

בעניין: 1. מרכז השלטון המקומי בישראל (ע.ר.) 580002244

על ידי ב"כ עוה"ד נתן מאיר ו/או דרור שניטקס ו/או
גיורא בן-טל ו/או גרשון רוטשילד ו/או ענת גפני ו/או
גונן קסטנבאום ו/או אלי אליאס ו/או נועה בן-אריה
ו/או שגית אביטל-אסף ו/או ונדה פיינברג ו/או הילה
וינטרוב ו/או ירון מאיר ו/או ברק ירקוני ו/או נועם
שחם ו/או יפית פלסנפלד ו/או רוני שאול ו/או זהר
פדובה ו/או חני כהן ו/או ורד לוי ו/או דוד דלל ו/או
אפרת פלדמן ו/או רמי אריה
בית רובינשטיין, רח' לינקולן 20, תל-אביב, מיקוד
67134 טלפון: 03-5626333 פקסימיליה: 03-5626040

העותרים

2. פורום 15 הערים העצמאיות

נגד

1. משרד החינוך

2. משרד האוצר

על ידי ב"כ פרקליטות המדינה – משרד המשפטים
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון- 02-6466590 פקסימיליה - 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזה לזמן את המשיבים לבוא וליתן טעמים כדלקמן:

- א. מדוע לא יקבעו מדיניות שוויונית במסגרת קריטריונים לשיעורי ההשתתפות של המשיב 1 במימון הסעות תלמידים בכלל ובחינוך המיוחד בפרט, בעיריות ובמועצות המקומיות באופן שישקף, בין היתר, את שיעור השתתפות של המשיב 1 במימון הסעות תלמידים ברשויות המקומיות שבתחומן אין מוסדות חינוך.
- ב. מדוע לא יחילו מדיניות שוויונית כאמור בסעיף א' החל מיום 1.9.2003 בהתאם להחלטת המשיב 1 מיום 29.12.2004 אשר עוסקת במימון הסעות תלמידים ברשויות מקומיות שאין בתחומן מוסד חינוך.
- ג. מדוע לא ישיבו למועצות המקומיות ולעיריות את המימון בחסר שנגרע מהן כתוצאה מאפליה בשיעור ההשתתפות כמפורט להלן.
- ד. לאחר שמיעת טענות המשיבים, יתבקש בית המשפט הנכבד להפוך את הצו על תנאי לצו מוחלט.

עוד יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות ההליך לרבות בשכר טרחת עורכי דין בצירוף מע"מ בגינו כדין.

1. העותר מס' 1, מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן- "המרכז"), הינו עמותה רשומה המאגדת את כלל העיריות והמועצות המקומיות בישראל המהוות גם רשויות חינוך מקומיות, המוסמכת לייצג את האינטרסים של אותן רשויות מקומיות בפני משרדי הממשלה השונים ומוסדות אחרים.

2. העותר מס' 2, פורום הערים העמצאיות (פורום ה- 15) מאגד את הערים תל אביב- יפו, חיפה, ראשון לציון, באר שבע, אשדוד, נתניה, חולון, פתח תקווה, רמת גן, רחובות, כפר סבא, הרצליה, חדרה, רעננה וגבעתיים. עיריות אלה הוקמו כולן מכוח פקודת העיריות ואלה אינן מתוקצבות על ידי המדינה וכפי שיבואר בהמשך הדברים, אלה מופלות לרעה ביחס לערים ומועצות אחרות בקשר עם שיעורי השתתפות המשיבים במימון הסעות תלמידים בתחומן ואל מחוץ לתחומן.

הרקע ונימוקי העתירה בקליפת אגוז

3. במסגרת עתירה זו יטען המרכז לאפליה מתמשכת בין ערים ומועצות מקומיות בכלל וערים עצמאיות - נטולות מענק בפרט, לבין מועצות אזוריות שבהן שיעורי השתתפות המשיבים במימון הסעות התלמידים ביישובים שבתחומם אין מוסד חינוך, גבוה לאין שיעור משיעור ההשתתפות של המשיבים במימון הסעות התלמידים בעיריות ובמועצות המקומיות.

4. כפי שיובהר להלן, הפער בשיעורי ההשתתפות בולט בעיקר בתחום החינוך המיוחד שבו רבות הרשויות שבתחומן אין מוסד חינוך מיוחד ועל כן נאלצות אלה לדאוג להסעות אל מחוץ לתחום היישוב תוך נשיאה בנטל ההסעה הגבוה בהרבה מעלות נסיעה בחינוך הרגיל, והכל בהשתתפות נמוכה משמעותית מטעם המשיבים ביחס להשתתפותם בעלויות הסעות אל מחוץ לתחומי היישוב במועצות האזוריות, ללא אבחנה בין חינוך רגיל לחינוך מיוחד.

5. עוד יובהר כבר בראשית הדברים כי מבדיקה שנערכה עם המשיב 1 בטרם הגשת העתירה, לא נמצא כל הסבר מניח את הדעת או כל קריטריון ברור מדוע קיימת שונות שכזו בשיעורי ההשתתפות כאמור ונראה כי גם המשיב 1 סבור כי יש ממש בטענות המרכז כפי שיפורטו להלן.

6. עוד יודגש כי חוסר ההיגיון בולט אף על רקע העובדה כי ליווי הסעות התלמידים בחינוך המיוחד ממומן בשיעור של 75% על ידי המשיבים ללא כל אבחנה בין סוגי רשויות. רוצה לומר, המשיבים לא מצאו לנכון לקבוע כקריטריון למימון ליווי הסעות, סוג רשות מקומית וראו לנכון לממן את כלל הרשויות בשיעור שווה.

