

בעניין:

התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד ליאור דץ ו/או יוסי אור-הכהן מרח' חורב 17,
ת.ד. 9921, חיפה. טלפון: 04-9925057; פקסימיליה: 1534-
9925057; נייד: 050-7206162.

העותרת;

- נ ג ד -

1. משרד הפנים - מינהל התכנון

2. רשם המהנדסים והאדריכלים

שניהם באמצעות פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, מרחוב
צלחה א-דין 29, ירושלים 91010. טלפון: 073-3925590;
פקסימיליה: 02-6467011.

3. איגוד המתכננים בישראל (ע"ר מס' 580059004)

ע"י ב"כ עוה"ד (ומתכנן ערים) אשר כהנא ממגדל טויוטה, רח'
יגאל אלון 65 תל אביב 6674316. טלפון: 03-6932828;
פקסימיליה: 03-6932829.

המשיבים;

תשובה לעתירה מטעם המשיב 3

בהתאם להוראות תקנה 7(ב1) לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984 מתכבד בזאת
המשיב 3 להגיש את תשובתו לעתירה.

מס' עמוד	כותרת	פרק
3	הקדמה	1
4	אודות איגוד המתכננים בישראל - הארגון המקצוע של מתכנני הערים והאזורים בישראל	2
5	מקצוע תכנון הערים והאזורים כמקצוע נפרד מאדריכלות	3
9	ייחוד פעולות בתחום תכנון ערים ואזורים ואדריכלות - סקירה השוואתית בינלאומית	4
9	בריטניה	4.1
10	ארה"ב	4.2
10	מדינת ניו יורק	4.2.1
11	מדינת קליפורניה	4.2.2
12	מדינת ניו ג'רסי	4.2.3
14	קנדה	4.3
14	פרובינציית אונטריו	4.3.1
15	פרובינציית מניטובה	4.3.2
16	פרובינציית נובה סקוטיה	4.3.3
18	אוסטרליה	4.4
18	מדינת ניו סאות' ויילס	4.4.1
19	מדינת ויקטוריה	4.4.2
19	ניו זילנד	4.5
20	דרום אפריקה	4.6
21	הונג קונג	4.7
22	סיכום סקירה השוואתית	4.8
23	הדין הרצוי - העדר הצדקה להגבלת חופש העיסוק בתחום התכנון העירוני	5
24	פרשנות תקנות ייחוד פעולות לאדריכלים - חלות רק על פעולות בהליכי רישוי ואינן עוסקות בתחום תכנון הערים והאזורים	6
25	פרשנות חקיקת משנה לפי עקרון החוקיות	6.1
25	פרשנות לשונית - מילולית	6.2
27	פרשנות תכליתית	6.3
28	פרשנות התואמת את חוקי היסוד ועקרונות חוקתיים	6.4
28	ביהמ"ש העליון לא קבע כי לאדריכלים יחוד פעולות בתחום מקצוע תכנון הערים ולא דן בסוגיה זו	6.5
29	סיכום	7

1. הקדמה

1. עניינו של הליך זה בעתירה שהוגשה על-ידי התאחדות האדריכלים, שהינה ארגון מקצועי של אדריכלים, כנגד מינהל התכנון, במסגרתה התבקש סעד המורה על ביטול הנחיית מינהל התכנון לקבל תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") אשר ערוכות או חתומות על-ידי מי שאינו אדריכל רשוי.

משמעותו המעשית של קבלת סעד זה הינו מניעה ממתכנני ערים ואזורים בעלי תואר אקדמי בתכנון ערים ואזורים, אשר עוסקים בפועל מזה עשרות שנים במקצוע תכנון הערים והאזורים ובכלל זה עורכים, מכינים ומגישים תכניות לפי חוק התכנון והבניה, מלהמשיך לעסוק במקצועם.
2. העתירה מבוססת על טענה (חסרת כל יסוד) כי בהתאם לתקנות האדריכלים והמהנדסים (רישוי וייחוד פעולות), תשכ"ז-1967 (להלן: "תקנות ייחוד הפעולות לאדריכלים ולמהנדסים") או "תקנות ייחוד הפעולות") קיימת הוראה המייחדת כביכול את פעולות עריכה והכנה של כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה לאדריכל רשוי, ולפיכך קיים כביכול איסור על-פי דין על כל אדם אחר לבצע פעולות אלו. זאת, למרות שלשון תקנות ייחוד הפעולות ברורה מאד ולפיה ייחוד הפעולות לאדריכל רשוי נוגעת אך ורק ל"תכנית בינוי ועצוב ארכיטקטוני".

מסיבה לא ברורה בשנים האחרונות הכריזה העותרת, הלכה למעשה, על מלחמת חורמה במקצוע התכנון העירוני ובמתכננים הערים והאזורים בישראל, אשר ללא ספק הגיעה לשיא בהגשת עתירה זו, אשר כופרת בעצם קיומו של מקצוע תכנון הערים כמקצוע העומד בפני עצמו, מתייחסת למתכנני הערים והאזורים בישראל באופן עקבי כאל מי ש"מכנים עצמם מתכנני ערים" ואף מאשימה את כל ציבור מתכנני הערים בישראל בהתחזות אסורה (ממש כד !!!).
4. למשיב 3, איגוד המתכננים בישראל (להלן: "איגוד המתכננים") אין אלא להצטער על הדרך בה בחרה התאחדות האדריכלים לפעול. למרבה הצער, נראה כי במקום לפעול בשיתוף פעולה עם איגוד המתכננים בכדי לקדם גם את איכות התכנון העירוני בישראל וגם את התכנון האדריכלי בישראל, ראשי התאחדות האדריכלים בחרו לנהוג כגילדה מקצועית שכל מטרתה לפגוע בכל מי שאינו חבר בגילדה, להגביל את חופש העיסוק של מי שאינו חבר בגילדה ולמנוע תחרות ואף לפלוש לתחומי מקצועות אחרים.
5. כפי שיפורט להלן בהרחבה, מן הדין להורות על דחיית העתירה, בין היתר, מכל הטעמים הבאים:
 - 5.1. מקצוע תכנון הערים והאזורים הינו מקצוע נפרד ושונה מאדריכלות או הנדסה ולפיכך ממילא לשר אין סמכות מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים לקבוע ייחוד פעולות בתחום מקצוע התכנון העירוני (להבדיל מפעולות הנוגעות במישרין אך ורק לאדריכלות או להנדסה).
 - 5.2. מבחינת המשפט החוקתי וההגנה על זכויות יסוד אין כל הצדקה להגבלת חופש העיסוק בתחום התכנון העירוני.
 - 5.3. בחינה של מבט השוואתי בינלאומי הכולל את ארה"ב, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד, דרום אפריקה והונג קונג מעלה שבמדינות רבות בעולם קיימת הכרה במקצוע התכנון העירוני כמקצוע נפרד מאדריכלות או הנדסה ואין ייחוד פעולות בתחום התכנון העירוני ובוודאי שלא לאדריכלים.
 - 5.4. הדין הקיים אינו כולל הוראה כלשהי בדבר ייחוד פעולות לאדריכלים בתחום התכנון העירוני, לרבות הכנת והעריכה של תכניות לפי חוק התכנון והבניה. כל כללי הפרשנות מובילים

למסקנה כי ייחוד הפעולות לאדריכל רשוי נוגע אך ורק להליכי רישוי הבניה ולא להליכי הכנה ואישור של תכנון מרחבי - דהיינו, תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה. הכוונה במונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בתקנות ייחוד הפעולות לאדריכלים הינה אך ורק למסמך בינוי ועיצוב שאיננו סטטוטורי שאישורו (כחלק מהליכי רישוי הבניה) מהווה תנאי למתן היתרי בניה על-פי הוראות תכניות מאושרות על-פי חוק התכנון והבניה.

6. בתגובה זו יבקש איגוד המתכננים להציג תחילה בפני כב' בית המשפט העליון את איגוד המתכננים בישראל, הפועל מזה עשרות שנים כארגון המקצועי של מתכנני הערים והאזורים בישראל ולהציג בפני כב' בית המשפט העליון סקירה קצרה בדבר מהותו של מקצוע תכנון הערים והאזורים וההבדל בינו לבין מקצוע האדריכלות. בהמשך תוצג בפני כב' בית המשפט העליון סקירה בינלאומית קצרה של המצב המשפטי בכל הנוגע להסדרת מקצועות תכנון הערים והאזורים והאדריכלות והוראות בדבר ייחוד פעולות במקצועות אלו במדינות שונות - בריטניה, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, דרום אפריקה והונג קונג. לאחר כל זאת, ינמק איגוד המתכננים את עמדתו לפיה תקנות ייחוד פעולות לאדריכלים אינן קובעות הוראות כלשהן בדבר ייחוד פעולות בתחום מקצוע תכנון הערים והאזורים ולכן לא ניתן לפרשן כמונעות ממי שאינו אדריכל רשוי להכין תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה.

2. איגוד המתכננים כאיגוד המקצועי של מתכנני הערים והאזורים בישראל

7. איגוד המתכננים הוא הארגון המקצועי המייצג את מתכנני הערים והאזורים בישראל וחברים בו מרבית מתכנני הערים בישראל המתמחים בתחומים שונים של התכנון המרחבי, כגון תכנון פיזי, כלכלי, סביבתי וחברתי. חברי איגוד המתכננים הינם מתכנני ערים ואזורים בעלי רקע אקדמי מגוון, הכוללים בעלי תואר אקדמי בתכנון ערים ואזורים וכן אדריכלים בעלי תואר אקדמי או הכשרה וניסיון בתחום תכנון הערים והאזורים. חברי איגוד המתכננים כוללים מתכנני ערים מהמגזר הפרטי, מתכנני ערים מהאקדמיה וכן מתכנני ערים המועסקים במשרדי הממשלה, במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים ובוועדות המקומיות לתכנון ולבניה וברשויות המקומיות.

8. איגוד המתכננים בישראל הוקם לפני 55 שנה ופועל כעמותה רשומה. מדובר בארגון מקצועי וולנטרי הפועל בדומה לארגונים מקצועיים דומים למתכנני ערים ואזורים במדינות רבות אחרות, כגון:

בארה"ב - American Planner association (APA)

בבריטניה - Royal Town Planning Institute (RTPI)

בקנדה - Canadian Institute of Planners (CIP)

באוסטרליה - Planning Institute of Australia (PIA)

בניו זילנד - New Zealand Planning Institute (NZPI)

איגוד המתכננים בישראל חבר בין היתר בארגון הבינלאומי International Society of City and Regional Planners (ISOCARP).

9. איגוד המתכננים פועל לא רק במטרה לאגד את העוסקים בתכנון ערים ואזורים, אלא פועל בין היתר לקידום איכות התכנון המרחבי בישראל, טיפוח ועידוד העשייה התכנונית בדגש על מחויבות לאדם, לסביבה, לחברה ולקהילה ולשיתוף הציבור בפעילות התכנונית. חלק ניכר מפעילות איגוד המתכננים

היא בארגון וקיום כנסים, ימי עיון, סיורים והשתלמויות לציבור העוסקים בתכנון ערים ואזורים בכדי לעודד ולקדם שיתוף ידע מקצועי לקידום איכות התכנון בישראל. כמו כן, במסגרת פעילות איגוד המתכננים, נוטלים חברי איגוד המתכננים חלק, בין היתר, בהליכי חקיקה הנוגעים לתכנון ולבניה ובכלל זה הגשת ניירות עמדה לתזכירי חוק, הצעות חוק והשתתפות בדיונים בוועדות הכנסת וכן בישיבות ו"שולחנות עגולים" במינהל התכנון ובמשרדי ממשלה, בסוגיות מרכזיות בתכנון עיר ואזור ומעמד המתכנן.

10. במסגרת איגוד המתכננים בישראל פועלת, בין היתר, ועדה קבועה להכרה בתארים בתכנון ערים ואזורים. בוועדה זו חברים, בין היתר, נציגי מסלולי הלימוד האקדמיים לתכנון ערים ואזורים בישראל והיא קובעת ומעדכנת את לימודי הליבה המחויבים בכל מסלול לימודים לתואר אקדמי בתכנון ערים בישראל.

כמו כן, איגוד המתכננים מפעיל את פנקס המתכננים, שהינו פנקס רישום וולנטרי שבמסגרתו יכולים להירשם מתכננים ערים ואזורים העונים לתנאי ההשכלה והניסיון הנדרשים ע"י האיגוד להירשם.

11. יצויין, כי איגוד המתכננים בישראל הגיש בקשה להצטרפות להליך בע"מ 1645/20 בו נדונה סוגיה דומה של ייחוד פעולות בתחום הנוגע לעיסוק בתכנון ערים ואזורים. מכיוון שבהתאם להחלטת כב' בית המשפט הדיון בעתירה זו יתקיים באותו מועד ובפני אותו הרכב הדין בע"מ 1645/20 ניתן לראות בתגובה זו גם כעמדת איגוד המתכננים גם לעניין ההליך הנ"ל.

3. מקצוע תכנון הערים הינו מקצוע נפרד ושונה מאדריכלות או מהנדסה

12. מזה עשרות שנים המקצוע "תכנון ערים ואזורים" מוכר בעולם כולו וגם בישראל כפרופסיה העומדת בפני עצמה, השונה ומאובחנת ממקצועות אחרים כגון אדריכלות או הנדסה. החל מתחילת המאה ה-20, לפני למעלה מ-100 שנים, החלו להיפתח בעולם כולו וגם בישראל מסלולי הכשרה נפרדים וייחודיים למתכנני ערים ואזורים, ארגונים מקצועיים נפרדים למתכנני ערים ואזורים והתגבשו כללי אתיקה לעוסקים במקצוע.

