



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 1645/20

בג"ץ 56/22

לפני :
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת ר' רונן

המערערים בעע"מ 1645/20 :
1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים
2. יועמ"ש הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז ירושלים

העותרת בבג"ץ 56/22 : התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל

נ ג ד

המשיבים בעע"מ 1645/20 :
1. מחמד קיימרי
2. התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל
3. איגוד המתכננים בישראל

המשיבים בבג"ץ 56/22 :
1. משרד הפנים – מנהל האוכלוסין
2. רשם המהנדסים והאדריכלים
3. איגוד המתכננים בישראל

המבקש להצטרף כ-"ידיד בית המשפט" בעע"מ 1645/20 : איגוד מהנדסי ערים בישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים מיום 14.1.2020 בעת"מ 20997-03-19 שניתן על ידי כב' השופט מ' כדורי; עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ג בחשוון התשפ"ג (17.11.2022)

בשם המערערים בעע"מ 1645/20 והמשיבים 1-2 בבג"ץ : 56/22
עו"ד עמרי אפשטיין

בשם המשיב 1 בעע"מ 1645/20 : עו"ד עמאד שוקרי

בשם המשיבה 2 בעע"מ 1645/20 והעותרת בבג"ץ : 56/22
עו"ד ליאור דץ; עו"ד יוסי אור-הכהן

בשם המשיב 3 בעע"מ 1645/20 ובבג"ץ 56/22 : עו"ד אשר כהנא

פסק-דין

השופטת ר' רונן:

1. בפנינו שני הליכים שהדיון בהם אוחד שכן הם מתייחסים לנושא אחד: מיהו הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכנית למוסד תכנון ולחתום עליה. בהקשר זה התעוררו בין הצדדים מחלוקות על אודות היקף הסמכויות של "אדריכל רשוי" בהכנת תכניות שונות מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה); ועל אודות סמכויותיהם של מי שאינם "אדריכל רשוי" ובכלל זה בין היתר מתכנני ערים.

2. ההליך הראשון נושא הדיון המאוחד הוא ע"מ 1645/20 – ערעור של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים (להלן: הוועדה המחוזית ירושלים) והיועמ"ש של הוועדה נגד מר מחמד קיימרי (להלן: קיימרי) על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים ירושלים (כב' השופט מ' כדורי) מיום 14.1.2020 בעת"מ 19-03-20997 (להלן: עתירת קיימרי; פסק דין קיימרי; ו-ערעור קיימרי, בהתאמה), בו קיבל בית המשפט את עמדתו של קיימרי נגד החלטות הוועדה המחוזית ירושלים. כפי שיתואר להלן (בפיסקה 5), ההליך השני הוא העתירה לבג"ץ 56/22 (להלן העתירה לבג"ץ).

עניינה של עתירת קיימרי היה בהחלטתה של הוועדה המחוזית ירושלים שלא לקדם תוכניות מתאר מקומיות הכוללות הוראות מפורטות שהוגשו על ידי קיימרי (שהוא מהנדס ומתכנן ערים איך אינו אדריכל רשוי) המציעות בינוי חדש או תוספת בינוי. זאת משתוכניות אלה לא כללו נספח בינוי ערוך וחתום על ידי אדריכל רשוי.

בעתירת קיימרי נטען כי יש לבטל את ההחלטות האמורות וכאמור – בית המשפט קבל את עמדתו. הוא קבע כי תוכנית מתאר מקומית אינה על פי מהותה תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטונית, ולכן הדין אינו מונע את הגשתה של תוכנית כזו באמצעות מי שאינו אדריכל רשוי. עוד נקבע כי נספח בינוי אינו מהווה רכיב הכרחי בתוכנית כזו והוא מתבקש על ידי הוועדה רק בשל ההיבט הפרקטי. לכן, כך קבע בית המשפט, הוועדה חרגה מסמכותה כאשר היא מנעה מקיימרי מלהגיש תוכניות מתאר מקומיות שנערכו על ידיו. על קביעות אלה הוגש הערעור.

3. לערעור הוגשו בקשות הצטרפות של איגוד מהנדסי ערים בישראל, התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל (להלן: התאחדות האדריכלים) ואיגוד המתכננים בישראל (להלן: איגוד המתכננים).

4. כפי שעולה מהחומר שהוצג לנו, במסגרת הכנת הערעור כנגד פסק דין קיימרי, התברר לנציגי המדינה כי בהתאם לעמדת הוועדה המחוזית ירושלים, נדרש צירוף אישור של אדריכל רשוי לכל התוכניות, ולא רק לתוכניות הכוללות היבטים של בינוי ועיצוב ארכיטקטוני המחייבות צירופו של נספח בינוי (כאמור, עמדה זו של הוועדה המחוזית עמדה בבסיס המחלוקת בין הצדדים בעתירת קיימרי).

