



## בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 4500/17

לפני :  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופטת י' וילנר  
כבוד השופט א' שטיין

המערערים :  
1. עיריית תל אביב-יפו  
2. ראש עיריית תל אביב-יפו

נגד

המשיבים :  
עמותת אביב - העמותה לקידום החינוך ברוח  
וולדורף ו-264 אח'

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 6.4.2017 בעת"מ 59561-03-16 שניתן על ידי כבוד השופטת ר' לבהר שרון

תאריך הישיבה : כ' בכסלו התשע"ח (28.11.2018)

בשם המערערים : עו"ד שלום זינגר ; עו"ד שגב שביט ; עו"ד גלי כרמון ; עו"ד מירי נתן

בשם המשיבים : עו"ד קרן רז מורג ; עו"ד מיטל בק

### פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. המשיבה 1, עמותת אביב – העמותה לקידום החינוך ברוח וולדורף (להלן: העמותה), מפעילה בתל אביב מוסד חינוכי על-פי השיטה האנתרופוסופית (העמותה מכנה את המוסד 'בית החינוך'; אף אני אכנה אותו כך להלן). בית החינוך פועל מאז שנת 2010, ומתחנכים בו כ-300 תלמידים החל מן הגן ועד כיתה ח'. המשיבים 2-264 הם הורים לתלמידים בבית החינוך. בנובמבר 2011 הוכר בית החינוך על-ידי משרד החינוך, וניתן לו מעמד של מוסד מוכר שאינו רשמי. משמעות הדבר היא, כי בית החינוך פועל במסגרת חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 וחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, אולם

בשונה ממוסדות החינוך הממלכתיים הרשמיים אינו זכאי להקצאת מבנה לצורך פעילותו; מוריו אינם מועסקים על-ידי משרד החינוך; והוא אינו זכאי לתקציבים בהיקף דומה לאלו שלהם זכאים מוסדות החינוך הממלכתיים.

2. באפריל 2014 הגישה העמותה עתירה מנהלית (עת"מ 14-04-25169), במסגרתה ביקשה להורות למערערת 1, עיריית תל אביב (להלן: העירייה), להקצות לעמותה מבנה מתאים לשם הפעלת בית החינוך. בעתירתה טענה העמותה כי העירייה מפלה אותה לרעה, שכן היא נמנעת באופן מכוון מהקצאת מבנה עבורה, חרף העובדה שהיא מקצה מבנים לעשרות מוסדות חינוך אחרים, אף הם במעמד של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, המשתייכים לזרם החינוך החרדי. בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את טענתה העקרונית של העמותה, קבע כי סדרי העדיפויות שנקבעו על-ידי העירייה מפלים, והורה לוועדת ההקצאות להתעלם מן התבחין שנקבע בהקשר זה. אף על-פי כן, גם לאחר מתן פסק הדין לא הוקצה מבנה לעמותה. באופן לא רשמי הבהירה העירייה לעמותה, כי אין בכוונתה להקצות לה מבנה, מאחר שיש מענה לתלמידי בית החינוך במסגרת בתי הספר הממלכתיים הקיימים.

3. ביולי 2015 פנתה העמותה במכתב למערער 2, ראש עיריית תל אביב (להלן: ראש העירייה), ובו ביקשה את תמיכתו והסכמתו לכך שבית החינוך יוכר כמוסד חינוך ממלכתי (בהקשר זה אציין, כפי שיפורט להלן, כי משרד החינוך הוא אשר מוסמך להכיר באופן רשמי כמוסד חינוכי, אולם הוא מתנה את הפעלת סמכותו בתמיכתה של הרשות המקומית). באפריל 2016, באין מענה לפנייתה, הגישה העמותה עתירה מנהלית נוספת לבית המשפט לעניינים מנהליים, היא העתירה העומדת במוקד הערעור דנן.