13. תכנון ערים ואזורים הינו תהליך מורכב, שמטרתו לקבוע מדיניות ואסטרטגיות לפתרון בעיות מורכבות בתחום העיר והאזור והוא כולל התמחויות רבות בתחומים שונים. תכנון הערים והאזורים כולל בין היתר ניהול של תהליכים לקביעת מדיניות ציבורית הנוגעים לתכנון פיסי של מקרקעין, לרבות קביעת יעודי קרקע ושימושים מותרים, קביעת הוראות פיתוח ועוד והכנה של תוצרי התהליך כגון תקנונים, תשריטים, נספחים, מסמכי לוואי וחוות דעת מקצועיות בתחומים שונים.

14. **תהליך התכנון המרחבי שונה מטבעו מתכנון אדריכלי של מבנים**, העוסק בעיצוב הפיסי של המבנה ומרכיביו והוא כרוך בניתוח מורכב של ידע מדיסיפלינות שונות ומגוונות הכוללות, בין היתר, כלכלה עירונית ואזורית, גאוגרפיה עירונית ואזורית, איכות הסביבה והנדסת הסביבה, סוציולוגיה, עיצוב עירוני ואדריכלות, תחבורה, מדיניות ציבורית ומינהל, משפט ועוד. תכנון ערים ואזורים יוצא מנקודת המבט של **המדיניות הציבורית** ולא מתוך נקודת מבט של עיצוב מוצר פיזי.

פעמים רבות בתהליך התכנון המרחבי מעורבים בעלי מקצוע שונים מדיסציפלינות שונות, כגון יועץ תנועה, יועץ תשתיות, יועץ סביבתי, יועץ חברתי, אדריכל, אדריכל נוף, יועץ משפטי, שמאי מקרקעין, כלכלן ועוד. **בעל המקצוע אשר תפקידו לנצח על מכלול הדיסציפלינות ובעלי המקצוע ולהביא לשילוב הידע מכל התחומים השונים לכדי תכנית המגבשת את המדיניות הכוללים ביחס לשימושי הקרקע ולפיתוח הוא מתכנן הערים והאזורים.**

15. מסיבה זו בארץ ובעולם קיימים מסלולים מיוחדים להכשרת מתכנני ערים ואזורים, כדוגמת המסלולים לתואר שני בכמה מהאוניברסיטאות המובילות בישראל שכוללים ארבעה מסלולים המוכרים על-ידי ועדת לימודי הליבה של איגוד המתכננים כתארים בתכנון ערים ואזורים - בטכניון, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בן גוריון ואוניברסיטת תל אביב. יש לציין כי בעולם קיימות למעלה מ-400 אוניברסיטאות המעניקות תארים בתכנון וקיימת פעילות בינלאומית מקצועית ואקדמית עניפה מאד בתחום זה.

16. ברוב המדינות המפותחות בעולם (וישראל ביניהם) קיימת הכרה ברורה של פרופסיה העומדת בפני עצמה, הנקראת תכנון ערים ואזורים, ופועלים ארגונים מקצועיים ייחודיים למקצוע זה שתפקידם לאגד את מתכנני הערים, לקדם את איכות התכנון העירוני ולקדם את מעמד המקצוע ומתכנני הערים והאזורים. כך למשל, בארצות הברית פועל מזה עשרות שנים ה-American Planning Association (APA) המאגד עשרות אלפי מתכנני ערים ואזורים מכל מדינות הפדרציה. בבריטניה ובמדינות נוספות בחבר העמים הבריטי פועל ה-Royal Town Planning Institute (RTPI) מכוח אמנה מלכותית לקידום ואיגוד מתכנני הערים והאזורים ברחבי הממלכה. בקנדה פועל ה-Canadian Institute of Planners (CIP) משנת 1919 ומאגד כ-7,500 מתכנני ערים ואזורים. באוסטרליה פועל ה-Planning Institute of Australia (PIA) המאגד מספר דומה של מתכנני ערים ואזורים. בכל מדינות אלו ההבחנה בין המקצוע "תכנון ערים ואזורים" לבין המקצוע "אדריכלות" הינו ברור ולא קיימת תופעה של ניסיון ארגונים מקצועיים של אדריכלים למנוע ממתכנני הערים האזורים מפעולות בסיסיות בתחום מקצועם כגון הכנת תכניות מרחביות המסדירות את שימושי הקרקע והוראות הפיתוח והבניה.

17. חלק ניכר מהעוסקים בתכנון ערים ואזורים בארץ הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי אינם אדריכלים רשויים, אלא מתכנני ערים ואזורים בעלי השכלה והכשרה מתאימה ובעלי רקע קודם בתחום הגאוגרפיה, סביבה, אדריכלות, הנדסה, כלכלה, סוציולוגיה, מינהל ציבורי ועוד. כיום מתכנני ערים ואזורים (שאינם בהכרח אדריכלים) מצויים בתפקידים הבכירים ביותר בתחום התכנון בעולם ובישראל, לרבות מנהל מינהל התכנון (הנוכחי וקודמותיו), מתכנני מחוזות במינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרדי ממשלה שונים וכן בעלי תפקידים בכירים במחלקות תכנון או צוותי תכנון בועדות המקומיות.

18. לעניין זה ראוי לצטט ממאמר של פרופ' רחל אלטרמן, משפטנית ומתכננת ערים מהמובילות בתחומה בארץ ובעולם, שפורסם לפני קרוב ל-40 שנה (!!) בעת שכיחנה כיו"ר המגמה לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, בעקבות טענות של אדריכלים מסוימים כנגד הסרת המילים "בינוי ערים" משם התואר במסלול לארכיטקטורה. ד"ר רחל אלטרמן, "מה בין תכנון ערים ואדריכלות", מבנים 18 (דצמבר 1983) עמ' 34-35 :

"מזה מספר עשרות בשנים מקובלת בעולם ההבחנה בין תכנון עירוני ואזורי (CITY AND REGIONAL PLANNING) לבין עיצוב עירוני. אמנם אין בעברית מלה מוסכמת ל-(DESIGN), אולם מקובל לראות בביטוי "בינוי" התייחסות למימד זה, שהרי "בינוי" נגזר משורש "בנה", וכידוע בעוד עיצוב עירוני עוסק רק או בעיקר במרקם הבינוי הפיזי של העיר, הרי תכנון עירוני עוסק בנושאים רבים ומגוונים מעבר לכך. הדגש בתכנון עירוני הוא דווקא על גיבוש מדיניות ציבורית המשלבת את ההיבטים השונים המתייחסים לעיר ולאוכלוסייה הגרה בה. מתכנן עירוני עוסק

בהמלצות לא רק לגבי התפרוסת אלא גם לגבי ההרכב החברתי, הבסיס הכלכלי, התחבורתי וההיבט האקולוגי של העיר. דווקא בהיבט העיצוב עצמו (להבדיל מתפרוסת של שימושי קרקע) ממעט בד"כ המתכנן העירוני לעסוק ומשאיר נושא חשוב זה לארכיטקט. מאידך, אין הארכיטקט, על פי הכשרתו, מיומן לטפל במכלול ההיבטים הנוגעים לתכנון עירוני. יחסי הגומלין בין מקצוע הארכיטקט למקצוע מתכנן הערים אינם תמיד מובנים. המצב בישראל, בו עד לאחרונה היתה מקובל בציבור ההנחה כי ארכיטקט הוא גם מתכנן ערים, אינה בהכרח טיפוסית לארצות מערביות אחרות. מעניין לציין כי בארצות אלה, גם קודם להתגבשות הנפרדת של מקצוע התכנון העירוני, לא היה נהוג מונופול של אדריכלים. בתקופה בה נתפס עדיין התכנון כעיסוק במבנה הפיזי בלבד, פעלו בעלי מקצועות רבים בתחום זה, ונחשבו גם הם כבעלי הכשרה מתאימה: שמאים, מודדים, מהנדסי בנין, ומתכנני גנים ונוף. שוב אדגיש: לאדריכלים לא רק שלא היה מונופול, הם גם לא תמיד היו הרוב.

בשנות העשרים והשלושים למאה הזו, החל במספר ארצות מערביות - כולל ארה"ב, אנגליה, קנדה והולנד - תהליך בו התגבשה זהות מובהקת ועצמאית של תכנון הערים. זהות זו התבטאה, ומתבטאת כיום, במספר מאפיינים:

א. הדרישה להכשרה מקצועית מיוחדת בתכנון עירוני, בד"כ במסגרת תואר שני, תוך לימודים אינטנסיביים המדגישים הכרה וניתוח של המערכות העירוניות מחד, והבנה של תהליך קביעת מדיניות ציבורית מאידך.

ב. תפיסה בין-תחומית של המקצוע, לפיה, המדיניות הרצויה בקבלת סטודנטים היא משיכת בעלי רקע דיסציפלינרי מגוון ללימודים לתואר שני בתכנון ערים.

ג. יצירת איגודים מקצועיים נפרדים למתכנני עיר ואזור, בעלי קריטריונים עצמאיים לקבלה ובעלי סממנים אחרים של מקצועיות. סממנים אלה כוללים גיבוש הוראות אתיקה מיוחדות למתכננים, השונות באופן מהותי, עריכת בחינות כניסה, מתן הכרה לבתי ספר לתכנון, וכדומה.

במסגרת מאפיינים אלה בכל הארצות אליהם התייחסתי, וכן במספר גדל והולך של ארצות בעולם המתפתח, הושמו הארכיטקטים על מישור שווה לבעלי רקע דיסציפלינרי אחר. משמעות הדבר שארכיטקט יכול כמובן להיות מתכנן עירוני, ואף רצוי וחשוב שיהיו ארכיטקטים רבים בין המתכננים. אולם על ארכיטקט לרכוש תואר מקצועי נוסף, בד"כ תואר שני, בתכנון ערים....

...גם לו היה מקובל בעבר שיש הצדקה לבלעדיות האדריכלים, הרי קשה מאד לטעון כך כיום, שכן ב-30 השנים האחרונות חלה התפתחות עצומה בידע אודות הרכבם ותפקודם של ישובים, ערים ואזורים, גובשו שיטות ותהליכי התכנון ושופרו גישות בעיצוב המדיניות הציבורית. דומני שלא רבים מבין האדריכלים בעלי הכשרה בארכיטקטורה בלבד מרגישים עצמם מוכשרים באמת ובתמים להתמודד באופן בלעדי עם בעיותיה של העיר המודרנית רבת-החוליים. המגמה לתכנון ערים ואזורים בטכניון, הקיימת מזה למעלה מ-10 שנים, בנויה במתכונת הדומה לזו של בתי ספר רבים לתכנון בארצות המערב."

19. מאמר זה, כאמור, פורסם בשנת 1983 כאשר מסלול הלימודים לתכנון ערים ואזורים בטכניון היה קיים רק כ-13 שנים והיה המסלול היחיד בארץ. מאז חלפו קרוב ל-40 שנה ומקצוע תכנון הערים והאזורים ביסס מעמדו בישראל ואלפי מתכנני ערים ואזורים בעלי תארים מתקדמים באוניברסיטאות שונות בארץ ובעולם עוסקים בתכנון ערים ואזורים בישראל ומכהנים במשרות הבכירות ביותר בתחום התכנון העירוני. מזה למעלה מעשור מנהלי מינהל התכנון במשרד הפנים (הגוף הממשלתי המופקד על תכנון ערים ואזורים בישראל) וחלק ניכר ממתכנני המחוזות במינהל התכנון הינם מתכנני ערים ואזורים שאינם אדריכלים.

20. ניסיון הסרק של העותרת לשלול את קיומו של מקצוע תכנון הערים כמקצוע נפרד כיום, לאחר עשרות שנים של התגבשות פרקטיקה מקצועית ואקדמית, הינו אנאכרוניסטי ומתעלם מהמציאות הקיימת בישראל ובמדינות רבות בעולם מזה עשרות שנים.

21. הטענות החוזרות ונשנות בעתירת התאחדות האדריכלים כי הלימודים האקדמיים בישראל בתחום תכנון הערים והאזורים הינם כביכול בגדר "לימודי העשרה" הינן טענות חסרות שחר (בלשון עדינה) שהועלו באופן סתמי וללא כל תימוכין ומוטב היה לו לא היו מועלות על הכתב. המסלולים האקדמיים בישראל לתכנון ערים ואזורים שקיבלו הכרה ע"י ועדת לימודי הליבה של איגוד המתכננים בישראל הינם מסלולי הכשרה אקדמיים מקצועיים לכל דבר ועניין שכוללים את כל לימודי הליבה הנדרשים להכשרה אקדמית של מתכנני ערים ואזורים ובנוסף לימודי בחירה.

22. לעניין ההכרה במקצוע תכנון הערים והאזורים בישראל חשוב להביא גם את המלצות בדו"ח ועדת זיילר (הועדה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור) אשר עמדה על ההבחנה בין תחום התכנון האזורי לבין תכנון ורישוי הבניה והמליצה מפורשות להפריד ביניהם באופן ברור:

"אחת הטרוניות הבולטות ביותר של הנזקקים לדיני התכנון והבנייה היא על היותם עתירי חוקים, תקנות, תכניות והוראות מינהל, וכל אלה סבוכים ומסורבלים. נראה לנו שחלק משמעותי מסיבוך זה הוא תוצאת הזיווג הלא נחוץ בין התכנון האזורי לבין הבנייה. אלה הם שני נושאים שיש ביניהם קשר (שהרי הבנייה כפופה לתכנון האזורי) ואולם הם שונים במהותם. אם נתבונן ב"רכיבי השוני" (ראו סעיפים 2.2 עד 32.2) ניווכח שניתן ליצור חיץ ברור בין "הרכיבים" הנוגעים לבנייה, שהם רוב ה"רכיבים", לבין אלו הנוגעים לתכנון האזורי. בתכנון האזורי ההיבט הציבורי הוא דומיננטי. כבר אמרנו כי לציבור יש עניין בקביעת ייעודי הקרקע לצרכים שונים (שטחים פתוחים, תעשייה, מסחר, דרכים, מגורים, וכל כיוצא בזה); יש לו עניין בצפיפות הבנייה והאוכלוסייה בכל אזור, בגינון, בחנייה מספקת, במרחבים ובמרווחים שבין הבתים, ובכל כיוצא בזה עניינים הנקבעים לדורות, והתורמים במידה רבה לא רק לנוף האורבני, אלא גם לאופי המקום, לאיכות חיי תושביו ולמילוי צרכיהם, שיכול שיהיו שונים ממקום למקום, הכל לפי האינטרס הציבורי...