משכך, וכדי לייצר אחידות בקרב הוועדות המחוזיות השונות, גובשה במינהל התכנון הנחיה רוחבית בהקשר זה (להלן: הנחית מינהל התכנון), שעל פיה "ככל שמוגשת תוכנית הכוללת נספח בינוי – גם אם הוא במעמד מנחה ולא מחייב – יש לוודא כי נספח הבינוי ייחתם ע"י אדריכל רשוי". בשולי הדברים צוין בהנחיה כי "במאמר מוסגר נציין כי יתכנו פרשנויות שונות, מרחיבות יותר לתקנה הנזכרת (תקנה 3 לתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 אליה נתייחס בהמשך, ר.ר.) אשר ככל הנראה לא יוכרעו בעמדת המדינה, ויש כוונה להבהיר את הנושא בכללותו בתקנות התכנון והבניה. אך האמור לעיל הינו המינימום המתחייב מהתקנה הנזכרת". (ראו מש/1 לתשובת המדינה לעתירה לבג"ץ).

תוכנה של הנחית מינהל התכנון הובהר גם בעמדת היועמ"מ לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הדרום (נספח 5 לעתירה לבג"ץ), בה צוין כי "העמדה המשפטית העדכנית היא שאת תכנית/נספח הבינוי, רשאי להגיש/לערוך מי שמוסמך לכך בתקנות המהנדסים והאדריכלים. אין מניעה שמי שאינו אדריכל או מהנדס יגיש תוכניות מיתאר ותוכניות מפורטות, כל עוד נספח הבינוי נערך ונחתם על ידי מי שהוסמך לכך בתקנות... זו גם עמדת המדינה בערעור שהגישה לבית המשפט העליון בסוגיה זו (הוא עע"מ 1645/20, ר.ר.)". העולה מהאמור הוא כי מנהל התכנון הנחה את הוועדות המחוזיות לפעול באופן שונה מאשר האופן בו פעלה הוועדה המחוזית ירושלים. לגישתו של מנהל התכנון, מי שאינו אדריכל רשוי מוסמך להגיש תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, אולם הוא אינו רשאי לערוך את נספח הבינוי לתכנית כזו. זאת גם אם הנספח אינו ב"מעמד מחייב".

5. כנגד הנחית מינהל התכנון הגישה התאחדות האדריכלים את העתירה לבג"ץ. המשיבים בעתירה זו הם משרד הפנים, רשם המהנדסים והאדריכלים ואיגוד המתכננים. שני ההליכים נדונו לפנינו יחדיו ביום 17.11.2022 ונשמעו עמדותיהם של הצדדים השונים הנוגעות כאמור להיקף הסמכויות של אדריכל רשוי בקשר עם הכנה והגשה של תוכניות, והנושאים בהם ישנה סמכות בלעדית לאדריכל רשוי לפעול.

בהקשר זה היו לצדדים עמדות שונות: ב"כ איגוד האדריכלים טען כי הדין המצוי והרצוי שולל ממי שאינו אדריכל רשוי את האפשרות להכין ולהגיש כל תוכנית המחייבת הוראות בינוי (בניגוד לתוכניות מתאר). לגישתו, הכנת תוכניות מפורטות המחייבות הוראות בינוי, דורשת הכשרה והבנה מיוחדות שיש רק לאדריכלים בעלי רישיון. לכן אין לאפשר לאף גורם אחר מלבדם להכין ולחתום על תוכניות כאלה. עוד נטען כי יש למנוע את פתיחת השוק, ולהימנע מלאפשר לכל מי שיהיה מעוניין בכך לערוך תכנית בלא הכשרה מתאימה. עוד טען ב"כ איגוד האדריכלים כי חוק המהנדסים והאדריכלים התשכ"ז-1967 (להלן: חוק העיסוק) נועד להגן על שלום הציבור ועל בטיחותו ולשמור על אתיקה נאותה של העוסקים במקצוע האדריכלות. משכך, ומאחר שהעיסוק במקצוע זה מחייב תקופת הכשרה מתאימה וקבלת רישיון, יש לקבוע כי רק אדריכל רשוי מוסמך לערוך תוכניות מפורטות.

עמדתו של ב"כ איגוד המתכננים הייתה בקצירת האומר כי אין מקום למנוע ממתכנני ערים (ולמעשה מכל בעל מקצוע אחר) את האפשרות לחתום על תוכניות מכוח פרק ג' לחוק התכנון והבנייה. לגישתו שלו, דווקא עמדה זו משקפת את הדין המצוי והרצוי. כך נטען כי תכנון ערים הוא מקצוע מוכר, וכי על פי הדין ייחוד פעולות של אדריכלים בעלי רישיון חל רק על הליכי רישוי בנייה ולא על הליכי הכנה של תכנון מרחבי. לשיטתו של ב"כ איגוד המתכננים, המסמך היחיד שרק אדריכל רשוי יכול לחתום עליו הוא תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני. זהו מסמך לא סטטוטורי שהוא תנאי להיתרי בנייה על פי תוכניות מאושרות.

