

-

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5782/21

בג"ץ 5800/21

-

לפני :
 כבוד השופט ע' פוגלמן
 כבוד השופט ע' גרוסקופף
 כבוד השופט א' שטיין

-

העותרים בבג"ץ 5782/21 :
 1. לאה זילבר
 2. אלחנן זילבר
 3. גולדמן מעונות בע"מ
 4. מרגלות הגלבוש בע"מ

העותרים בבג"ץ 5800/21 :
 1. אמת ליעקב
 2. עמותת שמורה

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 5782/21 :
 1. שר האוצר
 2. שרת הכלכלה והתעשייה
 3. היועץ המשפטי לממשלה
 4. הממונה על זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה

המשיבים בבג"ץ 5800/21 :
 1. שר האוצר
 2. שרת הכלכלה והתעשייה
 3. הממונה על זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה

התנגדות לצו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ג בטבת התשפ"ב (27.12.2021)

בשם העותרים בבג"ץ 5782/21 : עו"ד יונתן פלדמן ; עו"ד שמואל מקלב ;
 עו"ד מאיר אברהם ; עו"ד טל שחף

בשם העותרים בבג"ץ 5800/21 : עו"ד זלמן בלאק ; עו"ד נחמן פאוסט

בשם המשיבים בבג"ץ 5782/21 :
 ובבג"ץ 5800/21 : עו"ד נטע אורן ; עו"ד שרון הואש-איגר

פסק-דיןהשופט א' שטיין:

נושא העתירות

1. העתירות שלפנינו נסובו על שינוי מהותי במדיניות הרווחה של הממשלה: ביטול סבסוד של שכר הלימוד עבור פעוטות במעונות יום למשפחות שלפי אמות המידה החדשות שקבעה הממשלה אינן ממצות את כושר השתכרותן. ברי הוא, כי הממשלה מוסמכת לחולל שינוי כאמור. השאלה שניצבת לפנינו נוגעת למועד כניסתו לתוקף. האם הממשלה חייבת לקבוע הוראה בדבר מעבר הדרגתי מאמות המידה הישנות לאמות המידה החדשות, ואם כן – באלו דרישות אמורה הוראה זו לעמוד לפי כללי המשפט המינהלי אשר חלים בכגון דא?

2. מדינת ישראל, באמצעות זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, מפרסמת מבחני תמיכה לסבסוד שכר הלימוד לילדים עד גיל שלוש במסגרות הזוכות להכרה מטעם המדינה (להלן, בהתאמה: מבחני התמיכה ו-מעונות היום). בהתאם למה שדווח לנו על-ידי המשיבים, עד לשנת הלימודים האחרונה (התשפ"א) מבחני התמיכה אפשרו למשפחות בהן האם עובדת או לומדת והאב לומד תורה "במשרה מלאה" (להלן: משפחות האברכים) לקבל סבסוד למעונות היום (בנתון לכך שבשנת התשע"ה הייתה ירידה מסוימת בסבסוד).

3. ביום א' אלול התשפ"א, 9.8.2021, נפתחה שנת הלימודים הנוכחית, התשפ"ב, במעונות היום החרדיים. עשרה ימים לאחר מכן, ביום 19.8.2021, פורסמו מבחני התמיכה לשנת התשפ"ב בהם נקבע כי תנאי לקבלת סבסוד הינו ששני בני הזוג עובדים או לומדים לימודים מוכוונים תעסוקה (להלן: מבחני התמיכה החדשים). מבחני התמיכה החדשים מבטאים את מדיניותם של שר האוצר ושרת הכלכלה והתעשייה (להלן: השרים) להשתמש בסבסוד למעונות היום כתמריץ כללי לעידוד תעסוקה ובפרט כתמריץ לעידוד תעסוקה בקרב גברים חרדים.

4. בסעיף 10 למבחני התמיכה החדשים, שכותרתו "תחולה", נקבעה הוראת מעבר הקובעת כדלקמן: עד ליום 31.10.2021 יחולו במקביל מבחני התמיכה החדשים ומבחני התמיכה שחלו בשנת התשפ"א, אשר אפשרו מתן סבסוד למשפחות האברכים (להלן: מבחני התמיכה הישנים), באופן שבו תחול הדרגה המיטיבה מבין שני מבחני התמיכה; ואילו החל מיום 1.11.2021 יחולו באופן בלעדי מבחני התמיכה החדשים (להלן: הוראת המעבר).

כפי שיתואר להלן, במהלך בירור העתירות שונתה הוראת המעבר פעמיים. נכון להיום, מועד התחולה הבלעדית של מבחני התמיכה החדשים הוא 1.1.2022.

בהתאם לכך, מועד התפוגה של מבחני התמיכה הישנים הוא 31.12.2021.

5. השאלה שבעניינה ניתן צו-על-תנאי, ואשר עומדת להכרעתנו, היא זאת:

האם עלינו להתערב בהוראת המעבר באופן שנקבע כי מבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול, במקביל למבחני התמיכה החדשים, עד למועד שאחרי יום התפוגה שקבעו השרים, 31.12.2021? אם כן – מה יהא מועד התפוגה החדש?

6. אקדים ואומר את דעתי בשאלה זו: על-פי כללי המשפט המינהלי שעניינם הוראות מעבר, המועד המוקדם ביותר לתפוגת מבחני התמיכה הישנים במקרה דנן אמור להיות סוף שנת הלימודים הנוכחית, התשפ"ב. לפיכך, לו תשמע דעתי, נהפוך את הצו-על-תנאי למוחלט ונורה כי מבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול, לצד מבחני התמיכה החדשים, עד לסוף שנת הלימודים התשפ"ב.

הרקע העובדתי

7. מדיניותן ההיסטורית של ממשלות ישראל אפשרה למשפחות האברכים, שתורתם היא אומנותם, לקבל תמיכה לשכר הלימוד במעונות היום. מדיניות זו השתנתה בהחלטת הממשלה ה-33 מיום 13.5.2013 (החלטת ממשלה מס' 149 בנושא "עידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום") (להלן: החלטה 149). בהחלטה זו נקבע, לענייננו, כי הסבסוד שהוענק למשפחות האברכים יופחת באופן הדרגתי. הוראת המעבר בהחלטה 149 קבעה שהפעימה הראשונה בהפחתת הסבסוד לא תחל בשנת הלימודים בה התקבלה ההחלטה (התשע"ג), ואף לא בשנת הלימודים העוקבת (התשע"ד), אלא רק בשנת הלימודים שלאחריה (התשע"ה) אשר צפויה הייתה להתחיל ביום 1.9.2014 ובמוסדות החרדיים ביום א' אלול התשע"ד (27.8.2014).

8. ביום 19.5.2015 החליטה הממשלה ה-34 על ביטולה של החלטה 149, וזאת החל משנת הלימודים התשע"ו אשר צפויה הייתה להתחיל ביום 1.9.2015, ובמוסדות הלימוד החרדיים ביום א' אלול התשע"ה (16.8.2015). אציין כי גם החלטה זו לא הוחלה על שנת הלימודים בה התקבלה (התשע"ה), אלא רק על שנת הלימודים שלאחריה (התשע"ו).

9. ביום 23.3.2021 התקיימו הבחירות לכנסת ה-24. ביום 13.6.2021 הושבעה הממשלה ה-36 והשרים נכנסו לתפקידיהם. ביני לביני, ביום 31.5.2021 התכנסה ועדת הכספים הזמנית של הכנסת לדיון שעניינו פרסום מבחני התמיכה לשנת הלימודים התשפ"ב. במהלך הדיון עלתה דרישה מצד יו"ר הוועדה לפרסם את מבחני

התמיכה לשנת הלימודים התשפ"ב בנוסח של מבחני התמיכה הישנים, אולם דרישה זו ירדה מן הפרק נוכח עמדתם של נציגי הממשלה לפיה אין לקבל החלטה בכגון דא בעת כהונתה של ממשלת מעבר – זאת, מאחר שהחלטה זו תכבול את ידי הממשלה העתידית. במאמר מוסגר, אעיר כי מאחורי האמירה לפיה החלטה בעניין מבחני התמיכה תכבול את ידי הממשלה העתידית עמדה ההנחה – אשר שיקפה את הפרקטיקה שהתגבשה – שהחלטה בנוגע לתמיכות עבור שנת לימודים מסויימת אינה יכולה להשתנות לאחר תחילתה של אותה שנת לימודים או בסמוך לפניה.

10. במהלך חודש יולי 2021 פורסמו הודעות בתקשורת מטעם השרים בנוגע למבחני התמיכה החדשים אשר עתידים היו להתפרסם בקשר לשנת הלימודים התשפ"ב. המשיבים ייחסו משקל רב להודעות אלה, ועל-כן אתייחס אליהן גם אני. בהודעת שר האוצר מיום 7.7.2021 נאמר שהחל משנת הלימודים התשפ"ב "על מנת להיות זכאי לסבסוד ממשלתי [...] יצטרך בן הזוג לעבוד בהיקף משרה של לפחות 24 שעות שבועיות". מהודעה זו השתמע שתנאי מוקדם לסבסוד מעונות היום הינו עבודה של בן הזוג, וממילא ברור שמשפחות האברכים לא תהיינה זכאיות לסבסוד. לעומת זאת, בהודעתם המשותפת של השרים מיום 14.7.2021 נאמר שהתקבלה החלטה "שעניינה עידוד תעסוקה ומתן סבסוד בשכר הלימוד למשפחה ששני בני הזוג עובדים או רוכשים הכשרה מקצועית ו/או השכלה גבוהה לשם תעסוקה". מהודעה זו נעדר ה"תנאי" האמור בהודעתו של שר האוצר. ברור אפוא, כי מעבר לכך שמדובר בהודעות כלליות ונטולות מעמד רשמי, תוכנן יכול היה להתפרש באופן שונה ואף בלתי עקבי. כך או כך, לית מאן דפליג שההודעות האמורות ביקשו להודיע על החלטת ממשלה אשר טרם התקבלה באותה העת, ומבלי לפרט את פרטיה של אותה החלטה.

11. ביום 19.8.2021, עשרה ימים לאחר תחילת שנת הלימודים במעונות היום החרדיים, פורסמו מבחני התמיכה החדשים אשר שללו לחלוטין את הזכאות לסבסוד מעונות היום ממשפחות האברכים שתורתם אומנותם. מבחנים אלה כללו בתוכם את הוראת המעבר.

12. כנגד החלטה זו – פרסומם של מבחני התמיכה החדשים – הוגשו העתירות שלפנינו.

העתירות והשתלשלות ההליכים עד כה

13. ביום 23.8.2021 הוגשה העתירה הראשונה, בג"ץ 5782/21 (להלן: עתירת זילבר); וביום 24.8.2021 הוגשה העתירה השנייה, בג"ץ 5800/21 (להלן: עתירת

יעקב). הסעד העיקרי שהתבקש בשתי העתירות זהה בעיקרו והוא שנוציא מלפנינו צו-על-תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטלו מבחני התמיכה החדשים באופן שמבחני התמיכה הישנים יוסיפו לעמוד על כנם. בקשת העותרים לקבלת סעד עיקרי זה נדחתה על-ידינו בהחלטה בדבר מתן צו-על-תנאי מיום 10.11.2021. החלטה זו מייתרת במידה רבה את הדיון בטענותיהם של בעלי הדין בעניינו של הסעד העיקרי, ועל כן אסקור טענות אלה בקיצור נמרץ.