...הבנייה עצמה וכל הסובב אותה, לאחר שקיבלה על עצמה את עול התכנון האזורי, היא בעיקרה תהליך מקצועי מאוד...

...לא זו אף זו, כיוון שתכנון המבנה והתכנון האזורי הם תחומים שונים זה מזה הן מבחינה מושגית והן מבחינת הפונקציות הפועלות, הרי שזיווגם בחוק אחד יוצר אצל חבריות תחושה שהתכנון האזורי והבנייה חד הם. פועל יוצא מכך הוא שהשיקולים והקשיים בתחום האחד משליכים ומתערבבים בעשייה ובתהליך הנוהגים אצל השני.

בעוד שבתכנון האזורי שולטים העקרונות של שיקול דעת ציבורי המאזן ומגשר בין אינטרסים רבים ונוגדים, המחייבים קבלת הכרעות ערכיות על-ידי נציגות ציבורית, הרי ענף הבנייה הינו מקצועי-טכני, שבו יש ליישם בדרך כלל עקרונות מדעיים ללא התערבותם של שיקולים ציבוריים ערכיים. הפרדה "טכנית" בין השניים תבהיר את ההבדלים המהותיים האלה. **אין כל סיבה שזיווג זה בחוק ימשיך להתקיים.** מסקנה זו, הנראית לנו נכונה ומועילה כשלעצמה, נכונה שבעתיים נוכח המלצותינו, שאף הן כלולות בדוח זה, **להפריד הפרדה מלאה מבחינת המטפלים, בין הטיפול בתכנון האזורי לבין הטיפול בבנייה.**"

4. ייחוד פעולות בתחום תכנון ערים ואזורים ואדריכלות - סקירה השוואתית בינלאומית

4.1. בריטניה

23. בבריטניה אין הסדרה בחוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים. עם זאת, מקצוע תכנון הערים והאזורים, הנקרא בבריטניה Town Planning, מוכר בבריטניה מזה עשרות שנים כמקצוע נפרד ממקצועות ותיקים יותר כגון אדריכלות והנדסה.
24. הארגון המקצועי של מתכנני הערים והאזורים בבריטניה הוא המכון המלכותי לתכנון ערים - Royal Town Planning Institute (RTPI) המונה כ-27,000 חברים. הארגון הוקם עוד בשנת 1913 ובשנת 1970 ניתנה לארגון אמנה מלכותית (Royal Charter) ולכן נוסף לשמו המילה "Royal" והוא זוכה לתמיכה ממשלתית. ה-RTPI מעניק בין היתר הסמכה וולנטרית (שאינה מוסדרת בחקיקה) המקנה למתכנני הערים העומדים בדרישותיה רישום כ-"Chartered Town Planner". למרות שאין מדובר ברישום או רישיון לפי חוק, להסמכה זו משמעות רבה בשוק העבודה למתכנני ערים ואזורים בבריטניה, לרבות במשרות במגזר הציבורי.
25. בבריטניה מסלולי לימוד אקדמאיים רבים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-RTPI, למשל באוניברסיטת אוקספורד ברוקס, באוניברסיטת וסטמיניסטר, באוניברסיטת לונדון סאות' בנק, באוניברסיטת מנצ'סטר, באוניברסיטת ניוקסל, באוניברסיטת ליברפול ועוד.
26. מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים בבריטניה, מכהנים במשרות בכירות במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים הכוללים Development plans ו-planning permission application.
27. מקצוע האדריכלות מוסדר בבריטניה ב-1997 Architects Act אשר מאפשר רישום אדריכלים וייחוד התואר "אדריכל" לאדריכלים רשומים. **בבריטניה אין ייחוד פעולות כלשהו לאדריכלים.** דהיינו, מבחינה חוקית כל אדם יכול להגיש בקשה להיתר בניה (Building permit).
28. בבריטניה פועל ארגון מקצועי נפרד לאדריכלים – ה-Royal Institute of British Architects (RIBA), אשר במסגרתו ניתן לקבל הסמכה וולנטרית שאיננה מעוגנת בחוק המקנה לאדריכלים העומדים בדרישותיה רישום כ-"Chartered Architect", אך רישום זה אינו מקנה ייחוד פעולות כלשהו לאדריכל.

4.2. ארה"ב

29. בארצות הברית ההסדרה של מקצועות אינה נעשית בחקיקה פדרלית אלא בחקיקה מדינתית ולכן יש לבחון את הדין בכל מדינה ומדינה. לצורך סקירה זו נבחר את הוראות הדין במדינות ניו יורק, קליפורניה וניו ג'רסי. עם זאת יצויין, כי למיטב ידיעת איגוד המתכננים בכל המדינות בארה"ב (למעט ניו ג'רסי) אין הסדרה בחוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים וקיימת הסדרה של מקצוע האדריכלות. עם זאת, בכל מדינות ארה"ב קיימת בפועל מזה עשרות שנים הכרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים כמקצוע נפרד מאדריכלות ומתכנני ערים ואזורים, שהינם בעלי תארים אקדמיים בתחום התכנון והערים (שברוב המקרים אינם גם אדריכלים), עוסקים בתכנון ערים ואזורים במגזר הפרטי ומכהנים במשרות בכירות בתחום התכנון המרחבי במגזר הציבורי. ייחוד הפעולות של אדריכלים בכל הנוגע לעיסוק אדריכלי במדינות שונות ארה"ב **אינו נוגע לפעולות בתחום תכנון הערים והאזורים** (כגון הכנת תכניות ומסמכים הנוגעים לרגולציה של שימושי קרקע והוראות ומגבלות פיתוח של קרקע) אלא נוגע אך ורק לעיצוב האדריכלי של בניינים כפי שנדרש לקבלת היתר או רשיון להקמתם.

4.2.1. מדינת ניו יורק

30. במדינת ניו יורק, כמו כמעט בכל מדינות ארה"ב, אין הסדרה בחוק של מקצוע התכנון העירוני. עם זאת, בפועל מקצוע תכנון הערים מוכר מזה עשרות שנים.

31. במדינת ניו יורק מסלולי לימוד אקדמאיים רבים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י מועצת ההסמכה (Planning Accreditation Board) של איגוד המתכננים האמריקאי (American Planning Association) למשל באוניברסיטת ניו יורק (NYU) במסגרת Wagner Graduate School of Public Service, באוניברסיטת קולומביה במסגרת בית הספר לאדריכלות, תכנון עירוני ושימור, באוניברסיטת קורנל במסגרת קולג' לאדריכלות, אמנות ותכנון, ב-City University of New York, Hunter College, באוניברסיטת פודרהאם, ב-Pratt Institute, באוניברסיטת אלבני במסגרת מחלקת גאוגרפיה ותכנון.

במדינת ניו יורק מצוי סניף (chapter) של איגוד המתכננים האמריקאי ורבים מחברי האיגוד מקבלים הסמכה וולנטרית ע"י ה-American Institute of Certified Planners.

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים – Zoning-ו Comprehensive Plans.

32. מקצוע האדריכלות מוסדר במדינת ניו יורק בחלק 147 לחוק החינוך (Article 147, Education) (Law Practice) אשר קובע איסור על מי שאינו בעל רישיון או היתר לעסוק בעיסוק אדריכלי (architecture) או להשתמש בתואר "אדריכל". בסעיף 7301 לחוק מוגדר העיסוק במקצוע האדריכלות כדלקמן :

"The practice of the profession of architecture is defined as rendering or offering to render services which require the application of the art, science, and

aesthetics of design and construction of buildings, groups of buildings, including their components and appurtenances and the spaces around them wherein the safeguarding of life, health, property, and public welfare is concerned. Such services include, but are not limited to consultation, evaluation, planning, the provision of preliminary studies, designs, construction documents, construction management, and the administration of construction contracts."

33. כלומר, במדינת ניו יורק קיים בחקיקה ייחוד התואר וייחוד פעולות לאדריכל, אך ייחוד הפעולות נוגע אך ורק לשירותים המחייבים שימוש באומנות, במדע ובאסתטיקה של עיצוב והקמה של בניינים או מספר בניינים ורק כאשר הדבר נוגע להבטחת חיים, בריאות ורווחת הציבור.

ייחוד הפעולות של אדריכלים במדינת ניו יורק אינו חל על פעולות בתכנון התכנון העירוני, לרבות הכנה של תכניות כוללות (Comprehensive Plans) או תכניות איזור מקומיות (Zoning Maps).

4.2.2. מדינת קליפורניה

34. במדינת קליפורניה, כמו כמעט בכל מדינות ארה"ב, אין הסדרה בחוק של מקצוע התכנון העירוני. עם זאת, בפועל מקצוע תכנון הערים והאזורים מוכר במדינה ובמוסדות האחראים על תכנון הערים במדינה ובשלטון המקומי מזה עשרות שנים.

35. במדינת קליפורניה מסלולי לימוד אקדמאיים רבים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י מועצת ההסמכה (Planning Accreditation Board) של איגוד המתכננים האמריקאי (American Planning Association), כגון: ברקלי, אוניברסיטת קליפורניה, מחלקת תכנון עיר ואזור בקולג' לעיצוב סביבתי, אוניברסיטת קליפורניה בלוס אנג'לס, במחלקת תכנון עירוני בבית הספר לוסקין לעניינים ציבוריים, באוניברסיטת קליפורניה באירווין, מחלקת תכנון עירוני ומדיניות ציבורית בבית הספר לאקולוגיה חברתית, בפוליטכניק, אוניברסיטת מדינת קליפורניה בסן לואיס אויספו ובפומונה.

גם במדינת קליפורניה מצוי סניף (chapter) של איגוד המתכננים האמריקאי ורבים מחברי האיגוד מקבלים הסמכה וולנטרית ע"י ה-American Institute of Certified Planners.

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים בקליפורניה, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים – Comprehensive Plans ו-Zoning Regulation.

36. מקצוע האדריכלות מוסדר במדינת קליפורניה בהתאם ל- Architect Planning Act משנת 2014 האוסר על מי שאינו בעל רישיון לעסוק באדריכלות (Practice Architecture) להשתמש בתואר "אדריכל" או "מעצב בניין רשום".

בחוק זה מוגדר העיסוק באדריכלות כמתן שירותים הדורשים כישורים של אדריכל בתכנון אתרים ועיצוב של בניינים או קבוצת בניינים:

"5500.1 Practice of Architecture Defined

(a) The practice of architecture within the meaning and intent of this chapter is defined as offering or performing, or being in responsible control of, professional services which require the skills of an architect in the planning of

sites, and the design, in whole or in part, of buildings, or groups of buildings and structures.

(b) Architects' professional services may include any or all of the following:

- (1) Investigation, evaluation, consultation, and advice.
- (2) Planning, schematic and preliminary studies, designs, working drawings, and specifications.
- (3) Coordination of the work of technical and special consultants.
- (4) Compliance with generally applicable codes and regulations, and assistance in the governmental review process.
- (5) Technical assistance in the preparation of bid documents and agreements between clients and contractors.
- (6) Contract administration.
- (7) Construction observation.

(c) As a condition for licensure, architects shall demonstrate a basic level of competence in the professional services listed in subdivision (b) in examinations administered under this chapter."

37. כלומר, גם במדינת קליפורניה קיים בחקיקה ייחוד התואר וייחוד פעולות לאדריכל, אך ייחוד הפעולות נוגע אך ורק לשירותים המחייבים שימוש בכישורים של אדריכל בכל הנוגע **לעיצוב בניינים**.

ייחוד הפעולות של אדריכלים במדינת ניו יורק אינו חל על פעולות בתחום המקצוע של תכנון הערים והאזורים, לרבות הכנה של תכניות כוללות (Comprehensive Plans) או תכניות איזור מקומיות (Zoning Maps).

4.2.3. מדינת ניו ג'רסי

38. מדינת ניו ג'רסי הינה המדינה היחידה בארה"ב בה קיימת הסדרה סטטוטורית של מקצוע תכנון הערים.

39. ההסדרה של מקצועות במדינת ניו ג'רסי נקבעת בקוד המינהלי של מדינת ניו ג'רסי (New Jersey Administrative Code) סימן 45. פרק 3 עוסק בהסדרת מקצוע האדריכלות ופרק 14A עוסק בהסדרת מקצוע ה"תכנון המקצועי" (Professional Planning) שהינו השם המקובל למקצוע תכנון הערים והאזורים בחלק מהמדינות בעולם (כגון קנדה ודרום אפריקה).

40. בכל הנוגע להסדרת מקצוע תכנון הערים והאזורים, הקוד האדמיניסטרטיבי של מדינת ניו ג'רסי מחייב קבלת רישיון ל"מתכנן מקצועי" (Professional Planner) לצורך עיסוק ב"תכנון מקצועי" (Professional Planning Practice) המוגדר כדלקמן:

"The term "practice of professional planning" within the meaning and intent of this act shall mean **the administration, advising, consultation or performance of professional work in the development of master plans** in accordance with the provisions of chapters 27 and 55 of Title 40 of the Revised Statutes, as amended and supplemented; and other professional planning

services related thereto intended primarily to guide governmental policy for the assurance of the orderly and co-ordinated development of municipal, county, regional, and metropolitan land areas, and the State or portions thereof. The work of the professional planner shall not include or supersede any of the duties of an attorney at law, a licensed professional engineer, land surveyor or registered architect of the State of New Jersey."