4. במסגרת העתירה ביקשה העמותה שני סעדים: ראשית, להורות לעירייה להסיר את התנגדותה להכרה בבית החינוך כמוסד חינוך ממלכתי-רשמי; שנית, להורות לעירייה להקצות לעמותה מבנה מתאים לשם הפעלת בית החינוך. לטענת העמותה, התנגדותה של העירייה להכיר בבית החינוך כמוסד ממלכתי הריהי בלתי סבירה באופן קיצוני – הן בשל היותה מפלה לעומת מוסדות חינוך 'יחודיים' אחרים, אשר הוכרו כמוסדות רשמיים; הן מחמת התעקשותה של העירייה לדחות את בקשת העמותה על הסף, מבלי לבחון אותה באופן מעמיק לגופה; הן בשל הפגיעה בזכותם החוקתית של ההורים לבחור את סוג החינוך שיקבלו ילדיהם; הן לנוכח מדיניותו המוצהרת של משרד החינוך בשנים האחרונות לקלוט בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים לתוך החינוך הרשמי, במגמה לעודד גוונים וזרמים שונים במסגרת החינוך הממלכתי. מנגד טענו המערערים, כי דין העתירה להידחות, שכן העירייה אינה מפלה את העמותה, ואינה פוגעת בזכותם של ההורים

לבחור את סוג החינוך שיקבלו ילדיהם. החלטת העירייה בעניין העמותה נגזרת ממדיניות עקרונית, עקבית, רבת שנים, ולפיה אין להקים בתי ספר 'יחודיים' חדשים בעיר, כי אם לעודד אימוץ של גישות חינוכיות 'יחודיות' בתוך בתי הספר הממלכתיים ה'רגילים'. מדיניות זו מבוססת על שאיפתה של העירייה לחזק את מוסדות החינוך הממלכתיים הקיימים, וליצור מערכת חינוך עירונית שוויונית ואינטגרטיבית.

עיקרי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים

5. בית המשפט לעניינים מנהליים נעתר לעתירה, וקבע כי התנגדותם של המערערים – העירייה וראש העירייה – לקליטת בית החינוך אל תוך מערכת החינוך הממלכתית מעוררת תמיהה, בלתי סבירה ונגועה באפליה פסולה. כך, בין היתר, לנוכח העובדה שכבר פועלים בעיר מספר בתי ספר בעלי אופי 'יחודי'. בהקשר זה דחה בית המשפט את טענת המערערים לפיה אין מדובר באפליה, מאחר ובתי הספר הללו הוקמו והוכרו באופן רשמי עובר לכהונתו של ראש העירייה, וקבע כי היא אינה מצדיקה את התנגדותם העקרונית: "לא מצאתי כל הסבר סביר לנהוג איפה ואיפה מנימוק זה" (פסקה 13).

6. כמו כן נקבע, כי התנגדותם העקרונית של המערערים ליתן מעמד רשמי לבתי ספר 'יחודיים' חדשים בעיר אינה סבירה לנוכח עמדתו הרשמית של משרד החינוך, כפי שמצאה את ביטויה בהסכם שנחתם בינואר 2017 בין משרד החינוך לבין בתי ספר דמוקרטיים ואנתרופוסופיים. הסכם זה עוגן במסמך שכותרתו 'הסדרה פדגוגית קבוצתית להכרה בבתי-ספר מחינוך וולדורף ומהחינוך הדמוקרטי כייחודיים – תנאים להכרה קבוצתית – כללי – מחווי בקרה ופיקוח' (להלן: מסמך ההסדרה). בית המשפט לעניינים מנהליים קבע, כי לעמדתו הרשמית של משרד החינוך נודעת חשיבות רבה בעת בחינת עמדתם של המערערים: "משרד החינוך הוא הגורם הפדגוגי העליון, ומקום בו משרד החינוך קבע כי מדובר בשיטת חינוך מוכרת ולגיטימית, הכיר בפדגוגיה שהיא מיישמת באופן רשמי, וקבע כי יש לאמץ אותה לחינוך הרשמי, כמובן תוך קיום תנאים מצד בית הספר – לא יעלה הדעת כי המשיבים [המערערים – נ' ס'] יתעלמו מעמדה זו כליל" (פסקה 15).