עמדתו של ב"כ קיימרי הייתה כי יש לדחות את הערעור על פסק דין קיימרי ולקבוע כי עמדת הוועדה המחוזית ירושלים היא בטלה, וכי מרשו רשאי לחתום על תוכנית מתאר הכוללת בינוי חדש או תוספות בינוי ללא שנדרשת חתימה של אדריכל רשוי על נספחי הבינוי.

6. לאחר שעיינו בכל החומר שהוגש במסגרת שני ההליכים ושמענו את באי כוח הצדדים בעל פה, אנו סבורים – כפי שיפורט להלן, כי יש לקבל את הערעור בעע"מ 1645/20 ולדחות את העתירה בבג"ץ 56/22.

7. בראשית הדברים יובהר כי המחלוקת בין הצדדים היא מחלוקת רחבת היקף ובעלת השלכות רוחב רבות ומשמעותיות בתחומים לא מעטים. מבחינת הדין הקיים, היא נוגעת לפרשנותם של מספר דברי חקיקה ובכלל זה חוק התכנון והבניה; חוק העיסוק;

תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 שהותקנו מכוח חוק העיסוק (ויכנונו להלן: תקנות העיסוק); והתוספת הראשונה לתקנות אלה.

כך, סעיף 12 לחוק העיסוק קובע כי "השר רשאי... לייחד בתקנות פעולות למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי; משיוחדה פעולה כך, לא יבצענה אדם אלא אם הוא בעל רישיון לפי סעיף 11".

תקנות העיסוק הותקנו מכוח הסעיף האמור. תקנה 3 לתקנות העיסוק קובעת כי "הפעולות האמורות בתוספת הראשונה הן פעולות שיוחדו למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי לעניין סעיף 12 לחוק, לפי המדור שבו הוא רשום בפנקס המתכננים והאדריכלים, כל אימת שהן נעשות בשביל מי שאינו מהנדס או אדריכל רשוי ובתמורה, ולגבי הגשת תכנית לשם רישום על פי כל דין – אף אם נעשתה בלי תמורה".

פרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות העיסוק קובע את הפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי, וכך נקבע בו:

הפעולות המפורטות להלן יוחדו לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה ולעניין מבנים המשולבים בתכנון שטחים ציבוריים פתוחים המפורטים בתוספת השנייה, גם לאדריכל נוף רשוי הרשום במדור לאדריכלות נוף:

(1) בתוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני:

(א) תכנון מוקדם ותכנון סופי;

(ב) הכנת תקנונים ותשריטים לתכניות;

(ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;

(ד) הכוונה עליונה בביצוע התכניות.

הצדדים חלוקים ביניהם בדבר הפרשנות הנכונה לפרט זה – הקובע את הפעולות שאדריכל רשוי ורק הוא מוסמך לבצע, ובעיקר הם נחלקו ביחס לפרשנותו של המונח "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני". כל אחד מהצדדים טוען כי יש לקבל את עמדתו העולה בקנה אחד הן עם הלשון הברורה של פרט 3(1) והן עם תכליתו.

8. לגישת ב"כ איגוד האדריכלים, "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" היא כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבנייה, בעוד שלגישת איגוד המתכננים – מדובר רק בנספח בינוי הנלווה לחלק מהתכניות.

9. כפי שעולה מקריאת פרט 3(1) כמו גם מטענותיהם של הצדדים כולם, האמור בו איננו מספק תשובה ברורה לשאלה הנוגעת להיקף הסמכויות של אדריכלים מורשים;

ומנגד – ביחס לסמכויותיהם של מי שאינם אדריכלים מורשים בעריכת תוכניות שונות וחתימה עליהן. השאלה מהי "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", והאם מדובר רק במסמך המכונה "נספח בינוי" או שמא בכל תכנית מכוח פרק ג' לחוק התכנון והבנייה הכוללת הוראות בינוי – איננה שאלה שהתשובה הלשונית לה היא חד-משמעית.