7. לשם השלמת התמונה ועוד בטרם יתכבדו העותרים להבהיר את נימוקי העתירה מן ההיבט העובדתי והמשפטי, יסקרו בקצרה את הרקע להשתתפות המשיבים במימון הסעות תלמידים ושיעורי ההשתתפות נכון להיום תוך סקירת הליכים קודמים בפני בית משפט נכבד זה שהביאו לקביעת שיעורי ההשתתפות הקיימים כיום.

המערכת ההסכמית והתשתית הנורמטיבית

8. בין המשיבים לבין המרכז נחתם לפני שנים רבות (1973) הסכם המסדיר את נושא הסעות התלמידים על פיו, החליטו העותר והמשיב 1, במשותף, על שיעורי השתתפות של כל צד במימון הסעות תלמידים על פי המגבלות התקציביות ועל יסוד סיווג הרשויות המקומיות (להלן - "ההסכם").

מאז חתימת ההסכם ועד לשנת 2001, מומנו הסעות התלמידים עבור העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות כדלקמן:

- השתתפות במימון הסעות תלמידים באזורי עדיפות לאומית וקו עימות - 100%
- השתתפות במימון הסעות תלמידים במועצות אזוריות - 90%
- השתתפות במימון הסעות תלמידים במועצות מקומיות ועיריות - 50%

9. במסגרת תקציב חינוך 2002 נקבע באופן חד צדדי על הפחתה בשיעורי ההשתתפות במימון ההסעות באופן רטרואקטיבי על פי החלט שניתנה בהוראת מנכ"ל המשיב 1 דאז. את הקיצוץ אז ביצעו אגב אבחנה בין צורות התאגדות שונות (מועצות אזוריות, מועצות מקומיות, אזורי עדיפות לאומית ויישובי קו עימות ורשויות "נטולות מענק" כהגדרת המשיב 1).

10. על עצם האבחנה בין צורות ההתאגדות השונות לצורך קביעת קריטריונים לשיעורי השתתפות בהסעות תלמידים, קבלה העותרת, בין היתר, במסגרת צירופה לבג"צ 1748/99 **מועצה מקומית כפר תבור ואח' נ' משרד החינוך ואח'.**

11. במסגרת הדיון בבג"צ 1748/99 קבע בית המשפט הנכבד, על פי הצהרת מנכ"ל משרד חינוך דאז, הגב' רונית תירוש, כי יוקם צוות אשר ימנה גם את העותרת בתוכו ואשר יגבש קריטריונים חדשים לקביעת שיעור ההשתתפות ולהעלאת שיעור ההשתתפות במימון המשיבים את הסעות התלמידים. עוד נקבע במסגרת ההחלטה שם כי, הצוות שיוקם יגבש מסקנותיו בהקדם על מנת להחילם כבר בשנת הלימודים תשס"א – תשס"ב והיה ותוצאות החלטותיו לא יתאמו את מבוקשם של העותרים, כי אז יהיו רשאים האחרונים לעתור שנית לבית המשפט הנכבד.

העתק פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"צ 1748/99 מצורף לעתירה זו כנספח א' ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

12. חרף החלטת בית המשפט הנכבד בבג"צ 1748/99, פעלו המשיבים ומשיב 1 בפרט בשרירות ותוך הפרת החלטה שיפוטית וקבעו שיעורי השתתפות במימון הסעות תלמידים על בסיס "כללי אצבע" ולא על בסיס חשיבה והכנת קריטריונים ברורים ומנומקים. יתר על כן, קבע המשיב 1 קיצוצים בשיעורי ההשתתפות של המשיבים בהסעות תלמידים והפחית באופן משמעותי את שיעורי ההשתתפות כאמור בערים, במועצות המקומיות ובפרט בעיריות נטולות המענק בטיעון כי רשויות אלה איתנות דיין מבחינה כלכלית לספוג קיצוץ שכזה.

13. כך נקבע כי רשויות עצמאיות נטולות מענק יזכו להשתתפות במימון הסעות תלמידים בשיעור של 40% בלבד אף כי עיריות ומועצות מקומיות אחרות "נהנות" משיעורי השתתפות של 50%.

14. בגין החלטותיו אלה של המשיב 1 ובעטיים של קיצוצים נוספים שהושתו על מערכת החינוך ועל הרשויות המקומיות בתחום החינוך (כמו גם בתחומים אחרים), הגיש המרכז עתירה לבית המשפט הנכבד וטען כי פעולותיו של המשיב 1 נגועות בחוסר סבירות מנהלית וכך גם הקיצוצים אותם השית על רשויות החינוך המקומיות במהלך שנת הלימודים. עוד טען כי, האבחנה בין רשויות נטולות מענק לבין רשויות מקבלות מענק, מקורה באפליה פסולה שיש לבטלה. בית המשפט הנכבד דחה את העתירה שכן זו נסבה בעיקר סביב תקיפת המרכז את סבירות החלטת המשיב 1 לבצע קיצוץ תקציבי הסעות במהלך שנת לימודים בלי לאפשר התארגנות מספקת לרשויות ובגין טיעון זה קבע בית המשפט הנכבד כי, הוא הוא אינו נכנס בנעליה של הממשלה במסגרת החלותיה התקציביות.

העתק עתירת המרכז והעתק פסק דינו של בית המשפט הנכבד מצורף לעתירה **כנספת ב'** והמווה חלק בלתי נפרד הימנה.

