



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

בפני כב' השופט רון סוקול

העותרים

1.
ע"י ב"כ עו"ד כלב ועו"ד לחובסקי

נגד

המשיבים

1. משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי
ע"י ב"כ עו"ד טורס

2. עיריית חיפה
ע"י ב"כ עו"ד ריבלין ועו"ד שלו

פסק דין

1. עתירה כנגד החלטת המשיבים, או מי מהם לסגור את בתי הספר "הקישון" ו"מעלה הכרמל" בחיפה, בתום שנת הלימודים הנוכחית.

הרקע

2. העותרים הינם יושבת ראש וועד הורים המרכזי בעיר חיפה, יושבי ראש וועדי ההורים בבתי הספר "הקישון" ו"מעלה כרמל", חברים במועצת העיר והורים של ילדים משני בתי הספר.

בית הספר "הקישון" הינו בית ספר יסודי הממוקם בשכונת תל-עמל בצידה המזרחי של העיר חיפה ומשרת את ילדי הסביבה. תלמידי בית הספר מגי עים ברובם ממשפחות של עולים חדשים. תושבי האזור ברובם משתייכים למעמד סוציו אקונומי נמוך ובית הספר מהווה עבורם מעין מרכז קהילתי. בבית ספר הקישון למדו בשנת הלימודים הנוכחית 126 תלמידים בלבד.

בית הספר "מעלה כרמל" מצוי בין שכונת הדר לרמת התשבי. בבית הספר לומדים ילדים מהכרמל, מרמת התשבי, מהדר ומאזור שדרות הציונות. בבית הספר לומדים ילדים בני העדות והדתות השונות שבעיר. בבית הספר "מעלה כרמל" למדו בשנת הלימודים הנוכחית 168 תלמידים בלבד.

3. במשך מספר שנים נדונה בעיריית חיפה ובמשרד החינוך ההצעה לסגירת בתי הספר האמורים ושיבוץ התלמידים בבתי ספר אחרים באזורים סמוכים. בסופו של דבר ולאחר לבטים רבים, החליט מר אהרון זבידה, הממונה על מחוז חיפה במשרד החינוך על סגירת בתי הספר. ביום 27/1/09 נשלחו הודעת על החלטת מנהל המחוז לראש העיר (נספחים טו' ו-כב' לעתירה) (להלן "ההחלטה"), העתק ההחלטה נשלח גם לגורמים שונים ובהם וועדי ההורים בבתי הספר.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

4. לאחר קבלת ההחלטה, הועלתה הסוגיה לדיון במועצת העיר. בתום הישיבה מיום 3/2/09, הוחלט כי הנושא יועבר לדיון בפני וועדת החינוך העירונית וביום 9/2/09 נערך דיון בוועדת החינוך.

ביום הדיון לא נערכה כל הצבעה ויושב ראש הוועדה סיכם והבהיר כי אין מקום לעריכת הצבעה, שכן החלטת הסגירה אינה החלטה של העירייה, אלא של משרד החינוך. כמו כן הוסיף כי וועדת החינוך תעקוב אחר ביצוע ההחלטה ותפעל למען שיתוף המשפחות ושילוב הילדים בבתי הספר החדשים בצורה הטובה ביותר.

5. בעקבות קבלת ההחלטה וכישלונם לשנותה בדרכים אחרות, פנו העותרים בעתירה זו לבית המשפט.

העתירה הוגשה ביום 20/5/09, כלומר כ-4 חודשים לאחר מועד ההחלטה. בעתירתם טוענים העותרים כי נפלו פגמים שונים בהחלטה, ועל כן דינה להתבטל. העותרים מצביעים על הפגמים כדלקמן:

- א. המשיבים פעלו בחוסר סבירות קיצוני בקבלת ההחלטה; נמנעו מלשקול שיקולים ענייניים הנוגעים לטובת התלמידים וטובת הקהילה.
- ב. ההחלטה לסגור את בתי הספר אינה מידתית וניתן היה לנקוט בפעולות אחרות כדי לפתור את סוגיית מיעוט התלמידים בבתי הספר.
- ג. ההחלטה מפלה לרעה את תלמי די בתי הספר הקישון ומעלה כרמל, שכן בתי ספר קטנים אחרים ממשיכים לפעול ברחבי העיר.
- ד. ההחלטה פוגעת בזכות היסוד של ההורים לחנך את הילדים על פי דרכם.
- ה. ההחלטה נובעת משיקולים זרים ובעיקר מהצורך ליישם את "חוק נהרי" (תיקון מס' 7 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953).
- ו. ההליך שבו התקבלה ההחלטה במועצת העיר ובוועדת החינוך העירונית היה פגום.

