

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז ירושלים
2. היועצת המשפטית לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז ירושלים
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 0733925590 ; פקס': 02-6467011

ה מע ר ע ר י ם

נ ג ד

מחמד קיימרי

ע"י ב"כ עוה"ד עימאד שוכרי ואח'

מרח' יפו 97/316 ירושלים

טל': 02-6230093 ; פקס: 02-6231860

ה מ ש י ב

סיכומים מטעם המערערים

בהתאם לצו סיכומי הטענות מיום 15.6.20, ובהתאם להחלטות בבקשות לשינוי הסדר דיוני, ולהחלטת כב' הרשם גולדשטיין מיום 13.4.21, מתכבדים המערערים (להלן: **המדינה**) להגיש סיכומי טענות מטעמם.

הפניה למוצגי המערערים תסומן "**מע/...**", תוך ציון מספר המוצג.

כלל ההדגשות במסמך הוספו, אלא אם כן צוין אחרת.

היום, י"ז באייר תשפ"א

29 באפריל 2021

עמרי אפשטיין, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

1. עניינו של הערעור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט מ' כדורי), בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בעת"מ 19-03-20997, מיום 14.1.20 (להלן: **פסק הדין**). בפסק הדין התקבלה עתירת המשיב נגד החלטות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים (להלן: **המערערת**, **הוועדה המחוזית** או **המדינה**) שלא לקדם תכניות מתאר מקומיות הכוללות הוראות של תכנית מפורטת, שהוגשו על-ידי המשיב ואשר מציעות בינוי חדש או תוספת בינוי, משלא כללו נספחי בינוי ערוכים וחתומים על-ידי אדריכל רשוי (**מע/1**).
2. בפתח הדברים, ובהמשך לאמור בבקשה לדחיית הדיון ובבקשות לשינוי הסדר דיוני, יצוין כי במהלך הטיפול בערעור עלו סוגיות משפטיות ומחלוקות בין גורמי מדינה שונים שדרשו ליבון וכן את הידרשותם של גורמים משפטיים בכירים, והסיכומים דנן מוגשים לאחר חידודן של סוגיות מסוימות בעקבות האמור, והכרעת היועץ המשפטי לממשלה.
3. ענינו של הערעור דנן בגורם המקצועי המוסמך לערוך "תכנית עיצוב ובינוי ארכיטקטוני" המוגשת למוסד תכנון. בתמצית, נציין כי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה** או **החוק**), אינו מסדיר את סוגית הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד התכנון. במסגרת תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 (להלן: **תקנות המהנדסים או התקנות**), נקבעו פעולות אשר יוחדו לאדריכל רשום בפנקס האדריכלים שהוא בעל רישיון - 'אדריכל רשוי', ובכללן הגשת תכנית "בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" לרשות מוסמכת (כהגדרתה בתקנות). מונח זה אינו מוגדר בחוק התכנון והבניה, ולעמדת המדינה, נדרשת בעניין זה בחינה מהותית של היבטי התכנית המוגשת. בחינה זו באה לידי ביטוי באופן מעשי בקביעתו המקצועית של מוסד התכנון כי נדרש נספח בינוי לתכנית, אשר מגלם את היבטי הבינוי והעיצוב האדריכלי בתכנית, ומבחינה מהותית הוא מהווה "תכנית עיצוב ובינוי ארכיטקטוני". בהתאם, נדרש כי נספח הבינוי יערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי.
4. בעניינו דנן, המשיב – שבעולה מההליך בבית המשפט קמא הינו מהנדס ומתכנן ערים ולא אדריכל רשוי – הגיש בעבר תכניות לוועדה המחוזית ירושלים, אשר כללו תוספות בינוי ובהתאם לכך נדרש להגיש נספחי בינוי. תכניות אלה נערכו ונחתמו על-ידו ולא על-ידי אדריכל רשוי, וזאת בשים לב להסכמה זמנית ולפנים משורת הדין שניתנה לו עד לבירור עקרוני של הנושא. בראשית שנת 2019 נמסר לו על-ידי היועצת המשפטית לוועדה דאז, כי בהתאם להוראות הדין עליו להגיש נספח בינוי ערוך וחתום על-ידי אדריכל רשוי בלבד; וכי לא ניתן יהיה לקדם טיפול בתכניות שהוגשו על-ידו, המציעות תוספות של בינוי או בינוי חדש ולגביהן נדרש כאמור צירופו של נספח בינוי, מבלי שזה נערך ונחתם על-ידי אדריכל רשוי. בנסיבות אלה, הגיש המשיב את עתירתו וביקש את קידומן של תכניות שהגיש גם מבלי שנספחי הבינוי המצורפים להן יערכו וייחתמו על-ידי אדריכל רשוי. כאמור, בפסק הדין הורה בית המשפט קמא על קבלת העתירה, תוך שקבע כי תכנית מתאר מקומית על פי מהותה היא אינה תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, וכי הדין אינו מונע הגשתה של תכנית כאמור באמצעות מי שאינו אדריכל רשוי. לפיכך, לא נבדקו לגופן התכניות שהוגשו על-ידי המשיב, תוך שבית המשפט הורה לבטל את החלטת הוועדה המחוזית "המונעת מהעותר להגיש לה תכניות מתאר מקומיות".
5. המדינה תטען, כי שגה בית המשפט קמא בעת שקיבל את העתירה. כפי שiorחב בהמשך, שגה בית המשפט קמא בקביעותיו הכלליות והגורפות בפסק הדין, ובכך שלא בחן בנסיבות המקרה את מהותן של התכניות שהגיש המשיב, לרבות האם מדובר בתכניות הכוללות עיצוב ובינוי ארכיטקטוני; וכן בכך שהורה כאמור על מתן סעד גורף, המאפשר