14. טענתם העיקרית של העותרים בעתירת זילבר בעניין הסעד העיקרי היתה זאת: מבחני התמיכה החדשים מפלים את לומדי התורה לעומת סטודנטים הלומדים לתארים שאינם מוכוונים תעסוקה. בפרט, נטען שלימודים תורניים, ובמיוחד לימודי רבנות או דיינות, מכשירים את לומדיהם למציאת מקצוע הרבה יותר מרבים ממקצועות התואר הראשון אשר נלמדים במוסדות להשכלה גבוהה. הטענה העיקרית שהועלתה בעתירת יעקב בעניין הסעד העיקרי הייתה זאת: מבחני התמיכה החדשים פוגעים בנשות האברכים ומפלים לרעה את הנשים במשפחות האברכים – זאת, מאחר שאב המשפחה, החי לפי צו אמונתו, יבחר להמשיך וללמוד תורה והעול הכלכלי ייפול על כתפי אם המשפחה אשר תיאלץ לעבוד יותר שעות, לצד מטלותיה האחרות, או לוותר על עבודתה כדי להישאר בבית עם הילדים.

15. מנגד, המשיבים טענו כי עניינן של העתירות הוא יישום מדיניותה הכלכלית של הממשלה בענייני מענקים וסובסידיות – מדיניות שבה בית משפט זה ככלל אינו מתערב. במהלך בירור העתירות הודיעונו המשיבים כי הוחלט לכלול במבחני התמיכה החדשים גם תלמידי רבנות או דיינות, בכפוף לעמידתם בתנאים שנקבעו ובשאר מבחני התמיכה (מבחני התמיכה אשר נועדו לאלו שלומדים דיינות ורבנות עומדים במרכזן של שתי עתירות אחרות, שעדיין תלויות ועומדות: בג"ץ 6877/21 ובג"ץ 8368/21).

16. בעתירות שלפנינו נתבקש גם סעד חילופי: צו-על-תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא תשונה הוראת המעבר כך שהמועד בו יפסיקו לחול מבחני התמיכה הישנים יידחה מעבר לאמור בהוראת המעבר שקבעו השרים (בעתירת זילבר התבקשה דחייה עד לשנת הלימודים הבאה (התשפ"ג) ובעתירת יעקב התבקשה דחייה של שנתיים מיום קבלת ההחלטה). במסגרתה של עתירת זילבר נתבקש גם צו ביניים המורה על עיכוב כניסתם לתוקף של מבחני התמיכה החדשים.

17. ביום 23.8.2021 החליטה השופטת ע' ברוך כי עתירת זילבר תיקבע לדיון לפני הרכב עד לסוף חודש אוקטובר 2021. ביום 24.8.2021 קבעה השופטת ברוך כי עתירת

יעקב תיקבע גם היא לדיון לפני הרכב ותישמע יחד עם עתירת זילבר. בהתאם להחלטות האמורות, העתירות נקבעו לדיון ליום 25.10.2021.

18. ביום 21.10.2021 הגישו המשיבים בקשה מוסכמת לדחיית מועד הדיון. במסגרת הבקשה נאמר כי העתירות העלו סוגיות הדורשות ליבון ושיח בין גורמי ממשלה שונים בהובלת היועץ המשפטי לממשלה, וכי למשיבים דרוש זמן נוסף על-מנת למצות את השיח. כן דווח לנו, כי בנסיבות שנוצרו הוחלט על דחיית מועד תחולתם של מבחני התמיכה החדשים ליום 15.11.2021.

19. ביום 21.10.2021 קבעה הנשיאה א' חיות כי הדיון בעתירות הקבוע ליום 25.10.2021 יבוטל, וכי ייקבע מועד חלופי לדיון לא יאוחר מיום 10.11.2021.

20. ביום 7.11.2021 הגישו המשיבים תגובה מקדמית מטעמם, וביום 10.11.2021 התקיים דיון בעתירות. לאחר שמיעת טענות הצדדים סברנו כי עלינו להוציא צו-על-תנאי מצומצם, הנוגע למועד תחולתם של מבחני התמיכה החדשים במסגרת הוראת המעבר.

כך סברנו וכך עשינו, וזהו לשונו של הצו:

"ניתן בזה צו על תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יחולו מבחני התמיכה נושא העתירות החל משנת הלימודים התשפ"ג; או לחלופין במועד מאוחר יותר מיום 15.11.2021. זאת, על מנת לאפשר לגורמים הנוגעים בדבר התארגנות ראויה".

21. ביום 18.11.2021 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת לפיה הצו-על-תנאי, כמו גם הערות בית המשפט במסגרת הדיון, שכאמור התקיים ביום 10.11.2021, הוצגו בפני השרים, אשר החליטו, ביום 15.11.2021, על דחיית מועד התחילה של מבחני התמיכה החדשים ליום 1.1.2022.

22. כמו כן הודיעו המשיבים כי מבחינתם הדחייה הנוספת נותנת מענה מספק לטענות שהועלו בעתירות; ומשכך הוא, ביקשו כי נורה על מחיקת העתירות.

22. ביום 21.11.2021 הורינו כי העותרים יגיבו להודעת המשיבים מיום 18.11.2021, וכי כתב התשובה מטעם המשיבים – אשר יוגש בסמוך לאחר מכן – יתייחס גם לתגובות העותרים. ביום 29.11.2021 הוגשו תגובות העותרים להודעת המשיבים. במסגרתן, טענו העותרים כי הדחייה שאושרה על ידי השרים איננה מספקת ועל-כן הם עומדים על עתירתם. ביום 13.12.2021 הוגש כתב התשובה מטעם המשיבים.

23. ביום 27.12.2021 נערך דיון בהתנגדות המשיבים לצו-על-תנאי. במסגרתו, הצענו לבעלי הדין – כניסיון לפשר ביניהם ותוך שאנו מדגישים כי זו לא בהכרח תהא פסיקתנו – כי ההליך יסתיים בהסכמה כדלקמן: מועד התפוגה של מבחני התמיכה הישנים יידחה ליום 13.4.2022, לאחר חופשת חג הפסח, ועד לאותו מועד ימשיכו לחול המבחנים הישנים לצד המבחנים החדשים. לאחר התייעצות עם השרים, הודיעה לנו באת-כוח המשיבים כי השרים שקלו את הצעתנו, אולם זו אינה מקובלת עליהם.

24. בהיעדר הסכמה ובאין פשרה, הגיעה העת להכריע בעתירות על פי הדין.

השאלה שעומדת להכרעה

25. בפתח הדברים, אבהיר כי הצו-על-תנאי שיצא מלפנינו בעניינה של הוראת המעבר כמוהו כהחלטה לדחות את העתירות בכל הקשור ליתר הסעדים אשר נתבקשו על ידי העותרים. ההלכה שקבעה כלל זה סוכמה באחרונה על ידי השופטת ע' ברוך בבג"ץ 2335/19 עמותת הקנאביס הרפואי נ' משרד הבריאות, פסקה 18 (16.11.2021), באלו המילים:

"משנמנע בית המשפט מלהוציא צו על-תנאי הנוגע ליתר רכיבי העתירה, משמעות הדבר שהעתירה ביחס לראשים אלה נדחתה, והדיון בעתירה המשיך להתנהל אך ורק בגבולות הצו שניתן [...] קביעה זו עולה בקנה אחד עם הוראות תקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984 (להלן: תקנות סדר הדין בבג"ץ). תקנה 1 לתקנות סדר הדין בבג"ץ מורה כי בקשה לצו על-תנאי תוגש לבית משפט זה באמצעות עתירה; כלומר, העתירה מהווה בקשה לצו על-תנאי "ומשהוחלט ליתן צו על-תנאי רק ביחס לחלק מהנושאים המבוקשים בעתירה, הרי שאין עוד כל דרך להיענות לנושאים שלא נכללו בצו על-תנאי, ודינם להידחות" [...]. בהמשך לכך, תקנה 9 לתקנות סדר הדין בבג"ץ מורה שככל שהמשיב מעוניין להתנגד לעשיית הצו על-תנאי למוחלט, עליו להגיש תצהיר תשובה לצו על-תנאי. יצוין כי בהתאם לתקנה 16(ב) לתקנות סדר הדין בבג"ץ, מקום שבו צו על-תנאי שניתן הצר את המחלוקת בעתירה, רשאי כל צד לכלול בעיקרי הטיעון מטעמו רק את הטענות לפי המסגרת שנקבעה בצו על-תנאי והוא לא יורשה לטעון טענות נוספות [...] כך שמתן צו מוחלט בעניין שלא ניתן לגביו צו על-תנאי, מהווה חריגה ממתכונת הדיון הדו-שלבי בבג"ץ, תוך קיפוח זכויותיהם הדיוניות של המשיבים [...] הנה כי כן, הצו על-תנאי שניתן בעתירה תחם את הדיון בה לסוגיית הפיקוח על מחירי הקנאביס הרפואי, ובכך למעשה נדחו יתר הסעדים המבוקשים בה."

(ההדגשה במקור; לשם הנוחות ורצף הקריאה)
האסמכתאות הוסרו – א.ש.).

26. הוראת המעבר אשר נקבעה בסעיף 10 למבחני התמיכה החדשים קובעת כדלקמן:

א. תחולתם של מבחני תמיכה אלה היא מיום 1.11.2021 ועד לסיום שנת הלימודים תשפ"ב.

ב. מבחני התמיכה להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון משנת הלימודים תשפ"א מוארכים בזאת עד ליום 31.10.2021.

ג. על אף האמור לעיל, בתקופה שבין תחילת שנת הלימודים תשפ"ב ועד לכניסת מבחנים אלה לתוקף, ככל שקיים הבדל בזכאות לדרגה בין מבחני התמיכה של שנת תשפ"א למבחני התמיכה של שנת תשפ"ב, הרי שתחול הדרגה המיטיבה עם ההורה.

27. נוסחה של הוראת המעבר לוקה בחוסר דיוק. סעיף 10א להוראה קובע כי מבחני התמיכה החדשים יכנסו לתוקף ביום 1.11.2021. בד-בבד, סעיף 10ג מורה כי מבחני התמיכה החדשים נכנסו לתוקף בתחילת שנת הלימודים, 1.9.2021 (ביחס למוסדות הלימוד החרדיים, אשר פתחו את שנת הלימודים ביום א' אלול התשפ"א, מדובר בתחולה רטרואקטיבית). בעניין זה, אדגיש ואציין כי קיימת הסכמה על כך שמתחילת שנת הלימודים הנוכחית משפחות הזכאיות לסבסוד לפי מבחני התמיכה החדשים רשאיות לממש את זכאותן. ברור אפוא, כי מנסח ההוראה לא התכוון אלא לזאת: (1) בתקופה שבין תחילת שנת הלימודים תשפ"ב ליום 31.10.2021, יחולו מבחני התמיכה החדשים לצד המבחנים הישנים; (2) החל מיום 1.11.2021, יחולו מבחני התמיכה החדשים באופן בלעדי, ותוקפם של המבחנים הישנים יפוג.

28. המחלוקת נושא דיוננו נסובה, אם כן, על מועד תחולתם הבלעדית של מבחני התמיכה החדשים, מועד שבו לא יהא עוד תוקף למבחני התמיכה הישנים. במילים אחרות: מהו המועד שבו תפקע תחולתם המקבילה של מבחני התמיכה הישנים?