6. המשיבים עומדים על תקפות ההחלטה וטוענים כי ההחלטה התקבלה כדין. המשיבים מדגישים כי החל משנת 2006 התקיימו מגעים בין העירייה, משרד החינוך והורי התלמידים בנוגע לאפשרות סגירת בתי הספר. בשל בקשת ההורים נדחתה החלטת הסגירה פעמים מספר תוך חיפוש פתרונות חלופיים למצוקת מיעוט התלמידים.

העירייה מדגישה כי במשך השנים ניסתה למנוע את סגירת בתי הספר; לשם כך ביצעה שינויים במפת אזורי הרישום לבתי הספר מתוך תקווה שמספר התלמידים שירשמו אליהם יגדל



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

(נספח "ב" ו-"ג" לתשובה). כמו כן נעשה ניסיון להגדיר את בית ספר ה "קישון" כבית ספר על אזורי ולאפשר קליטה של תלמידים מחוץ לאזור הרישום.

העירייה מפנה לנתונים שנצברו במשך השנים מהם ניתן ללמוד שעל אף ניסיונותיה מספר התלמידים שנרשמו לבתי הספר הלך וירד משנה לשנה.

7. משרד החינוך הוסיף והדגיש כי מדיניות המשיב הינה לאיחוד וסגירת בתי ספר קטנים , וזאת בשל היתרונות הפדגוגיים והתקציבים. משרד החינוך מציין כי איחוד בתי הספר מאפשר יצירת צוותי מורים העובדים בשיתוף פעולה , חברת תלמידים גדולה יותר המסייעת בפתרון בעיות חברתיות של תלמי ידים הסובלים מבעיות חינוכיות וחברתיות , מתן אפשרות לפיתוח פרויקטים חינוכיים, גיוון הלימודים, הרחבת אפשרות הבחירה לתלמידים ולמורים ועוד . כמו כן האיחוד מונע חריגות בתקציב, ומאפשר ניצול יעיל יותר של המשאבים.

8. המשיבים מדגישים כי בטרם התקבלו ההחלטות נשמעו עמ דות ההורים , המורים והמנהלים. ימים ספורים לפני קבלת ההחלטה , ביום 20/1/09 נערכה ישיבה רבת משתתפים בה הביעו כל הנוגעים בדבר, לרבות ההורים, את עמדתם.

9. המשיבים טוענים עוד כי העתירה הוגשה בשיהוי רב . בתקופה שחלפה ממועד ההחלטה ועד להגשת העתירה השתנו הנסיבות . מרבית התלמידים המיועדים לבתי הספר הנדונים נרשמו לבתי הספר החלופים שהוצעו להם, צוותי המורים שובצו, והמשאבים חולקו.

לבסוף טוענים המשיבים כי ההחלטה על סגירת בתי הספר והעברת התלמידים לבתי ספר אחרים הינה החלטה מקצועית סבירה , שהתבססה על שיקולים ענייניים ועל כן א ין מקום שבית המשפט יתערב בה.

דיון

10. אקדים ואציין כי הגעתי למסקנה שדין העתירה בעניין שני בתי הספר להידחות , הן מטעם השיהוי בהגשתה והן מטעמים ענייניים.

11. שני בתי הספר נשוא הדיון הינם בתי ספר ממלכתיים רשמיים כמובנם על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1973 (להלן "חוק חינוך ממלכתי"). חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי וכדומה.

12. חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: "חוק הלימוד"), הוא החוק העיקרי המסדיר את זכותם של ילדי ישראל לחינוך, ואת חובתן של רשויות המדינה לה עניק להם חינוך. זכותו של כל ילד



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 09-05-13732 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

לחינוך מעוגנת גם בסעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, הקובע כי "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראת כל דין".