את הגשתן של תכניות מתאר מקומיות הכוללות נספחי בינוי מבלי שנספחים אלו נערכו ונחתמו על-ידי אדריכל רשוי – הגורם המוסמך בתקנות המהנדסים. נוכח שגיאות מהותיות אלה, המדינה תבקש מבית המשפט הנכבד לקבל את הערעור דנן ולהורות על ביטולו של פסק הדין.

רקע נורמטיבי ועובדתי כללי

6. חוק התכנון והבניה והתקנות מכוחו אינם מסדירים את סוגית הגורם המקצועי המוסמך לערוך "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", ומקור החובה בעניין זה מצוי בתקנות המהנדסים שהותקנו מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958 (להלן: **חוק המהנדסים והאדריכלים**). תכליתו של חוק זה היא להסדיר את רישומם ורישויים של המהנדסים והאדריכלים בישראל, וזאת מטעמים של שמירה על רמה מקצועית ראויה ונאותה של העוסקים במקצוע ההנדסה והאדריכלות ושמירה על שלום הציבור וביטחונו. הרישום והרישוי של מהנדסים ואדריכלים מבטיחים כי רק מי שעבר הכשרה מתאימה והינו בעל הידע והכישורים המספיקים, יוכל להירשם בפנקס ולקבל רישיון לאחר מכן (ראו, למשל, בג"ץ 2621/04 **זולטק נ' שר התעשייה** (30.1.06); בג"ץ 7510/05 **לוטן נ' שר התמ"ת** (23.5.06)).

7. סעיף 12 לחוק המהנדסים והאדריכלים קובע, כי "השר רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה המשותפת כמשמעותה בסעיף 21 לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012, ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, **לייחד בתקנות פעולות למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי; משיוחדה פעולה כך, לא יבצענה אדם אלא אם הוא בעל רישיון לפי סעיף 11**". מכוח סעיף 12 (וכן מכוח סעיפים 11 ו-23) לחוק המהנדסים והאדריכלים הותקנו כאמור תקנות המהנדסים, אשר מפרטות, בין היתר, את הפעולות אשר יוחדו ל"אדריכל רשוי" – אדריכל רשום שקיבל רישיון לאחר שלוש שנות רישום בפנקס בהן ביצע שלוש שנות התמחות ועבר בהצלחה בחינת התמחות, בהתאם לאמור בתקנות המהנדסים והאדריכלים (תנאים לרישוי), תשס"ח-2007 (ראו גם: סעיפים 9 ו-11 לחוק המהנדסים והאדריכלים). בעניין זה, ראו תקנה 3 לתקנות המהנדסים, המפנה לתוספת הראשונה לתקנות אלו, כדלקמן:

"3. הפעולות האמורות בתוספת הראשונה הן פעולות שיוחדו למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי לענין סעיף 12 לחוק, לפי המדור שבו הוא רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, כל אימת שהן נעשות בשביל מי שאינו מהנדס או אדריכל רשוי ובתמורה, ולגבי הגשת תכנית לשם רישוי על פי כל דין - אף אם נעשתה בלי תמורה."