15. יצוין כי העתירה נשוא תיק זה שבכותרת נסבה סביב סוגיות אחרות מאלה שנדונו במסגרת בג"צ 2053/02 ואין לקשור בין טענות המרכז שם לבין הטענות המועלות בעתירה דכאן. מכל מקום, בית המשפט הנכבד לא עסק בעתירות הקודמות שהוגשו לו בסוגיית האפליה בין סוגי הרשויות המקומיות.

16. **לסיום הרקע העובדתי יצוין כי מתאריך 29.12.2004 אישר המשיב 1 העלאת שיעורי ההשתתפות במימון הסעות תלמידים בחינוך היסודי ברשויות שבהן אין מוסד חינוך באופן שזה יעמוד על 75%. העלאה זו החלה רטרואקטיבית משנת הלימודים תשס"ד דהיינו מיום 1.9.2003. לעומת זאת, שיעור ההשתתפות של המשיב 1 במימון הסעות תלמידים לרשויות נטולות המענק נותר כשהיה ללא כל אבחנה אם קיים מוסד חינוך בתחום הרשות המקומית אם לאו.**

17. החלטה זו של המשיב 1 פוגעת ברשויות המקומיות ובעיריות נטולות המענק בפרט פעמיים: פעם אחת באבחנה שאינה במקומה בין רשויות אלה לבין מועצות אזוריות לענין שיעור השתתפות ופעם שניה - בהתייחס לחינוך המיוחד שבו עלויות ההסעה גבוהות בהרבה ובמירב המקרים אין מוסד חינוך בתחום הרשות המקומית נטולת המענק.
18. עוד בדקו חלק מהעיריות נטולות המענק ומצאו כי אף שיעורי ההשתתפות הנמוכים אותם הם מקבלים מהמשיב 1 אינם מועברים במלואם וכי במקרים רבים שיעור ההשתתפות נופל בהרבה מ- 40% ובערים מסוימות עומד שיעור ההשתתפות בפועל על 22% בלבד (!).
19. העותרים ביקשו לברר מה פשר האפליה בין העיריות והמועצות המקומיות והעיריות העצמאיות בפרט לבין המועצות האזוריות ומדוע פועל המשיב 1 כפי שפועל. עוד הדגישו העותרים כי במיוחד התבקשה עמדתו של המשיב 1 בהתייחס למימון בחסר של ההסעות החינוך המיוחד.
20. **כפי שיצוין בפרק העובדתי, המשיב 1 טען, הלכה למעשה, כי יש ממש בטענות העותרת וכי הוא יפנה אל המשיב 2 על מנת לבדוק כיצד ניתן לתקן את המצב.**
21. דא עקא. עד לרגע הגשת עתירה זו, ועל אף פגישות רבות ומכתבים רבים בין העותרים לבין המשיב 1, טרם שונתה החלטת המשיבים באופן שלא הותיר מנוס מהגשת העתירה דכאן.

הטיעון העובדתי

המסגרת החוקית והחוזית בין העותרת 1 לבין המשיב 1

22. בהתאם לחוק לימוד חובה, התשי"ט 1949, ולתקנות שהותקנו מכוחו, מחויבות רשויות מקומיות לדאוג להסדרי תחבורה נאותים לתלמידים שבאזור מגוריהם אין מוסד חינוך, או שביית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על פי אמות מידה שנקבעו ב"חוזר מנכ"ל משרד הקובע הוראות קבע להשתתפות המשיב 1 במימון הסעות תלמידים. במסגרת חוזר מנכ"ל תשס"ד 10 (א) 3.3-4 מיום 1.6.2004 אושררו הוראות הקבע לענין הסעות תלמידים ושיעורי ההשתתפות כמפורט לעיל ברקע לעתירה דכאן.
- העתק חוזר המנכ"ל תשס"ד מיום 1.6.2004 מצורף לעתירה **כנספח ג'** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.
23. נציין כי הרקע לחוזרי המנכ"ל הקובעים את שיעורי ההשתתפות של המשיב 1 בתקציב הסעות התלמידים, מקורו בחוזה ארכאי שנחתם בין העותרת לבין המשיב 1 במסגרתו עוגן נושא השתתפות המשיב 1 בהסעות תלמידים כאמור.
- העתק החוזה משנת 1973 מצורף לעתירה **כנספח ד'** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

24. מיום חתימת החוזה נספח ד', ועד לשנת 2001 עמדו שיעורי ההשתתפות בהסעות בשיעורים גבוהים בהרבה כאמור בסעיף 6 לעיל. לא אחת הבהירה העותרת כי קביעת שיעור ההשתתפות בעריות ובמועצות המקומיות והעמדתו על 50% הינה קביעה שרירותית אשר אינה מעגנת בתוכה את כלל השיקולים והעלויות של מערך ההסעות לתלמידים, ובפועל היקף ההוצאות הולך וגדל ומורכב מפרמטרים רבים בהרבה מאלה שהיו קיימים עת נחתם ההסכם נספח ה'.

25. האמור לעיל מקבל משנה תוקף שעה שמדובר בהסעות בתחום החינוך המיוחד אשר עלותם גבוהה לאין שיעור מעלות נסיעה בחינוך הרגיל, אם עקב צרכים מיוחדים של התלמיד ואם עקב צרכים פיזיים של סוג הרכב והליווי בהסעות וכמובן המרחק של הנסיעה.

26. יחד עם זאת, לכל אורך התקופה במשך כ- 30 שנים (!) לא הפחית המשיב 1 את שיעורי ההשתתפות עליו הוסכם במסגרת ההסכם על אף כי אופן העברות התקציב מאת המשיב 1 השתנה ועבר להסכמים פר קפיטה.

27. בחודש ינואר 2001 נחתם בין העותרת לבין המשיבים הסכם בנושא מעבר לשיטת התחשבות פר קפיטה בהסעות לתלמידים בחינוך הרגיל במועצות המקומיות והעיריות. על פי ההסכם הנ"ל, נועד זה האחרון לקבוע את שיטת ההתחשבות פר קפיטה והסדרי המעבר לשיטה זו בין הצדדים, בגין הסעות לתלמידים בחינוך הרגיל, במטרה להרחיב את האוטונומיה של העיריות והמועצות המקומיות בניהול מערכת ההסעים. הסכם זה הוחל על כל המועצות המקומיות והעיריות למעט ברשויות שבהן נמוך מספר הזכאים להסעה מ- 50.

תקופת ההסכם שנחתם הינה ל – 3 שנים וחידושו לשנה נוספת בכל פעם באופן אוטומטי אלא אם הודיע אחד הצדדים אחרת עד לסוף חודש מרס בכל שנה. על פי הסכם זה מחושבת עלות הסעה לכל תלמיד על פי תעריפים מוסכמים. מתוך סך כל תעריף מעביר המשיב את שיעור ההשתתפות בו הוא נושא על פי הקריטריונים הנהוגים (שכאמור אלה מסתכמים האבחנה בין סוגי רשויות).

28. לשם השלמת המסגרת הנורמטיבית וסקירת מכלול הוראות הדין החלות על הרשויות המקומיות ועל המשיבים בקשר עם הסעות לתלמידים, יצוין כי בנושא ליווי הסעות לתלמידים בחינוך המיוחד, הופץ לרשויות המקומיות חוזר מנכ"ל המשיב 1 כבר במהלך חודש אוגוסט 1999 אשר קבע, בין היתר, כי המשיב 1 ישא בהשתתפות בשיעור של 75% ממימון הלווי בהסעות לתלמידים בחינוך המיוחד. **לחוזר זה נודעת חשיבות הן מן הטעם הנורמטיבי והן מן הטעם כי יש בכך כדי לחזק את הטענה כי אין כלל מקום לאבחנה בין סוגי הרשויות המקומיות לצורך קביעת שיעורי ההשתתפות במימון הסעות. חלף זאת וכפי שיובהר להלן, יש מקום לקבוע סוגי הסעות ושיעורי השתתפות ולהחיל סיווג זה על כלל הרשויות המקומיות.**

העתק חוזר מנכ"ל המשיב 1 מחודש אוגוסט 1999, מצורף לעתירה **כנספח ה'** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

האבחנה הפסולה בין סוגי רשויות לענין הסעות אל מחוץ לתחום הרשות המקומית

29. כפי שהובהר לעיל, טוענים העותרים כי האבחנה אותה מבצע המשיב 1 בין סוגי רשויות מקומיות לענין קביעת שיעורי ההשתתפות במימון הסעות התלמידים אינה במקומה. כך יוצרת אבחנה זו מצב שבו רשויות נטולות מענק מופלות לרעה בשיעורי ההשתתפות במימון באופן שאלה מקבלות רק 40% השתתפות למול עיריות ומועצות מקומיות אחרות המקבלות רק 50%. ושוב ייטען כי אבחנה זו בפועל חמורה הרבה יותר, שעה שלמעשה מעביר המשיב 1 שיעורי השתתפות נמוכים יותר מאלה אותם קבע.

30. עת קבע המשיב 1 את הקריטריונים, לכאורה, על פיהם ישא במימון הסעות התלמידים, ראה לנכון להבחין בין יישובים שבהם אין מוסד חינוך בתחום לבין יישובים בהם יש מוסד חינוך כאמור וקבע כי לגבי הראשונים, שיעור ההשתתפות יעלה ל- 75%. דא עקא. המשיב 1 קבע את האמור לעיל בהתייחס למועצות אזוריות בלבד ולא בהתייחס לכלל הרשויות המקומיות בהן מתקיים התנאי.

31. כפועל יוצא, בעיריות והמועצות המקומיות בהן אין מוסד חינוך, הנכלל בגדר המוסדות "המתוקצבים" במסגרת מימון ההסעות, שיעור ההשתתפות נותר על סך 50% ו- 40% בלבד בעיריות נטולות המענק. יתירה מזו, המשיב 1 לא נתן דעתו לסוגי חינוך שונים בכלל ולחינוך המיוחד בפרט שבו עלויות ההסעה כאמור גבוהות בהרבה ומרבית מוסדות החינוך מצויים מחוץ לערים.

32. העותרים פנו אל המשיב 1 בבקשה לברר מה פשר האבחנה הפסולה בין הרשויות השונות. העתק מכתבה של עיריית רמת גן מחודש אוגוסט 2006 מצורף לעתירה **כנספח ו'** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

33. בתגובה למכתבה של עו"ד אירה יעקב סולוביציק מעיריית רמת גן, **השיב עו"ד שי מטעם המשיב 1 כי נערכו דיונים אצל המשיב 1 והוחלט כי יש מקום לבוא בדברים עם המשיב 2 ביחס לפנייה, וכי ההחלטה לגבי המשך הטיפול בעניין נשוא העתירה תתקבל רק לאחר דיון כאמור עם המשיב 2.**

העתק מכתבו של עו"ד שי מטעם המשיב 1 מצורף לעתירה **כנספח ז'** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

34. לאחר פנייתה על עיריית רמת גן פנו העותרים הן בשיחות והן במכתב על מנת לברר מה עלה בגורל תגובת המשיב 1 והאם התקדמו המהלכים עם המשיב 2 לשם תיקון העוול שנגרם לרשויות המקומיות.