7. בית המשפט ציין אמנם, כי משרד החינוך אינו כופה את עמדתו באופן חד-צדדי, מקום שבו ישנה התנגדות מצד הרשות המקומית. יחד עם זאת, בנסיבות העניין, נימוקי המערערים להתנגדותם אינם יכולים להחשב לסבירים וראויים: ראשית, התנגדות עקרונית, גורפת, להכרה רשמית בבתי ספר יחודיים, מבלי לבחון את מהות הייחודיות, אינה סבירה. החשש מפני החלשת החינוך הממלכתי עשוי אמנם להיות מוצדק במצבים מסוימים, אך לא כך בענייננו, כאשר בית החינוך מיועד לתלמידים מכל הרמות ומכל

חתכי החברה. שנית, המערערים לא הביאו בחשבון את העובדה ש"הזכות לחינוך היא זכות יסוד, וזכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם. זכות זו היא זכות מעין חוקתית" (פסקה 17). שלישית, טענת המערערים לפיה הענקת מעמד רשמי למוסד חינוך 'יחודי' כרוכה בהקצאת משאבים, על חשבון החינוך הממלכתי ה'רגיל', אף היא אינה יכולה להצדיק את ההתנגדות. טענה זו מתעלמת מכך שמתן מעמד רשמי לבית החינוך יזכה אותו בתקציבים נוספים ממוסד החינוך, ולפיכך עשוי להוביל לפתיחת שערי לתלמידים נוספים.

8. נוכח האמור, הורה בית המשפט למערערים "לאפשר את הליך ההכרה הרשמי אל מול משרד החינוך, בהקדם" (פסקה 25).

### מכאן הערעור שלפנינו.

עיקרי טענות המערערים (העירייה וראש העירייה)

9. לטענת המערערים, שגה בית המשפט לעניינים מנהליים כשקבע כי התנגדותם העקרונית לתמוך במתן מעמד רשמי לבית החינוך הריהי בלתי סבירה. לשיטתם, "מקום בו קיימת מחלוקת של ממש בקרב מומחי חינוך [...] בשאלת יתרונותיו וחסרונותיו של החינוך הייחודי הרי כל החלטה המתקבלת על ידי הרשות המקומית נמצאת בתוך מתחם הסבירות ובוודאי שאינה ממין ההחלטות הלוקות בחוסר סבירות קיצוני המצדיקות התערבותו של בית המשפט לפסילתה" (סעיף 6 לסיכומי טענות המערערים; ההדגשות במקור). יתר על כן, הקביעה שלפיה עמדת המערערים אינה סבירה משמיעה למעשה, מיניה וביה, כי גם עמדת משרד החינוך – להתנות את הכרתו בהסכמת הרשות המקומית – אינה סבירה. על-פי עמדה זו, אין צורך למעשה להתחשב בעמדתה של הרשות המקומית.

10. לטענת המערערים, בקשת העמותה להכיר בבית החינוך כמוסד 'יחודי' רשמי נבחנה על-ידיהם ביסודיות ובכובד ראש. לאחר קבלת עמדות הגורמים המקצועיים הרלבנטיים, לרבות עמדת משרד החינוך, הוחלט להציע לעמותה פתרון שיש בו משום איזון בין צרכיה לבין מדיניות העירייה: שילובו של בית החינוך במערכת החינוך הממלכתית, בבית ספר קיים, ברוח הגישה האנתרופוסופית. הצעה זו עולה בקנה אחד עם מדיניותה של העירייה, לעודד 'יחודיות' חינוכית בתוך בתי הספר ה'רגילים', על מנת להעלות את רמתם ואיכותם המקצועית, מבלי שתהא בכך פגיעה בבתי הספר ה'רגילים'. העמותה, שסירבה להצעה מאחר והיא אינה נותנת לשיטתה מענה למכלול המרכיבים הייחודיים המאפיינים את החינוך האנתרופוסופי, מבקשת למעשה לקיים בית ספר פרטי במימון ציבורי; לכך מתנגדים המערערים באופן עקרוני.