דהיינו, העיסוק ב"תכנון מקצועי" לעניין החוק וייחוד הפעילות נוגע אך ורק לשירותים בקשר לפיתוח של תכניות מסוימות (Master Plans) המובאות לאישור מוסדות התכנון במדינת ניו ג'רסי הנוגעות לקביעת שימושי קרקע והוראות לפיתוח קרקע (כגון זכויות בניה, גובה בניה, חלוקה לדירות, שמירת מרחקים וכיוצ"ב).

יובהר, כי בעל רישיון כ"מתכננים מקצועיים" אינם אדריכלים, אינם בעלי תארים אקדמאים באדריכלות ואינם רשומים כאדריכלים. התנאים לרישום כ"מתכנן מקצועי רשוי" (Liscenced Professional Planner) במדינת ניו ג'רסי הם תואר אקדמי מוכר בתחום התכנון המקצועי (שבמהותו הינו תכנון ערים ואזורים ולא אדריכלות) או סיום השכלה תיכונית וניסיון של 8 שנים בעיסוק ב"תכנון מקצועי" ומעבר מבחן. יצויין, כי מתכנני ערים ואזורים חברי איגוד המתכננים האמריקאי בעלי הסמכה של ה-AICP (שהינה הסמכה וולנטרים שאינה מכוח חוק) פטורים מרוב חלקי המבחן ונדרשים לעבור רק את החלק הנוגע לחוקי התכנון המקומיים במדינת ניו ג'רסי.

41. גם במדינת ניו ג'רסי מסלולי לימוד אקדמאים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י מועצת ההסמכה (Planning Accreditation Board) של איגוד המתכננים האמריקאי (American Planning Association) ב-Rutgers, The State University of New Jersey. כמו כן, גם במדינת ניו ג'רסי מצוי סניף (chapter) של איגוד המתכננים האמריקאי ורבים מחברי האיגוד מקבלים הסמכה וולנטרית ע"י ה-American Institute of Certified Planners (AICP).

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים במדינת ניו ג'רסי בתכנון ערים, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים כגון Master Plans.

42. בכל הנוגע להסדרת מקצוע האדריכלות מוגדר מקצוע האדריכלות כעוסק בעיצוב (design) של מבנה או מספר מבנים והמרחב שביניהם או הסמוך להם. בקוד האדמיניסטרטיבי מוגדר המונח "אדריכלות" כאומנות ומדע של עיצוב מבנה והמונח "אדריכל" כמי שבעל הכשרה בעיצוב מבנה (Building Design):

"Architecture" means the art and science of building design and particularly the design of any structure for human use or habitation. Architecture, further, is the art of applying human values and aesthetic principles to the science and technology of building methods, materials and engineering systems, required to comprise a total building project with a coherent and comprehensive unity of structure and site."

"Architect" means an individual who through education, training, and experience is skilled in the art and science of building design and has been

licensed by the New Jersey State Board of Architects to practice architecture in the State of New Jersey. c.

המונח "עיסוק באדריכלות" מוגדר בקוד האדמיניסטרטיבי של מדינת ניו ג'רסי במתן שרותים בקשר עם עיצוב, הקמה, הגדלה או שינוי של בנין או קבוצת בניינים והחלל שבהם או מסביב לאותם מבנים:

"Practice of architecture" or "architectural services" means the rendering of services in connection with the design, construction, enlargement, or alteration of a building or a group of buildings and the space within or surrounding those buildings, which have as their principal purpose human use or habitation. These services include site planning, providing preliminary studies, architectural designs, drawings, specifications, other technical documentation, and administration of construction for the purpose of determining compliance with drawings and specifications."

הקוד האדמיניסטרטיבי של מדינת ניו ג'רסי אוסר על מי שאינו אדריכל רשוי להשתמש בתואר "אדריכל" או לעסוק ב"עיסוק אדריכלי" (למעט חריגים כגון עיסוק עובדים או סטודנטים תחת פיקוח אדריכל רשוי ועיסוק מבנדסים בתכנון הנדסי של מבנים).

עם זאת, הגדרת מקצוע האדריכלות והעיסוק באדריכלות הינה אך ורק בתחום העיצוב של מבנים ואינה כוללת עיסוק או ביצוע פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים, כגון הכנת תכניות או תשריטים או מסמכים הנוגעים לרגולציה של קביעת ייעודי הקרקע וזכויות או מגבלות פיתוח ובניה.

4.3. קנדה

43. בקנדה, בדומה לארצות הברית, ההסדרה של מקצועות אינה נעשית בחקיקה פדרלית אלא בחקיקה בכל אחת מ-13 הפרובינציות והטריטוריות של קנדה ולכן יש לבחון את הדין בכל פרובינציה. לצורך סקירה זו נבחר את הוראות הדין בפרובינציות אונטריו, מניטובה ונובה סקוטיה. עם זאת יצוין, כי למיטב ידיעת איגוד המתכננים ברוב הפרובינציות של קנדה קיימת הסדרה נפרדת בחוק למקצוע תכנון הערים והאזורים (Professional Planning) ושל מקצוע האדריכלות. עם זאת, באף פרובינציה אין ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים וייחוד הפעולות לאדריכלים מוגבל אך ורק לפעולות הנוגעות לעיצוב האדריכלי של בניינים ולא נוגע לפעולות בתחום תכנון ערים ואזורים. גם בקנדה, בדומה לארה"ב ובריטניה, קיימת הכרה מזה עשרות שנים במקצוע תכנון הערים והאזורים כמקצוע נפרד מאדריכלות ומתכנני ערים ואזורים, שהינם בעלי תארים אקדמיים בתחום התכנון והערים ואינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים במגזר הפרטי ומכהנים במשרות בכירות בתחום התכנון המרחבי במגזר הציבורי.

4.3.1. פרובינציית אונטריו

44. באונטריו מוסדר מקצוע תכנון הערים והאזורים בחוק משנת 1994 – The Ontario Professional Planners Institute Act. בחוק זה הוסדר בחוק איגוד המתכננים המקצועיים. החוק אינו קובע ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים אך קובע ייחוד התואר כך שמי שאינו חבר בארגון המקצועי של מתכנני הערים והאזורים באונטריו ה-Ontario Professional Planners Institute (OPPI) אינו רשאי להשתמש בתואר "Registered Professional Planner" (RPP). חוק זה מגדיר את המונח "תכנון" לעניין מטרות המכון למתכננים מקצועיים לקידום התכנון כדלקמן:

"In subsection (1), planning includes the scientific, aesthetic and orderly disposition of land, resources, facilities and services, with a view to securing physical, economic and social efficiency, a sound environment, health and well-being."

בהתאם לחקיקה זו, התנאים לחברות באיגוד המתכננים באונטריו ולרישום כ"מתכנן מקצועי רשום" נקבעים בתקנות האיגוד והם תואר אקדמי במסלולים לתארים אקדמיים **בתכנון ערים ואזורים** המוכרים על-ידי האיגוד, התמחות ומעבר בחינה.

יצויין, כי בשנת 2019 הוגשה באונטריו הצעת חוק - Registered Professional Planners Act, 2019 (Bill 70), שמטרתה היתה לקבוע ייחוד פעולות למתכנני ערים רשומים, אך חקיקת הצעת החוק לא הושלמה בשל בחירות.

45. באונטריו מספר מסלולי לימוד אקדמיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י המכון למתכננים מקצועיים, כגון: אוניברסיטת טורונטו, אוניברסיטת יורק, אוניברסיטת וטרלו ועוד.

יצויין, כי בנוסף לאיגוד המתכננים באונטריו (OPPI) פועל בקנדה ארגון מקצועי כלל ארצי למתכנני ערים – The Canadian Institute of Planners (CIP) שהוקם עוד בשנת 1919 ומאגד את כל איגודי המתכננים בפרובינציות השונות.

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים באונטריו, מכהנים במשרות בכירות במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים - Official Plans ו-Zoning By-Laws.

46. מקצוע האדריכלות מוסדר באונטריו ב- Architects Act משנת 1990 הכולל ייחוד פעולות, דהיינו איסור על מי שלא בעל רשיון אדריכל לעסוק באדריכלות. גם כאן המונח "עיסוק באדריכלות" מוגדר כעיסוק בעיצוב הקמה, הגדלה או שינוי של בניין:

"practice of architecture" means,

(a) the preparation or provision of a design to govern the construction, enlargement or alteration of a building,

(b) evaluating, advising on or reporting on the construction, enlargement or alteration of a building, or

(c) a general review of the construction, enlargement or alteration of a building; ("exercice de la profession d'architecte")"

ייחוד הפעולות של אדריכלים באונטריו אינו חל על פעולות בתחום המקצוע של תכנון הערים והאזורים.

4.3.2. פרובינציית מניטובה

47. במניטובה מוסדר מקצוע תכנון הערים והאזורים ב-The Registered Professional Planners משנת 2015. חוק זה, בדומה לחוק באונטריו, מסדיר בחקיקה את איגוד המתכננים המקצועיים במניטובה – Manitoba Professional Planners Institute (MPPI) וקובע כי מי שאינו חבר באיגוד המקצועי של מתכנני הערים אינו רשאי להשתמש בתואר "Registered Professional Planner" (RPP). החוק

אינו קובע ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים. חוק זה מגדיר את המונח "תכנון" לענין מטרת המכון למתכננים מקצועיים לקידום התכנון כדלקמן:

"planning" includes the scientific, aesthetic and orderly allocation of land, resources, facilities and services with a view to maintaining and improving the physical environment and the economic and social conditions of urban and rural communities. (« urbanisme »)

התנאים לחברות באיגוד המתכננים במניטובה ולרישום כ"מתכנן מקצועי רשום" דומים לזה שבאונטריו.

48. במניטובה מסלול לימוד אקדמאי לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י איגוד המתכננים המקצועיים באוניברסיטת מניטובה. גם איגוד המתכננים במניטובה (MPPI) פועל במסגרת הארגון המקצועי כלל ארצי ה-CIP.

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים במניטובה, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים – Zoning By-Laws ו-Official Plans.

49. מקצוע האדריכלות מוסדר במניטובה ב-The Architects Act משנת 2015. חוק זה כולל הוראה בדבר ייחוד התואר - דהיינו איסור על מי שלא בעל רשיון אדריכל לעסוק באדריכלות וכן מחייב רישום כחבר בהתאחדות האדריכלים במניטובה לצורך "עיסוק באדריכלות". חוק זה מגדיר אדריכל כדלקמן:

"architect" means any person who is engaged for hire, gain, or hope of reward in the planning or review for others of the erection, construction, enlargement or alteration of buildings by persons other than himself or herself; (« architecte »)

כלומר, אדריכל הוא מי שעוסק בתכנון של הקמה, הגדלה או שינוי של בניינים ולא בתחום תכנון הערים והאזורים.

דהיינו, גם ייחוד הפעולות של אדריכלים במניטובה אינו חל על פעולות בתחום המקצוע של תכנון הערים והאזורים.

4.3.3. פרובינציית נובה סקוטיה

50. בנובה סקוטיה מוסדר מקצוע תכנון הערים והאזורים ב-Professional Planners Act משנת 2005. חוק זה מקים את התאחדות המתכננים המקצועיים הרשויים בנובה סקוטיה - Licensed Professional Planners Association of Nova Scotia (LPPANS) וקובע כי מי שאינו בעל רישיון אינו רשאי להשתמש בתואר "Licensed Professional Planner". החוק אינו קובע ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים ואף כולל הוראה מפורשות כי אין בחוק למנוע מכל אדם לעסוק בתכנון ערים ואזורים. חוק זה מגדיר את המונח "תכנון" כדלקמן:

"Planning" means the art and science of providing for the orderly management, disposition and distribution of land, resources, facilities and services and of applying physical, economical and social efficiencies to help ensure the health,

well-being and sustainability of communities and regions.”

העיסוק בתכנון (practice of professional planning) מוגדר בחוק כדלקמן :

"practice of professional Planning" means any act of planning including, without restricting the generality of the foregoing,

- (i) Investigating, designing, commissioning, composing, evaluating, advising, reporting, directing or supervising, or managing any of the foregoing, that requires or involves the application of principles of planning and that concerns the safeguarding of life, health, property, economic interests, public welfare or the environment.
- (ii) (II) the preparation and implementation of plans, studies or strategies involving the application of the principles of planning including, without restricting the generality of the foregoing, regional or municipal plans or strategies, urban and rural plans, land development plans or strategies, land-use by-laws, site plans, subdivision plans, economic plans, environmental plans or studies, social plans, recreation plans, conservation plans, organizational plans, heritage plans, lifestyle plans, conceptual plans and strategic plans,
- (iii) the application of skills or techniques for the purpose of planning including, without restricting the generality of the foregoing, computer analysis and data queries, environmental analysis, geological studies, morphology studies, air-photo analysis, cartography or mapping, cost-benefit analysis, physical sciences, social sciences, statistical analysis, demographic research, environmental design and planning, project planning and implementation, research and communication.
- (iv) Any tasks necessary to implement the planning legislation of the Province involving the use or application of the principles of planning,
- (v) Project management where the principles of planning are involved, and
- (vi) Any other tasks that involve principles of planning.

51. בנובה סקוטיה מסלול לימוד אקדמאי לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים ע"י התאחדות המתכננים המקצועיים הרשויים בנובה סקוטיה באוניברסיטת דלהוסי בהלפקיס. התאחדות המתכננים המקצועיים הרשויים בנובה סקוטיה (LPPANS) חברה במסגרת הארגון המקצועי האזורי Atlantic Planners Institute (API) המאגד את הארגונים המקצועיים של 4 פרובינציות בקנדה.

מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים בנובה סקוטיה, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים.