13. חוק הלימוד מטיל חובת לימוד על כל ילד בגילים הקבועים בחוק (על פי ההגדרה המתוקנת שבחוק הלימוד, ילד בגיל לימוד חובה, הוא כל ילד בן 3 עד 14 או 15, אולם החלת החוק על ילדים בגיל טרום חובה נעשית באופן הדרגתי וטרם הוחלה על כל ילדי ישראל – ראה תיקון 18 לחוק הלימוד וסקירת המצב המשפטי בפסק דיני בעת "מ (חיפה) 4301/07 וסאם עזאם נ' המועצה המקומית אעבלין (לא פורסם, ניתן ביום 7/10/07).

במקביל להטלת חובת הלימוד נקבע גם כי כל מי שחלה עליו חובת לימוד יהיה זכאי ללימוד חינם במוסד חינוך רשמי (סעיף 6 לחוק הלימוד). סעיף 7 מטיל את חובת הענקת החינוך ואת חובת מימונו על המדינה ועל רשויות החינוך המקומיות:

(א) המדינה אחראית למתן חינוך-חובה חינם לפי חוק זה.

(ב) קיום מוסדות-חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום-שיפוטה של רשות-חינוך מקומית מסוימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף. השר, בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת-לימודים ולגבי כל רשות-חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות-חינוך המקומית בקיום מוסדות-החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך-חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום-שיפוטה של אותה רשות-חינוך מקומית.

(ג) השר רשאי לחייב, בצו, רשות-חינוך מקומית, או רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, לפתוח ולקיים מוסדות-חינוך רשמיים לחינוך-חובה.

14. כפי שניתן לראות, החובה להעניק לתלמידים חינוך במוסדות רשמיים מוטלת הן על משרד החינוך והן על הרשות המקומית. עם זאת למשרד החינוך נתונות סמכויות רבות לעניין הוראות בענייני חינוך. בין היתר מוסמך שר החינוך – או מי שהסמכות הואצלה אליו – להורות על פתיחת מוסדות חינוך (סעיף 7ג) לחוק הלימוד) וכן על סגירתם ומיזוגם של מוסדות חינוך רשמיים (סעיף 10 לחוק חינוך ממלכתי). לשר סמכויות נוספות לעניין סגירת בתי ספר בנסיבות מיוחדות כאמור בסעיף 9 לפקודת החינוך [נוסח חדש].

15. ההחלטה על פתיחת מוסדות חינוך רשמיים, סגירתם ומיזוגם מס ורה על כן לשר החינוך ולרשויות המקומיות, אולם אם עשה שר החינוך שימוש בסמכויות המוענקות לו מחובת הרשות המקומית לפעול על פי הוראותיו. בבג"ץ 453/85 סיטנר נ' עיריית חיפה, פ"ד לט(3) 704, 709 (1985) אומר בית המשפט:



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 09-05-13732 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

אולם הניהול היום יומי והשיגרת של מערכת החינוך בכל הנושאים הנ"ל נתון בידי גורמים אחרים, ובראשם מנכ"ל משרד החינוך ורשויות החינוך במוסדות השלטון המקומי, וכאשר אלה מקיימים בתי ספר במשותף, כ"בעלים" של אותם מוסדות חינוך, יכולים הם גם לקבל החלטות בדבר סגירתם ומיזוגם של אותם בתי ספר, ובלבד שהחלטות כאלה מתקבלות בתום לב ועל פי שיקולים ענייניים.

16. כפי שהובהר בדיון, ועל פי המסמכים שצורפו לכתבי הטענות, מתברר כי מנהל המחוז במשרד החינוך, אליו הואצלה סמכות השר, החליט על צמצום וסגירת בתי הספר לאחר הליך ארוך שנמשך על פני מספר שנים. בטרם מתן החלטה נשמעו עמדות הגורמים השונים לרבות עמדותיהם של הורי התלמידים.

לבקשת ההורים, בעבר נעשו מספר ניסיונות למצוא פתרונות בלא סגירת בית הספר. כך הובהר כי נעשה שינוי במפת איזורי הרישום למען הגדלת מספר התלמידים בבית הספר, אך הדבר לא צלח.

עוד הוברר כי הפעלת בתי הספר יוצרת קשיים חינוכי יים וניהוליים רבים. מנהלת בית ספר "הקישון" ציינה בדיון שנערך אצל מנהל המחוז ביום 20/1/07 כי "הגענו למקום שבו המינהל אינו תקין, המורות מביאות דברים מהבית ונשארות אין ספור שעות בבית הספר, המורות לא מקבלות גמול חינוך, קשה נפשית וצריך למצוא דרך לעבות את בית הספר".