11. המערערים שבים ומפרטים את הטעמים העומדים בבסיס התנגדותם להכיר בבית החינוך כמוסד ממלכתי רשמי. לדבריהם, גישה זו נקוטה בידי ראש העירייה בעקביות ובנחישות, מאז החל את כהונתו הראשונה בשנת 1998; והא ראייה – במשך כל תקופת כהונתו לא נפתח ולו בית ספר 'יחודי' אחד. המערערים מדגישים כי הם תומכים במערכת חינוך מגוונת ופלורליסטית, אך זאת במסגרת מערכת החינוך הממלכתית. לטענתם, דווקא העמותה היא זו המבקשת "באצטלה של פלורליזם [...] להתבדל מהחינוך הרשמי ולהקים [לעצמה] בית ספר פרטי אליטיסטי במימון ציבורי" (סעיף 17 לסיכומי טענות המערערים). החלטתו של בית המשפט לעניינים מנהליים מתעלמת מן העובדה שהמדיניות החינוכית שאותה אימצה העירייה, מיוסדת על תפיסה פדגוגית מבוססת ומקובלת המתנגדת לבתי ספר 'יחודיים', נוכח החסרונות הגלומים בהם. על-פי תפיסה זו, בתי הספר הייחודיים אינם אלא "מנגנון ליצירת חינוך פרטי לאליטות המסוגלות לשלם את שכר הלימוד הגבוה" (סעיף 23 לסיכומי טענות המערערים), בניגוד מובהק לתכליתה של מערכת החינוך הממלכתית. אכן, ניתן להחזיק בעמדה עקרונית שונה, התומכת בהפרטת החינוך הממלכתי. אולם אין פירוש הדבר כי המדיניות העקרונית שאומצה על-ידי המערערים היא בלתי סבירה, באופן המצדיק להתערב בשיקול דעתם.

12. נוכח האמור מבקשים המערערים, להורות על ביטול פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים.

עיקרי טענות העמותה

13. העמותה, מצדה, סומכת ידיה על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים. לדבריה, התנגדותם העיקשת של המערערים להכרה רשמית בבית החינוך, חרף תמיכתו של משרד החינוך במהלך, ועל אף מדיניותו העקרונית בסוגיה (המיושמת בפועל בערים שונות ברחבי הארץ), אינה מוצדקת ולא סבירה. לאחר ששרד החינוך פרסם את מדיניותו העקרונית בסוגיה במסגרת מסמך ההסדרה בינואר 2017, היה על המערערים לשוב ולבחון את עמדתם לאור האמור במסמך. המערערים לא עשו כן, ובכך הפעילו באופן בלתי סביר את שיקול הדעת הנתון להם. טענת המערערים, ולפיה פסק הדין קובע למעשה כי די בתמיכת משרד החינוך על מנת לזכות במעמד רשמי, מבלי להתחשב בעמדת הרשות המקומית, שגויה. בית המשפט לא שלל את הצורך בהיוועצות עם הרשות או בקבלת הסכמתה למהלך של הכרה רשמית, אולם קבע כי התנגדות אפריורית למהלך מעין זה, כבנדון דידן, אינה סבירה. מכל מקום, פסק הדין הותיר למערערים שיקול דעת רחב באשר לאופן ישומו, כך שלא ניתן לומר כי הוא מבטל כליל את האוטונומיה של הרשות המקומית.

14. עוד מוסיפה העמותה, כי בניגוד לטענות המערערים, הכרה בבית החינוך כמוסד רשמי אינה מטילה על העירייה נטל תקציבי משמעותי נוסף. משרד החינוך, התומך כאמור בהפיכת בית החינוך למוסד ממלכתי רשמי, הוא אשר ישא בעיקר ההשקעה התקציבית הנוספת. השקעה זו תפחית מן הנטל הכלכלי המוטל על כתפי ההורים, ותפתח את שערי בית החינוך לאוכלוסיות מגוונות, באופן שוויוני. לבסוף נטען, כי עמדת המערערים בלתי סבירה, שכן היא מפלה את העמותה ואת הורי התלמידים בבית החינוך לרעה – הן ביחס להורים אחרים שילדיהם זוכים לחינוך יחודי רשמי בתל אביב, הן ביחס למוסדות חינוך אנתרופוסופיים ברחבי הארץ שזכו להכרה רשמית, הן ביחס למוסדות חינוך חרדיים בתל אביב (הנהנים מהסדר יחודי המאפשר להם לזכות בתקצוב מלא ובמבנה עירוני, גם ללא הסכמתה של הרשות המקומית). גם מטעם זה, טוענת העמותה, כי דין הערעור להידחות.