טענות הצדדים בשאלה שעומדת להכרעה

29. העותרים טוענים שצבר נסיבות הובילים להסתמך על כך שמבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול גם השנה. בעניין זה מצביעים העותרים על הנסיבות הבאות: במשך שנים רבות, מבחני התמיכה כללו סבסוד מעונות יום למשפחות האברכים; בפעם הקודמת בה החליטה הממשלה לשנות את מבחני התמיכה (בהחלטה 149) נקבע כי השינוי ייעשה באופן מדורג והפחתת הסבסוד לא תחל בשנה בה התקבלה

ההחלטה, ואף לא בשנה שלאחריה; הפעוטות כבר התקבלו למסגרות חינוך – מעונות היום – לשנת הלימודים הנוכחית, אשר החלה מבלי שמבחני התמיכה שונו; באתר האינטרנט הרשמי של משרד העבודה והכלכלה הוצב סימולטור המאפשר הערכה של הסבסוד לו תהא זכאית המשפחה, אשר הראה – לפחות עד לאחרונה – כי משפחות האברכים זכאיות לתמיכה. נסיבות אלה, כך נטען לפנינו, יצרו אצל העותרים ואצל משפחות האברכים, שלמענן הוגשו העתירות, הסתמכות לגיטימית על כך שיעלה בידם ליהנות ממבחני התמיכה הישנים בשנת הלימודים התשפ"ב.

30. לטענת העותרים, ביטול מבחני התמיכה הישנים תוך כדי שנת הלימודים יביא לפגיעה ממשית ובלתי מידתית במשפחות האברכים ובסדרי החיים במשפחות אלה. זאת, מהסיבה הבאה: מסגרת הלימוד של הילדים ועלותה הם גורמים רבי משמעות בתכנון הכלכלי השנתי של חיי המשפחה. תכנון זה לקח בחשבון את הזכאות לתמיכה לפי המבחנים שבתוקף, ועל בסיסו נטלו המשפחות על עצמן התחייבויות כלכליות שונות, ובכללן התחייבות למקום עובדה ולמסגרת לימוד תורני. במקרים לא מעטים, השפיע הסבסוד שעל-פי המבחנים הישנים אף על מציאת מקום מגורים למשפחה כולה. כמו כן טענו העותרים כי הוצאת פעוט ממעון יום באמצע השנה – כפועל יוצא של האילוף הכלכלי אשר נובע ממבחני התמיכה החדשים – תביא לפגיעה של ממש ברווחתו ובחינוכו של הפעוט ובתפקוד משפחתו.

31. עוד טענו העותרים כי פקיעת מבחני התמיכה הישנים באמצע שנת הלימודים תביא לפגיעה קשה בבעלי מעונות היום, אשר הסתמכו על הכנסה שוטפת ועל יכולתם של הורי הילדים לשאת בשכר הלימוד בעזרת הסבסוד. כחלק מטענה זו, הוצגו לפנינו נתונים אשר מראים ירידה בהרשמה למעונות שבבעלות העותרים 3-4 בעתירת זילבר בשנת הלימודים הנוכחית.

32. על יסוד האמור לעיל, טענו העותרים כי הוראת המעבר שנקבעה ביחס למבחני התמיכה הישנים אינה סבירה, אינה מידתית, וחורגת מאמות המידה שהמשפט המינהלי קבע בכגון דא.

33. המשיבים לא הסכימו עם טענות אלה. לטענתם, לטענות העותרים בדבר הסתמכותם על המבחנים הישנים אין אחיזה בעובדות ובדין.

34. במישור העובדתי, טענו המשיבים כדלקמן: הדיון בוועדת הכספים שהתקיים בחודש מאי 2021 והודעות השרים מחודש יולי 2021 זכו לפרסום וקיבלו תהודה בקרב הציבור החרדי; פרסומים אלה הבהירו בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים כי לא ניתן יהיה להסתמך על מבחני התמיכה הישנים; משכך הוא, משפחות האברכים

אשר בחרו לשלוח את ילדיהם למעונות היום נטלו על עצמם סיכון שמבחני התמיכה ישתנו; במקרים רבים, התמיכות מתפרסמות לאחר תחילת שנת הלימודים במעונות היום החרדיים, וההורים סופגים את מחיר השינוי; הנזקים שכביכול עלולים להיגרם בעקבות הפסקת הסבסוד לא הוכחו, וספק רב אם הם אכן ייגרמו. בפרט, נטען כי הוצאה מבוקרת של פעוט ממעון יום והעברתו למסגרת ביתית לא תפגענה בו.

35. במישור המשפטי, טענו המשיבים כדלקמן: הממשלה מוסמכת לשנות בכל עת את מדיניות הרווחה שלה ואת אמות המידה למתן סובסידיות לאזרחים; לאיש אין זכות מוקנית לקבל מהמדינה סובסידיה כזאת או אחרת; למשפחות האברכים לא היתה הסתמכות לגיטימית לכך שמדיניות הסובסידיה, שהטיבה עמן, לא תשתנה; וממילא אין חובה שבדין לקבוע תקופת היערכות לקראת מבחני תמיכה חדשים וביטול מבחני התמיכה הישנים. כמו כן, נטען כי הממשלה הייתה רשאית להודיע, באופן גורף, כי היא אינה מעניקה שום סובסידיות לשנת הלימודים התשפ"ב וכי סמכות רחבה זו אפשרה לשרים להודיע – בשמם ומטעם הממשלה – כי התמיכות לשנת הלימודים התשפ"ב תוענקה בהתאם למבחנים החדשים שנקבעו על ידיהם. הסמכות הרחבה שלא להעניק לאזרחים שום סובסידיה כוללת בחובה את הסמכות להתנות מתן סובסידיה בעמידת מקבליה בדרישות אשר תואמות את המדיניות החברתית שהשרים ביקשו להוביל כאן ועכשיו. בהתאם לכך, נטען כי לעותרים אין זכות לדרוש כי השרים ימתינו וישהו את יישומה של מדיניות זו, שכאמור באה לעודד תעסוקה ופעילות יצרנית בחברה הישראלית.

36. לעניין הוראת המעבר שנקבעה, נטען כי על-אף שאין חובה לקבוע הוראת מעבר השרים קבעו הוראת מעבר סבירה ומידתית, אשר מאזנת בין רצונה של הממשלה לשנות את מדיניותה הקודמת בתחום הסובסידיות והתמיכות לבין הצורך לאפשר למשפחות האברכים להתארגן כראות לקראת שינוי המדיניות. באופן ספציפי יותר, נטען כי דחיית המועד לפקיעת מבחני התמיכה הישנים הותירה בידי משפחות האברכים למעלה מחמישה חודשי התארגנות. המשיבים סבורים כי מדובר בתקופת התארגנות מספקת ומבקשים מאתנו, לסיכום, כי נבטל את הצו-על-תנאי ונדחה את העתירות.

דיון והכרעה

37. הלכה היא עמנו כי אין לאדם זכות קנויה לקבל סובסידיה מהמדינה, וכי סובסידיה שניתנה בעבר אינה יוצרת ציפייה מוגנת בדין לכך שזו תמשיך להינתן.

יפים לעניין זה דבריו של השופט א' ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, פסקה 10 (1982) (להלן: עניין מוניץ):

"כידוע, הלכה פסוקה היא, כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תימשך [...] מתן סובסידיה לאשראי, כמו כל סובסידיה או הטבה אחרת, הוא עניין לשיקול הדעת הכלכלי של המינהל. זוהי שאלה מובהקת של מדיניות ציבורית, הקשורה בקביעת סדר העדיפויות של השימוש בתקציב הלאומי. שאלה זו נתונה, מעצם טבעה, להכרעתה של הרשות המבצעת, והפיקוח עליה הוא, בעיקרו, פיקוח פרלמנטארי של הרשות המחוקקת [...] משניתנה הטבה, אין לו לאזרח "חזקה או זכות קנויה במצב הקיים" [...] ואין לשום אדם זכות קנויה שמדיניות כלכלית מסוימת, הנוחה לו, תימשך" [...] על-כן, רשאי המינהל בכל עת לשנות את מדיניותו "ולא יישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות. אין ביטול כזה אלא צרת הרבים, ולזה, כנראה, כל אחד חייב להיות מוכן" [...] "ואם שינוי במדיניות גורם נזק כלכלי לשכבה מסוימת של האוכלוסייה או לענף כלכלי מסוים, הרי הדרך לתיקון העוול, אם קיים כזה, היא על-ידי פעולה בשטח הציבורי" [...] נמצא, כי אדם, הנוטל סובסידיה או כל הטבה אחרת מהרשות הציבורית, נוטל על עצמו סיכוי עם סיכון, והסיכון הוא, כי הסובסידיה או ההטבה יבוטלו או ישונו, ועליו לכלכל מעשיו תוך לקיחת אפשרות זו בחשבון שיקוליו" (ההדגשה הוספה, לשם הנוחות ורצף הקריאה האסמכתאות הוסרו – א.ש.).

38. בפסק דינו בעניין מוניץ, השופט ברק המשיך וקבע כי החלטה בדבר ביטול סובסידיה, כמו כל החלטה מינהלית, כפופה לביקורת שיפוטית (ראו שם בפסקה 11). אולם, הביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה שעניינן סובסידיות ומדיניות כלכלית הינה מצומצמת מהרגיל. האפשרות שבית משפט זה יתערב בהחלטה כזאת שמורה למקרים חריגים במיוחד בהם מדובר בהחלטה אשר נפגמה בפגם חמור כדוגמת שרירות, זדון, הפליה, שיקולים זרים, חוסר תום-לב, או היעדר סבירות במידה קיצונית שמוציאה את ההחלטה מכלל ההחלטות שרשות שלטונית הנאמנה לתפקידה עשויה היתה לקבל בנסיבות המקרה (ראו: בג"ץ 5042/15 מנו ספנות בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 9 והאסמכתאות שם (3.4.2019)).

39. דברים אלו יפים גם לעניינינו-שלנו. הסובסידיה למעונות היום, בדומה לכל סובסידיה אחרת, משקפת את סדרי העדיפות הלאומית והשקפת העולם של השלטון, אשר לעולם יכולים להשתנות. ממילא ברור שהעובדה שבעבר נקבע כי משפחות האברכים זכאיות לסבסוד התשלום למעונות היום, אין משמעה שבידי משפחות האברכים זכאות עתידית כלשהי לכך שסבסוד זה יימשך. דברים אלה ברורים וידועים

לכל מי שמצוי במשפט המינהלי, והם מסבירים מדוע תחמנו את הצו-על-תנאי שהוצאנו באופן שימחק מסדר יומנו את הטענות המהותיות שעניינן עצם ההחלטה לצמצם את הסבסוד ולקבוע תנאים חדשים למתן התמיכות. לטענות העותרים אשר מתיימרות לתקוף את סדרי העדיפות שהממשלה קובעת בתחום הסובסידיות אין אחיזה בדין הקיים, ולא נטה להן אופן קשבת.