העתק מכתבי העותרים מצורפים לעתירה **כנספח ח'** ומהווים חלק בלתי נפרד הימנה.

בנוסף למכתבים נספח ח', פנה המרכז מספר פעמים אל מנכ"ל המשיב 1 הן בטלפון והן בפגישות ולכל אורך הדרך נענה כי יש ממש בטענות וכי על המשיב 1 לנהל דין ודברים עם

המשיב 2 לגבי העלאת שיעורי ההשתתפות בהסעות לרשויות שבהן אין מוסד חינוך בתחומן ולמצער לגבי מגזר החינוך המיוחד בפרט.
לאחרונה אף מסר מנכ"ל המשיב 1 למנכ"ל המרכז בשיחה טלפונית כי תתואם ישיבה עם המשיב 2 לצורך קידום מציאת פתרון לסוגיה נשוא העתירה.

35. אף כי תשובת המשיב כאמור לעיל ניתנה כבר במהלך חודש אוגוסט 2006 ואף כי מאז אותה תשובה, נדון תקציב המדינה לשנת 2007 ובמסגרתו גם תקציב החינוך ואף כי בכל הזדמנות בה מועלה נושא העתירה עם המשיב 1, נענה המרכז באותה תשובה, טרם פעלו המשיבים לתיקון המעוות וטרם נעשה דבר.

שיעורי ההשתתפות בפועל – העברות בחסר

36. לאחר פנייתה של עיריית רמת גן למשיב 1, התקבלו במרכז נתונים לגבי חלק מהערים העצמאיות נטולות המענק ועלויות ההסעים בתחום החינוך המיוחד בכל אחת מהן.
עיון בנתונים שהוצגו על ידי העיריות מעלים כי המשיב 1 משתתף בפועל בשיעורים הנמוכים בהרבה מ- 40% כאמור בחוזר המנכ"ל.

העתק מכתבם של עיריית רמת גן ושל עיריית אשדוד מצורף לעתירה כנספת ט' ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

הפער בין שיעור ההשתתפות במועצות האזוריות לבין שיעורי ההשתתפות בעיריות ובמועצות המקומיות

37. כאמור הקביעה השרירותית של המשיב 1 לענין השתתפותו בעלות ההסעות יצרה אבחנה לפיה רק במועצות האזוריות נושא המשיב 1 בעלות של 75% מההסעות ביישובים שהם אין מוסד חינוך בתחום היישוב ואילו לעיריות ובמועצות המקומיות עומד השיעור על 50% לכל סוגי ההסעות ובעיריות נטולות המענק עומד שיעור זה על 40% בלבד וכל זה מבלי לקחת בחשבון את ההעברות בחסר של שיעור ההשתתפות בפועל.

38. מבדיקה שנערכה במספר עיריות עצמאיות נמצא כי הפער בין ה- 40% בשיעור ההשתתפות לבין ה- 75% אשר צריכים להיות מועברים במקרה שאין מוסד חינוך בתחום העירייה (הדבר מכוון בעיקר בחינוך המיוחד) נאמד בכמה מליוני ₪ לכל עירייה.

39. כך לדוגמא בעיריית חיפה הפער הינו בסך של כ- 4 מליון ₪. בעיריית תל אביב – יפו עומד הפער על מעל ל- 4.5 מליון ₪ לשנה ובעיריית רמת גן עומד פער זה על 2.6 מליון ₪ בקירוב לכל שנה.

העתק מכתבי הפירוט של העיריות מצורף לעתירה כנספת י' ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

40. בטרם הגשת העתירה ולמען הסדר הטוב, פנתה הח"מ אל היועצת המשפטית למשיב 1 במכתב בו שטחה את פירוט טענות העותרים נשוא עתירה זו ואולם עד למועד הגשת העתירה טרם נתקבלה תגובה למכתב זה.

- העתק פניית ב"כ העותרים מצורף לעתירה בנספח יא' ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.
41. ברי כי בהינתן העובדה כי ישנן לא מעט עיריות ומועצות מקומיות שאין מוסד חינוך מיוחד בתחומן ובהינתן שהמשיב 1 קבע קריטריון לתקצוב גבוה יותר להסעות מחוץ לתחום היישוב, הרי שברי כי קריטריון זה צריך לחול על כלל הרשויות המקומיות ללא אבחנה בין סוג הרשות.
42. אבחנה זו צריכה לחול על כלל הרשויות מאותו מועד בה הוחלה על המועצות האזוריות, ועל המשיבים לפעול להשבת הסכומים שנגרעו מהרשויות הן בגין העדר קביעת קריטריון זה והן בגין העברות בפועל בחסר של שיעורי ההשתתפות שנקבעו על ידי המשיב 1.
43. משהסכים המשיב 1, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי יש ממש בטענות המרכז וכי יש מקום לפעול להשוות בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקריטריון של מוסד חינוך מחוץ לתחום הרשות, הרי שאין כל מנוס מביטול כל החלטה קודמת שניתנה בנדון תוך השבה רטרואקטיבית של סכומים שנגרעו מהרשויות המקומיות כתוצאה מהאבחנה השגויה שנעשתה במשך השנים שבין שנת הלימודים תשס"ד (המועד בו הוחל שיעור ההשתתפות המוגדל), ועד למועד הגשת העתירה.