#### דיון והכרעה

15. תחילה וראש, נכון יהיה למקד את הדיון: אין אנו עוסקים בשאלת טיבו של החינוך האנתרופוסופי. אף לא בשאלה האם ראוי, כעניין של מדיניות, לשלב מוסדות חינוך בעלי אופי 'יחודי' במסגרת החינוך הממלכתי הרשמי. לא לנו להכריע בשאלות אלו; אנשי חינוך ונבחרי ציבור יענו בהן. מומחיותנו (היחסית) הריהי בתחום המשפט, ולא נחרוג מדל"ת אמותינו. האם יש עילה משפטית מבוררת להתערב בהחלטתם של המערערים, עיריית תל אביב והעומד בראשה, שלא להעניק מעמד רשמי לבית החינוך? זו השאלה המונחת לפתחנו.

16. על מנת להבין את הטעמים העומדים ביסוד התנגדותם של המערערים להכיר בבית החינוך כמוסד רשמי, מוטב להביא דברים בשם אומרם. ביום 23.1.2017 התקיימה ישיבת מועצה של עיריית תל אביב-יפו, ובה נדונה בין היתר סוגיית ההכרה הרשמית במוסדות חינוך פרטיים. גב' ציפי ברנד-פרנק, חברת מועצת העיר, הביעה בישיבה זו תמיכה בעמדת העמותה, ואמרה כך:

"לפני שבועיים בלבד קיבלה מערכת החינוך הארצית החלטה להכניס ולחבק את הזרם האנתרופוסופי והדמוקרטי לחינוך הממלכתי [מסמך ההסדרה – נ' ס']. לתל-אביב אין בית ספר אנתרופוסופי. זה זרם חינוכי מצליח, שקיים לדעתי כבר כמעט 100 שנים, וזה לא מתקבל על הדעת שאין אותו בעיר. משרד החינוך קבע לאחרונה כי החינוך האנתרופוסופי ייקלט בחינוך

הממלכתי בכל הארץ כחינוך ייחודי, אך פה יש לנו כללים משלנו – שלא קולטים את הזרם הזה. אז רמת-גן בונה עכשיו קמפוס ענק לבית ספר 'זומר', וגבעתיים מקימה אנתרופוסופי צומח, משרד החינוך מכיר ומחבק, חיפה עומדת להקים בית ספר אנתרופוסופי, ואנחנו לא מכירים בזרם הזה. פלורליזם וגיוון בחינוך יש בתל-אביב, אבל לצערי כרגע הוא בעיקר או רק לדתיים וחרדים [...] מה בסה"כ ביקשו 'אביב' [העמותה – נ' ס'] ו'קהילה' [בית ספר דמוקרטי – נ' ס']: הם ביקשו הכרה מהעיר תל-אביב יפו ושילוב בתוך המערכת הציבורית, זו הבקשה. להיות חלק מהמערכת הציבורית ולהיות חלק מתל אביב יפו [...] אנחנו מדברים על פלורליזם, על עיר פתוחה, על עיר גאה, על כל זה, אנחנו צריכים גם לדאוג שאצלנו זה יהיה. שיהיה באגודת-ישראל, שיהיה במעיין החינוך התורני ויהיה גם בחינוך החילוני. זה פלורליזם אמיתי, לא אפליה. הפתרון היחיד שהעירייה מציעה לבית ספר 'אביב', זה גם לאור עתירות משפטיות נגד העירייה, הוא להשתלב בבית ספר קיים כמסלול אנתרופוסופי, מבלי להעמיק ולהבין מהו חינוך אנתרופוסופי ובלי לאפשר את התנאים הנדרשים. צעד כזה עשוי להביא למחיקה של כל ההישגים שאליו הגיע בית הספר עד היום. זה לא יכול להיות ככה חינוך אנתרופוסופי, תסתכלו על מודלים קיימים, ככה זה לא נראה" (מתוך עמודים 5-6 לפרוטוקול).