40. לצד זאת, עלינו להדגיש כי העובדה שהממשלה לעולם רשאית לסגור את ברז הסבסוד משיקולי מדיניות שתואמת את השקפתה ואת רצון בוחריה, אין משמעה כי היא רשאית לעשות כן ללא הוראת מעבר הולמת. בכתב התשובה טענו המשיבים כי "אין חובה בדין ליתן 'תקופת היערכות' לקראת מבחן תמיכה חדש"; וככל שהתיבה "דין" כוללת בתוכה הלכה פסוקה פרי המשפט המקובל הישראלי – וכידוע "הלכה פסוקה של בית המשפט העליון היא דין בישראל" (ראו: דנ"א 5698/11 מדינת ישראל נ' דיראני, פסקה 70 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס (15.1.2015)) – טענה זו איננה מדויקת כלל ועיקר. כפי שאסביר בהמשך דבריי, החובה לקבוע הוראת מעבר לביטול מלא או מותנה של סובסידיה, שמלכתחילה לא היתה שום חובה להעניקה לאזרח, מושרשת היטב במשפט המינהלי שעיקרו בהלכה פסוקה. את הרציונל העומד מאחורי הלכה זו ניתן לסכם בשתי מילים: הסתמכות והגינות. חובת ההגינות אשר חלה על השלטון מחייבת אותו להימנע מהסרה נמהרת של רשת הביטחון, שמתוקף מדיניות הרווחה הקודמת שלו נפרשה מתחת לרגלי אזרח, באופן שגורם לאזרח ליפול לתהום כלכלית ולשנות לרעה את דפוסי החיים הבסיסיים שלו ושל בני משפחתו. לעניינו של עיקרון זה – אשר מושתת, כאמור, על הסתמכות האזרח ועל הגינות השלטון – יפים הם דבריו של השופט האמריקני הדגול, Benjamin N. Cardozo, אשר נאמרו בהקשר אחר:

"The hand once set to a task may not always be withdrawn with impunity though liability would fail if it had never been applied at all."

H.R. Moch Co. v. Rensselaer Water Co., 159 N.E. 896 (N.Y. 1928).

החובה לקבוע הוראת מעבר

41. בית משפט זה הכיר זה מכבר בחובה השלטונית לקבוע הוראת מעבר במקרים בהם זו נחוצה למען הגנה על אינטרס לגיטימי של אזרח. במקרים כאלה, ובהם בלבד, יהא האזרח זכאי להוראת מעבר מידתית וסבירה. למיטב ידיעתי, הזכות להוראת מעבר הוכרה לראשונה בשנת 1972 במסגרתו של ע"פ 104/72 ראב נ' מדינת ישראל, פ"ד כו(2) 412 (1972) (להלן: עניין ראב). בפסק דין זה נקבע כי אין זה סביר

לקבוע הוראה לפיה תפעול בית עסק מצריך רישיון, מבלי שמלווה לקביעה זו תקופת מעבר אשר מאפשרת לבתי העסק הקיימים להמשיך ולפעול במשך פרק זמן מסוים במקביל לניסיון בעליהם לקבל את הרישיון הדרוש. אחרי נתינתו של פסק הדין בעניין ראב, בית משפט זה הכיר בזכות האזרח להוראת מעבר במקרים נוספים. פסיקתו העקבית בעניין זה הביאה את השופט י' זמיר לקבוע בבג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582 (1996) (להלן: עניין בנאי) – לאחר שדן באריכות בנושא הוראות מעבר וסקר את פסיקותיו של בית משפט זה באותו נושא (ראו: פסקאות 13-19 לפסק הדין) – כדלקמן:

"נראה, לסיכום, כי די בפסקי-דין אלה כדי לבטס הלכה, ולפיה יש נסיבות שבהן אין רשות מינהלית רשאית לקבוע תחילה מיידית להחלטה, אלא עליה לקבוע תקופת מעבר. השאלה אם במקרה מסוים ניתן לקבוע תחילה מיידית, או אם חובה לקבוע תקופת מעבר, היא בדרך כלל שאלה של שיקול-דעת. הרשות המינהלית חייבת להפעיל את שיקול הדעת בשאלה זאת, כשם שהיא מפעילה את שיקול הדעת שלה בכל שאלה ושאלה, באופן ענייני, סביר ומידתי. במקרים רבים שיקול הדעת, כאשר הוא מופעל כראוי, מוביל למסקנה שאין מניעה לקבוע תחילה מיידית להחלטה. יתרה מכך. יש שהנסיבות מחייבות לקבוע שההחלטה תיכנס לתוקף מיד. כך יכול להיות, לדוגמה, "בשל אופיו הפיסקאלי החיוני של השינוי, המחייב הסדרים מעתה ואילך שאינם ניתנים עוד לדחייה, או יהיה זה בשל החשש לנזק מהותי" [...] אך יש גם מקרים שבהם הפעלה ראויה של שיקול הדעת תוביל למסקנה כי ההחלטה צריכה תקופת מעבר. שאלה היא, מה הם סימני ההיכר של מקרים אלה; ושאלה נוספת היא, מה טיבה של תקופת המעבר הנדרשת במקרים אלה. האם הכרח הוא, למשל, לדחות את מועד התחילה של ההחלטה, או אולי אפשר להחיל אותה מיד ולהסתפק בהסדרים מיוחדים לתקופת מעבר, שיהיה בהם כדי לאזן כראוי בין טובת הציבור לבין טובת הפרט? ברור שהתשובות תלויות בכל מקרה, בראש ובראשונה, בנסיבות המקרה. עם זאת, ייתכן כי במהלך הזמן, לאחר שיצטבר ניסיון שיפוטי בסוג זה של מקרים, אפשר יהיה גם לגבש כללים בשאלות אלה." (ראו: פסקה 19 בעניין בנאי; ההדגשה הוספה – א.ש.).

42. בכתב התשובה מנסים המשיבים לבסס את טענתם בדבר היעדר חובה ליתן לאזרח תקופת מעבר על פסק הדין בבג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577 (1998) (להלן: עניין שגיא). בפסק דין זה נקבע כי המדינה אינה רשאית להחיל למפרע את שינוי המדיניות שנדון שם, אולם היא רשאית להחיל אותו באופן מידי. מכך מבקשים המשיבים ללמוד על קיומה של הלכה לפיה המדינה לעולם רשאית להחיל שינוי במדיניותה באופן מידי. חוששני שבטענה זו אין ממש. ראשית,

בעניין שגיא כלל לא נתבקש סעד בדמות הוראת מעבר (ראו תיאור הסעדים המבוקשים בפסקה 1 לפסק הדין); ושנית, לא נטען שם כי שינוי המדיניות הצריך התארגנות כלשהי מצד מי מהעותרים. בנסיבות אלה, נושא הוראת המעבר כלל לא עלה לדיון בעניין שגיא; וממילא לא ניתן ללמוד מפסק דין זה דבר או חצי דבר לגבי חובת השלטון לקבוע הוראת מעבר.

43. מנגד, פסקי דין רבים קבעו בצורה מפורשת כי במקרים המתאימים לכך קמה חובה לקבוע הוראת מעבר. כלשונו של השופט ע' פוגלמן בבג"ץ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 44 (26.8.2012) (להלן: עניין האגודה לצדק חלוקתי):

"כידוע, שינוי מדיניותה של רשות כרוך בפגיעה בציבור שהסתמך בתום-לב על מדיניותה הקודמת של הרשות. מטעם זה, במקרים רבים קיימת הצדקה לקביעתן של הוראות מעבר, לשם הגנה על הסתמכותם הלגיטימית של אותם פרטים על מדיניותה הקודמת של הרשות".

44. בין פסקי הדין הרבים אשר הכירו בחובה לקבוע הוראות מעבר ראוי להזכיר, בנוסף לפסקי הדין בעניין ראב, בעניין בנאי ובעניין האגודה לצד חלוקתי, עליהם עמדתי לעיל, את פסקי הדין הבאים, אשר מהווים רשימה חלקית ולא ממצה: בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(4) 441, פסקאות 20-22 ו-24 לפסק דינו של השופט ד' לוי (1994); בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, פסקאות 52-59 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (1997) (להלן: עניין מנהלי ההשקעות); בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193, פסקאות 13-15 (1998); בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, פסקאות 14-16 לפסק דינה של השופטת ד' דורנר (1999); בג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נח(3) 854, פסקאות 6-8 (2004); בג"ץ 6884/07 נאות בית וגן בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 6 (6.4.2010); בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל (ע"ד) נ' כנסת ישראל, פסקאות 63-70 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (29.9.2016) (להלן: עניין איגוד הבנקים); כמו כן ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב: ההליך המינהלי 1361-1369 (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: הסמכות המינהלית); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א, 369-365 (2010).

45. לא זו אף זו. החובה לקבוע במקרים המתאימים לכך הוראת מעבר הוכרה בפסיקת בית המשפט לא רק ביחס לחקיקת משנה, כי אם גם ביחס לחקיקה ראשית. כך, במסגרת עניין מנהלי ההשקעות נקבע פה-אחד – על-ידי המותב שכלל אחד-עשר שופטים – כי הוראת המעבר שנקבעה בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995, אינה חוקתית ודינה בטלות (ראו: פסקה 70 לפסק דינו של הנשיא א' ברק). הווה אומר: הפסיקה הכירה בקיומה העקרוני של חובת השלטון לקבוע הוראות מעבר, ואף העניקה, במקרים מסוימים, מעמד חוקתי לזכות להוראת מעבר. מובן מאליו הוא, שהרף להתערבותנו בהוראת מעבר שנקבעה בחקיקה ראשית הינו גבוה בהרבה מהרף להתערבותנו בהוראת מעבר בחקיקת משנה או בהוראת מינהל רגילה (ראו: עניין איגוד הבנקים, פסקה 67 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור).

46. לכאורה, החובה לקבוע במקרים המתאימים לכך הוראת מעבר סותרת את ההלכה הפסוקה לפיה לאזרח אין זכות קנויה להמשיך ולקבל סבסוד – וכפועל יוצא מכך, השלטון רשאי בכל עת לשנות את מדיניות הסבסוד שלו בהתאם להשקפתו. ברם, הדברים אינם כך. לאזרח אכן אין זכות קנויה להמשיך ולקבל סבסוד ממנו הוא נהנה והשלטון רשאי לשנות את מדיניותו בכגון דא בכל עת. אולם, בנסיבות מתאימות, עשוי לקום לאזרח אינטרס מוגן – אינטרס המגיע כדי זכות משפטית בת קיימא – להסתמך על כך שהסבסוד שאותו הוא מקבל מהשלטון לא יבוטל ולא ישונה באבחה אחת, אלא באופן אשר יגן עליו מפני נזקים והפסדים שמעבר לשלילת הסבסוד גופו, ואשר יאפשר לו היערכות לקראת המציאות החדשה. לטעמי, הזכות כאמור תקום לאזרח רק בנסיבות קשות כאשר הסבסוד שנלקח ממנו מהווה חלק מ"ליבת החיים" שלו ושל משפחתו.

47. למשל, לאדם אין זכות קנויה להמשיך ולקבל סבסוד מהמדינה לתרופה שמצויה בסל הבריאות אשר מאפשרת לו תפקוד יומיומי סביר חרף מחלתו. כלום ייתכן שהמדינה רשאית להודיע לאותו אדם כי סבסוד התרופה יפסק לאלתר? סבורני שדבר כזה לא ייעשה, שכן הוא מנוגד לזכות להוראת מעבר. אם כך, האם יכולה המדינה לקצוב לאותו אדם תקופת מעבר בת חצי שנה ולהפסיק את סבסוד התרופה בחלוף שישה חודשים, ביודעה שהאדם זקוק לשנה לפחות כדי לגייס משאבים לקניית התרופה? סבורני כי גם לשאלה זו אין להשיב אלא בשלילה.