וכך נקבע בפרט 3 לתוספת הראשונה ביחס לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה:

"3. 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.

(2) במבנים שהם בנייני משרדים, בנייני מגורים, בנייני ציבור, בנייני בידור, בנייני מלאכה ומחסנים, למעט בנייני מגורים, מלאכה ומחסנים שהם מבנים פשוטים ולמעט שינויים במבנים קיימים ופעולות במבנים יבילים, שפורטו בתוספת השלישית:

- (א) תכנון מוקדם ותכנון סופי, למעט תכנון הקונסטרוקציה של מבנה;
- (ב) תכניות עבודה ארכיטקטוניות להוציא תכניות עבודה של פרטים לביצוע;
- (ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;
- (ד) תיאום התכנון הכולל של מערכות המבנה השונות, לרבות התיאום עם יועצים מקצועיים;
- (ה) פיקוח עליון על הביצוע;
- (ו) קבלת המבנה ואישורו."

בפרט 1 לתוספת הראשונה מוגדרת "רשות מוסמכת – כל רשות שיש לה סמכות בעניין היתרים או מתן הוראות בקשר לבניה, על פי כל דין", וכן נכללה הגדרה ל"מבנה פשוט".

8. אם כן, הגשת תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני לרשות המוסמכת היא פעולה שיוחדה לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה (מכאן ואילך נתייחס ל"אדריכל רשוי" כאדריכל מסוג זה). עם זאת, תקנות המהנדסים לא הגדירו מהי תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני. גם חוק התכנון והבניה אינו מגדיר מהי תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני. המונח אמנם מופיע כאחד הנושאים אשר יכולים להיכלל בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת אשר מצויה בסמכות הוועדה המקומית, וזאת בהתאם לסעיף 62א(א)(5) לחוק התכנון והבניה הקובע כי "תכנית מפורטת או תכנית מיתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית: ... (5) שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים" (להרחבה בעניין מהותה של תכנית לפי סעיף חוק זה, ראו: בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 6.2.03)). עם זאת, יודגש כי הוראות מהותיות בדבר בינוי ועיצוב אדריכליים מהוות פעמים רבות גם חלק משמעותי בתכניות מתאר מקומיות או מפורטות שמצויות בסמכות הוועדה המחוזית.

9. בהקשר זה, יצוין כי ברמה המקומית, חוק התכנון והבניה מתייחס ל"תכנית מתאר מקומית" ול"תכנית מפורטת" (פרק ג' סימנים ג'-ד' לחוק), ובסעיף 63 לחוק נקבע כי תכנית מתאר מקומית יכולה לכלול גם הוראות בנושאים של תכנית מפורטת, כדלקמן: "מגיש תכנית רשאי לקבוע בתכנית מיתאר מקומית, תוך שמירה על הייעוד החקלאי של קרקעות המתאימות לכך, הוראה בכל ענין שיכול להיות נושא לתכנית מפורטת וכן בענינים אלה: ...". בנוסף, סעיף 69 לחוק מפרט את הנושאים שניתן לכלול בתכנית מפורטת, ובין השאר ס"ק 9 ו-11, עוסקים במובהק גם בנושאי בינוי או עיצוב. מכאן, שלעניינו, הן תכנית מיתאר מקומית והן תכנית מפורטת, יכול שיכללו הוראות בינוי או עיצוב.

10. עוד יצוין, לשלמות התמונה, כי ביחס לשלב הרישוי, קרי, הוצאת היתר בניה, מפנות תקנות התכנון והבניה (רישוי בניה), התשע"ו-2016, לתקנות המהנדסים תוך קביעה כי "עורך הבקשה" הוא הגורם המוסמך לפי תקנות המהנדסים וכי יש להגיש את הבקשה בחתימתו (תקנות 1 ו-29 לתקנות אלו).