17. חבר המועצה וסגן ראש העיר, מר אסף זמיר, האזין לדברים, והשיב כדלקמן:

"אני חושב שיש בלבול גדול, וכולנו אחראים יחד על עתיד מערכת החינוך העירונית. במערכת החינוך העירונית יש 100 בתי ספר, בעיר שיש בה את האנשים הכי עשירים בארץ, והכי עניים בארץ, ויש בה זרם ממלכתי ערבי וזרם ממלכתי דתי וזרם חילוני, ויש בה אתגרים עצומים [...] אצלי על השולחן מונחות כרגע שלוש בקשות של בתי ספר פרטיים, חלקם נהדרים, חלקם גרועים אולי, אבל אלה שלוש בקשות. יש 65 בתי ספר יסודיים בעיר, זאת אומרת 5% כבר – שמבקשות לקבל משאב ציבורי, מבנה ציבורי, הכרה ציבורית. ואני חושב, לפני הכל, שבגלל הפערים האדירים שיש בעיר הזו, ביום שבו המדיניות העירונית תהיה כזו שמאפשרת ליוזמות פרטיות להפוך לבתי ספר רשמיים, תוך כמה שנים יהיו פה שתי מערכות חינוך: תהיה מערכת חינוך ציבורית קטנה, מתרוקנת, דלה, ותהיה מערכת פרטית. היא לא תהיה רק פרטית, היא תהיה פרטית מתוקצבת על ידי הציבור,

במבני ציבור, בתחזוקה ציבורית, זאת תהיה העיר [...] יש בערך 3,000 יהודים חילוניים במחזור בתל-אביב יפו, על 60 בתי ספר יסודיים. 1,200 מתוכם מבקשים מידי שנה, כמעט שליש, להתקבל לשלושה בתי ספר: אמנויות, טבע, והדמוקרטי הפתוח ביפו. הביקוש לכל מסגרת שמאפשרת השקעה פרטית גדולה יותר בצורה כזו או אחרת או עקיפה הוא גדול, ואני לא מאשים את ההורה, ואני לא מאשים אף הורה שנמצא כאן. כי בסוף כשאתה הורה אתה מסתכל על הילד או על הילדה שלך וכל שאר המערכת לא מעניינת אותך, וזה לגיטימי. אבל התפקיד שלנו, והוא לפעמים מבאס, הוא להסתכל על כל מערכת החינוך העירונית, על ההשלכות של ההחלטות שלנו עליה, ואין דבר כזה לתת לאחד. והשאלה שאנחנו צריכים לשאול, הרוב החילוני שיושב כאן, היא האם אנחנו מעוניינים בסופו של דבר שיהיו שתי מערכות חינוך בעיר תל-אביב יפו, כי אי אפשר לתת רק לחלק ולחלק לא" (מתוך עמודים 13-14 לפרוטוקול; ההדגשות הוספו).

18. הנה כי כן, המערערים מתנגדים למתן מעמד רשמי למוסדות חינוך פרטיים, מפאת ההשלכות השליליות שעשויות להיות לכך על עתידה של מערכת החינוך הממלכתית העירונית. כאמור, בית המשפט לעניינים מנהליים מצא את עמדתם של המערערים, בנסיבות העניין, בלתי סבירה. אליבא דבית המשפט לעניינים מנהליים, "החלטת העירייה שלא לאפשר הקמת בתי ספר רשמיים ייחודיים חדשים בעיר אינה סבירה נוכח עמדתו הרשמית של משרד החינוך [...] שבמהלך השנים האחרונות פועל כדי להכיר בחינוך האנתרופוסופי והדמוקרטי כחלק ממערכת החינוך הרשמית" (פסקה 15 לפסק הדין; ההדגשה במקור). בית המשפט לעניינים מנהליים הדגיש אמנם, כי "משרד החינוך אינו כופה את דעתו באופן חד צדדי מקום בו קיימת התנגדות של הרשות המקומית" (שם), אולם ציין כי "ההתנגדות הגורפת של [המערערים] להכיר בבי"ס כרשמי רק כי הוא בעל אופי ייחודי, מבלי לבחון את מהות הייחודיות – אינה סבירה" (פסקה 16 לפסק הדין). חוששני כי אין בסיס משפטי למסקנה זו.