52. מקצוע האדריכלות מוסדר בנובה סקוטיה ב- Architects Act משנת 2006. חוק זה כולל הוראה בדבר ייחוד פעולות וייחוד התואר לאדריכלים רשויים. חוק זה מגדיר "עיסוק באדריכלות" כדלקמן :

"practice of architecture" means rendering or offering to render services, hereinafter described in connection with design and construction, enlargement or alteration of building or group of buildings and the space within the site surrounding the buildings, that have as their principle purpose human

occupancy or habitation and those services include per-design services, programming, planning, providing designs, drawings, specifications and other technical submissions, the administration of construction contracts and the coordination of any elements of technical submissions prepared by others.'

גם כאן העיסוק באדריכלות נוגע לעיצוב של הקמה, הגדלה או שינוי של בניינים ולא בתחום תכנון הערים והאזורים.

דהיינו, גם ייחוד הפעולות של אדריכלים בנובה סקוטיה אינו חל על פעולות בתחום המקצוע של תכנון הערים והאזורים.

4.4. אוסטרליה

53. באוסטרליה, בדומה לארצות הברית ולקנדה, ההסדרה של מקצועות אינה נעשית בחקיקה פדרלית אלא בחקיקה בכל אחת מהמדינות והטריטוריות שבאוסטרליה ולכן יש לבחון את הדין בכל מדינה או טריטוריה. לצורך סקירה זו נבחר את הוראות הדין בשתי המדינות המרכזיות - ניו סאות' ויילס וויקטוריה. עם זאת יצויין, כי למיטב ידיעת איגוד המתכננים בכל המדינות והטריטוריות של אוסטרליה אין הסדרה בחקיקה למקצוע תכנון הערים והאזורים ויש הסדרה של מקצוע האדריכלות בדרך של רישום על-ידי גוף מדינתי וייחוד התואר "אדריכל" לאדריכל רשום. עם זאת, לפחות בחלק מהמדינות באוסטרליה אין הוראות בדבר ייחוד פעולות לאדריכלים. בכל מקרה, בכל המדינות הסדרת מקצוע האדריכלות נוגעת אך ורק לשירותי אדריכלות שאינם כוללים עיסוק בתכנון ערים ואזורים.

54. גם באוסטרליה, כמו מדינות רבות אחרות, מקצוע תכנון הערים והאזורים מוכר מזה עשרות שנים כמקצוע נפרד ממקצועות כגון אדריכלות והנדסה. באוסטרליה קיים ארגון מקצועי אחד של מתכנני הערים והאזורים בכל המדינות והטריטוריות שבאוסטרליה והוא ה- Planning Institute Australia (PIA) ולו מחוזות (divisions) בכל אחת ממדינות אוסטרליה.

4.4.1. מדינת ניו סאות' ויילס

55. במדינת ניו סאות' ויילס (שבירתה סידני), כמו בכל יתר המדינות והטריטוריות של אוסטרליה, אין הסדרה בחוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים. עם זאת, בפועל מקצוע תכנון הערים והאזורים מוכר במדינה ובמוסדות האחראים על תכנון הערים במדינה ובשלטון המקומי מזה עשרות שנים.

56. בניו סאות' ויילס אוסטרליה מספר רב של מסלולי לימוד אקדמיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-PIA, למשל באוניברסיטת סידני, באוניברסיטת ניו אינגלנד, באוניברסיטת סידני המערבית, באוניברסיטת ניו סאות' ויילס, באוניברסיטה הטכנולוגית בסידני ועוד.

57. מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים במדינת ניו סאות' ויילס, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים הכוללים Strategic Plans, Environmental Plans ו- Development Control Plans.

58. מקצוע האדריכלות מוסדר במדינת ניו סאות' ויילס ב-Architects Act 2003 המסדיר את רישום אדריכלים ומאפשר רישום אדריכלים וקובע ייחוד התואר "אדריכל" לאדריכלים רשומים. במדינת

ניו סאות' ויילס אין ייחוד פעולות כלשהו לאדריכלים ולכן כל אדם יכול לעסוק בעיסוק אדריכלי ובלבד שאינו משתמש בתואר "אדריכל" ולא מציג מצג מטעה בדבר מתן השירותים על-ידי אדריכל.

חוק זה מגדיר שירותים אדריכליים כדלקמן:

"architectural service means a service provided in connection with the design, planning or construction of buildings that is ordinarily provided by architects."

כלומר, החוק המסדיר רישום אדריכלים עוסק אך ורק בשירותים נוגעים לעיצוב ותכנון של בניינים **ואינו עוסק כלל בשירותים הנוגעים לתכנון ערים ואזורים.**

4.4.2. מדינת ויקטוריה

59. במדינת ויקטוריה (שבירתה מלבורן), כמו בכל יתר המדינות והטריטוריות של אוסטרליה, אין הסדרה בחוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים. עם זאת, בפועל מקצוע תכנון הערים והאזורים מוכר במדינה ובמוסדות האחראים על תכנון הערים במדינה ובשלטון המקומי מזה עשרות שנים.

60. במדינת ויקטוריה מספר רב של מסלולי לימוד אקדמאיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-PIA, למשל באוניברסיטת מלבורן, באוניברסיטת RMIT ובאוניברסיטת מונאש.

61. מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים במדינת ניו סאות' ויילס, מכהנים במשרות הבכירות ביותר במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים הכוללים Strategic Plans, Environmental Plans ו- Development Control Plans.

62. מקצוע האדריכלות מוסדר במדינת ניו סאות' ויילס ב- Architects Act 1991 המסדיר את רישום אדריכלים ומאפשר רישום אדריכלים וקובע ייחוד התואר "אדריכל" לאדריכלים רשומים. **גם במדינת ויקטוריה אין ייחוד פעולות כלשהו לאדריכלים** ולכן כל אדם יכול לעסוק בעיסוק אדריכלי ובלבד שאינו משתמש בתואר "אדריכל" ולא מציג מצג מטעה בדבר מתן השירותים על-ידי אדריכל. חוק זה אינו מגדיר את המונח "שירותים אדריכליים".

4.5. ניו זילנד

63. בניו זילנד אין הסדרה בחוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים. עם זאת, מקצוע תכנון הערים והאזורים מוכר בניו זילנד בריטניה מזה עשרות שנים כמקצוע נפרד ממקצועות כגון אדריכלות והנדסה.

64. הארגון המקצועי של מתכנני הערים והאזורים בניו זילנד הוא ה- New Zealand Planning Institute (NZPI) שהוקם בשנת 1949 ומונה מעל 2,000 חברים.

65. בניו זילנד מספר מסלולי לימוד אקדמאיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-NZPI באוניברסיטת אוקלנד, באוניברסיטת לינקולן, באוניברסיטת אוטגו, באוניברסיטת ואיקטו ובאוניברסיטת מאסיי.

66. מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים בניו זילנד, מכהנים במשרות במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות כוללניות ומסמכי תכנון מקומיים סטטוטוריים הכוללים Regional plans, District Plans ו-Unitary Plan.

67. מקצוע האדריכלות מוסדר בניו זילנד ב-Registered Architects Act 2005 אשר מאפשר רישום אדריכלים וייחוד התואר "אדריכל רשום" ו-"אדריכל" לאדריכלים רשומים. בניו זילנד אין ייחוד פעולות לאדריכלים. דהיינו, מבחינה חוקית כל אדם יכול להגיש בקשה להיתר בניה (Building Consent).

4.6. דרום אפריקה

68. בדרום אפריקה קיימת הסדרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים בחוק – Planning Profession Act 2002. חוק זה מסדיר רישום מתכנני ערים ואזורים במרשם והקים את ה-South African Council for Planner (Sacplan). החוק מגדיר מתכנן כדלקמן:

"planner" means a person who exercises skills and competencies in initiating and managing change in the built and natural environment in order to further human development and environmental sustainability as contemplated in section 2(a), and who is registered in one or more of the categories contemplated in section 13(4)"

כמו כן החוק כולל הוראה רחבה יותר של "עקרונות מקצוע התכנון". החוק קובע 3 קטגוריות של רישום עם דרישות השכלה, ניסיון והערכה שונות – Candidate Planner, Technical Planner, Professional Planner.

69. חוק זה כולל הוראה בדבר ייחוד התואר - רק אדם שרשום כמתכנן רשאי להציג עצמו כמתכנן רשום (בהתאם לקטגוריית הרישום). כמו כן החוק כולל הוראה בדבר איסור עיסוק בפעולות שייחודו לכל אחת מקטגוריות הרישום בהתאם לכללים שיקבעו על-ידי ה-Sacplan, לאחר היוועצות עם גופים וולנטריים של מתכנני הערים (South African Planning Institute).

70. בכללים שפורסמו על-ידי מועצת המתכננים (Sacplan) בשנת 2008 נקבעו העיסוקים המוגבלים למתכננים רשומים הכוללת רשימה ארוכה של עיסוקים הנוגעים להכנת תכנון אסטרטגי ותיאום של תכניות מרחביות ארציות (National Spatial Plans), תכניות מרחביות מחוזיות ותת מחוזיות (Regional and Sub-Regional Spatial Plans), תכניות מרחביות ברמה המוניציפלית (Spatial Plans), תכניות מרחביות מקומיות (Local Spatial Plans), תכניות פיתוח (Layout, Township and Development Plans), הערכת תכניות פיתוח, ניהול אדמיניסטרציה של תכנון, מערכות ומדיניות שימושי קרקע.

71. כמובן שגם בדרום אפריקה מספר מסלולי לימוד אקדמאיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-Sacplan באוניברסיטת יוהנסבורג, אוניברסיטת קייפ טאון, אוניברסיטת דרבן ועוד.

72. מתכנני ערים ואזורים, בוגרי מסלולים אקדמיים בתכנון ערים ואזורים, שאינם אדריכלים, עוסקים בתכנון ערים ואזורים בדרום אפריקה, מכהנים במשרות בכירות במדינה ובשלטון המקומי בתחום תכנון הערים ובין היתר עוסקים בהכנה וקידום של תכניות מרחביות ארציות, מחוזיות ומקומיות.

73. מקצוע האדריכלות מוסדר בדרום אפריקה ב- Architectural Profession Act 2000. חוק זה מאפשר רישום אדריכלים ב-8 דרגות שונות של רישום הכוללות 4 דרגות של רישום כמועמד ו-4 דרגות רישום כ"אדריכל מקצועי" (Professional Architect, Professional Senior Architectural Technologist, Professional Architectural Technologist, Professional Draughtperson).

74. חוק זה אינו כולל הגדרות של המושגים "אדריכלות" או "עיסוק באדריכלות", אך כולל הוראה בדבר ייחוד התואר - רק אדם שרשום כאדריכל רשאי להציג עצמו כאדריכל מקצועי או מועמד (בהתאם לקטגוריית הרישום). כמו כן החוק כולל הוראה בדבר איסור עיסוק בפעולות שייחודו לכל אחת מקטגוריות הרישום בהתאם לכללים שיקבעו על-ידי המועצה הדרום אפריקאית למקצוע האדריכלות (Sacap), לאחר היוועצות עם גופים וולנטריים (South African Institute of Architects).

75. בשנת 2021 פרסמה המועצה בדרום אפריקאית למקצוע האדריכלות (Sacap) הודעה בדבר זיהוי העבודות בתחום האדריכלות המיוחדות לאדריכלים רשומים (בהתאם לקטגוריות השונות) אשר כולם עוסקים בעיצוב האדריכלים של מבנים, תוך הבחנה בין סוגי המבנים ומורכבותם בהתאם לקטגוריות השונות (כגון, בתי מגורים פרטיים - בלוקים וצמודי קרקע, בתי מלון, דיור לבעלי צרכים מיוחדים, דיור לקשישים, בריכות שחיה לשימוש פרטי, גדרות, מבנים לשימושים חקלאיים, בתי חולים, מעבדות ועוד ועוד).

בהודעה על זיהוי העבודות המיוחדות לאדריכלים רשומים (בכל הקטגוריות) אין זכר לעיסוק בתחום תכנון הערים והאזורים, לרבות הכנה וקידום של תכניות מרחביות או כל חלק מהן.

4.7. הונג קונג

76. בהונג קונג קיימת הסדרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים בחוק – Planner Registration Oridance משנת 1991. חוק זה מסדיר רישום מתכנני ערים ואזורים במרשם באמצעות רשם ייעודי הממונה ע"י מועצת רישום המתכננים שהוקמה בחוק. החוק אינו כולל הגדרה של מקצוע התכנון או שירותי תכנון. התנאים לרישום כמתכנן מקצועי רשום הוא חברות באיגוד המתכננים בהונג קונג - (HKIP) Hong Kong Institute of Planners הדורשת תואר אקדמי בתכנון ערים ומעבר מבחן הערכה, ניסיון בעבודה בתכנון בהונג קונג, תושבות בהונג קונג והעדר הליכים משמעותיים.

77. חוק זה כולל הוראה בדבר ייחוד התואר – רק אדם שרשום במרשם כמתכנן מקצועי רשום (Registered Professional Planner) רשאי להשתמש בתואר מתכנן מקצועי רשום. החוק אינו כולל הוראה בדבר ייחוד פעולות בתחום העיסוק של מתכנני הערים.

78. בהונג קונג מסלולי לימוד אקדמאיים לתואר בתכנון ערים ואזורים המוכרים על-ידי ה-HKIP באוניברסיטת הונג קונג.

79. מקצוע האדריכלות מוסדר בהונג קונג ב- Architect Registration Ordinance משנת 1990. חוק זה מסדיר רישום אדריכלים במרשם באמצעות רשם ייעודי הממונה ע"י מועצת רישום האדריכלים שהוקמה בחוק. החוק אינו כולל הגדרה של מקצוע האדריכלות או את העיסוק האדריכלות. התנאים לרישום כאדריכל רשום הוא חברות באיגוד האדריכלים בהונג קונג - Hong Kong Institute of Architects (HKIA) שהוקם בחוק, הדורשת תואר אקדמי באדריכלות ומעבר מבחן הערכה, ניסיון בעבודה בתכנון בהונג קונג, תושבות בהונג קונג והעדר הליכים משמעותיים.