11. בעניינו, כעולה גם מפסק הדין, סוגיית הגורם המוסמך לערוך ולחתום על תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני עלתה בעבר בשני הליכים: ערר (דרום) 6081/08 אבו ג'אנע נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, שמעונים ב' (מיום 15.1.09; להלן: עניין אבו ג'אנע) (מע/2); ועת"מ (חיפה) 8762-08-09 מ.ע. בדראן מהנדסים בע"מ נ' מועצה מקומית כאבול (מיום 28.12.09; להלן: עניין כאבול) (מע/3). נתייחס בקצרה להליכים אלו.

12. בעניין אבו ג'אנע מדובר בערר שהוגש על החלטות הוועדה המקומית שמעונים ב' אשר סירבה לדון בשתי תכניות (אחת עסקה בשינוי קו בניין בלבד; והשניה באיחוד וחלוקה וכן שינוי קו בניין), מכיוון שהתכניות נערכו ונחתמו על ידי מי שאינו אדריכל רשוי. עמדת הוועדה המקומית בהליך זה הייתה כי יש להגיש כל תכנית שיש בה השפעה על הבינוי על-ידי אדריכל רשוי; להליך הצטרפו עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל וכן איגוד האדריכליים העצמאיים, אשר טענו כי כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה מחייבת עריכתה וחתירתה על-ידי אדריכל רשוי. ועדת הערר קבעה, בעמדת רוב, בין היתר, כי בבחינת הפרשנות הלשונית של תקנות המהנדסים "מדובר בלשון ברורה ונהירה, התוכנית

שיוחדה לאדריכל רשוי הינה תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני ולא תוכנית בנין עיר או תוכנית כמשמעה בפרק ג' בחוק התכנון והבניה" (ס' 45 להחלטה; וכן הפתה בעניין זה להוראת סעיף 62א(5) לחוק); וכי "תכלית תקנה 3 לתקנות המהנדסים הינה כי הפעולה שהינה בליבת מקצוע האדריכל הרשוי: תוכנית הבינוי והעיצוב האדריכלי (ארכיטקטוני) יוחדו לאותו אדריכל רשוי, אך כל תוכנית שהינה מעבר לליבה זו יכולה להיערך על ידי בעלי מקצוע אחרים ... (ס' 66). (...). תצריף של כל האמור לעיל מוביל אותנו למסקנה, כי יש להעדיף את הפרשנות על פיה הפעולה המיוחדת לאדריכל רשוי בתקנות המהנדסים הינה הכנת תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני בלבד ולא כל תוכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה" [הדגשה במקור] (ס' 79). בהתאם לקביעותיה, בחנה ועדת הערר את התכניות במקרה הספציפי, ולא מצאה כי בנסיבות המקרה שם מדובר בתכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני המחויבות בחתימת אדריכל רשוי (ס' 81-83).

13. בעניין **כאבול** עלתה הסוגיה במסגרת עתירה מנהלית שהוגשה נגד החלטת המועצה המקומית כאבול ביחס לזוכה במכרז להכנת תכנית מתאר מקומית (כעולה מפסק הדין מדובר בתכנון מפורט של שכונה ששטחה מעל 100 דונם). העותרת שם, חברה העוסקת בשירותי תכנון והנדסה, טענה כי המשיבה 2 שם אשר נבחרה כזוכה במכרז אינה בעלת הכישורים והניסיון המקצועי הנדרשים לצורך ביצוע העבודות, וכי מדובר בעבודת תכנון מורכבת וגדולה, אשר נקבע בתקנות המהנדסים כי הן יוחדו לאדריכל רשוי בלבד. בפסק הדין בעניין **כאבול** נקבע כי "סעיף 3 לתוספת הראשונה מייחד לאדריכל רשוי פעולות באשר ל'תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני' בלבד", ובעניין זה אומצה פרשנות ועדת הערר בהחלטתה בעניין **אבו ג'אנע**. בהתאם, התייחס בית המשפט למהות העבודה שהמועצה ביקשה הצעות לביצועה, ונקבע כי אינה מחייבת ביצועה על-ידי אדריכל (סעיפים 23-24 להחלטה).