19. אכן, המערערים דחו את בקשת העמותה 'על הסף', מבלי לבחון אותה לגופה. אלא שזוהי בדיוק עמדתם העקרונית. התנגדותם של המערערים להענקת מעמד רשמי למוסדות חינוך פרטיים, מיוסדת על החשש מפני היווצרותה של מערכת חינוך ממלכתית מפוצלת ומפורדת. על-פי גישתם, אין להעניק מעמד רשמי למוסד חינוך פרטי, יהיו אופיו וגישתו החינוכית אשר יהיו. ממילא שוב אין הצדקה לבחון את הבקשות השונות לגופן, שכן בבחינה זו כשלעצמה יש משום הכרה עקרונית באפשרות להעניק מעמד רשמי



למוסד חינוך פרטי. לשיטת המערערים, אם 'פרץ הסכר', תיבחנה הבקשות לגופן, ויינתן מעמד רשמי למוסד פרטי זה או אחר, כי אז הם יהיו מחוייבים להעתר לבקשות נוספות (שהרי "אי אפשר לתת רק לחלק ולחלק לא"). מכך המערערים חוששים, ולזה הם מתנגדים.

20. בית המשפט לעניינים מנהליים קבע, כי "העירייה לא נתנה דעתה ולא התייחסה בכובד ראש להמלצה הפדגוגית של משרד החינוך ולא בחנה אותה לעומקה" (פסקה 16 לפסק הדין). אלא שמפסק הדין גופו, כמו גם מפרוטוקול ישיבת המועצה המובא לעיל, עולה ההיפך – עמדתו הרשמית של משרד החינוך, הגיונה ונימוקה, לא נעלמו מעיני המערערים. המערערים נתנו דעתם על השיקולים השונים, באו בדברים עם נציגי העמותה ועם נציגי משרד החינוך (במסגרת המו"מ בין הצדדים; ראו פסקה 15 לפסק הדין), נשאו ונתנו, אף הציעו הצעת פשרה שיש בה לשיטתם משום איזון בין צרכי העמותה מזה לבין מדיניות העירייה מזה. אף על-פי כן, נשארו איתנים בדעתם ובמדיניותם העקרונית. האם עמדה זו היא בהכרח הטובה ביותר בנסיבות העניין? שמא ראוי להעדיף את עניינו של הפרט, המבקש לילדיו חינוך 'יחודי', בשם עקרון הפלורליזם, על פני עניינו של הכלל (כאמור בפסקה 17 לפסק הדין)? ואולי, כפי שסבר בית המשפט לעניינים מנהליים, "דווקא קליטה [של בית החינוך] אל מערכת החינוך הרשמי עשויה לפתוח את שערי בית הספר לתלמידים רבים יותר", ובכך לקדם את שוויון ההזדמנויות בין תלמידי העיר (פסקה 19 לפסק הדין)? אכן, שאלות קשות, עמוקות ומורכבות. ההכרעה בהן מסורה לשיקול דעתם של המערערים. לא נבוא בנעליהם, לא נמיר את שיקול דעתם-שלהם בשיקול דעתנו-שלנו. כך בכלל, וכך מקל וחומר בענייננו, שמשרד החינוך קבע במפורש במסגרת מסמך ההסדרה (תחת הפרק 'תנאים ארגוניים להסדרת בתי-ספר אנתרופוסופיים'), כי אין לפעול בניגוד לעמדתה של הרשות המקומית: "בתי-ספר וגנים ברוח זו יקומו אך ורק באישור ובהמלצה של הרשות המקומית ושל משרד החינוך" (ההדגשה במקור).