80. חוק זה כולל הוראה בדבר **ייחוד התואר** - רק אדם שרשום במרשם כאדריכל רשום רשאי להשתמש בתואר "אדריכל" או "אדריכל רשום". **החוק אינו כולל הוראה בדבר ייחוד פעולות לאדריכל.**

81. עם זאת, בהתאם לחוק בהונג קונג, לצורך ביצוע עבודות בניה יש למנות אדם מורשה (Authorized Person) לפי חוק הבניה (Building Ordinance) להכנה והגשה של תכניות בניה לצורך קבלת היתר ולפיקוח על ביצוע עבודות הבניה. בהתאם לחוק הבניה תנאי להירשם כ"אדם מורשה" הוא רישום כאדריכל רשום. המשמעות היא שבפועל קיימת הגבלה על הכנה והגשה של תכניות בניה לצורך קבלת היתר לאדריכלים, **אך הגבלה זו מתייחסת אך ורק להכנת תכניות לצורך קבלת היתר בניה לביצוע עבודות בניה ולא לתחום העיסוק של תכנון ערים ואזורים.**

4.8. סיכום סקירה השוואתית

82. בחלק גדול מהמדינות שנסקרו (כגון ארה"ב, בריטניה, אוסטרליה וניו-זילנד) אין הסדרה חוקית למקצוע תכנון הערים והאזורים, אך בפועל קיימת הכרה מוסדית של המקצוע, הכשרה אקדמית נפרדת למקצוע וארגונים מקצועיים אשר עוסקים בהסמכה וולנטרית של מתכנני ערים ואזורים.

83. בחלק מהמדינות (כגון קנדה, דרום אפריקה והונג קונג) קיימת הסדרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים בחוק, אך ברוב מדינות אלו (למעט דרום אפריקה ומדינת ניו ג'רסי בארה"ב) **לא קיימות הוראות בדבר ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים.**

84. **בכל המדינות שנסקרו אין הוראות חוק המייחדות עיסוק בתחום תכנון הערים והאזורים לאדריכלים.**

5. הדין הרצוי - העדר הצדקה להגבלת חופש העיסוק בתחום התכנון העירוני

85. בטרם יתייחס איגוד המתכננים לטענות בדבר פרשנות הדין הקיים מבקש איגוד המתכננים להבהיר כי לעמדתו (בניגוד לעמדת העותרת), **אין הצדקה לקביעת הוראות בדבר ייחוד פעולות המגבילות את האפשרות של כל אדם לעסוק בתחום התכנון העירוני וכמתואר לעיל בהרחבה, כך המצב במדינות רבות בעולם.**

86. בארץ ובעולם יש מקצועות רבים בעלי חשיבות רבה למשק ולכלכלה שאין ביחס אליהם הסדרה של רישוי והגבלה על חופש העיסוק של הציבור - כך לדוגמה **פלכלנים** מגישים חוות דעת מקצועיות וממונים לתפקידים בכירים ביותר בממשל ובבנק ישראל, אך אין רישוי המסדיר מקצוע זה. באותו אופן, כמעט כל המקצועות בתחום ההייטק, החל מאיש תוכנה ומומחה לחומרה ועד מנהל כספים, מנהל שיווק ומנכ"ל, **אינם מקצועות רשויים** אף שהשפעת מקצועות אלו על איכות החיים של תושבי המדינה והכלכלה הינה משמעותית ביותר.

87. הגבלת חופש העיסוק בתחום מקצועי מסויים משמעותה פגיעה בחירויות הפרט וגם יצירת רגולציה המכבידה על השוק החופשי ופוגעת בתחרות החופשית. לפיכך, הגבלה של חופש העיסוק צריכה להיעשות במסורה ובמקרים בהם קיימת הצדקה ברורה וצורך מעשי בהגבלה לשמירה על ערכים חשובים כגון בריאות הציבור ושלומו ובכל מקרה לא מעבר לנדרש. כך למשל, קיימת הצדקה ברורה לייחוד פעולות לרופאים ועוסקים במקצועות בתחום הבריאות בשל הצורך להגן על חיי אדם.

כך גם אין מחלוקת כי קיימת הצדקה לייחוד פעולות למהנדסים ולאדריכלים רשויים בכל הנוגע לתכנון הפיסי של מבנים בשל הצורך להגן על חיי אדם. תפקידו של המהנדס (קונסטרוקטור) לוודא שהתכנון ההנדסי יבטיח את יציבות המבנה וימנע פגיעה ביציבות המבנה או קריסתו ותפקידו של האדריכל בהליכי רישוי הבניה לוודא קיום הוראות תקנות ותקנים בתחום הבניה שמטרתם להגן על שלום הציבור כגון גובה מינימאלי של מעקה בטיחות במרפסת, גובה מינימאלי של חלונות וכד'.

88. לעומת זאת, בכל הנוגע למקצוע התכנון העירוני ספק אם קיימת הצדקה לשלילת חופש העיסוק ובכל מקרה ברור לחלוטין כי לא יעלה על הדעת למנוע ממתכנני ערים בעלי תואר אקדמי בתכנון ערים ואזורים מעיסוק בהכנה ועריכה של תכניות לפי חוק התכנון והבניה. תכנון עירוני, בשונה מאדריכלות, אינו עוסק בעיצוב הפיסי של מבנה ופרטי הבניה (כגון גודל חלונות, גובה מעקה וכיוצ"ב) אלא במדיניות ציבורית וברגולציה תכנונית ביחס לשימושי הקרקע והפיתות הסביבתי שאינם עלולים לסכן חיי אדם, אלא להיפך - מטרתם לשמור על הערכים הציבוריים והבריאותיים במרחב הפיסי, הכלכלי והחברתי בעיר. יוזמות לתכנון מרחבי נבדקות על-ידי מוסדות התכנון, שהינן רשויות שלטוניות לכל דבר, המעסיקים בין היתר צוות מקצועי ויועצים חיצוניים בתחומים רבים ומגוונים (לרבות מתכנני ערים, אדריכלים, מהנדסים, שמאי מקרקעין, מודדים, יועצים משפטיים, יועצים סביבתיים, יועצי תנועה, יועצים בתחום הבריאות והבטיחות ועוד). בסופו של דבר, לאחר קבלת המלצות הצוות המקצועי, חלק ניכר מההחלטות בתחום תכנון הערים והאזורים מתקבלות על-ידי נבחר ציבור המופקדים בסופו של דבר על קבלת הכרעות בסוגיות ציבוריות.

89. מסיבה זו במדינות רבות בעולם אין הוראות חוק בדבר ייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים וגם במדינות (הבודדות) שבהן יש הסדרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים וייחוד פעולות בתחום זה, ייחוד הפעולות הוא למתכנני ערים ואזורים ולא לאדריכלים.

90. לעניין זה חשוב להזכיר פעם נוספת את המלצות ועדת זיילר (הועדה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור) משנת 2003 - ועדה אשר המליצה להפריד בין תחום התכנון העירוני לבין תחום רישוי הבניה גם מבחינה חקיקה וגם מבחינת בעלי המקצוע המעורבים והמליצה בדבר הסדרה של תנאי כשירות וייחוד פעולות אך ורק ביחס למקצועות החיוניים להשגת "בטיחות מוצר הבניה". כל ההמלצות של ועדה זו בנוגע לכשירות אדריכלים וייחוד פעולות בתחום האדריכלות נוגעים אך ורק להליכי רישוי הבניה ולתכנון הפיסי של מבנה ולא לתחום תכנון הערים והאזורים.

91. מעבר לשיקול של מניעת פגיעה בלתי מוצדקת ומעבר לנדרש בחירויות יסוד, הרי שרגולציה מיותרת אינה רצויה גם מבחינת היעילות הכלכלית. רגולציה מיותרת, המחייבת תנאי סף ורישוי לעיסוק מקצועי גורמת לפגיעה בתחרות החופשית, לבזבז משאבים ציבוריים ולהגדלה בלתי מוצדקת של עלויות התכנון. יצוין, כי רק לאחרונה החליטה ממשלת ישראל על אימוץ דו"ח צוות בין-משרדי לרגולציה חכמה שמטרתו המרכזית לצמצם את נטל הבירוקרטיה בישראל וקידום תכנית לאומית לביטול עשרות צעדי רגולציה. דו"ח זה, שהוכן בעקבות המלצות של ארגון ה-OECD להקטנת

הרגולציה בישראל ולהסרת חסמים לתחרות חופשית, כולל שורה של המלצות להפחתת הרגולציה ולהגברת התחרות בין היתר בתחום הסדרת עיסוק ורישוי.

92. דהיינו, שמירה על חופש העיסוק ומניעת פגיעה בלתי מוצדקת בו איננה רק עניין של הגנה על חירויות יסוד במשטר דמוקרטי, אלא גם אינטרס ציבורי המתבטא בהפחתת נטל הביורוקרטיה וחסמים הפוגעים בתחרות החופשית ופוגעים ביעילות הכלכלית של המשק.

93. מעבר לכך, מהבחינה המעשית הטיעון בעתירה לפיו "לא יעלה על הדעת" שילד בן 12, גננת או זבנית בסופר יוכלו לחתום על תכנית לפי חוק התכנון והבניה הינו טיעון סרק פופוליסטי ודמגוגי, שכן במציאות אין כל סכנה כי יאושרו תכניות שהוכנו על-ידי ילדים בני 12, גננות או זבניות בסופר.

94. השאלה **האמיתית** אינה האם "יעלה על הדעת" שגננת תכין תכניות מתאר (מה שממילא לא יכול לקרות בפועל) אלא האם קיימת הצדקה ממשית לפגיעה בחופש העיסוק בתחום תכנון הערים המחייב הסדרת המקצוע והגבלת העיסוק אך ורק למי שהינו בעל רישיון מטעם המדינה לעסוק במקצוע. התשובה לשאלה זו היא שהגבלת חופש העיסוק מוצדקת ומידתית רק כאשר נועדה להגן על אינטרס ציבורי חשוב כגון מניעת סכנה לחיים אדם ושמירה על בטיחות. כאמור לעיל, לעמדת איגוד המתכננים בישראל אין הצדקה לקביעת הוראות בדבר ייחוד פעולות ביחס לפעולות הכנת תכניות עפ"י חוק התכנון והבניה.

95. בכל מקרה, גם לו היה מקום להגבלת חופש העיסוק בתחום התכנון העירוני - דבר שאיננו קיים במדינות רבות בעולם כאמור לעיל - הרי שאין משמעות הדבר כי יש להגביל את העיסוק בתחום התכנון העירוני דווקא לאדריכלים, שאינם בעלי הכשרה מספקת לעיסוק במקצוע זה ושעיקר עיסוקם בתכנון אדריכלי של הבניין ולא תכנון עיר ואזור. גם אם יוחלט בעתיד כי יש מקום להסדרת מקצוע תכנון הערים והאזורים בחקיקה ולקבוע ייחוד פעולות התחום הרי שברור לחלוטין כי ייחוד הפעולות בתחום תכנון הערים והאזורים צריך להיות למתכנני ערים ואזורים שהינם בעלי ההכשרה המתאימה ביותר לעיסוק במקצוע זה. טענת העותרת כי מתכנני הערים אינם בעלי הכשרה מתאימה וכי התואר האקדמי שלהם בתחום הינו בגדר "לימודי העשרה" הינה חסרת כל יסוד, מופרכת וממילא נטענה כלאחר יד.

6. פרשנות הדין הקיים

96. העתירה עוסקת בפרשנות של סעיף 13(1) לתוספת הראשונה של תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 שהותקנו מכוח סעיף 12 לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958.

97. להלן לשונו של סעיף 13(1) לתוספת הראשונה לתקנות ייחוד הפעולות:

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

(1) בתכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני:

(א) תכנון מוקדם ותכנון סופי;

(ב) הכנת תקנונים ותשריטים לתכניות;

(ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;

(ד) הכוונה עליונה בביצוע התכניות."

98. כפי שיפורט להלן בהרחבה, לעמדת איגוד המתכננים בישראל, הפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי בסעיף זה של התקנות מתייחסות להכנתה של תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני בלבד - דהיינו, תכנית המוכנת במסגרת הליכי רישוי וביצוע של מבנים או כתנאי למתן היתר בניה להקמת מבנה בהתאם להוראה של תכנית מאושרת לפי חוק התכנון והבניה. בשונה מעמדת העותרת (ואף מעמדת המדינה), לעמדת איגוד המתכננים סעיף זה איננו עוסק כלל בהכנת תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה (תכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות או תכניות מפורטות), לרבות נספחיהן.

99. לעמדת איגוד המתכננים פרשנות זו מחוייבת על-פי כללי הפרשנות, לרבות כלל הפרשנות המקיימת (שכן פרשנות העותרת מביאה לבטלות התקנות מחמת חוסר סמכות), פרשנות לשונית של לשון התקנות (שמתייחסת מפורשות ל"בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בלבד ולא לתכניות מכוח חוק התכנון והבניה), פרשנות תכליתית ופרשנות התואמת את הוראות חוק יסוד: חופש העיסוק.

6.1. פרשנות חקיקת משנה לפי עקרון החוקיות

100. תקנות ייחוד הפעולות לאדריכלים הותקנו מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים ע"י השר לאחר היוועצות עם מועצת ההנדסה והאדריכלות - בה חברים רק אדריכלים ומהנדסים.