לעניין זה יפים דברי השופט זמיר בעניין בנאי:

"אדם נוטה לסמוך על המצב הקיים. הוא מתאים עצמו לדין החל. אכן, הוא אינו מוגן מפני שינוי המצב והדין

על-ידי הרשות המוסמכת, אך הוא רשאי לצפות כי השינוי יונהג בסבירות ובהגיונות. תחולה מיידית של השינוי עשויה, בנסיבות מסוימות, להיראות כוחנית ושרירותית ולפגוע באמון הציבור במינהל הציבורי. ההגיונות המינהלית עשויה לחייב שהות שבה יוכל אדם, הכפוף להחלטה המינהלית, לערוך בירורים, אולי להגיש בקשה או להציע הצעה לפני שהחלטה מחייבת אותו, ולפחות להכין עצמו באופן סביר לקראת השינוי. במצב כזה עשוי להתעורר צורך בתקופת מעבר" (ראו עניין בנאי, פסקה 13; ההדגשה הוספה – א.ש.).

48. מטבע הדברים, המענה לשאלה האם יש לקבוע הוראת מעבר, או אם הוראת המעבר שנקבעה היא בגדר מספקת ומידתית, תלוי בנסיבותיו הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה. העקרונות שנקבעו בכגון דא בפסיקה סוכמו בסמכות המינהלית בזו הלשון:

"הניסיון השיפוטי שהצטבר מאפשר לומר באופן כללי כי השאלה הבסיסית בכל מקרה היא אם ההגיונות המינהלית, הסבירות או המידתיות מחייבות לדחות את מועד התחולה, או לקבוע הוראות מיוחדות לתקופת מעבר, כדי למנוע פגיעה בלתי ראויה. כדי להשיב על שאלה זאת יש לתת את הדעת בעיקר לצורך של הציבור או של אדם מסוים בתחולה מיידית של ההחלטה המינהלית או, לשון אחר, לנזק שייגרם לציבור או לאדם מסוים, או לתכלית החוק אם התחולה תידחה; לאינטרס ההסתמכות ולציפייה הלגיטימית של אלה שעליהם חלה ההחלטה המינהלית; לחומרת הפגיעה הנובעת מתחולה מיידית; ולאפשרות לנקוט צעדים שימנעו או יצמצמו את הנזק שעלול להיגרם על ידי תחולה מיידית". (ראו שם, בעמוד 1367).

49. דברים אלה, כמובן, מקובלים עליי במלואם והם משקפים היטב את הדין הקיים. בהמשך דבריי, אבקש לחדד דברים אלה ולדלות מתוכם – ככל שניתן, ומבלי למצות את הדיון בסוגיה – כללים קונקרטיים שאותם נכון יהיה ליישם במקרה דכאן.

50. הראשון מבין הכללים הללו הוא שמירה מרבית על כוחם של מוסדות השלטון שנותנים דין וחשבון לבוחר לשנות את מדיניות הסבסוד, ובמסגרת זו להחליט על מועד השינוי (ראו: עניין בנאי פסקה 12). בהתאם לכך, יש לשאוף ככל שניתן לאפשר למוסד שלטוני ליישם את החלטתו במועד בו הוא ביקש להוציאה מן הכוח אל הפועל.

51. כלל זה נגזר מהעיקרון בדבר שיקול דעת עצמאי וחופש הפעולה הנתון למוסד שלטוני בפועל בדל"ת האמות של סמכויותיו. עיקרון זה כפוף, כמובן, להריג

ההסתמכות עליו דובר לעיל; אך בזכרנו כי מדובר בחריג – חריג, ותו לא – עלינו לקבוע עבורו היקף התפרשות מוגדר ומצומצם, כיאה לחריגים אשר נועדו לטפל במצבים מיוחדים שאינם מקבלים מענה הולם ונכון מהכלל הרחב אשר חל במקרים הרגילים. דרישה זו מכתובה את התוצאה הבאה: לא כל הסתמכות על סבסוד מצד מקבלו תחייב את המוסד השלטוני לקבוע הוראת מעבר אשר דוחה את המועד לביטול הסבסוד או לשינוי התנאים לקבלתו. חובה כאמור תקום אך ורק באותם מקרים בהם ביטול הסבסוד או שינוי בתנאיו, ללא מתן ארכה הולמת להיערכות או התארגנות, עלול לשבש באופן ממשי את חייו או את עסקיו של האזרח. במסגרת זו, אורכה של תקופת המעבר ייקבע על ידי עוצמת הפגיעה או השיבוש במהלך הרגיל של חייו או של עסקיו של האזרח והפעולות בהן הלה יצטרך לנקוט כדי להקטין עד כמה שניתן את השיבוש ואת הפגיעה. לטעמי, זהו הכלל השני שנגזר מההלכה הפסוקה בעניין הוראות מעבר.

52. הכלל השלישי והכלל הרביעי, שאותם אציג כעת, הם כללי עזר אשר נועדו להבטיח את הפעלתם התקינה של שני הכללים הראשונים, כל אימת שאלו באים להגן על הסתמכותו של מקבל הסובסידיה במקרים בהם ביטולה או שינוי בתנאיה, ללא מתן ארכה הולמת להיערכות או להתארגנות, עלול לשבש באופן ממשי את חייו או את עסקיו. כפי שיובהר להלן, לכללי עזר אלה יש חשיבות לא מבוטלת בעניינינו-שלנו. בעזרתם ניתן לקבוע את אורכה של תקופת המעבר ממשטר הסובסידיות הישן למשטר החדש.

53. הכלל השלישי מפנה את זרקורו אל הפרקטיקה והנוהגים הקיימים ביחס להוראות מעבר. כך, למשל, אם הרשות השלטונית אשר מעניקה סובסידיה לאזרחים קבעה בעבר תקופות מעבר אשר אִפשרו למקבלי הסובסידיה להיערך לקראת ביטולה או לקראת שינוי לרעה בתנאיה – תקופות כאמור עשויות לסמן את אמות המידה הראויות לקביעת הוראת מעבר חדשה ולזכאותם של מקבלי הסובסידיה לקבלת זמן היערכות מתאים לפני שינוי הסובסידיה או ביטולה ייכנס לתוקפו. זאת, מאחר שהפרקטיקה והנוהגים הקיימים אצל הרשות יוצרים הסתמכות אצל האזרח מן השורה ואף מסמנים את אשר מוחזק כהוגן וראוי בקביעת הוראות מעבר.

54. הכלל הרביעי והאחרון נגזר מעיקרון השוויון ומאיסור חמור על הפליה, אשר מחייבים את מוסדות השלטון בפועלם בכל התחומים, כולל מתן סובסידיות (ראו: בג"ץ 1703/92 ק.א.ל קרי אויר למטען בע"מ נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(4) 193, פסקאות 6-7 לפסק דינו של השופט מ' חשין (כתוארו אז) (1998)). כלל זה דורש כי החלטת הרשות אשר קובעת מועד לביטול הסבסוד או לשינוי בתנאיו על מנת להגן

על הסתמכות מקבילי תתבסס על אמות מידה כלליות אשר חלות בכל המקרים הדומים. במילים אחרות: החלטת הרשות אשר קובעת מועד לביטול הסבסוד או לשינוי תנאיו חייבת להיות מלווה במחויבותה של הרשות לקבל את אותה החלטה ממש, על יסוד אותם שיקולים, בכל מקרה דומה – ולא רק במקרה הספציפי שבו עסקינן. החלטה שהרשות לא תוכל לעמוד מאחוריה במקרים דומים תיכשל בביקורת שיפוטית מאחר שאין בכוחה לקיים את עיקרון השוויון בקביעת הוראות מעבר. מובן מאליו הוא, שאת הכלל הזה יש להפעיל בזהירות הראויה תוך עמידה על ההבדלים הקיימים בין סובסידיות שונות ונסיבות מקבליהן. כלל זה אמור להיות מופעל רק באין שוני מהותי בין ביטולה או הרעת תנאיה של סובסידיה אחת לבין ביטולה או הרעת תנאיה של סובסידיה אחרת.

מן הכלל אל הפרט:

האם קיים צורך לקבוע הוראת מעבר בענייננו?

55. דומני כי לא ניתן לחלוק על כך שביטול הסבסוד אשר נועד לכסות חלק נכבד מהעלויות של מעונות היום למשפחות האברכים עלול לשבש את חיי המשפחות במידה ניכרת, בהתחשב בכך שהדבר נעשה בעיצומה של שנת לימודים. בנסיבות אלו, האברך ורעייתו, שהפרוטה אינה מצויה בכיסם, יעמדו בפני בחירה קשה מאד שאותה יהא עליהם לעשות באופן כמעט מידי. כדי לעמוד בתשלומים למעון היום בו שוהה הפעוט (או יותר מפעוט אחד) של בני הזוג, האברך יידרש לעזוב לאלתר את לימודי התורה ולמצוא לעצמו עבודה מכניסה או מסגרת מתאימה להכשרה תעסוקתית אשר תאפשר לו להתפרנס בעתיד. מדובר, בלי ספק, בשינוי דרמטי באורח החיים שהאברך יתקשה עד מאד לעשותו באמצע שנת הלימודים של ילדיו. מהלך השינוי שנדרש מהאברך הוא מהלך קשה ברמה המעשית, ולא רק בהיבט האמוני, שגם בו אין להקל ראש.

56. האפשרות האחרת של בני הזוג היא להפסיק את שהותו של הפעוט במעון, אליו הוא התרגל, ולהחזירו לביתו, בו הוא יטופל ויחונך, ברוב שעות היום, על ידי רעיית האברך. אם רעיית האברך עובדת לפרנסת המשפחה, היא תידרש לבחון את האפשרות לעזוב את עבודתה בהודעה קצרה, אם בכלל, חרף ההתחייבות שיכול שנתנה למעבידה, ולוותר על הפרנסה, ואף על קריירה אפשרית. גם החלטה זו איננה פשוטה כלל ועיקר, כמו גם עצם הוצאתו המיידית, או כמעט מיידית, של הפעוט ממעון היום – דבר שעלול לעכב את התפתחותו ולפגוע ברווחתו.

57. מטעמים אלה, המשיבים חייבים לקבוע הוראת מעבר שתאפשר למשפחות האברכים לבחון את מצבן כיאות ולהיערך למצב החדש. באומרי זאת, אני בא לגרוע

מסמכות השרים לעצב את מדיניות הסבסוד ותמריצי תעסוקה כחוכמתם – לשם כך הם נבחרו על ידי העם ומונו לכהן כשרים. השרים בלי ספק רשאים לקבוע וליישם מדיניות זו, ולא מצאתי כל רבב ברצונם לממש את מדיניותם בנושא הסבסוד באופן מידי. ברם, השרים חייבים לעשות כן בהתאם לכללי המשפט המינהלי, שכאמור כוללים דרישה להוראת מעבר. בהינתן ההסתמכות של משפחות האברכים על כך שהסבסוד לא יבוטל באופן מידי, אלא רק לאחר מתן הודעה מוקדמת על ביטולו – הודעה אשר תותיר בידי המשפחות זמן סביר להתארגנות ולהיערכות שתמנענה שיבושים ניכרים בחייהן – החובה לקבוע הוראת מעבר מתאימה להפסקת תחולתם של מבחני התמיכה הישנים הינה ברורה ואף מובנת מאליה.