14. כבר עתה יצוין כי לעמדת המדינה, אשר לשיטתה עולה בקנה אחד גם עם האמור בעניין **אבו ג'אנע** ובעניין **כאבול**, השאלה מהי "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" צריכה להיבחן לפי מהותם של העניינים הנכללים בתכנית המובאת בפני מוסד התכנון. כך, הלכה למעשה, תכניות מתאר מקומיות רבות הכוללות הוראות מפורטות עוסקות בשורה של נושאים (ראו בעניין זה הוראות סעיף 69 לחוק, המפרט את הנושאים שיכולים להיכלל בתכנית מפורטת). בין הנושאים הנכללים בתכניות, נכללים פעמים רבות היבטים של בינוי ועיצוב; ובמקרים אלו – השכיחים כאמור – בוחן מוסד התכנון האם נדרש להגיש **נספח בינוי** כחלק ממסמכי התכנית, וככל שמוסד התכנון מחליט שנדרש צירופו של נספח בינוי לתכנית, יש להגיש נספח זה בעריכתו ובחתימתו של אדריכל רשוי. לפיכך, מקום בו סבור מוסד התכנון כי התכנית המוגשת לו כוללת היבט ממשי של בינוי ועיצוב, הדבר בא לידי ביטוי באמצעות הקביעה המקצועית בדבר הצורך בהגשתו של נספח בינוי, המציג ומגלם את ההיבט של הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית, ומהווה מבחינה מהותית "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני". לכך נפנה כעת.

נספח בינוי

15. ככלל, כל תכנית המוגשת למוסד תכנון נדרשת לכלול שני מסמכים – תשריט (סעיף 83 לחוק התכנון והבניה) ותקנון. בהמשך לכך, סעיף 83א לחוק התכנון והבניה מעגן את סמכותו של מוסד התכנון לדרוש מסמכים נלווים לתכנית המוגשת לו, ושלא לקבל תכנית שהוגשה ללא מסמכים כאמור, כדלקמן:

83א. (א) מגיש תכנית יגיש למוסד תכנון יחד עם התכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון; מוסד התכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתייחסו גם לשטח שהוא מחוץ לתחום התכנית כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות של התכנית והשטח זה על זה. (ב) דרש יושב ראש מוסד התכנון מסמכים כאמור, יקבע גם את המועד להגשתם, ורשאי הוא לקבוע כי התכנית לא תופקד או לא תאושר, בטרם הוגשו המסמכים."

16. בהתאם, הותוו נהלים המבנים את שיקול דעת מוסדות התכנון, בין היתר, בכל הנוגע למסמכים הנדרשים ביחס לתכניות השונות. כך, ב"נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית" (עדכון אחרון מיום 22.1.19) (להלן: **נוהל תנאי סף**) (מע/4), נקבע בסעיף 11 לנוהל תנאי סף כי לצורך עמידה בתנאי הסף, תידרש כל תכנית להכיל את המסמכים המחויבים לפי הוראות החוק (כמפורט בנספח 1 סעיף 1); מסמכים טכניים בהתאם לנוהל מבא"ת (נוהל מבנה אחיד לתכניות)¹ (כמפורט בנספח 1 סעיף 2); וכן, מסמכי תכנון נוספים – על-פי שיקול דעת של מגיש התכנית (כמפורט בנספח 1 סעיף 3). אלו נבחנים במסגרת בדיקת עמידת התכנית בתנאי סף.
17. ביחס למערערת, נקבעו במסגרת "נהלים להגשת תכניות לשכת התכנון המחוזית ירושלים" (להלן: **נוהל הוועדה המחוזית ירושלים או הנוהל**), המפורסמים באתר לשכת התכנון, בין היתר, המסמכים הרלוונטיים אותם יש לצרף לתכנית המוגשת לוועדה המחוזית ירושלים, וזאת בנוסף לנוהל תנאי סף הנ"ל (ראו בעמ' 1 לנוהל זה) (מע/5). מסמכים אלו נבחנים במסגרת הבדיקה התכנונית המוקדמת שנערכת על-ידי הוועדה המחוזית לכל תכנית לאחר הגשתה (ראו סעיף 62 לחוק התכנון והבניה), לאחר בחינת עמידתה בתנאי סף ובטרם הדיון בוועדה המחוזית בעניין הפקדתה להתנגדויות. כן נקבע בנוהל, כי "תכניות אשר יובאו לדיון בפני הוועדה מבלי שהן ערוכות בכפוף לנוהל זה, ידחו על הסף והטיפול בעניינן יסתיים ללא דיונים נוספים" (בעמ' 1 לנוהל).
18. לענייננו, במסגרת הנוהל מפורטות הוראות לפיהן לתכניות הכוללות תוספות של בניה לבניין קיים, הרחבת דיור או בינוי חדש יש לצרף נספח בינוי (ראו בעמ' 7-8 לנוהל); וכן הוראות בנוגע לעריכתו של נספח הבינוי, לרבות ההיבטים האדריכליים והעיצוביים שיש לכלול בו. יודגש, כי נספח הבינוי מסביר כאמור היבטים בתכנית הדורשים פירוט נוסף על המפורט בתקנון ובתשריט התכנית, ובמקרים רבים קשה ביותר להבין את משמעות הבינוי המוצע בתכנית ללא הצגתם בנספח הבינוי. על כן, ברי כי מדובר בכלי תכנוני אשר בין היתר חיוני להבנתן של תכניות מוצעות הכוללות בינוי חדש או תוספת של בינוי, ואשר הכרחי ביותר לחברי מוסד התכנון, ובענייננו, הוועדה המחוזית ירושלים, לשם הדיון וקבלת החלטות ביחס לתכניות המובאות לאישורם. בהתאם, נוכח המאפיינים המקצועיים האמורים של נספח הבינוי, ובשים לב לכך שמטרתו היא בין היתר להסביר היבטים בתכנית הדורשים פירוט נוסף ולהמחיש את משמעות האדריכלית של הבינוי המוצע, לעמדת המדינה, מבחינה מהותית ישנה חשיבות רבה ביותר בעריכתו על-ידי הגורם המקצועי המתמחה בהיבט העיצובי-אדריכלי, הוא אדריכל רשוי, הרשום במדור ארכיטקטורה.
19. לסיכום כל האמור עד כה, בתכניות הכוללות בינוי חדש או תוספת של בינוי ביחס לבניין קיים, בהתאם לנוהל הוועדה המחוזית, נדרש לצרף למסמכי התכנית גם נספח בינוי. נספח הבינוי מציג ומגלם את ההיבט של הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית, והוא מאפשר המחשה של הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית. מאחר שנספח הבינוי הוא

¹ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mavat_2009/he/mavat_mavat_guidelines2020.pdf

המסמך התכנוני אשר נותן ביטוי להיבטי הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית, ובהתאם להוראת פרט 3 לתקנות המהנדסים, דורשת המערכת כי נספח הבינוי יערך על-ידי אדריכל רשוי. יצוין, כי בהתאם להנחיית הלשכה המשפטית במנהל התכנון מחודש יוני 2019, חודדו ההנחיות ביחס לכלל המחוזות לוודא עמידה בדרישה זו.

20. ודוק – הדרישה אינה שגם כל יתר מסמכי התכנית (תקנון, תשריט וכו') יערכו על ידי אדריכל רשוי דווקא, אלא נספח הבינוי בלבד. עמדה פרשנית זו של המדינה ביחס לתקנות היא מאוזנת ביותר, שכן לפיה רק נספח הבינוי המהווה את אחד ממסמכי התכנית, וכאמור ממחיש את הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית, יערך ויחתם כאמור על-ידי אדריכל רשוי (זאת, בין אם מעמדו של נספח הבינוי הוא מנחה או מחייב).