101. תכלית הוראת חוק המהנדסים והאדריכלים המסמיכה את השר להתקין תקנות ייחוד פעולות הינה לאפשר במסגרת חקיקת משנה לקבוע הוראות האוסרות על מי שאינו אדריכל או מהנדס רשוי (ובכך לפגוע בחירותו וחופש עיסוקו) לבצע פעולות אשר אין כל ספק כי הן אך ורק בתחום הבלעדי של מקצוע האדריכלות או ההנדסה וגם אז רק כאשר קיימת הצדקה מהותית לפגיעה בחופש העיסוק - דהיינו, כי האיסור נדרש להבטחת שלום הציבור.

102. לפיכך, מלכתחילה, ההסמכה בחוק להתקנת תקנות שבהן ייקבעו הוראות בדבר ייחוד פעולות למהנדסים ולאדריכלים הינה אך ורק ביחס לפעולות שהינן אך ורק בתחום מקצועות ההנדסה והאדריכלות ולא פעולות בתחום מקצוע אחר כגון רפואה, עריכת דין או תכנון ערים ואזורים.

103. מכיוון שהכנה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה היא ללא ספק בגדר העיסוק של מקצוע תכנון הערים והאזורים, כל פרשנות של התקנות לפיה עיסוק זה ייוחד רק לאדריכל רשוי (תוך הדרת מתכנני ערים ואזורים ממקצועם) תביא לכך שהתקנות הותקנו בחריגה מסמכות.

6.2. פרשנות לשונית - מילולית

104. עפ"י פסיקת בית המשפט העליון, נקודת המוצא לפרשנותה של תכנית היא לשון התכנית, שכן לא ניתן לקבל פרשנות של דבר חיקוק אשר לא ניתן למצוא לה אחיזה בלשונו. עמד על כך בית המשפט העליון בהרחבה בבג"ץ 4562/92 ח"כ אליעזר זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד נ(2) 793, 801 (02/06/1996):

"הלשון קובעת את מיתחם האפשרויות הלשוניות. כל אופציה פרשנית חייבת לתחם עצמה למסגרתו של מיתחם זה. הפרשן אינו רשאי ליתן ללשון הטקסט משמעות שזו אינה יכולה לשאת. אכן, הפירוש ללשון הטקסט יכול שיהא מרחיב ויכול שיהא מצמצם, יכול שיהא רגיל ויכול שיהא חריג, אך הוא צריך תמיד למצוא נקודת אחיזה ארכימדית בלשון החוק. לשון הנורמה משמשת הן נקודת מוצא לתהליך הפרשנות, והן מסגרת שבתוכה הוא פועל. אמת, המרכיב הלשוני אינו תנאי מספיק לפרשנות. אך הוא

תנאי הכרחי לה. "מלאכת הפירוש אינה מוגבלת אך למלים, אך המלים מגבילות את הפירוש" (ד"נ 40/80 קניג נ' כהן [4], בעמ' 715).

105. פרשנות העותרת לתקנות ייחוד הפעולות לפיה התקנות קובעות שרק אדריכל רשוי רשאי לערוך ולהכין תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה **מנוגדת לחלוטין ללשון התקנות - לשון שהיא ברורה וחד משמעית** ועוסקת אך ורק בתכניות "**בינוי ועיצוב ארכיטקטוני**".

106. **בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון**, תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני **אינה** תוכנית עפ"י חוק התכנון והבניה, אלא תכנית אשר אין לה מעמד סטטוטורי, ואשר עניינה אך ורק בפירוש של הנחיות לעיצוב אדריכלי. ראה לעניין זה פסיקתו המפורשת של בית המשפט העליון בבג"ץ 5631/92 **ימים נ' שר הפנים**, תק-על 93(3) 1135, 1138 (1993):

"תוכנית בינוי אינה תכנית מבין התוכניות שחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מונה אותן בין התוכניות שהוא דן בהן. נושא שיש להסדירו בתוכנית מן התוכניות שהחוק הנ"ל מונה אותן אין להסדירו בתוכנית בינוי. 'תוכנית בינוי' כשמה כן היא, היינו תוכנית המפרטת, על יסוד קביעותיה המפורשות של תוכנית בניין עיר המוכרת בדיון, מה יהיו **תהליכי ביצוע הבינוי, הלכה למעשה, הא ותו לאו. אני שב ומדגיש כי אין להסדיר בתוכנית בינוי בלבד נושא כלשהו החייב להיות מוסדר בתוכנית מיתאר או בתוכנית מפורטת. תוכנית הבינוי יכולה להיוסף על הסדר נאות של הנושא הכלול בתוכנית המוכרת בדיון, **כדי לפרט שלבי ביצוע או דרכי ביצוע**, אך אינה באה במקום תוכנית כאמור ואינה מייטרת אותה."** (ההדגשה אינה במקור)

ראה לעניין גם פסיקת בית המשפט העליון בע"א 10213/03 **מרחבי השרון בע"מ נ' דוד מייזליק**, תק-על 2006(1) 1569, 1576 (2006):

"תכנית בינוי היא תכנית אשר נלווית לתכנית העיקרית, ועיקרה "בתיאור תכנוני והנדסי מפורט של תכנית שאושרה כבר, אשר נועדה לפרוס בפני רשות-התכנון המופקדת על כך תמונה מלאה יותר ומעמיקה יותר של **דרכי הביצוע המתוכננות**" (ש' רויטל "תיקון 43 לחוק התכנון והבניה - האם מהפך בדיני התכנון?" משפטים כז (תשנ"ז) 383, 388)". (ההדגשה אינה במקור)

כלומר, תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני הינה "תכנית נלווית" של תכנית שאושרה, שמהווה בהתאם להוראת אותה תכנית תנאי להוצאת היתר ולכן מהווה חוליה מקשרת בין התכנון המרחבי לבין רישוי הבניה ועניינה **פירוט שלבי ביצוע או דרכי ביצוע**. הלכה למעשה, כיום בעקבות תיקון 101 משנת 2014, זהו למעשה תפקידן היום של ההנחיות המרחביות לפי סעיף 145ד לחוק התכנון והבניה.

107. מן הראוי לציין בהקשר זה, כי נוסח הסעיף הנדון בתוספת לתקנות ייחוד הפעולות הותקן בשנת 1971 כאשר בתקופה זו נהגו לכלול בתכניות לפי חוק התכנון והבניה, הוראה המחייבת אישור תכניות בינוי ועיצוב אדריכלי כתנאי למתן היתר בניה, **ללא שהיה כל אזכור למונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בחוק התכנון והבניה**.

108. תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, גם אם היא כוללת הוראות ביחס לקווי בנייה או אחוזי בניה או הוראות אחרות הנוגעות לבינוי או עיצוב או אף "נספח בינוי" (שהינו כמעט תמיד מנחה ולא מחייב), **אינה בגדר "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" ואינה בגדר הפעולות המיוחדות לאדריכל רשוי**.

109. קריאת סעיף 3 לתוספת לתקנות ייחוד פעולות על כל חלקיו מלמדת כי מדובר בתכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני שמוגשות **כחלק מהליך רישוי הבניה** לצורך קבלת **היתר בניה** ולצורך **ביצוע הבניה** ולא בתכניות מתאר ומפורטות לפי חוק התכנון והבניה.

כך, בהקשר לפעולות הנוגעות ל"תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" מצויין "תכנון מוקדם ותכנון סופי" - **מונחים שאינם מוכרים בתחום תכנון הערים והאזורים** ובשלבי ההכנה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה ומקובלים בתחום התכנון האדריכלי.

כמו כן, הסעיף מתייחס להגשת תכניות ל"רשות מוסמכת", כאשר הרשות המוסמכת מוגדרת בתוספת כ"כל רשות שיש לה סמכות **בענין היתרים** או מתן הוראות **בקשר לבניה**, על פי כל דין." (ההדגשות אינן במקור). כלומר, מדובר בתכניות המוגשות לרשות שעוסקת **במתן היתר בניה** או **במתן הוראות בשלבי הבניה ולא** למוסד תכנון העוסק באישור תכניות סטטוטוריות לפי חוק התכנון והבניה.

בנוסף, הסעיף עוסק ב"הכוונה עליונה בביצוע התכניות" – מושג המוכר יותר כ"פיקוח עליון". פיקוח עליון משמעו ביקור באתר הבניה במהלך הבניה בכדי לוודא שהביצוע תואם לתכנון האדריכלי. מושג זה אף הוא **מעולם הבניה** ולא נוגע כלל להכנה של תכניות סטטוטוריות מכוח חוק התכנון והבניה.

110. לאור כל האמור לעיל, לפרשנות העותרת כי תקנות ייחוד פעולות מייחדות כביכול לאדריכל רשוי את העיסוק בהכנה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה **אין כל אחיזה לשונית** בלשון התקנות. לו היה מחוקק המשנה מבקש לקבוע ייחוד פעולות ביחס לתכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה או "תכנית בנין עיר" (כינוי בחקיקה קודמת לתכניות מפורטות) היה עושה זאת **מפורשות**, במיוחד כאשר מדובר בהוראות בדבר ייחוד פעולות, אשר מגבילות חירותם של בעלי מקצוע ואשר פוגעות בחופש העיסוק. משקבע מחוקק המשנה ייחוד פעולות אך ורק ביחס לתכנית **בינוי ועיצוב ארכיטקטוני** אין מקום להרחיב זאת לתכניות שאינן בגדר תכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני בלבד.

6.2. פרשנות תכליתית

111. גם מבחינת פרשנות תכליתית אין מקום לקביעה כי יש מקום לייחוד פעולות לאדריכלים בתחום העיסוק של מתכני ערים ואזורים, לרבות הכנה ועריכה של תכניות לפי חוק התכנון והבניה.

112. כאמור לעיל, תכליתו של חוק המהנדסים והאדריכלים היה להסדיר אך ורק את מקצועות ההנדסה והאדריכלות והוא לא נועד להסדיר **מקצועות אחרים** כגון תכנון ערים ואזורים. מובן גם, כי תכלית החוק היתה להסמיך את השר להתקין תקנות ביחס לייחוד פעולות **אך רק ביחס לפעולות שהן באופן ברור בתחום המקצועי הבלעדי של מהנדסים או אדריכלים**.

יודגש, כי בוועדה המייעצת לשר בהתקנת התקנות **לא חברים בעלי מקצועות אחרים כגון מתכני ערים ואזורים**, שמאי מקרקעין, עורכי דין או רופאים ולכן ברור שלא יעלה על הדעת כי בתקנות ייחוד פעולות לאדריכלים ייחודו לאדריכל רשוי פעולות מתחום מקצוע אחר כגון תכנון ערים ואזורים, עריכת דין, שמאות או רפואה.

113. כמו כן, כמפורט לעל בהרחבה, על פניו ממילא לא קיימת הצדקה ממשית לייחוד פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים, שכן אין צורך בכך לצורך הגנה על חיי אדם או שלום הציבור. זאת, להבדיל מתחום הליכי **רישוי הבניה** והפיקוח על ביצוע הבניה. כפי שמעולם לא היתה בפועל כל הבגבלה על מתכני ערים ואזורים להכין ולחתום על תכניות מתאר ותכניות מפורטות לפי חוק התכנון והבניה

במשך למעלה מ-70 שנה, אין כל הצדקה ליצור הגבלה כזו כיום במסגרת פרשנות שאין לה כל איחזה בלשון התקנות.

114. בהתאם לכך, גם תכליתן של תקנות ייחוד פעולות למהנדסים ולאדריכלים הינה לעסוק אך ורק בפעולות שהן מיוחדות אך ורק לאדריכלים ולמהנדסים ואשר יש הצדקה למנוע ביצוען על-ידי מי שלא קיבלו רישיון לעיסוק בהנדסה או באדריכלות. מובן לחלוטין כי אין תכליתן של התקנות להסדיר פעולות במקצועות אחרים ולא היתה כוונה למנוע מבעלי מקצועות אחרים כגון שמאים, עורכי דין, רופאים או מתכנני ערים לעסוק בתחום מקצועם.

115. לאור זאת, פרשנות תכליתית להוראות התקנות מחייבת כי ייחוד הפעולות לאדריכלים יוגבל אך ורק להליכי **רישוי הבניה**, שעניינם הוצאה אל הפועל של תכניות סטטוטוריות מאושרות ויישום הוראות תכניות מאושרות, **להבדיל מפעולות הנוגעות להליכי תכנון ערים ואזורים, אשר הינם חלק בלתי נפרד ממקצוע תכנון הערים והאזורים**.

6.3. פרשנות לאור חוקי היסוד

116. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון יש לפרש את הוראות הדין ובכלל זה דין שקדם לחקיקת חוקי היסוד, לאורם של חוקי היסוד, לרבות חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ופסקות ההגבלה שבהם. ראה לעניין זה: דעת הרוב בבש"פ 537/95 עימאד גנימות נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 355 (06/04/1995); ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221, 429 (09/11/1995); בג"צ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים [פורסם בנבו] (13/06/2017).

117. בחוק יסוד: חופש העיסוק נקבע מפורשות כי:

"אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

בהתאם לתיקון משנת 1998 לחוק היסוד, הוראות חוק שאיננה תואמת את פסקת ההגבלה האמור לעיל תוקפה פג תוך 4 שנים מיום תחילתה.

118. פרשנות העותרת לפיה תקנות ייחוד פעולות למהנדסים ואדריכלים מונעות ממתכנני ערים ואזורים מלעסוק בתחום עיסוקם הינה, בכל הכבוד הראוי, **בלתי חוקתית בעליל** ומהווה פגיעה בחופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים שלא לתכלית ראויה ובכל מקרה במידה שאינה עולה על הנדרש. לעניין זה יש להדגיש כי לא רק שלא קיימת הצדקה אמיתית למנוע פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים ממי שאינו אדריכל רשוי, הרי שגם אין צורך ממשי בהגבלה שכזו. טענת העותרת כי גנת או ילד בן 12 או זבנית בסופר עלולים לעסוק בהכנת תכניות מתאר מקומיות הינה טענה חסרת שחר שאין בה כל הגיון או סבירות ואינה יכולה להצדיק שלילת חופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים בישראל.