58. בהקשר זה, חובה עלינו לזכור שזכויות רווחה הן בגדר ברכה ולא קללה (ראו: בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012); וכן ראו והשוו: בג"ץ 6451/18 חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 31 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (19.7.2021)). בגדרו של משפט רווחה, מקבליהם של תשלומי רווחה וסובסידיות לסוגיהם אינם מאבדים שום זכות הנתונה לאזרח מן השורה. היזקקותם לתשלומי רווחה אינה גורעת כהוא זה מכבודם וממעמדם כאזרחים שווי זכויות, ועל כן אין להתייחס אליהם כאל חיילים בלוח השחמט, שאותם ניתן להזיז ממקום למקום כדי לקדם את תכנית-העל של מי שמנהל את המשחק. כל אדם הוא עולם ומלואו, והשלטון, כנאמן הציבור, חייב להימנע, ככל שניתן, מלשבש את עולמו.

59. דבריי האחרונים מכוונים במיוחד אל טענת המשיבים לפיה משפחות האברכים לא תסבולנה ולא תחוויה קשיים משמעותיים עקב הוצאת פעוטותיהן ממעונות היום. לנוכח התרחישים האפשריים שמניתי לעיל, טענה זו אינה מקובלת עלי כלל ועיקר; ואציין כי למשיבים לא היה מענה ברור לשאלתי במהלך הדיון באשר לבחינת ההשלכות שתהיינה להוצאה המונית של ילדי משפחות האברכים ממעונות היום. בנסיבות אלה, אסתפק בלומר רק זאת: "היד הנעלמה" של אדם סמית אינה יכולה להאכיל פעוט, לחנכו ולספק לו את צרכי היומיום.

60. המשיבים טענו כי הפרסומים בתקשורת על אודות ההחלטה בדבר ביטול הסבסוד שעמדה להתקבל שומטים את הקרקע מתחת לטענת ההסתמכות שבפי העותרים. בהקשר זה, נטען כי משפחות האברכים היו אמורות לצפות את ביטול הסבסוד המתקרב ובא, והיה עליהן להיערך לקראתו בהתאם מבעוד מועד.

61. בטענה זו אין ממש. הממשלה אינה מנהלת דו-שיח רשמי עם אזרחים באמצעות הודעות לתקשורת. בהיעדר הודעה רשמית מטעם הממשלה, למשפחות האברכים לא היתה כל סיבה לשנות את אורח חייהם. ההודעות לתקשורת מטעם הממשלה היו כלליות: הן דיברו על הכיוון העקרוני של ביטול סובסידיות למשפחות האברכים שאינן ממצות את כושר ההשתכרות, מבלי להיכנס לפרטים הקטנים. הודעות אלה לא הכילו פרטים על מבחני התמיכה החדשים וממילא לא המליצו על שום קו פעולה קונקרטי למשפחות האברכים שבדעתן לשמור את הסבסוד בידיהן כנגד הרחבת תעסוקתן. לא זו אף זו: ההודעות פורסמו ברבים רק כחודש לפני פתיחת שנת הלימודים התשפ"ב – וכחודשיים אחרי שרישום הפעוטות למעונות היום הסתיים. פרסום זה הותיר אפוא את משפחות האברכים ללא אפשרות מעשית לשנות את אורח חייהן בזמן שנותר. קביעתה של מסגרת חינוך לילד או לילדה הינה, בלי ספק, החלטה משמעותית למשפחה – זאת, הן מחמת רצון ההורים להעמיד מסגרת חינוך מיטבית לילדיהם, והן מסיבות כלכליות הקשורות לגובה שכר הלימוד. בנסיבות אלה, הודעה על ביטול הסבסוד או על שינוי בתנאיו חייבת להימסר באופן רשמי ובדרך שתאפשר להורים למצוא עבור ילדיהם – מבעוד מועד – מסגרת חינוך שתתאים להם מבחינת התכנים והעלויות כאחד. אציין כי אני רואה מקום להתייחס לדיון בנושא הסבסוד של מעונות היום אשר נערך בוועדת הכספים של הכנסת בחודש מאי 2021 – זאת, מאחר שדיון זה הסתיים ללא החלטה ברורה וללא הודעה רשמית על גורל הסבסוד ותנאיו.

62. זכאותן של משפחות האברכים להוראת מעבר סבירה ומידתית לא יכולה אפוא להיות מוטלת בספק. מה תהא הוראת מעבר מספקת בנסיבות העניין? בשאלה זו אני עובר לדון כעת.

מהו אורכה הראוי והמתחייב של תקופת המעבר, והאם הוראת המעבר שנקבעה מספקת?

63. המשיבים טוענים כי הוראת המעבר, אשר נקבעה בסופו של יום, מאפשרת למשפחות האברכים להתאים את חייהן לשינוי המדיניות. בעניין זה נטען כי דמי הביטוח הלאומי המשולמים למובטלים בקבוצות גיל של עד 35 במשק בית של עד שני ילדים משולמים לתקופה שלא תעלה על ארבעה חודשים, מתוך הנחה שזו תקופה מספיקה למציאתה של תעסוקה חלופית או של הכשרה מקצועית. מכאן מבקשים המשיבים להסיק שהוראת המעבר, אשר קבעה כי מבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול לתקופה של למעלה מחמישה חודשים, מותירה פרק זמן סביר למציאת תעסוקה או הכשרה מקצועית.

64. לא מצאתי ממש בטענה זו. גודל המשימה של מציאת תעסוקה חלופית הולמת ואיתור המסגרת המתאימה להכשרה מקצועית הם עניין עובדתי-אמפירי ולא נורמטיבי. עמידה במשימה כאמור באמצע שנת-לימודים, כשהאדם נדרש להוציא את ילדיו ממעון היום בשל היעדר יכולת לשלם את שכר הלימוד – הינה קשה מנשוא עבור משפחות אברכים רבות.

65. לאור מכלול הנסיבות, סבורני אפוא כי נכון נעשה אם נחליט כי הוראת המעבר בענייננו צריכה לקבוע שמבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול, במקביל למבחני התמיכה החדשים, עד לסוף שנת הלימודים הנוכחית, התשפ"ב. תקופה מעבר קצרה מכך תהא בהכרח בלתי מידתית ובלתי סבירה באופן קיצוני.

אסביר את דבריי.

66. כפי שכבר צויין על ידי, מזה שנים רבות המדינה מסבסדת את שכר הלימוד במעונות היום למשפחות האברכים. בפעמיים הקודמות בהן הוחלט על שינוי מדיניות בעניין זה – בהחלטה 149 בדבר ביטול הסבסוד ובהחלטה מאוחרת יותר על חידושו – ההחלטה שקיבלה הממשלה לא נכנסה לתוקף בשנת הלימודים שהתנהלה באותה עת, ובהחלטה 149 ההחלטה נכנסה לתוקף כשנה וחצי אחרי קבלתה. יתרה מכך: ביטול הסבסוד שנקבע בשעתו היה מדורג ולא מוחלט.

67. פרקטיקה זו, הגם שהיא עדיין לא הגיעה לכדי נוהג, מסמנת את סוף שנת הלימודים התשפ"ב כסופה של תקופת המעבר הנכונה והראויה בענייננו. מסגרת הלימוד מהווה עבור משפחות רבות "עוגן" סביבו מתכננת המשפחה את חייה למשך שנת הלימודים כולה. דבר זה בא לידי ביטוי בהיבטים רבים ומהותיים, ובהם אפילו בחירת מקום המגורים. עלותן הגבוהה של מסגרות הלימוד לפעוטות מביאה לכך שבמקרים רבים תקציב המשפחה לשנה הקרובה מתוכנן מסביב לשכר הלימוד. דומני כי לא תהא זו הגזמה מצדי אם אומר שמשפחות עם ילדים – ובפרט, משפחות מרובות ילדים ודלות אמצעים – חיות את חייהן משנת לימודים אחת לשנייה. עבור משפחות כאלה, שינוי במסגרת הלימודים של ילד או ילדה באמצעה של שנת לימודים והנטל הכספי, הכרוך בכך לעתים קרובות, מציבים קושי של ממש אשר מגיע כדי שיבוש בחיי היומיום. על השלכותיו של שיבוש כאמור כבר עמדתי ולא אחזור על הדברים שאמרתי.

68. ומכאן לעיקרון השוויון. מצב הדברים שבו עסקינן דומה בעיני לסבסוד של שכר הלימוד האוניברסיטאי. כידוע, שכר הלימוד באוניברסיטאות בישראל איננו נקבע על ידי כוחות השוק כי אם על-ידי המדינה, אשר גם מסבסדת אותו באמצעות

תמיכה כספית במוסדות הלימוד. לפיכך, שאלתי את באת-כוח המשיבים במהלך הדיון בהתנגדות לצו-על-תנאי האם ניתן להעלות את שכר הלימוד במהלכה של שנת הלימודים האקדמית – וזאת בכלל או עבור הסטודנטים שיכולים לעבוד ולפרנס את עצמם. לשאלתי זו השיבה באת-כוח המשיבים כי מהלך כזה איננו אפשרי מאחר ששכר הלימוד האוניברסיטאי הוא שנתי, בשונה משכר הלימוד החודשי אשר נגבה על ידי מעונות היום (ראו: עמוד 5 שורות 10-14 לפרוטוקול הדיון מיום 27.12.2021).

69. בכל הכבוד, תשובה זו איננה מספקת. השאלה ששאלתי התייחסה, כמובן, לא לאופן פריסת התשלומים, אלא למועד שבו ההחלטה בדבר גובה שכר הלימוד אמורה להיכנס לתוקף במסגרת הוראת המעבר. ברי הוא, כי איש לא יעלה על הדעת שהחלטה בדבר העלאת שכר הלימוד האוניברסיטאי יכולה להיכנס לתוקף במהלכה של שנת הלימודים שבגינה נגבה השכר, או בסמוך לפניה. אשר על כן, הממשלה אינה יכולה להעלות – ונראה שגם לא תנסה להעלות – את שכר הלימוד השנתי באוניברסיטאות באמצעה של שנת לימודים. בהקשר זה אעיר שההשפעה של שנת הלימודים במעונות היום על חייהם של הנוגעים בדבר – משפחת האברך וילדיה – הינה משמעותית הרבה יותר מהשפעת שנת הלימודים האקדמית. בעוד ששנת הלימודים במעונות היום משפיעה על משפחה שלמה, שנת הלימודים האקדמית משפיעה, ברגיל, רק על חייו של הסטודנט. בנסיבות אלה, אם לא ניתן לשנות את שכר הלימוד האוניברסיטאי באמצע השנה ואף בסמוך לתחילתה, ברי הוא שלא ניתן לעשות כן ביחס למעונות היום.

70. מכאן לדוגמא אחרת. נניח שהכנסת תחליט לשנות את סעיף 6 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1948, בהוראת חוק אשר תקבע כי זכות הקטין ללימוד חינוך במוסד חינוך רשמי תהא מותנית במיצוי כושר ההשתכרות של הוריו. מבלי לקבוע מסמרות, אני מעריך שהכנסת מוסמכת לחוקק הוראה זו. אלא מאי? סבורני כי הוראה כאמור עשויה שלא לשרוד את הביקורת החוקתית אם הכנסת תבקש להחילה במהלך שנת הלימודים ואפילו חודש או חודשיים לפני תחילתה. אם כך הוא הדבר, מהו ההבדל בין מקרה היפותטי זה לבין החלטת המשיבים לבטל את הסבסוד של שכר הלימוד אשר נגבה על ידי מעונות היום במהלכה של שנת הלימודים? סבורני כי מדובר במצבים הזוהים זה לזה באופן מהותי.