21. טעם נוסף שמחמתו מצא בית המשפט לעניינים מנהליים את החלטת המערערים בלתי סבירה, הוא בשל היותה נגועה באפליה פסולה – אפליה לעומת מוסדות חינוך 'יחודיים' אחרים הפועלים בתל אביב זה מכבר, ואפליה לעומת מוסדות חינוך 'יחודיים' הפועלים בערים אחרות, וזכו למעמד רשמי. המערערים טענו, כי מוסדות החינוך ה'יחודיים' הפועלים בעיר הוכרו באופן רשמי עובר לכהונתו של ראש העירייה הנוכחי, אולם בית המשפט לעניינים מנהליים דחה טענה זו, וקבע כי היא "אינה יכולה להצדיק את האפליה הנ"ל. לא מצאתי כל הסבר סביר לנהוג איפה ואיפה מנימוק זה" (סעיף 13 לפסק הדין). באופן דומה התייחס בית המשפט לעניינים מנהליים לטענת האפליה ביחס לערים אחרות: "לא ברור מה ההצדקה לנהוג באופן זה בשונה מערים אחרות" (שם).

22. חוששני שגם בעניין זה שגה בית המשפט לעניינים מנהליים. שלושת מוסדות החינוך ה'יחודיים' הפועלים בתל אביב, הוקמו עובר לכהונתו של ראש העירייה הנוכחי. מאז החל בכהונתו הראשונה, בשנת 1998, התווה ראש העירייה מדיניות שונה, המתנגדת להכרה רשמית ומתן חסות ציבורית למוסדות חינוך פרטיים, ורשאי היה לעשות כן: "רשות מנהלית רשאית בכל עת, לשנות את מדיניותה" (עצ"מ 3801/13 ארז נ' שר הבטחון, פסקה 35 (21.7.2016)). אין כאן אפוא מדיניות מפלה, כי אם שונות רלבנטית – בין עניינם של מוסדות החינוך ה'יחודיים' שהוקמו עובר לכהונתו של ראש העיר הנוכחי, לבין עניינה של העמותה (כמו גם יתר מוסדות החינוך ה'יחודיים') שהוקמו לאחר מכן. שונות זו רלבנטית גם לטענת האפליה ביחס לערים אחרות – כאמור, רשאים המערערים (גם לשיטת משרד החינוך) לאמץ את המדיניות הטובה בעיניהם. העובדה שרשויות מקומיות אחרות החליטו לאמץ מדיניות אחרת, אינה הופכת את מדיניות המערערים, מיניה וביה, למדיניות מפלה.

סוף דבר

23. המערערים – עיריית תל אביב והעומד בראשה – בהתאם לסמכותם ובמסגרת שיקול דעתם, החליטו, כעניין של מדיניות, שלא לתמוך במתן מעמד רשמי למוסדות חינוך בעלי אופי 'יחודי'. המערערים אווזים במדיניות זו באופן עקבי מזה למעלה מ-20 שנה, חרף עמדתו הרשמית של משרד החינוך, אשר אומצה על-ידי רשויות מקומיות אחרות. מדיניות זו מיושמת על-ידי המערערים באופן שוויוני ביחס לכל מוסדות החינוך ה'יחודיים', ונימוקיה עמה. כאמור, אפשר שמדיניות זו היא הנכונה והטובה ביותר בנסיבות העניין, אפשר שלא. כך או אחרת, אין עילה משפטית מבוררת לבטל או לשנות ממנה.

24. לו תישמע דעתי, נקבל אפוא את הערעור ונבטל את פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים.

כמו כן, אציע לחברי לחייב את העמותה ויתר המשיבים בתשלום הוצאות המערערים בסך של 30,000 ₪.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

שופטת

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

שופט

אשר על כן, הוחלט לקבל את הערעור, כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ט"ו באדר א' התשע"ט (20.2.2019).

שופט

שופטת

שופט