לאור זאת, יש לפרש את תקנות ייחוד הפעולות לאור חוק היסוד: חופש העיסוק באופן מצמצם ובוודאי באופן שאינו פוגע בחופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים לעסוק בפעולות שהן בליבת מקצוע תכנון הערים והאזורים. יתרה מזאת, לו היה מקום לפרשנות העותרת מבחינה מילולית או אף תכליתית הרי שיש לקבוע כי **תוקפה הוראה זו של התקנות פג** לאור ההוראה המפורשת בחוק יסוד: חופש העיסוק.

6.4. בית המשפט העליון מעולם לא קבע כי קיים ייחוד פעולות לאדריכלים בנוגע לפעולות בתחום מקצוע תכנון הערים ומעולם לא דן בסוגיה זו

119. בניגוד לנטען בעתירה, בית המשפט העליון מעולם לא קבע כי בהתאם לתקנות ייחוד פעולות לאדריכלים ולמהנדסים קיים ייחוד פעולות לאדריכל רשוי בנוגע לפעולות בתחום מקצוע תכנון הערים ולא כל שכן הכנה ועריכה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה.

היפוכו של דבר, בכל מקרה שנדונה הסוגיה לגופה בערכאות נקבע מפורשות כי עריכה והכנה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה **אינה** מיוחדת עפ"י התקנות לאדריכל רשוי. ראה לעניין זה: החלטת ועדת ערר מחוז דרום בערר מס' אבו גיאנע נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה שמעונים ב' [פורסם בבנו] (15/01/2009); עת"מ (מחוזי חיפה) 8762-08-09 מ.ע. **בדראן נ' מועצה מקומית כאבול** [פורסם בבנו] (28/12/2009); עת"מ (מחוזי ירושלים) 20997-03-19 **קיימרי נ' יועמ"ש הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים** [טרם פורסם] (14/01/2020).

120. ההתייחסות של העותרת לפסק הדין בבג"צ 939/05 **נעמי ברבי, אדריכלית נ' שר התמ"ת, משרד התמ"ת - מר אהוד אולמרט** [פורסם בבנו] (18/06/2007) (להלן: "**עניין ברבי**") הינה שגויה, במקרה בטוב, ואף מטעה.

בעניין ברבי מדובר בעתירה של מי שהגישה בקשה לרישיון אדריכל וסורבה מכיוון שלא ביצעה התמחות למרות שבאותה עת דרישה זו לא היתה מעוגנת בתקנות. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע שלא ניתן לדרוש תנאים למתן רישיון שלא נקבעו בתקנות. **בפסק דין זה לא נדונה כלל פרשנות תקנות ייחוד פעולות לאדריכלים ולמהנדסים ובוודאי שלא נקבע כי לאדריכל רשוי ייחוד פעולות בתחום פעולות בתחום מקצוע תכנון הערים והאזורים, לרבות עריכה של תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה**. איגוד המתכננים בישראל או כל גורם אחר המייצג לכאורה את ציבור מתכנני הערים והאזורים בישראל לא היה צד להליך ולא נשמעו כלל טענות כלשהן בנושא בפני בית המשפט. בפסק דין זה אך ורק נערכה סקירה של הוראות החוק והתקנות ובמסגרת סקירה זו נפלה **טעות סופר** ובמקום המילים "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" (כפי שרשום בתקנות ייחוד פעולות) נרשם **בטעות** "תכניות בניין ערים" (מילים שאין להן זכר בתקנות). מקור הטעות מובהר בפסק הדין עצמו, שכן מדובר בציטוט של מה שנכתב **במכתב רשם המהנדסים והאדריכלים** לעותרת וצורף כנספח ח' לעתירה (ראה סעיף 3 לפסק דינו של כב' השופט ד. חשין).

בכל הכבוד הראוי, ניסיון העותרת להיתלות בציטוט לא נכון של לשון התקנות, **שנבע מהטעיית בית המשפט** בדבר נוסח התקנות במכתב של רשם המהנדסים והאדריכלים (שצוטט כנראה בעתירה) מופרך וחסר שחר. ההתעקשות של העותרת להציג פסק דין זה כ"הלכה" בסוגיה נשוא העתירה היא בגדר הטעיה וזריית חול בעיני כב' בית המשפט.

יתרה מזאת, בפסק הדין **בעניין ברבי** הפנה בית המשפט העליון **לדו"ח ועדת זיילר** ואף ציטט מהמלצותיה ציטוט המבהיר שההצדקה לייחוד פעולות ל"מתכנני הליבה" של **מבנים** היא **בטיחות מוצר הבניה**. כך נקבע מפורשות לגבי אדריכל: "**לאדריכלות יד ורגל בעניינים הכרוכים בבטיחות מוצר הבנייה, ולכן חיוני והכרחי להסדיר את העיסוק בה**".

כאמור לעיל, **אותה ועדת זיילר** הבהירה גם **באותו הדו"ח** את ההבדל בין "תכנון האזור" לבין "תכנון הבנייה" והצורך **בהפרדת הוראות החוק הנוגעות לשני תחומים נפרדים אלו וכן של בעלי המקצוע המעורבים בכל תחום**. המלצת ועדת זיילר לייחוד פעולות היתה אך ורק בתחום הבנייה - דהיינו

בשלבי היתר הבניה להבדיל מעריכת תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה - לצורך הבטחת "בטיחות מוצר הבניה" ולא ביחס לבעלי המקצוע בתחום "תכנון האזור".

8. סיכום

121. כאמור לעיל, הסעד העיקרי המבוקש במסגרת העתירה הינו צו המורה על ביטול הנחיה מינהלית של מינהל התכנון למוסדות התכנון לפיה אין למנוע קבלה וקליטה של תכניות לפי חוק התכנון והבניה אשר הוכנו ונערכו על-ידי מי שאיננו אדריכל רשוי. המשמעות המעשית של העתירה היא לכן דרישה להורות למוסדות התכנון שלא לקבל ולא לדון בתכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, אלא אם נערכו על-ידי אדריכל רשוי, בטענה כי תקנות ייחוד פעולות למהנדסים ולאדריכלים מייחדות כביכול פעולות אלו לאדריכלים רשויים בלבד.

122. בעוד שבעתירה מוצג מצג מטעה כאילו העתירה הינה כנגד "הנחיה חדשה" של מינהל התכנון המשנה את המצב בפועל עד כה, הרי **שהאמת היא הפוכה לחלוטין**.

האמת לאשורה היא שבהתאם למצב **מזה עשרות שנים** מתכנני ערים ואזורים עסקו בפועל בתכנון ערים ואזורים וערכו והגישו תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה. מצב עובדתי זה אף מתואר במסגרת פסקי הדין והחלטות שניתנו, **אשר דחו את הטענה כי קיים ייחוד פעולות לאדריכל רשוי בתחום תכנון הערים**.

לאיגוד המתכננים לא ידוע על קיומה של הנחיה מינהלית של מינהל התכנון או כל גורם אחר שמנעה קבלת תכניות לפי חוק התכנון והבניה הערוכים על-ידי מתכנני ערים, ובפועל מאז ומעולם מוסדות התכנון קיבלו תכניות הערוכות על-ידי מתכנני ערים ואזורים. רק לשם המחשה יצויין, כי התכנית לפי חוק התכנון והבניה ככל הנראה המשמעותית והחשובה ביותר בישראל כיום - תכנית מתאר ארצית 1 (תמ"א) ערוכה על-ידי **המתכנן מוטי קפלן, שאיננו אדריכל רשוי**. גם תכנית המתאר המנדטורית לעיר תל אביב המכונה "תכנית גדס" הוכנה ונערכה על-ידי מתכנן הערים והאזורים סר פטריק גדס, **שלא היה אדריכל**. כמו כן, תכנית המתאר לעיר חיפה חפ/2000 שאושרה בשנת 2019 נערכה על-ידי **מתכנן הערים יצחק פרוינד שאיננו אדריכל רשוי**. בנוסף, גם תכנית המתאר של העיר ראשון לציון רצ/2030 שאושרה בשנת 2017 נערכה ע"י צוות תכנון בראשות **מתכנן הערים משה כהן** (לשעבר מתכנן מחוז ירושלים), **שאיננו אדריכל רשוי**.

דהיינו, מטרת העתירה הינה **לשנות מצב הקיים** מזה עשרות שנים מאז קום המדינה ואף לפני כן ובכך להביא בפרשנות חדשה בלתי סבירה של תקנות שאושרו לפני למעלה מ-50 שנה, לחיסול מקצוע תכנון הערים והאזורים בישראל כמקצוע נפרד והפיכתו ל"תת תחום" של מקצוע האדריכלות.

123. כפי שמפורט לעיל בהרחבה, לעמדת איגוד המתכננים יש **לדחות את העתירה** ואת הפרשנות המוצעת על-ידי העותרת לתקנות ייחוד פעולות למהנדסים ולאדריכלים.

124. תקנות ייחוד הפעולות לאדריכלים ולמהנדסים קובעות ייחוד פעולות אך ורק ביחס ל"תכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" **ואינן קובעות ייחוד פעולות בכל הנוגע להכנת תכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה**. לעמדת איגוד המתכננים הן לשון התקנות והן כללי הפרשנות מחייבים קביעה כי התקנות עוסקות אך ורק בתכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני **שהינן חלק מהליך רישוי הבניה כתנאי לקבלת היתר בניה** והן אינן עוסקות כלל בתכניות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה או נספחיהן.


125. כל פרשנות לפיה תקנות ייחוד פעולות לאדריכלים מייחדות פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים לאדריכלים בלבד (תוך שלילת זכות מתכנני ערים ואזורים לעסוק בתחום זה) מנוגדת בהכרח לתכלית

החקיקה או הגיונה ומהווה למעשה הסגת יד של מקצוע האדריכלות לתחומי מקצוע אחר (מקצוע תכנון הערים והאזורים), תוך מניעת בעלי המקצוע האחר מלעסוק במקצועם (!!!).

126. כמפורט בהרחבה בתשובה זו, בארץ ובמדינות רבות בעולם קיימת הכרה של מקצוע תכנון הערים והאזורים כמקצוע נפרד מאדריכליות וקיימות תכנית הכשרה אקדמיות נפרדות. בחלק ממדינות העולם אין הסדרה סטטוטורית של מקצוע תכנון הערים והאזורים ובחלק מהמדינות יש הסדרה שכזו שהיא נפרדת לחלוטין מהסדרת מקצוע האדריכלות. בכל מקרה, באף אחת מהמדינות שנסקרו בתשובה זו אין הוראת חוק המייחדת פעולות בתחום תכנון הערים והאזורים לאדריכלים ומונעת ממתכנני ערים ואזורים מלעסוק בתכנון סטטוטורי.

127. איגוד המתכננים בישראל תומך בהסדרה סטטוטורית של מקצוע תכנון הערים והאזורים בישראל כפי שנעשה במדינות אחרות כגון קנדה, על-ידי רישום מתכנני ערים ואזורים בפנקס המתכננים וייחוד התואר. עם זאת, לעמדת איגוד המתכננים בישראל אין מקום לקביעת ייחוד פעולות בתחום מקצוע תכנון הערים והאזורים - לא למתכנני ערים ואזורים ולא כל שכן לאדריכלים.

128. אשר על כן, מתבקש כב' בית המשפט לדחות את העתירה ולחייב את העותרת בהוצאות המשיב 3 בהליך זה, לרבות שכ"ט עו"ד בין היתר גם בגין אי צירוף המשיב 3 כצד לעתירה מלכתחילה.



אשר כהנא, עו"ד
ב"כ המשיב 3

היום: 03/11/2022

בעניין:

התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ליאור דץ ו/או יוסי אור-הכהן מרח' חורב 17, ת.ד. 9921, חיפה.
טלפון: 04-9925057; פקסימיליה: 1534-9925057; נייד: 050-7206162.

העותרת;

- נ ג ד -

1. משרד הפנים - מינהל התכנון
 2. רשם המהנדסים והאדריכלים
- שניהם באמצעות פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91010. טלפון: 073-3925590; פקסימיליה: 02-6467011.
3. איגוד המתכננים בישראל (ע"ר מס' 580059004)
- ע"י ב"כ עוה"ד (ומתכנן ערים) אשר כהנא ממגדל טויוטה, רח' יגאל אלון 65 תל אביב 6674316. טלפון: 03-6932828; פקסימיליה: 03-6932829.

המשיבים;

תצהיר לתמיכה בתשובת המשיב 3 לעתירה

אני החתומה מטה, תמי גבריאלי, מספר תעודת זהות 051977841, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזה לאמור:

1. אני משמשת כיו"ר משותפת של איגוד המתכננים בישראל (ע.ר.).
2. תצהירי זה לתמיכה בתשובת איגוד המתכננים בישראל לעתירה (בג"צ 56/22) ולאמות האמור בתשובה.
3. האמור בתשובה לעתירה הוא נכון ובידיעתי האישית או למיטב ידיעתי לפי המסמכים שברשותי, למעט עניינים משפטיים שהם לפי יעוץ משפט שקיבלתי. הסקירה השוואתית בתשובה בוצעה ע"י היועץ המשפטי של האיגוד, עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא.
4. אני מצהירה כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.


תמי גבריאלי

אישור

אני החתום מטה אשר כהנא, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 3 בנובמבר 2022 הופיעה בפני גב' תמי גבריאלי, שהזדהתה בפני באמצעות ת.ז. שמספרה 051977841, ולאחר שהוזהרתי כי עליה לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה נכונות הצהרתה שדלעיל וחתמה עליה בפני.

כהנא אשר, משרד עורכי דין

ח.פ. 515546570
חתימה וחותמת עו"ד