מנהלת בית הספר "מעלה כרמל" אמרה אף היא דברים קשים על ניהול בית הספר במתכונתו הנוכחית. כן אמרה כי "בית הספר מוצא עצמו מתדפק על דלתות לתרומות וגם השעות הניתנות לפי מספר התלמידים, לא מאפשרות עבודה סדירה" (דיון אצל מנהל מחוז מיום 21.1.09, נספח כ' לעתירה).

17. עוד עולה כי השיקולים שהנחו את המשיבים אינם תקציביים בלבד, אף כי גם השיקול התקציבי הינו שיקול ענייני (ראה למשל בג"ץ 1440/01 וועד ההורים בית הספר בארי נ' עיריית חיפה (לא פורסם, ניתן ביום 11/7/01)).

בין היתר הובהר כי בבית ספר קטן יש קושי להעניק לתלמידי דים את כל השירותים שניתן להעניק בבתי ספר גדולים יותר. כך ניתן לאפשר השמת ילדים בכיתות תגבור, בהקבצות מתאימות בנושאים שונים וכדומה. בבית ספר קטן אין אפשרות מעשית לכל אלו.

לבית ספר קטן יתרונות, אולם גם חסרונות. ישנה חשיבות למפגש עם מגוון רחב יותר של תלמידים משכבות שונות ומקומות שונים. מתברר כי בבית ספר גבריאל אליו יופנו תלמידי בית



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

ספר ה"קישון" פועל פרויקט מיוחד בשיתוף משרד החינוך וקרן בוסטון. בית הספר הוגדר כ- "MAGNET SCHOOL", ונעשות בו פעילויות חינוכיות לתלמידים עד השעה 19:00. יש בבית הספר מערך תגבור מיוחד, עבודה בקבוצות קטנות, שיעורי עזר וחוגי העשרה. את כל אלו לא ניתן להעניק בבית ספר קטן, ללא משאבים ועם מספר מצומצם ביותר של מורים ותלמידים.

18. לתלמידי בית הספר "מעלה כרמל" מספר פתרונות בבתי ספר בסביבה הקרובה. לא מדובר בבית ספר שכונתי המהווה מרכז לקהילה, כמו בית ספר הקישון. עוד התברר כי רק כ- 42% מהתלמידים באזור הרישום של בית הספר מגיעים ללמוד בו, השאר לומדים בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים או שהגישו בקשת העברה לבתי ספר אחרים. עוד הובהר כי מנתונים דמוגרפיים, מספר התלמידים אינו צפוי להשתנות ובאזור בית הספר אין גם צפי לבניה חדשה.

אוסף אף כי החלטת הסגירה תואמת את מדיניות משרד החינוך כפי שפורטו בהנחיות המינהל הפדגוגי מיום 28/4/02.

19. ניתן על כן לקבוע כי בשיקולי המשיבים בהחלטה לסגור את בתי הספר לא נפל פגם. לא שוכנעתי כי נשקלו שיקולים זרים או כי לא ניתן משקל לטענות העותרים. עמדת ההורים נשמעה והמשיבים אף הסכימו להעתר לבקשותיהם ודחו את מועד הסגירה למציאת פתרונות אחרים אלא שפתרונות שכאלו לא צלחו.

על כן אין למצוא כל פגם בשיקולי המשיבים.

כאן יש לזכור כי גם אם ניתן היה להגיע להחלטה סבירה אחרת, אין בכך די כדי להצדיק התערבות של בית משפט זה, שהרי בית המשפט אינו שם את שיקולי דעתו במקום שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים האמונים על חינוך התלמידים (ראה בג"ץ 2324/91 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, פ"ד מה (3) 678 (1991); בג"ץ 636/86 **נחלת ז'בוטינסקי מושב עובדים נ' שר החקלאות**, פ"ד מא (2) 701 (1987); בג"ץ 5432/03 **ש.י.ן. לשוויון יצוג נשים נ' חברת הכנסת גילה גמליאל**, פ"ד נח (3) 65, 94 (2003)).