ערים עצמאיות - נטולות מענק - כקריטריון לשיעור השתתפות במימון הסעות תלמידים

44. כאמור, סבורים העותרים כי המשיבים פעלו תוך הפליה בין סוגי רשויות מקומיות ובפרט תוך אפליה פסולה של הערים נטולות המענק בקביעת שיעורי השתתפות נמוכים יותר משל שאר העיריות והמועצות המקומיות. אבחנה זו בין סוגי העיריות והמועצות המקומיות, נעשתה, כך לשיטת המשיבים, לאור העובדה כי הערים העצמאיות הינן ערים בעלות איתנות פיננסית גבוהה מזו של רשויות מקומיות אחרות וביכולתן לעמוד במטלות תקציביות נוספות על אלה המוטלות של עיריות ומועצות מקומיות אחרות הנסמכות על שולחן המדינה.
45. אין זאת אלא שקביעה כאמור איננה מבוססת ובוודאי איננה מהווה טיעון מתקבל על הדעת. הרשויות העצמאיות הינן רשויות העושות מאמץ לקיים עצמן ולהעניק שירותים לתושביהן ללא תמיכה או שיפוי ממשלתי כלשהו בדרך של מענקי איזון. כל קיצוץ בתקציב עבור רשויות אלה משמעו נשיאה משמעותית יותר בנטל שכן, עיריות אלה אינן מקבלות שיפוי מאת המדינה ו/או מענקי איזון.
46. נושא הזכאות למענקי האיזון, כלשעצמו, אינו צריך לשמש אבן בוחן או קריטריון לתקצוב בנושאי חינוך. שאלת "הזכאות למענקי איזון", כשמה כן היא, נועדה לצורך הענקת או אי הענקת מענקי איזון על ידי משרד הפנים ולצורך זה בלבד. על כך גם עמד המשיב 2 כבר בשנת 1994 עת התחייב בפני הערים העצמאיות כי לא תהיה כל אבחנה בשאר משרדי הממשלה (להוציא גני ילדים), בין רשויות מקבלות מענק לבין רשויות נטולות מענק.

הטיעון המשפטי**העדר קביעת קריטריונים שוויוניים להסעות**

47. כעולה מן האמור לעיל המשיב 1 לא קבע, הלכה למעשה, קריטריונים ברורים, אחידים ושוויוניים לקביעת שיעורי השתתפות המשיבים במימון הסעות תלמידים.
48. אמנם המשיב 1 פעל כמצוות בית המשפט הנכבד במסגרת בג"צ 1748/99 ושמע את המרכז וטיעונו לגבי שיעורי ההשתתפות הרצויים במימון הסעות תלמידים ואולם לא שעה להצעותיו והערותיו בדבר הצורך בהחלת קריטריונים שוויוניים ואחידים אשר אינם מבחינים בין סוגי רשויות מקומיות כי אם מבחינים בצרכים האמיתיים של הרשויות במימון הסעות תלמידים.
49. כל שעשה המשיב 1 הינו קביעת שיעורי השתתפות שרירותיים בסוגי רשויות שונות תוך אבחנה בין עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות וחמור מכך, תוך אבחנה בין עיריות נטולות מענק לבין אלה המקבלות מענק.
50. אין זאת אלא שהמשיבים לא נתנו דעתם לצרכים הקיימים ברשויות המקומיות ולעלויות הגבוהות בתקציבי ההסעות ובמיוחד בהסעות בחינוך המיוחד במועצות המקומיות והעיריות כמו במועצות האזוריות. לא בכדי ובצדק רב בחר המשיב 1 להשתתף בשיעור השתתפות של 75% מעלות ההסעות ביישובי המועצות האזוריות שבהן אין מוסד חינוך שכן, עלות ההסעה במקומות אלה גבוהה לאין שיעור מעלות הסעה רגילה בתחומי היישוב. כמו זו, כך גם כל הסעה אל מחוץ לתחום הרשות גם במועצות מקומיות ועיריות ובפרט בתחום החינוך המיוחד. מן הראוי כי דין שווה יחול על אלה כמו על אלה.
51. קביעת קריטריונים לשיעורי השתתפות המשיבים באופן מקצועי הייתה מביאה למסקנה כי אלה צריכים להתבסס על צרכים אמיתיים של הרשויות המקומיות ותוך התחשבות בסוגי ההסעים ועלות כל סוג ולא בסוגי הרשויות המקומיות.

אפליה בין סוגי רשויות מקומיות - מקבלות מענק מול נטולות מענק - הטיעון המשפטי

52. שלא כמו במקרה של קביעת רשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית ויישובי קו עימות כהגדרה ברורה וקבועה לגביה ניתן להחיל קריטריונים מסוימים לקביעת שיעורי השתתפות בהסעות, המונח "רשויות נטולות מענק" הינו מונח מעורפל ומשתנה מעת לעת כפי שיובהר להלן ובכל מקרה אינו מונח הטומן בחובו צרכים מיוחדים או העדרם של צרכים כאלה.
53. בעוד שיישובי קו עימות ואזורי עדיפות צריכים להוות קריטריון בפני עצמו שכן, אלה מגלמים בתוכם צרכים מיוחדים של רכבים מיוחדים וקווי הסעה מיוחדים עם עלויות מיוחדות, הרי שערים נטולות מענק בהגדרה אינן בעלות מאפיינים מיוחדים המגדירים את כולן וכל שמאפיין רשויות אלה הינו העובדה כי אלה אינן נסמכות על שולחנו של השלטון המרכזי מבחינה כלכלית.

54. די באמור לעיל כדי להסיק כי עצם הקביעה כי רשויות נטולות מענק בהגדרה צריכות להיות ממומנות בשיעור נמוך משמעותית מרשויות אחרות וממועצות אזוריות בפרט הינה קביעה מוטעית ומפלה אשר ראוי היה כי כלל לא נקבעה.
55. כאמור, העותרים סבורים כי קביעת "סקטור" של רשויות עצמאיות נטולות מענק הינה קביעה שרירותית הנסמכת על הנחה מוטעית כי רשות נטולת מענק הינה רשות מקומית "עשירה" בעוד שבפועל המציאות רחוקה מרחק רב מן האמור. יצוין כי מזה שנים, רשויות נטולות מענק, רובן ככולן, נושאות בגירעון כספי.
56. ואם לא די בכך. הפגיעה ברשויות נטולות מענק מתחזקת אף יותר באשר משרד הפנים מסתמך על תמיכות המשיב 1 בקבעו את גודל המענק לרשויות ועל כן, לגבי רשויות מקבלות מענק, כאשר תקציב משרד החינוך יורד, יורד גם מבנה ההכנסות של הרשות המקומית ומשרד הפנים משלים את ההפרש למענק. מכאן אנו למדים כי לגבי רשויות מקומיות נטולות מענק, משרד הפנים אינו נדרש לכלול במבחן ההכנסה גם את תקציבי משרד החינוך ועל כן כשאלה יורדים או מקוצצים, אין משרד הפנים משלים את ההפרש וזה מושת ישירות על רשויות אלה.
57. לדידו של המרכז האבחנה שעורכים המשיבים בין סוגי הרשויות המקומיות, לענין שיעור ההשתתפות במימון הסעות תלמידים, הופכת לאפליה פסולה בעיקר כשמדובר ברשויות מקומיות הנאלצות אף הן להסיע אל מחוץ לתחום הרשות המקומית ובפרט כאשר הסעות כאמור מתקיימות בחינוך המיוחד. ברי כי הוצאות הנסיעה הן במקרה זה והן במועצות האזוריות דומות ואף גבוהות יותר.
58. הלכות הנוגעות לאיסור רשות מנהלית להפלות הפכו להיות חלק בלתי נפרד מיסודותיו של המשפט המנהלי החל על המשיבים .
עו"ד רענן הר זהב בעמוד 437 לספרו המשפט המנהלי הישראלי כתב בענין זה כדלקמן :

"... עקרון השוויון הוא מעקרונות היסוד של משפט הארץ. אף שאינו כתוב על ספר - כלומר, אינו מהווה חלק מחוקה כתובה ונוקשה - הרי הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי". כל דבר חקיקה מתפרש באופן שתכליתו היא להגשים שוויון בין אדם לבין חברו ולא להפלות ביניהם. מכאן, שכל רשות שלטונית חייבת לפעול מתוך שוויון

כמו כן ראוי להביא את שנאמר בבג"צ 3969/97 מדינת ישראל נ' חאלד אבו רביע, פ"ד נ"א (5) 470, 476 :

8. הציר המרכזי בענייננו סובב סביב טענת ההפליה. ההפליה היא הפן השני של הזכות לשוויון. השוויון מחייב אי-הפליה. הזכות לשוויון הוכרה בשיטתנו המשפטית, כזכות יסוד של האדם באשר הוא אדם, מימים ימימה. זכות זו היא נשמת אפו של משטרנו החוקתי. (ההדגשות אינן במקור - נ.ב.)

סבירות ההחלטה המנהלית והצורך בשינויה

59. לחילופין בלבד יטען המרכז כי החלטות המשיבים והמשיב 1 בפרט בדבר הקריטריונים, לכאורה, לקביעת שיעורי ההשתתפות במימון הסעות התלמידים והאבחנה שנעשתה בין סוגי הרשויות הינה הנחייה מנהלית בלתי סבירה אשר יש לבטלה או לשנותה בהתאם לצרכים האמיתיים של הרשויות המקומיות ובכל מקרה באופן שהיקף ההשתתפות מטעם המשיב 1 לא תפחת מ- 75% ברשויות המקומיות בתחומן אין מוסד חינוך ולמצער בלבד מוסד חינוך מיוחד.
60. שגרה היא במחוזותינו כי החלטה מנהלית נמדדת במבחן הסבירות שלה והצורך בהתאמתה לצוק העתים. לטענת המרכז, ההחלטה שקבלו המשיבים בדבר אופן השתתפות המשיב 1 במימון הסעות תלמידים, לכתחילה לא הייתה סבירה והתבססה על שיקולים שאינם ממך הענין תוך התעלמות מהצרכים האמיתיים של הרשויות המקומיות ותוך "תיוג" של סוגי הרשויות כמדד לקביעת שיעורי השתתפות כאמור.
- כמו אז, כן עתה ואף ביתר שאת, זועקת אבחנה זו נוכח גידול המעמסה הכלכלית הרובצת על הרשויות המקומיות במימון הסעות תלמידים כמו גם תקציבי חינוך נוספים.
61. אף כי צרכיהן של הרשויות המקומיות החסרות מוסד חינוך בתחומן ולמצער החסרות מוסד חינוך מיוחד בתחומן היו ידועים למשיבים כבר בשלב קבלת ההחלטה על אופן חלוקת המימון, עדיין הלכה והתעצמה הבעיה התקציבית במימון הסעות אלה עת הלכו רובו הנזקקים להסעה מיוחדת והלכו ורובו ההוצאות בגין עלויות הנסיעות בתחום החינוך המיוחד והסעות אל מחוץ לתחומי המועצות והערים.
62. אף כי המרכז סבור כי מן הראוי להשיב לרשויות המקומיות את כל הסכומים שנגרעו מהן עקב האפליה הפסולה בין סוגי הרשויות וההשתתפות בחסר ובפרט בעיריות נטולות המענק, לחילופין בלבד וככל שבית המשפט הנכבד יסבור כי אין מקום להשבה כאמור, כי אז יש בוודאי מקום לשינוי החלטת המשיב 1 בדבר שיעורי ההשתתפות מכאן ולהבא בכל הנוגע לאותן רשויות שאין מוסד חינוך בתחומן ולמצער הגדלת שיעור השתתפות בהסעות בחינוך המיוחד בלבד.
63. על הצורך וההכרה של מערכת המשפט בשינוי החלטות מנהליות ובחינת סבירותן לאור השתנות נסיבות או עריכת בדיקה מחדש, עמד בית המשפט הנכבד בבג"צ 26/99 עיריית רחובות ואח' נ' שר הפנים ואח' בקבעו כי:

“החלטות מינהליות חייבות להתאפיין בגמישות מסוימת שתאפשר את התאמתן לתנאי החיים המשתנים. יפים הם דבריו של פרופ' י' זמיר בספרו הסמכות המינהלית (כרך ב', תשנ"ו) בע' 982:

“ההחלטה המינהלית, לעומת זאת, אינה כפופה לא לעקרון של גמר המלאכה ואף לא לעקרון של מעשה בית דין. בדרך כלל היא אינה אמורה להיות סופית. שיקולים שונים עשויים לדרוש, לא פעם בנסיבות בלתי-צפויות, שינוי או ביטול ההחלטה. ... דבר רגיל הוא שהתנאים העובדתיים, הצרכים החברתיים או המדיניות הרשמית ישתנו. אפשר, לכן, כי החלטה שהיתה טובה בשעתו, שוב אינה טובה כיום. שינוי ההחלטה עשוי להתבקש על ידי הרשות המינהלית, המדברת בשם טובת הציבור; אך הוא עשוי להתבקש גם על ידי האזרח, הרוצה בשינוי בשביל עצמו. כך או כך, ההחלטה המינהלית אינה צריכה להיות נוקשה כפסק דין סופי. היא צריכה מידה של גמישות, שתאפשר להתאים אותה מעת לעת לנסיבות המשתנות”.

סוף דבר

- . 64 מן המקובץ עולה כי במשך שנים, מופלות העיריות והמועצות המקומיות לרעה בשיעורי השתתפות בהסעות המשיבים במימון הסעות תלמידים בשעה שהנתונים לקביעת שיעורי השתתפות גבוהים קיימים גם בעיריות ובמועצות המקומיות ולמיצער בתחום החינוך המיוחד.
- . 65 בשעה שהמשיב 1 קבע כקריטריון כי יש להעלות את אחוז ההשתתפות מטעמו באותן הסעות הנחוצות במקומות שבהם אין מוסדות חינוך, הגביל המשיב 1 את הקביעה למועצות אזוריות בלבד הגם שקיימות עיריות ומועצות מקומיות אשר מצויות באותו מצב בדיוק ולכל הפחות מצויות במצב זהה ביחס לחינוך המיוחד.
- . 66 חשיבות העלאת שיעורי ההשתתפות לכל הפחות לשיעורים שנקבעו לגבי מועצות אזוריות נובעת אף מהעלויות הנכבדות המושגות על הרשויות המקומיות בהסעות בחינוך המיוחד כמפורט לעיל.
- . 67 המשיב פעל בחוסר סבירות עת “תייג” את סוגי הרשויות המקומיות כפרמטר לשיעורי ההשתתפות במימון הסעות התלמידים והכל חלף קביעת קריטריונים מקצועיים אמיתיים המבוססים על מצבי אמת והצרכים של העיריות והמועצות המקומיות.

68. החלטות המשיבים והמשיב 1 בפרט נשענו על שיקולים שאינם רלוונטיים לקבלתן, ההחלטות לענין שיעורי ההשתתפות לא התבססו על תשתית עובדתית מוצקה, לא ניתנה הדעת למצבן האמיתי של הרשויות המקומיות וצרכיהן ולא נעשו נסיונות אמיתיים לקבוע קריטריונים שוויוניים ומקצועיים לשיעורי ההשתתפות כאמור באופן שלא מותר מקום אלא לפנות לבית משפט נכבד זה פעם נוספת.

69. המשיב 1 הגדיל עשות עת גם את השיעורים הנמוכים אותם קבע למימון ההסעות בערירות העצמאיות, העביר בחסר ובפועל נפל שיעור ההשתתפות אף מה- 40% שנקבעו על ידו ללא כל הסבר מניח את הדעת.

אשר על כל האמור לעיל יתבקש בית המשפט להורות כמבואר ברישא לעתירה זו ולסעדים המבוקשים בה אגב חיוב המשיבים בהוצאות ההליך לרבות בשכר טרחת עורכי דין בצירוף מע"מ בגינו כדין.

נועה בן - אריה, עו"ד

מ.ר. 23264

ב"כ מרכז השלטון המקומי בישראל

תל-אביב, היום 6 בפברואר 2007