21. בעניין זה, יצוין כי בדומה לנספח הבינוי, בפרקטיקה המקובלת גם נספחים נוספים בתכניות שמטרתם להסביר היבטים מסוימים נוספים הדורשים פירוט מקצועי מעבר למסמכי התכנית הרגילים – נחתמים על-ידי אנשי המקצוע המתמחים בהיבטים אלו. כך למשל, נספחי תנועה נערכים על ידי מתכנני תנועה; נספחים נופיים נערכים על ידי אדריכלי נוף; נספחי שימור נערכים על ידי אדריכלי שימור; נספחי עצים בוגרים נערכים על ידי אגרונום; ועוד.

22. בטרם סיום חלק זה, יצוין כי כאמור בהודעת הערעור אגב הכנת הערעור התברר כי בפועל במסגרת קליטת תכניות בלשכת התכנון המחוזית בירושלים נדרש צירוף אישורו של אדריכל רשוי לכל התכניות ולא רק לתכניות הכוללות היבטים של בינוי ועיצוב ארכיטקטוני לגביהם נדרש צירופו של נספח בינוי (פרט לתכניות המשיב דין, נוכח כל המפורט לעיל ולהלן בעניינו). בעניין זה, יובהר כי ההנחיות בנושא חודדו בהתאם לעמדת המדינה כפי שהוצגה לעיל.

רקע עובדתי – עניינו של המשיב

23. כעולה מההליך בבית המשפט המחוזי, המשיב הוא מהנדס בהשכלתו ובעל תואר מוסמך בתכנון ערים. לפי הנמסר ממשרד העבודה והרווחה, המשיב רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים כמהנדס במדור ניהול הבנייה החל משנת 2002 ובמדור מבנים החל מיולי 2019, אולם אינו מהנדס רשוי בעל רישיון. לעניינו, **המשיב אינו אדריכל רשוי**.

24. בשנת 2008 פנה המשיב בדואר אלקטרוני ליועץ המשפטי של המערכת דאז לקבלת עמדתו בעניין הגשת תכניות הכוללות נספח בינוי, אשר נערכו ונחתמו על-ידו ולא על-ידי אדריכל רשוי. בתשובה מיום 22.9.08 מסר היועץ המשפטי של המערכת דאז למשיב, כי "בשלב זה וכיוון שההסדרה מול המחוזות מתעכבת, ואף בהתחשב בכך שאתה גם מתכנן ערים וגם מהנדס, נאפשר לך **באופן חריג** להגיש תכניות הכוללות נספח בינוי". **ייתכן ואגב בחינת התכנית תידרש חוות דעת של גורם מקצועי זה או אחר. לפיכך, בשלב זה ועד להשלמת הבדיקה הכוללת תינתן לך האפשרות להגיש תכנית**.

בהמשך להתכתבות זו ביקש המשיב הסבר לאילו חוות דעת מקצועיות התייחסה התשובה, וביום 23.9.08 השיב היועץ המשפטי של המערכת דאז, כי הכוונה ל"יועצים כאלה ואחרים וכן לכל אפשרות אחרת. כך למשל, **ייתכן והוועדה תסבור כי נדרשת גם חוות דעת אדריכלית, וייתכן שלא יהיה בכך צורך**" (מע/6).

25. לאורך השנים המשיב הגיש לאישורה של המערכת תכניות מתאר מקומיות, הכוללות נספחי בינוי, שנערכו ונחתמו על ידו בהתאם להנחיה האמורה לעיל. יחד עם זאת, כעולה מתכתובות דואר אלקטרוני שצורפו לעתירה המינהלית, הובהר כי מדובר בהנחיה זמנית עד לביור מקיף של הסוגיה (מע/7). בהמשך לפנייתו של המשיב בנדון, נבחן הנושא וחודדו הנהלים על-ידי הוועדה המחוזית תוך שהוחלט לוודא כי תכניות הכוללות בינוי יוגשו על-ידי הגורמים

המוסמכים בהתאם לדין, ובכלל זה, כי נספחי בינוי ייערכו ויחתמו על-ידי אדריכל רשוי. עמדה זו נמסרה למשיב במסגרת פגישה ביום 29.1.19 של היועצת המשפטית של הוועדה המחוזית דאז עמו.