20. אין גם בסיס לטענת ההפליה שהעלו העותרים. כזכור העותרים טענו כי ברחבי העיר מספר בתי ספר קטנים שלגביהם לא הוחלט על צמצום וסגירה. העירייה הבהירה בתשובה את השיקולים להותרת בתי הספר הקטנים למיניהם. כך נמצאו מספר בתי ספר בעלי אפיונים מיוחדים, כמו בית הספר "אחמדיה" המשרת את בני הקהילה האחמדית בעיר הגרים כולם בשכונת כבאביר, או בית ספר "חב"ד" המשרת את ילדי קהילת חב"ד בלבד. חלק מבתי הספר הינם בתי ספר שכונתיים ולגבי חלק הובהר כי אף הם בסכנת סגירה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

בין כך ובין כך אין מקום לטענת ההפליה מקום ששיקולים ענייניים, תקציביים ופדגוגיים מצדיקים את הסגירה.

כאשר הגורמים המקצועיים מבהירים כי הסגירה נועדה לטובת התלמידים, איני סבור שיש בעובדה כי במקום אחר נמצאו פתרונות אחרים כדי לבסס טענות אפליה.

21. לא הובאו גם כל אסמכתאות לטענת העותרים כי סגירת בית הספר נועדה לקדם את ביצועו של "חוק נהרי" המחייב את הרשות במימון בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. דומה כי טענה זו נזרקה לחלל האוויר ללא כל בסיס ראוי. תי ועל כן אין כל דרך לבחון את הטענה. צריך לזכור כי ההצעה לסגור את בית הספר וההליך לקביעת הסגירה החל לפני שנים רבות וללא קשר לתיקון הידוע כ"חוק נהרי".

22. לא מצאתי גם כי נפל פגם בהחלטות מועצת העירייה או וועדת החינוך של העירייה. כפי שהובהר בהחלטה נשוא העתירה הינה החלטת מנהל המחוז במשרד החינוך. הוא המוסמך להורות על צמצום וסגירת בתי ספר. העירייה וועדת החינוך דנו בשאלה לאחר שהתקבלה ההחלטה.

גם אם יושב ראש וועדת החינוך לא סיכם כראוי את דעות המשתתפים (ואיני קובע כך) אין בכך כל רבותא שהרי לוועדת החינוך אין כל סמכות לשנות את ההחלטה.

23. בטרם סיום, אציין עוד כי ניתן היה להגיע לאותה תוצאה גם על בסיס טענת השיהוי. מאז מתן ההחלטה ועד להגשת העתירה חלפו כ- 4 חודשים במהלכם ביצעו המשיבים פעילויות רבות למימוש ההחלטה, מורים שובצו בבתי ספר, תלמידים נרשמו לבית ספר אחרים וכדומה. כל אלה יצרו ציפיות אצל המשיבים ואצל ציבור התלמידים ודי היה בכך כדי להביא לדחיית העתירה מחמת השיהוי (ראה לעניין השיהוי בג"ץ 6411/01 שריר נ' ראש עיריית אילת (לא פורסם), ניתן ביום 21.8.01; בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מח(5) 630 (1994); ע"מ 8723/03 עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף השרון, פ"ד נח(6) 728, עמ' 732-733 (2004); ובג"ץ 3/04 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה צפת נ' שר הפנים (לא פורסם), ניתן ביום 26.11.05).

24. בטרם סיום, אציין כי במהלך הדיון בפני וכן מהמסמכים שהוצגו מסתבר כי העירייה ומשרד החינוך עושים רבות כדי להקל על התלמידים והוריהם את המעבר לבתי ספר אחרים. הדברים באו לידי ביטוי מפורש במכתבים ששלח מנהל המחוז לראש העיר ביום 27/1/09. דומני כי ראוי שהעותרים ישתפו פעולה עם המשיבים כדי להבטיח שמעבר התלמידים לא יהיה כרוך בפג יעה מיותרת בהורים ובתלמידים. בדיון בפני הביעה הגב' רחל מתוקי מנהל מחלקת החינוך בעירייה, נכונות להיפגש עם ההורים ולסייע במציאת פתרונות נוספים שיקלו על המעבר לבתי הספר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

22 יוני 2009

עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח'

החדשים. מתוך אמונה שאכן כך הם פני הדברים, אין לי אלא לקרוא לעותרים "להרים את הכפפה" ולפעול בשיתוף פעולה עם העירייה ומשרד החינוך, למען טובת התלמידים והקלת המעבר.

25. בשים לב לאמור, אני דוחה את העתירה.

בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתן היום, ל' סיון תשס"ט, 22 יוני 2009, בהעדר הצדדים.

רון סוקול, שופט

מיכל נ'