71. מכאן עולה שהוראת המעבר אשר נקבעה, בסופו של יום, על ידי המשיבים איננה מבוססת על אמות מידה כלליות אשר תוחלנה על ידי המדינה בכל המקרים הדומים. הווה אומר: החלטת המשיבים בנוגע להוראת מעבר זו אינה מלווה

במחויבות ברורה של המדינה לקבל את אותה החלטה ממש, על יסוד אותם שיקולים, בכל מקרה דומה, ולא רק במקרה שבו עסקינן. פירושו של דבר הוא שקיים ספק ממשי באשר ליכולתה של ההחלטה מושא העתירות לעמוד בדרישותיו של עיקרון השוויון. מסקנה זו, אף היא תומכת בהרחבתה של תקופת המעבר באופן שימנע את החלתו של ביטול הסבסוד במהלכה של שנת הלימודים הנוכחית.

72. לבסוף, אציין, במאמר מוסגר, כי טענת המשיבים לפיה אין מניעה לשנות את אופן הסבסוד במהלך שנת הלימודים סותרת את טענתם (המסבירה את העיכובים שחלו בגיבוש המדיניות החדשה) לפיה ממשלת המעבר לא הייתה רשאית לקבל החלטה בנוגע לשנת הלימודים התשפ"ב – זאת, מאחר שהחלטה כאמור הייתה כובלת את ידי הממשלה החדשה. הטענה שהחלטת ממשלת המעבר הייתה כובלת את ידי הממשלה החדשה מניחה, מניה וביה, כי יש לראות בשנת הלימודים יחידה שלמה, אשר לא ניתן לשנות החלטות סבסוד בעניינה במהלכה או בסמוך לפני תחילתה. עמדה זו תואמת את עמדתי שלי בנושא, אולם היא אינה עולה בקנה אחד עם טענתם הנוכחית של המשיבים בדבר האפשרות לשנות את הסבסוד במעונות היום בכל עת.

73. כמו כן אוסיף בקצירת האומר, כי לבעליהם של מעונות היום אין טענת זכות בעניין הסבסוד ועל כן אינם ראויים לקבל מאתנו שום סעד.

74. לסיכום: למשפחות האברכים אין זכות קנויה לקבל סבסוד למעונות היום. עם זאת, משפחות האברכים זכאיות לכך שהרשות השלטונית לא תנקוט בפעולה אשר יש בה כדי לשבש באופן קשה את אורחות חייהן – מבלי שיינתן להן זמן מספק להיערכות. בנסיבות העניין, זמן מספק להיערכות הינו עד לסוף שנת הלימודים הנוכחית.

סוף דבר

75. מכל הטעמים שמנתי, הנני מציע לחבריי כי נהפוך את הצו-על-תנאי שיצא מלפנינו לצו מוחלט, ונורה כי מבחני התמיכה הישנים ימשיכו לחול, במקביל למבחני התמיכה החדשים, עד לסוף שנת הלימודים הנוכחית, שנת התשפ"ב. נוכח העובדה שהסעד העיקרי שנתבקש בעתירות נדחה, ובהתחשב בשאר הנסיבות, אציע לחבריי שלא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים לתוצאה אליה הגיע חברי, השופט אלכס שטיין, ולעיקר נימוקיו. אציג בתמצית את הדרך בה אני רואה את הדברים.

1. סמכותה של ממשלה מכהנת לשנות מעת לעת את נתיב המדיניות הכלכלית בכלל, ואת מערך התמריצים שהיא מייצרת ליציאה לעבודה בפרט, אינה יכולה להיות שנויה במחלוקת. לפיכך, לא ראינו כל אפשרות לתת צו על תנאי ביחס לסעדים העיקריים שהתבקשו במסגרת העתירות שלפנינו – סעדים שביקשו כי נתערב לגופה במדיניות הנקוטה. כשם שבית משפט זה לא מצא בעבר כל פגם משפטי במדיניות הממשלות הקודמות, שהכירו לרוב בלימוד תורה כעיסוק המצדיק מתן סובסידיה בעלות מעונות היום עבור ילדי אברכים (ראו: בג"ץ 3871/15 המרכז הרפורמי לדת ומדינה של התנועה ליהדות מתקדמת (רפורמית) בישראל נ' ממשלת ישראל (27.12.2016)), כך גם אין אינו רואים כל הצדקה להתערב במדיניות הממשלה הנוכחית, אשר מבקשת לעודד שילוב אברכים בשוק העבודה באמצעות התניית הסובסידיה האמורה ביציאתם לשוק העבודה או ברכישת הכשרה שתאפשר זאת. זו כזו מדיניות כלכלית לגיטימית, והרשות לבחור ביניהן מסורה לממשלה הנבחרת.

2. בה במידה, אינני סבור כי קיימת מחלוקת של ממש כי שינוי מדיניות מסוג זה, המשליך באופן עמוק ומשמעותי על התנהלותן של משפחות אברכים רבות, איננו יכול להיעשות מהיום למחר, אלא מחייב מתן תקופת היערכות מתאימה. ולראיה, גם שר האוצר ושרת הכלכלה והתעשייה (להלן: השרים), הכירו בכך שלא ניתן להביא לביטול הזכאות לסובסידיה האמורה ללא מתן ארכה נאותה, ואף נאותו לבסוף להעמיד ארכה זו על תקופה משמעותית של חמישה חודשים, הארוכה בכמעט כפליים מזו שתוכננה מלכתחילה.

3. השאלה היחידה בה התלבטנו, ומודה אני כי לדידי מדובר בהתלבטות לא פשוטה, היא האם תקופת מעבר זו ראויה, בהינתן משך יחידת הזמן הרלוונטית לנושא בו עסקינן, מחד גיסא, והעדר צורך מבורר המצדיק את קטיעת יחידת הזמן האמורה, מאידך גיסא. אבהיר.

4. רישום למעונות יום, כמו רישום לגני ילדים ולבתי ספר, נעשה על בסיס שנתי. בהתאם, גם הסובסידיות למעונות יום ניתנות על בסיס שנתי, וכנגזר מכך גם הקריטריונים למתן התמיכות הללו נקבעים על בסיס שנתי. תקופת המעבר שקבעו השרים מתעלמת מיחידת זמן זו, ויוצרת מציאות חריגה במסגרתה סבסוד שהיית פעוט במעון יום עלול להיפסק באמצע שנת פעילות. מצב דברים זה הוא בוודאי חריג, ובמכלול הנסיבות, ובהעדר צורך מבורר המצדיק זאת – בלתי סביר. הטעם

המרכזי לכך הוא שהחלופה הנותרת למשפחת אברך, המעוניינת בהמשך לימודיו המלאים של האברך (החלטה שגם אם המדינה מעוניינת להשפיע עליה, מצויה בוודאי במסגרת חופש הבחירה של היחיד ומשפחתו), היא הוצאת הפעוטות מהמסגרת החינוכית באמצע השנה, תוך מציאת פתרון חלופי עבורם (העברתם למסגרת חינוכית אחרת; הפסקת או שינוי עבודת האם; השארתם בפיקוח בן משפחה אחר, וכיו"ב). ודוק, שינוי שכזה באמצע שנת פעילות אומנם אפשרי, וניסיון החיים מלמד כי במקרים פרטניים לעיתים אין ממנו מנוס. ואולם, כפייתו על ידי הממשלה על אוכלוסייה גדולה ונזקקת, מעורר קושי ניכר. כך במיוחד, כפי שמדגים חברי, בהינתן האופן בו נהגו ממשלות ישראל בעבר, בבואן לשנות באופן מהותי את הקריטריונים למתן הסובסידיה בה עסקינן. זאת ועוד, לא הוצג לפנינו כל טעם משכנע המבהיר את הדחיפות שביישום שינוי המדיניות כבר בשנת הפעילות הנוכחית, והמדינה, על אף שמטיעונה עולה כי היא מודעת להשפעות האפשריות, לא הציגה ניתוח קונקרטי משמעותי באשר להשלכות העתידיות שעלולות להיות לכך על הגורמים השונים הצפויים להיפגע ממנו: הפעוטות; האברכים ונשותיהם; מעונות היום, הישיבות ומקומות העבודה של הנשים.

5. התשובה המרכזית שנתנה המדינה לתהיותינו בדבר הצורך בהפסקת הזכאות מכוח הקריטריונים הישנים במהלך שנת הפעילות הייתה שהדבר הוא בגדר סיכון שמשפחת האברך נטלה על עצמה, מאחר שבתחילת שנת תשפ"ב לא הייתה זכאית להניח כי הקריטריונים הישנים יוותרו על כנם – נהפוך הוא, ניתנו לה אינדיקציות טובות להעריך שמה שהיה הוא לא מה שיהיה. ואולם, חוסר הוודאות בו היו מצויות משפחות האברכים בשעתו – והנמשך במידה רבה עד מתן פסק דין זה – מקשה להטיל אחריות למצב שנוצר, לא כל שכן את עיקרה, עליהן. אכן, לאיש אין זכות קנויה להמשיך לקבל סובסידיה שניתנה לו בעבר; ואולם מציאות יכולה ליצור ציפיות גם ללא זכויות. משנפתחה שנת הפעילות של מעונות היום מבלי ששונו הקריטריונים, ומשקבעו השרים בהמשך כי הקריטריונים הישנים יוסיפו לחול ולזכות למשך חלק משנת התשפ"ב, קשה לקבל את הטיעון הקר והטכני כי העותרים נטלו סיכון עת שלחו את ילדיהם למעונות היום מלכתחילה, ועל כן אין צפיותיהם ליהנות מהתמיכה לאורך כל שנת הפעילות ראויות להתחשבות.

6. בהינתן כל אלה, הגעתי למסקנה כי ההחלטה שלא לאפשר תקופת מעבר של שנת פעילות שלמה אינה מאזנת בצורה מושכלת וראויה בין האינטרסים הרלוונטיים בנסיבות העניין, ולפיכך חורגת ממתחם הסבירות. לאור תוצאה זו, לא ראיתי צורך

לטעת מסמרות ביחס לכללים הקונקרטיים המוצעים על ידי חברי, השופט שטיין, בחוות דעתו.

7. בהתאם לכך אני מצטרף לעמדת חברי, השופט שטיין, לפיה יש להורות כדלהלן: הקריטריונים החדשים יעמדו בעינם, ואין מקום שנתערב בהם. יחד עם זאת, בשנת הפעילות הנוכחית, שנת הפעילות התשפ"ב, ובמהלכה בלבד, יוסיפו לעמוד לצידם גם הקריטריונים הישנים. משמעותו האופרטיבית של סעד זה היא שתקופת המעבר שנקבעה על ידי השרים לחמישה חודשים תוארך עד תום שנת הפעילות התשפ"ב.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

קראתי את חוות דעתו המפורטת של חברי השופט א' שטיין, ואף אני בדעה כי הוראת המעבר שנקבעה על ידי המשיבים אינה יכולה לעמוד במתכונתה הנוכחית. הקושי שמגולם במבחני התמיכה שנמצאים במוקד העתירות דנן נובע משילובם של שני רכיבים: הראשון, הוא שלילתה הגורפת של התמיכה הממשלתית לסבסוד שכר לימוד של פעוטות. דהיינו, משפחה שבשנת התשפ"א זכתה למימון מירבי לפי מבחני התמיכה גילתה עם פרסום המבחנים כי בשנת הלימודים הקרובה (התשפ"ב) לא תהא זכאית למימון כלל. הרכיב השני, הוא רכיב הזמן; המבחנים פורסמו מספר ימים לאחר תחילת שנת הלימודים במוסדות החרדיים ונקבעה בהם הוראת מעבר קצרה, עד ליום 1.11.2021 (אשר הוארכה על ידי המשיבים, לאחר שניתן הצו על תנאי, עד ליום 1.1.2022). מצטרף אני למסקנת חברי השופט שטיין כי הוראת המעבר, במתכונתה הנוכחית אינה יכולה להיוותר על כנה. לצד האמור, ראיתי להעיר מספר הערות, ובכלל זאת להתייחס לשאלת הסעד המתאים במקרה דנן.