יתרה מכך וזה העיקר, גם מבחינת התכלית קשה מאוד לקבוע האם נכון להתיר גם למי שאינו אדריכל לערוך תכנית מתאר ולחתום עליה. מחד גיסא, נראה כי קיימים היום מקצועות כגון מתכנני ערים שאין זה מן הנמנע שמקנים כישורים לערוך תוכניות מתאר הכוללות תכנון רוחבי ולא רק בינוי. מאידך גיסא, לא הובאו בפנינו די נתונים ביחס להיקף ההשכלה במסגרת מקצועות כאלה וביחס לנתוני רוחב רבים נוספים. מעבר לכל אלה, ספק אם ההכרעה ביחס להיקף האחריות של בעלי מקצוע שונים היא הכרעה המתאימה לבית המשפט בשבתו כבית משפט גבוה לצדק או בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים.

מאחר שמדובר בהכרעה הכרוכה באיזון בין אינטרסים רבים ושונים, תוך שקילת סיכונים שעלולים לנבוע ממתן אחריות לאדם כזה או אחר בעריכת תוכניות מול ההגבלה על חופש העיסוק, מוטב בעינינו כי הכרעה כזו תבוא לפתחו של מחוקק המשנה בגדר סמכויותיו. כפי שעולה מההנחיה מ/ש-1 שצוטטה לעיל, ישנה כוונה להביא את העניין בכללותו בתקנות התכנון והבנייה. אנו סבורים – וכך אף ציינו לא אחת במהלך הדיון, כי זו הדרך הנכונה בה יש לנהוג. במילים אחרות, על מחוקק המשנה לשוב ולבחון את השאלה, לגבש את עמדתו בה – לא רק בדרך של הנחיה אלא בדרך של חקיקת משנה ברורה ונהירה שתקנה ודאות ובהירות לכל העוסקים בתחום.

10. אולם, כל עוד מחוקק המשנה לא אמר את דברו (וכאמור יש לקוות כי הוא יעשה כן בהקדם), אנו סבורים כי בית המשפט אינו צריך להתערב בעמדתו של הגורם המקצועי הרלוונטי, קרי מינהל התכנון. לגישת ב"כ המדינה, עמדה זו גובשה לאחר הערעור שהגישה המדינה על פסק הדין בעתירת קיימרי, וזאת תוך ניסיון לאזן בין האינטרסים השונים ולהגיע לפתרון מידתי שלא ישלול מעבר לצורך את חופש העיסוק של מי שאינם אדריכלים מורשים, מחד גיסא; ויחייב חתימה של אדריכלים מורשים על נספחי בינוי בתוכניות בהן נספחים כאלה קיימים – מאידך גיסא.

11. לטעמנו, אין מקום שנתערב בעמדה זו שבאה לידי ביטוי בהנחית מינהל התכנון שצוטטה לעיל. חזקה על הגוף המקצועי שבחן את מכלול העניינים הרלוונטיים ואת משקלם היחסי ואין לכן מקום שבית המשפט יתערב במסקנתו (ראו מיני רבים: ע"מ

2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פסקה 9 (24.11.2005); עע"מ 9057/09 איגנר נ' השמורה בע"מ, פסקה 20 (20.10.2010); בג"ץ 6942/15 בן משה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פסקה 24 (20.11.2016).

12. יוער כי ב"כ איגוד האדריכלים טען כי הגורם המקצועי שבית המשפט צריך לאמץ את עמדתו הוא דווקא רשם המהנדסים והאדריכלים, שהוא הגוף האמון על מתן רישיון לאדריכלים ואחראי על ניהול פנקס המהנדסים והאדריכלים. איננו מקבלים את הטענה. כפי שעולה מתגובת המדינה לעתירה, וכפי שצוין גם בסיכומי המדינה בעתירת קיימרי, עמדת המדינה מבוססת על חידודן של הסוגיות השנויות במחלוקת והכרעת היועץ המשפטי לממשלה. הכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כך הבהירה המדינה, לא קיבלה את עמדתו של רשם המהנדסים והאדריכלים לפיה כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבנייה על כלל מסמכיה תיערך ותיחתם על ידי אדריכל רשוי. משכך, איננו סבורים כי יש מקום שנתערב בעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה שנקבעה לאחר שגם גישתו של הרשם הייתה בפניו.

13. סוף דבר – לאור כל האמור לעיל אנו דוחים את העתירה בבג"ץ 56/22. אנו קובעים כי ההנחיה נושא העתירה היא תקפה. אנו ממליצים כי מחוקק המשנה יידרש לנושא בהקדם האפשרי תוך קביעה ברורה של הדין בחקיקת המשנה בגדר הסמכויות שהוענקו לשר בסעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

המשמעות של התוצאה האמורה היא כי ערעור המדינה בעע"מ 1645/20 מתקבל במובן זה שגם על הוועדה המחוזית ירושלים תחול מעתה ואילך הנחית מנהל התכנון והיא תפעל על פיה ביחס כלל התוכניות ובין היתר אלה המוגשות על ידי מר קיימרי.

נוכח המורכבות של הסוגיה – איננו עושים צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ח בחשון התשפ"ג (22.11.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט