, שעניינו ב"**החלטה של רשות בעניני חינוך**". אלא שמעבר לכך שאין לפניי "החלטה", כאמור, פרט זה מסייג, בין היתר, החלטות שעניינן כרוך בתחולה מגזרית, הקובעות כללים או הנחיות בענייני תקצוב. דומה כי ענייננו עשוי להיכלל בגדר סייג זה, משעמדת העיריה לפיה אין להרחיב את אזורי הרישום באופן קטגורי, מונעת בין היתר משיקולי תקציב.

חרף זאת, לא ראיתי לנכון לסלק את העתירה על הסף מטעמים אלו. לצד העובדה כי התקיימו מספר דיונים גם בחסות ההסדר, שנמצא מקום להשיגו ועל אף טענות סף, מצאתי מקום לילך כברת דרך מסוימת לקראת העותרים ולהתייחס לעמדת הרשות כפי שהובאה במכתב מינואר 21 ובהודעות השיבוץ החלקיות מיוני 21 כאל עמדה העומדת לביקורת שיפוטית בראי הקשרי אי-חוקיות וסבירות. והכל, בתוך כך שלא נעלם מעיניי כי למעשה מתבקשת תקיפת הוראות המחוקק ומחוקק המשנה.

כעת אפנה לעיקר הדיון.

<u>המסגרת הנורמטיבית</u>

18. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 קובע את חובתם של הורים לילדים לרשום את ילדיהם במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית (ראו סעיף 3 שבו). סעיף 20(1) בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: "**חוק חינוך ממלכתי**") מורה, כי:

> **"לצורך מילוי החובה האמורה בסעיף 3(אא) לחוק לימוד חובה, יירשם תלמיד –**

(1) במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך ממלכתי דתי, <u>הקרוב למקום מגוריו</u>" (ההדגשה הוספה – א' י')

הוראת סעיף 21 בחוק חינוך ממלכתי קובעת, כי:

"הכללים שלפיהם ייקבע מוסד החינוך הקרוב למקום מגוריו של תלמיד ... ייקבעו בתקנות".

19. בעקבות כך, הותקנו תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן: "**תקנות הרישום**"). בתקנה 7 לתקנות הרישום נקבע, בין היתר, כך:

"(א) כל רשות חינוך מקומית תקבע ... אזורים, באופן שבכל אזור יהיה לפחות בית-ספר אחד ...

(ב) קביעת אזורים בתחום השיפוט, כאמור בתקנת משנה (א), תהיה לפי כללים אלה:

(1) המרחק בין בתי הספר לבין מקום מגורי התלמידים יהיה לא יותר משני קילומטרים; ואם היה התלמיד בכיתה ה' ומעלה – לא יותר משלושה קילומטרים"

(2) (בוטלה);

(3) 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 שיפוטה 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".

וכך נקבע בתקנה 19 לתקנות הרישום, בכל הנוגע לשיבוץ בגני ילדים:

"(א) גן הילדים שאליו יתקבל ילד ייקבע על ידי רשות חינוך מקומית בהתאם למשאלת הוריו בדבר גן הילדים הרצוי להם...

> **(ב) בקביעת גן הילדים לפי תקנת משנה (א) תתן רשות חינוך מקומית, במידת האפשר, זכות בכורה להתקבל לגן ילדים מסויים <u>לילד הגר בקרבת הגן</u>"** (ההדגשה הוספה – א' י').

20. הנה כי כן. עקרון הקרבה הוא העקרון הבסיסי והמרכזי בכל הנוגע לרישום לגני ילדים ובתי ספר, כפי שהותווה על ידי המחוקק ויושם על ידי מחוקק המשנה. במובן זה, העירייה אינה קובעת "מדיניות" כראות עיניה, ועליה לפעול בהתאם להוראות הדין בקביעת אזורי הרישום.

<u>לא נמצא כי העירייה מפרה את הוראות הדין</u>

21. כדי לבסס את טענתם משמע העיקרון המנחה את העירייה בשיבוץ איננו עיקרון הקרבה למקום מגורים, אלא כוונת מכוון ליצור הפרדה במוסדות חינוך בין תלמידים ישראלים לכאלו שאינם ישראלים – פירטו העותרים מקרים שונים בהם לא התקיים עיקרון הקרבה. כך, תוארו מקרים בהם ילדי מבקשי מקלט שובצו למוסדות חינוך (גנים ובתי ספר) מרוחקים ממקום מגוריהם, אף שקיימים מוסדות קרובים יותר. בתגובתה, התייחסה העירייה באופן פרטני לכל מקרה ומקרה שתואר על ידי העותרים ונימקה את נסיבותיו.

22. כך למשל, לגבי העותרים 88-89 (אחים) צוין, כי משפחתם עברה להתגורר בעיר בסוף חודש אוגוסט, לאחר שתם הליך השיבוץ ובתי הספר כבר היו מלאים, ומסיבה זו שובצו לבית ספר מרוחק. כן צוין, כי בהתאם להוראות הדין הם זכאים להסעה לבית הספר, מפאת המרחק.

בהתייחס לעותרת 121, נאמר, כי היא שובצה לגן ילדים בקרבת ביתה, אך הועברה משם דווקא לבקשת הוריה (באמצעות עובדת סוציאלית). זאת, במטרה להקל עליהם, משום שהגן המרוחק יותר מצוי בקרבת המעון הפרטי של אחותה הפעוטה (מתחת לגיל 3).

בעניינו של העותר 280 צוין, כי גם הוריו ביקשו להעבירו לגן ילדים מרוחק יותר מזה שאליו שובץ בתחילה, וזאת מאחר שבגן זה פועלת מועדונית עד השעה 18:00.

23. המקרים בהם שובצו תלמידים שלא לפי עיקרון הקרבה, כפי שתוארו בעתירה, הם ספורדים וספורים בלבד (11 בלבד מתוך 660 עותרים). לאור ההסברים שסופקו בידי

העירייה כנזכר, שוכנעתי כי לא הונחה תשתית מבוססת להוכחת הפרה שיטתית של הוראות הדין ביחס ליישום עיקרון הקרבה. דומה כי מעיני העותרים עצמם לא נעלם הקושי להתייחס אל העירייה משמע אכן פועלת בכוונת מכוון, במטרה ליצור הפרדה על בסיס מוצאם של התלמידים. בעניין זה ציינו העותרים בפנייתם לעירייה כי הם "מודעים למורכבות הקיימת בקביעת מדיניות אינטגרציה נוכח העובדה כי רבים ממבקשי המקלט מרוכזים בדרום תל אביב, ובשל כך שמדיניות הרישום למוסדות חינוך מתבססת על קרבה למקום המגורים" (ראו ע/2 הנזכר). יוצא שאף העותרים ערים לכך שעיקרון הקרבה הקבוע בדין, בצירוף העובדה שמבקשי המקלט מתגוררים בריכוזי אוכלוסיה מוגדרים בשכונות מסוימות, הם המובילים למצב הקיים. כך ולהבדיל ממדיניות מפלה מכוונת של העירייה.

<u>לצד דחיית הטענה לאי-חוקיות, אין להתערב בעמדת הרשות גם לגופה מטעמי חוסר סבירות</u>

24. אף שנמצא כי העירייה פועלת בהתאם לדין ביישמה את "עיקרון הקרבה", לטענת העותרים, בנסיבותיו המיוחדות של העניין, על העירייה לנהוג בהתאם להוראות תקנה 7(ב) לתקנות הרישום, ולפתוח אזורי רישום למוסדות חינוך מרוחקים מבתי התלמידים, בכפוף לארגון הסעות. זאת, לנוכח המצב המיוחד שנוצר, עימו אין להשלים, בדמות קיומם של "גטאות חינוך", כלשונם של העותרים. העירייה סבורה, כי לא מתקיימים התנאים המנויים בתקנה 7(ב) לתקנות הרישום המאפשרים את פתיחת איזורי הרישום. בכך יתמקד הדיון כעת, אך טרם לכן מצאתי מקום להפנות למושכלות יסוד בדבר התערבות בית משפט זה בהחלטות רשויות מינהליות.

25. כידוע וככלל, בית המשפט אינו ממהר להחליף את שיקול דעתה של הרשות המינהלית בשיקול דעתו שלו. עיקר הביקורת השיפוטית על החלטות הרשות מתמקד בבחינה האם החלטת הרשות והאופן שבו התקבלה, חרגו ממתחם הסבירות המינהלי באופן מהותי היורד לשורשו של עניין (ראו בג"ץ 3017/05 **חברת הזרע 1939 בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה משרד הפנים** (23.3.2011)).

יסודה של בחינה זו, בשאלות האם החלטת הרשות התקבלה על פי אמות מידה של הגינות, מידתיות, תום-לב, יושר, שוויון ובהיעדר שרירות. יש להוסיף על כך ולבחון, האם השיקולים הרלוונטיים הובאו בחשבון וכן אם ההחלטה התבססה על שיקולים בלתי-רלוונטיים. לא נבחן אם הרשות המינהלית יכלה לקבל החלטה טובה מזו העומדת לדיון. גם בהינתן סברה כי נכון היה לקבל החלטה שונה, אין משמעות הדבר כי ההחלטה

שהתקבלה תחשב כחורגת ממתחם הסבירות (ראו עת"מ 1818-02-19 **חורן נגד המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין** (17.2.2019); עע"מ 4501/09 **מדינת ישראל נ' תמימי** (16.3.10); בג"ץ 1/81 **שירן נ' רשות השידור**, פ"ד לה(3) 365). כך, משום שיכול ומתחם שיקול הדעת המינהלי יכלול "טווח של החלטות חלופיות" סבירות. בית המשפט לא יתערב במצב דברים בו הרשות הגיעה לנקודת איזון המצויה בתוך מתחם הסבירות המינהלי, כל עוד לא נפל פגם באופן הפעלת שיקול דעתה או במשקל הראיות שהניעו אותה בדרכה לקבלת החלטתה (ראו בג"ץ 4504/05 **סקבורצוב נ' השר לבטחון פנים** (4.11.09)).

26. במקרה דנן, לא מצאתי פגם המצדיק את ההתערבות השיפוטית בעמדת העירייה. העותרים מטילים את יהבם על הוראות תקנה 7(ב) לתקנות הרישום וטוענים כי מכוחן, רשאית העירייה לפתוח גם איזורי רישום מרוחקים מבתי התלמידים, בכפוף לארגון הסעות ומימונן. אלא שבתקנה הנזכרת נקבע במפורש כי תנאי לקביעת אזורי רישום החורגים מעיקרון הקרבה, הוא רק אם אין באפשרותה של רשות החינוך להעמיד את המרחק בין בית הספר לבין מקום מגורי התלמידים על הטווחים המצוינים בתקנות הרישום (ככלל, עד שני קילומטרים, ועד שלושה קילומטרים לגבי תלמידים בכיתה ה' ומעלה). כפי שהבהירה העירייה, תנאי זה אינו מתקיים בענייננו, בהינתן קיומם של בתי ספר במרחקים קטנים יותר.

27. יפה לענייננו ההפנייה לנסיבות דומות כפי שנדונו ב-בג"ץ 608/75 **קוזלובסקי נ' המועצה האזורית אשכול**, פ"ד ל(2) 449, שם נקבע, כך:

> **"עינינו הרואות כי החובה לספק תחבורה לפי תקנה 7(ב) הנ"ל קיימת רק כשאין בידי רשות החינוך המקומית להעמיד את המרחק בין בית-הספר לבין מקום מגורי התלמידים על שני קילומטרים לפי תקנה (ב)(1) או על שלושה קילומטרים כאמור בתקנה (ב)(2); ואילו במקרה שלנו ידוע כבר כי בית-הספר "הבשור" אכן מצוי בתחום שני קילומטרים ממושב ישע - מקום מגורי התלמידים. כבר מסיבה זו חובת ההסעה אינה קיימת.**
>
> **...**
>
> **אילו קיבלנו טענת העותרים בנדון היינו שמים לאל כוונתו המפורשת של המחוקק שדאג בצורה חד-משמעית כי ילמדו התלמידים קרוב ככל**

> **האפשר לבית מגוריהם ולא יכתתו רגליהם למרחקים, אלא אם ממש אין כל אפשרות אחרת, שגם אז <u>ורק אז</u>, על רשות החינוך לדאוג להסעה"**
>
> (ההדגשה הוספה – א' י').

מטעמים אלו, לא נמצא מקום להתערב בגישת העירייה שלא לפתוח את איזורי הרישום באופן קטגורי ולשבץ תלמידים בבתי ספר מרוחקים מבתיהם, תוך מימון הסעותיהם. משלא הוכח כיצד מתקיים התנאי הסטטוטורי לפתיחת איזורי הרישום, לא נמצאה סמכותי להורות לעירייה לסטות מהוראות החוק כדי קביעת עקרונות שיבוץ תלמידים תחת אלו הקבועים בדין. אף במבחני המשפט המינהלי, גישת העירייה נחזית כמבוססת על תשתית משפטית ועובדתית הולמת, תוך שלא נעלמו מעיניה אמות המידה הנדרשות והשיקולים הרלוונטיים לעניין הנדון.

28. עוד יצוין, כי גישת העירייה מלמדת על היבטים תקציביים מובהקים, כטעם נוסף לכך שאין להתערב בה כמתכונתה העומדת לדיון. כפי שציינה העירייה, היעתרות לדרישתם הקטגורית של העותרים משמעה תקצוב שנתי בסכום של כ- 150 מיליון ₪, שיוביל לגריעת שירותי חינוך אחרים הניתנים על ידי העירייה. על מצב מעין זה כבר נאמר, כי:

> **"בית המשפט לא יורה לרשות כיצד להקצות ולחלק את משאביה. חיוב בהוצאה למטרה מסוימת חייב לבוא על חשבון מטרה אחרת, אולי חשובה ממנה, או אולי על-ידי הגדלת התקציב שיינתן לה על-ידי אוצר המדינה ואשר חייב יהיה להיעשות על חשבון תקציבים שנועדו למטרות אחרות, אולי חשובות יותר... בית המשפט יכול רק לבקר את פעולותיה של הרשות בחלוקת משאביה, אם עומדים הם בכללי המשפט המנהלי, וביניהם במבחן השוויון והסבירות"** (ראו בג"ץ 3472/92 **ברנד נ' שר התקשורת**, מז(3) 143).

29. לא הוצגו מלפניי נתונים אשר לחלוקת משאבים, הדיון לא עסק בכך ומכל אלו - נחה דעתי כי לא נמצא מקום להתערב בגישת העירייה.

30. העותרים הפנו למספר מקרים שנדונו בבתי המשפט, אך נמצא כי נסיבותיהם שונות מענייננו ואין בהם כדי לסייע בידם.

כך, למשל, ב-עת"מ (ב"ש) 29883-07-11 **מאנג'אן נ' עיריית אילת** (2.8.2012), דובר בסירובה של עיריית אילת לרשום את ילדי מבקשי המקלט המתגוררים בתחומה לבתי ספר בעיר. תחת זאת הופנו התלמידים למסגרת נפרדת שהוגדרה כמסגרת חינוך לילדי מבקשי מקלט, הפועלת בקיבוץ אילות, מחוץ לתחום העיר אילת. בית המשפט קבע כי על הרישום לבית הספר להיעשות בהתאם לדין, לפי אזורי רישום גיאוגרפיים. כפי שכבר צוין, העותרים כאן רשומים למוסדות חינוך לפי איזורי הרישום, והעיריה לא הפרה את הוראות הדין בנדון.

עוד הפנו העותרים ל-עת"מ 45438-01-19 **אירסלם נ' עיריית נתניה**. ביום 25.2.2019 אותה עתירה נמחקה, תוך שניתן פסק דין על יסוד הסכמת הצדדים, לפיה העותרים דשם ישובצו בגני ילדים שונים ברחבי העיר, עד מרחק של 2 ק"מ מבתי מגוריהם. אין להקיש מאותו עניין לענייננו, שבו כבר עכשיו מתחנכים העותרים במוסדות חינוך בקרבת מקום מגוריהם, ולמעשה, נגד כך מופנית העתירה, כאשר בקשתם היא להשתבץ במוסדות מרוחקים יותר.

כן הפנו העותרים לפסק דין שניתן בבית הדין האירופי לזכויות אדם, בגדרו נאסרה הפרדת בני מיעוטים בבתי ספר באלבניה (X AND OTHERS v. ALBANIA Applications nos. 73548/17 and 45521/19). סבורני כי גם בהפנייה זו אין כדי להועיל לעותרים, בהיות ענייננו מושפע מדיני החינוך במדינת ישראל ושיטת הרישום הנוהגת בה, אשר נחזה כי העירייה ממלאת אחריהם כדבעי. כמו כן, כהפניית העירייה ובשונה מענייננו, נחזה שהקביעות של בית הדין נסמכו על התחייבויות קודמות של מדינת אלבניה לתיקון ההפרדה הנזכרת, ועל אמצעים שעמדו לרשותה בהקשר זה. פסק הדין אף חסר תיאור שיטת רישום והשיבוץ הנהוגה שם, הקשרי תקציב וכדומה.

<u>המזור הסביר לעותרים מצוי בבקשות העברה פרטניות</u>

31. אגב ניהול ההליכים בתיק זה, פעלו הצדדים בניסיון לגבש הסכמות שתייתרנה את הצורך בהכרעה שיפוטית. בסופו של יום, כפי שיפורט, עלו המגעים על שרטון, אך עוד טרם לכן גובש בין הצדדים מתווה, שלטעמי, יש בחלקו הראשון כדי להוות פתרון ראוי לטענות העותרים, גם כשיטתם שלהם. ובמה דברים אמורים?

32. במהלך דיון ביום 5.9.2021 הודיעו הצדדים כי הגיעו להסדר, שלפיו העירייה תעביר לעותרים רשימת מקומות פנויים בכיתות א'-ג' בבתי ספר במרכז וצפון העיר, והעותרים

מצדם יגישו בקשות העברה פרטניות. ככל שמספר הבקשות יעלה על מספר המקומות הפנויים, תיערך הגרלה. כמו כן, בהתאם להסדר, ככל שקיימים תלמידים בכיתות ד' המבקשים אף הם לעבור לבתי ספר במרכז וצפון העיר, תיבחנה בקשות הכוללות מקרי פרט מורכבים, וזאת בשים לב לעמדת מנהל החינוך בעירייה, לפיה אין זה נכון מבחינה פדגוגית וחברתית להעביר תלמיד כשנתיים לפני תום הלימודים במוסד.

בהסדר נאמר כי משרד החינוך יגבש את עמדתו לגבי האפשרות להשתתף במימון הסעות התלמידים שבקשותיהם הפרטניות להעברה מחוץ לאיזורי הרישום אושרו. זאת, תוך שהובהר, כי ככלל, משרד החינוך אינו מממן הסעות לתלמידים במקרים שבהם ההורים בוחרים לשבץ את ילדיהם מחוץ לאיזור הרישום.

33. כפי שעלה מהודעות עדכון שהגישו הצדדים, בסך-הכל הוגשו 149 בקשות העברה לתלמידי כיתות א'-ג', ועוד כ-50-60 בקשות מעבר מיוחדות (תלמידים בכיתות ד'-ו' ומקרים מיוחדים, למשל של תלמידים המבקשים לעבור לבתי ספר שלא הופיעו ברשימות העירייה). זאת, מתוך רשימת 325 עותרים שנמנו על העתירה המקורית טרם שתוקנה כך שתכלול את רשימת העותרים העדכנית.

מתוך 149 בקשות המעבר ביחס לתלמידי כיתות א'-ג', אושרו 91 בקשות. בהודעת העירייה מיום 22.11.2021 צוין כי אין היתכנות לאשר את כלל הבקשות, שכן העברה גורפת של תלמידים תביא לסגירת כיתות בבתי הספר מהם מבוקש לצאת, ולפגיעה בתקצוב המוקצה להם על ידי משרד החינוך.

סופו של דבר, הגם שאושר מעברם של 91 תלמידים שביקשו זאת, הדבר לא יצא אל הפועל וזאת בשל מחלוקת שלא נפתרה בסוגיית מימון ההסעות. בקשות ההעברה שאישרה העירייה הותנו על ידי העותרים במימון הסעות לבית הספר הנעבר.

כפי שצוין בהודעת משרד החינוך מיום 25.4.2022, העירייה הסכימה לסבסד הסעות עבור תלמידים שבקשות ההעברה שלהם אושרו, אולם זאת בתנאי שמשרד החינוך יסייע גם הוא בסבסוד ההסעות, ויגדיר את אותם תלמידים כקבוצה זכאית. דא עקא, עניין זה נבחן על ידי גורמים בכירים בהנהלת משרד החינוך, ומסקנתם הייתה כי אין מקום לסטות מהכלל שלפיו אין להעביר מימון ציבורי להסעת תלמידים למוסדות חינוך לפי בחירת ההורים, כאשר קיים בית ספר קרוב יותר למקום המגורים.

34. סבורני כי המתווה שגובש ביחס לבקשות העברה פרטניות, הגם שלא יצא אל הפועל, הוא הדרך הנכונה בה על הצדדים לצעוד, שכן התייחסות כוללנית לעותרים איננה במקומה. כך אף נלמד מעצם תחילת ישומו של ההסדר בין הצדדים. מבקשות ההעברה הפרטניות שהוגשו עולה כי לא כל העותרים מעוניינים לעבור למוסדות חינוך מרוחקים מביתם. כנזכר, מבין 325 עותרים בעתירה המקורית (קודם לתיקונה), הוגשו בקשות מעבר לגבי 149 תלמידים בכיתות א'-ג' בלבד ודומה כי היקף שכזה ימצא ביטויו גם ביחס לעותרים שצורפו לעתירה, שחלק מהם נכלל בגדרי בקשות המעבר שכבר הוגשו. סבורני כי התייחסות לכל מבקשי המקלט כמכלול ובאופן גורף, עלולה ליצור טעם מסוים לפגם באינדיבידואליות המאפיינת כל אדם באשר הוא. מתן מענה נקודתי בהקשר זה יהיה מדויק ומאוזן יותר, כפי שמצאו הצדדים בעצמם לנכון לאמץ, וכפי שמרבית העותרים בעתירה המקורית בחרו שלא לאמץ ולהוותר נאמנים לעיקרון הקרבה. באותו עניין אף יצוינו דברי העירייה, כי מבין 100 בקשות העברה שהוגשו בשם מבקשי מקלט העולים לכיתה א' בשנת תשפ"ב, 54 היו לעבור ל"בתי ספר לקהילה הזרה", כלשון העותרים.

35. בנסיבות אלו, קיימת חשיבות לאפשר לרשות לשמר את היכולת להעביר בקשות העברה שונות המוגשות ביחס לכלל תלמידי העיר, תחת שבט שיקול דעתה וביקורתה, כפי שנעשה ביחס לבקשות שהוגשו. לא נסתרה טענת העירייה בתגובתה המקדמית (עוד קודם למתווה שגובש), כי היא מייחסת "עדיפות משמעותית" לבקשות מעבר פרטניות המוגשות בשם ילדי קהילת מבקשי המקלט. גם אישור מרבית בקשות ההעברה שהוגשו בגדרי המתווה (91 מתוך 149) מעלה כי על פניהם של דברים העירייה פועלת מתוך שיקולים ענייניים, בדמות איזון בין קיבולת בתי הספר למספר המבקשים להצטרף אליהם ורצון להימנע מכיתות ריקות.

36. יוצא כי חלקו הראשון של ההסדר מהווה שינוי נסיבות ממנו אני מתקשה להתעלם. הוא מבשר את דרך ההתייחסות הראויה לעניינם של העותרים בדמות הגשת בקשות פרטניות, להבדיל מהגישה הקטגורית הננקטת בעתירה. מימושו החלקי של ההסדר מחזק את הגישה האינדיבידואלית הנדרשת, נוכח שלימד שילדי גן אינם מעוניינים במעבר לבתי ספר מרוחקים וכך גם עותרים רבים אחרים.

37. אשר למשרד החינוך, אך אציין כי נחזה שליבת ההסדר כפי שהושג, המאפשרת הגשת בקשות פרטניות שתבחנה ביתר שימת-לב, מייתר את ליבת העתירה כנגד משרד החינוך,

בדמות חיוב שרת החינוך להפעיל את סמכותה ו"להיכנס" באופן חריג "בנעלי הרשות המקומית".

38. אשר לסוגיית מימון ההסעות. לבד מכך שקיים הקושי הנזכר להתערב בהקצאת משאבי הרשות, לא מצאתי מקום להתערב בסלע מחלוקת זה. אין בהיעדר גיבוש הסכמות מכוח ההסדר בין הצדדים ביחס למימון, כדי להוות "החלטה" בנושא תקציב, שניתן להעמידה תחת ביקורת שיפוטית. מצופה מהצדדים, מבלי לחייבם ומבלי לכבול את שיקול דעתם, שיוסיפו לשבת על המדוכה לשם מציאת פתרון פרטני מוסכם, ולו חלקי, אף שטרם אותר כפי הצעתי. זאת, באופן התואם נסיבותיהם הייחודיות כל בקשת העברה ומבקשיה, הכל בלב פתוח ובנפש חפצה ובמקרים המתאימים אף בראייה אינטגרטיבית. אף אם לא יצאו העותרים שמלוא מבוקשם בידם, חזקה שתבחן אפשרות לאימוץ פתרון חלקי. כבר אוזכרו רכיבי סבסוד ולו חלקי שיכול ואינם תלויים בהגדרת זכאות זו או אחרת דווקא, הוראות דין המאפשרות מימון הסעות לבתי ספר מרוחקים ולמותר להזכיר כי לעיתים, יכול וזכות להסעה תהווה: "...חלק מהגרעין הקשה של הזכות של הילד לקבל חינוך" (ראו י' רבין ות' שאנן "הסמכות העניינית בעתירות בענייני חינוך: בית המשפט המנהלי, בג"ץ ומה שביניהם" **הפרקליט** מט (תשס"ז-תשס"ח)). כך, אף אם הדברים נחזים כמכוונים בעיקרם להיעדר אפשרות אחרת לבד מבית ספר מרוחק.

<u>סוף דבר</u>

39. ביתרת הטענות לא מצאתי ממש ולאור המקובץ, העתירה נדחית כפי מתכונתה ומבלי שיהא בפסק דין זה כדי לקבע מסמרות ביחס לבקשת העברה ספציפית זו או אחרת. על אף תוצאת הדיון, לנוכח אופי העתירה והתנהלותם הדיונית של הצדדים ששידרה פסע מהסדר שלם - לא ראיתי לנכון להורות על חיוב בהוצאות, וכל צד יישא בהוצאותיו.

ניתן היום, כ"ז תמוז תשפ"ב, 26 יולי 2022, בהעדר הצדדים.

ארז יקואל, שופט