1. ראשית, אבקש להתייחס לכללי העזר אותם מציע חברי בהתייחס למצבים שבהם תקום לרשות חובה לקבוע הוראת מעבר בטרם שינוי מדיניות סובסידיה קיימת. איני סבור כי יש מקום לקביעה קטגורית וגורפת בהקשר זה. כידוע, רכיב הזמן הוא אחד מרכיבי ההחלטה המינהלית (בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 593 (1996) (להלן: עניין בנאי); כן ראו באופן כללי: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א מעמ' 365 (2013); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב, מעמ' 1337 (מהדורה שנייה, 2010) (להלן: זמיר)), ולפיכך, כחלק

מחובתה של הרשות לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים להחלטה, ולתת משקל הולם לכל אחד מהם, עליה לשקול את ההשלכות הצפויות כתוצאה מקביעת מועד תחולה מידי, ולאזנם עם השיקולים שמצדיקים תחולה מידית (בג"ץ 4806/94.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193, 210 (1998); עניין בנאי, בעמ' 593-594; וראו באופן כללי: בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980) (להלן: עניין דפי זהב)). בפסיקת בית משפט זה, עליה עמד חברי בפסקאות 41-44 לפסק דינו, נקבע לא אחת כי יש לבחון כל מקרה לגופו, על מכלול נסיבותיו הפרטניות. כן יש לנקוט בזהירות באשר למשקל ההולם שיש לתת להוראות מעבר שנקבעו בעבר, שכן גם הוא ישתנה בהתאם לנסיבות המקרה, בהתאם לאינטרס הציבורי שעומד על הפרק בקביעת מועד תחילה מידי, אל מול השלכותיה של קביעה זו.

2. ההחלטה שלפנינו עוסקת כאמור בשינויים בתמיכה שנוגעים לפעוטות שנמנים על משפחות שהפרוטה אינה מצויה בכיסן, והם מחייבים התייחסות מיוחדת בקביעת הוראת המעבר. בעיני, לצד הפגיעה עליה עמד חברי בתא המשפחתי, וביכולתם של ההורים להיערך בצורה נאותה למבחנים החדשים (פסקאות 55-56, 58-59 לחוות דעתו), יש לעמוד גם על הפגיעה שתיגרם לפעוטות. מחוות הדעת שהובאו לפנינו ניכר כי מעבר בין מסגרות חינוכיות בעיצומה של שנת לימודים עלול לפגוע באותם הפעוטות, בשל הניתוק הפתאומי מהמסגרת החברתית המוכרת להם וממטפליהם (ראו ד"ר נעה לאור "חוות דעת מקצועית בנוגע למעבר של ילד ממסגרת למסגרת" (8.12.2021); הסתדרות הפסיכולוגים בישראל "עמדתנו המקצועית בעניין השלכות אפשריות להוצאת פעוטות בגילאי לידה עד 3 שנים ממעונות היום עקב ביטול סבסוד מעונות יום למשפחה בה בן הזוג לומד לימודיים תורניים" (22.11.2021); ד"ר משה לייבלר "השלכות הוצאת ילדי אברכים ממעונות יום באמצע שנת הלימודים עקב הסרת תמיכה כלכלית מהוריהם עבור שילוב במעונות יום" (22.11.2021)). סבורני כי בקביעת הוראת המעבר לא ניתן משקל מתאים גם לפגיעה שתגרם לפעוטות עקב הכורח לעזוב את מעון היום בעיצומה של שנת הלימודים. אכן, מציאות החיים מביאה מעת לעת למעבר של פעוטות וילדים ממעונות או ממוסדות חינוך על רקע נסיבות אישיות, משפחתיות או אחרות. והדברים מובנים. אולם בענייננו מדובר בעזיבה פוטנציאלית בהיקף רחב שהיא פועל יוצא של החלטה מינהלית כללית. הנתונים שהציגה המצהירה מטעם המשיבים במהלך הדיון בהתייחס לשינוי התקציבי שהוא פועל יוצא של מבחני התמיכה החדשים, מלמדים כי גם האחרונים ערים להיקפו הפוטנציאלי של השינוי (וראו: פרוטוקול הדיון מיום 27.12.2021, בעמ' 6, ש' 37-30). יוער כי בית משפט זה

התייחס לא אחת, בהקשרים אחרים, לחשיבות שביציבות חייו של קטין, ובכלל זאת למסגרת החינוכית שאליה הוא משתייך, ובראי עיקרון טובת הילד (וראו למשל: בע"מ 8219/21 פלוני נ' פלונית, פסקה 16 (27.12.2021); בע"מ 1855/08 פלונית נ' פלוני, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (8.4.2008); בע"מ 27/06 פלוני נ' פלונית, פסקה 12 (1.5.2006)). הוראת המעבר בנוסחה הנוכחי לא נותנת משקל מספיק לשיקולים אלה, ואין מנוס מן המסקנה כי גם מטעם זה היא נופלת מחוץ למתחם הסבירות.

3. קביעה זו נשענת על הפסיקה הקיימת שלפיה מימד הזמן של ההחלטה המינהלית נתון אף הוא לביקורת שיפוטית בעילות המקובלות; וכי במסגרת ביקורת זו יש לבחון את סבירות ההחלטה במכלול נסיבות העניין, ובכלל זאת הפגיעה שתיגרם מההחלטה (בג"ץ 1398/07 גולדשטיין נ' משרד החינוך, פסקה 22 (10.5.2010); בג"ץ 1999/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פ"ד סב(2) 123, 162 (2007); עניין בנאי, בעמ' 593). די באמור כדי להגיע למסקנה בהתייחס לתקפה של הוראת המעבר, ואיני סבור אפוא כי עלינו לקבוע מסמרות בקיומן של קבוצות מקרים שבהן תהא מחויבת הרשות לנקוט במדיניות מסוימת.

4. אשר למישור הסעד – כידוע, לפי עיקרון התוצאה היחסית (או הבטלות היחסית), שמבחין בין הפגם בהחלטה המינהלית לבין תוצאתו (בג"ץ 1633/20 "סל" שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל, פסקה 4 לפסק דיני (27.7.2020); רע"פ 3080/10 סמורגונסקי נ' התובע הצבאי הראשי, פסקה 12 (25.12.2012); בג"ץ 5660/10 עמותת איתך – משפטיניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 22-23 (22.8.2010)), על בית המשפט לבחון את הסעד המתאים בהתחשב בנסיבות המקרה שלפניו. כאשר הפגם בהחלטה המינהלית הוא ברכיב הזמן, בית המשפט יכול לבטל את ההחלטה, או לקבוע כי על אף הפגם בהחלטה, אין בכך כדי לפגוע בתוקפה או בתחולתה או להורות על מתן סעד מתאים אחר (בג"ץ 6827/07 ראש עיריית ערד נ' שר הפנים, פסקה 12 (2.1.2008); בג"ץ 6432/02 איגוד קופות הגמל הענפיות נ' שר האוצר, פ"ד נז(3) 918, 946-947 (2003); בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך והספורט, פ"ד נג(4) 673, 690 (1999); זמיר, כרך ב, בעמ' 1370). ההחלטה בדבר הסעד המתאים תשנה ממקרה למקרה, ותתקבל, בין היתר בהתחשב באופי ההחלטה ובמאטריה בה עסקינן.

5. בענייננו עסקינן במבחני תמיכה שהם פרי של מדיניות כלכלית, וכפי שציין חברי בפסקאות 38-39 לחוות דעתו, למדינה נתון שיקול דעת רחב בהקשרים אלה, וזאת בהתאם לראייתה את צרכי המדינה והמשק, סדרי העדיפויות, שיקולי תקציב וכן בהתאם לשינויים מעת לעת בצרכי החברה והמדינה (בג"ץ 5984/20 המון-ווליום בע"מ נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (3.11.2020); בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 607-606 (1998); בג"ץ 3795/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 497 (1999); בג"ץ 402/89 ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' שר החינוך והתרבות ושר והאוצר, פ"ד מג(2) 179, 182 (1989)). מכאן הקושי שבסעד שהציע חברי, שעניינו קביעת מדיניות הממשלה לשנה הקרובה. משמעותה המעשית של הצעת חברי היא כי נורה לממשלה כיצד עליה לפעול במשך שנת הלימודים כולה. משהורינו על ביטול הוראת המעבר, על הרשות לקבוע הוראה אחרת שמצויה במתחם הסבירות שכן כלל היסוד הוא כי בית משפט זה לא יחליף את שיקול הדעת של הרשות בשיקול דעתו שלו (עניין דפי זהב, בעמ' 445; בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, 28 (1997); בג"ץ 953/89 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מה(4) 683, 694 (1991)).

6. אכן, אף אני בדעה כי בנסיבות המורכבות שנוצרו, כמו גם בנקודת הזמן שבה אנו נמצאים בשנת הלימודים, לא ניתן לקבוע הוראת מעבר סבירה שתביא לשלילה מוחלטת של התמיכה במהלך התקופה שעד לסיום שנת הלימודים הנוכחית, כפי שביקשו המשיבים לעשות. עם זאת, אין לקבוע אפריורית כי אין בידי השרים כלים שיאפשרו להם לבחון הסדר מדורג שיאפשר לפעוטות להמשיך ולשהות במעונות היום במהלך שנת הלימודים הנוכחית ויש לאפשר להם בחינה כאמור. משכך, לו נשמעה דעתי, היינו מורים על ביטול ההוראה בדבר מועד התחילה של מבחני התמיכה החדשים באופן שמבחני התמיכה הישנים יוסיפו לעמוד בעינם עד להחלטה אחרת של השרים, שתתקבל תוך 30 יום. חזקה על המשיבים שבמסגרת החלטתם החדשה יתנו דעתם למלוא המורכבויות שהובאו בפסק דיננו ובכלל זאת לפגיעה במשפחות; לאורך תקופת מעבר שתאפשר למשפחות לכלכל את צעדיהן; ולמועד שבו אנו נמצאים בשנת הלימודים הנוכחית.

ש ו פ ט

הוחלט פה אחד כי הוראת המעבר במבחני התמיכה לסבסוד שכר הלימוד במעונות היום לא עולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי. לעניין הסעד, הוחלט

ברוב דעות כאמור בפסק דינו של השופט א' שטיין, כנגד דעתו החולקת של השופט
ע' פוגלמן.

ניתן היום, י' בשבט התשפ"ב (12.1.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

21057820_F24.docx
מרכז מידע, טל' 077-2703333 *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>