26. ביום 19.2.19 פנה המשיב ללשכת התכנון והעלה טענותיו בעניין תכנית מסוימת (מס' 101-0287094), אשר נטען לגביה כי טרם אושרה למתן תוקף בשל העובדה כי נספח הבינוי שצורף לה לא נחתם על-ידי אדריכל רשוי (מע/8). ביום 27.2.19 השיבה היועצת המשפטית של הוועדה המחוזית דאז לפנייה, ובין היתר שבה על עמדתה שלפיה אין מקום לקבל תכניות הכוללות נספח בינוי ללא חתימת אדריכל רשוי כנדרש, בהתאם להוראות תקנות המהנדסים; וכי אין להסתפק בחתימתו של המשיב כמהנדס ומתכנן ערים על נספחי הבינוי. כן נמסר כי ההנחיה במכתב היא גורפת (מע/9).

עיקרי ההליך בבית המשפט קמא

27. ביום 10.3.19 הגיש המשיב את העתירה המינהלית שפסק הדין בה עומד במרכזו של הערעור דנן. בעתירה התבקש, בין היתר, כי תבוטל החלטת יועמ"ש הוועדה המחוזית מיום 27.2.19, וכי הוועדה המחוזית תמשיך את ההליכים בכל התכניות המעוכבות על ידה ו"כן כל תוכנית נוספת שהוגשה ו/או תוגש על ידי העותר" (מע/10). במסגרת העתירה נטען כי הוועדה המחוזית עיכבה כ-8 תכניות שהוגשו על-ידי המשיב, בשל העדר חתימה של אדריכל רשוי על נספח הבינוי בגדרן (בעתירה צוינו 7 תכניות (אחת נזכרה פעמיים), שעניינן במבנים בבית חנינא). כן הוגשה בקשה למתן צו ביניים וניתן צו ארעי, בהמשך הוגשה תגובה מטעם המדינה לבקשה למתן צו ביניים (מע/11), וכן הוגשו לאורך ההליך בקשות ותגובות נוספות בעניין זה (ראו בהרחבה בסעיפים 36-43 לבקשה למתן סעד זמני בערעור) (מע/12).

28. ביום 2.6.19 הוגש כתב תשובה לעתירה, בו פורטו טענות המדינה לפיהן דינה של העתירה להידחות. כן נכלל פירוט ביחס לתכניות האמורות (וכן תכנית נוספת שהוגשה על-ידי המשיב לאחר הגשת העתירה ועמדה במרכז בקשה נוספת בהליך) והבינוי בו הן עוסקות, תוך שצורפו נספחי הבינוי (נספח 4 לכתב התשובה; (מע/13)).

29. ביום 16.6.19 הגיש המשיב תגובה לכתב התשובה (מע/14), וביום 18.6.19 נערך הדיון בעתירה בבית המשפט קמא (מע/15). במסגרת הדיון הציע בית המשפט לצדדים כי "ככל שהוועדה דנה בתכנית והחליטה החלטה כלשהי, אינני מציע לשנות מהחלטתה. ככל שהתכנית אושרה להפקדה בוועדה, אציע להמשיך בהליכים בעניינה על בסיס התנאים שנקבעו." ביום 8.7.19 הגיש המשיב הודעה ובקשה מטעמו; ביום 11.7.19 הגישו המערערים הודעה בה הוסבר מדוע אינם מקבלים את הצעת בית המשפט; וביום 11.7.19 הבהיר המשיב כי הוא מקבל את הצעת בית המשפט (מע/16).

30. ביום 1.1.20 הוגשו עיקרי טיעון מטעם המשיב (מע/17), וביום 13.1.20 הוגשו עיקרי טיעון מטעם המערערים (מע/18).

31. ביום 14.1.20 נערך דיון נוסף בעתירה המינהלית (מע/19). לאחר תום הדיון, ניתן פסק דינו של בית המשפט קמא, במסגרתו התקבלה עתירת המשיב, תוך שנקבע בסיפא פסק הדין כי "מקובלת עליי אפוא טענת העותר, לפיה המשיבה חרגה מסמכותה בכך שמנעה ממנו להגיש תכניות מתאר מקומיות שנערכו על ידו. ... סופו של דבר, אני מקבל את

העתירה ומבטל את החלטת המשיבה המונעת מהעותר להגיש לה תכניות מתאר מקומיות.

32. ביום 1.3.20 הוגש הערעור דנן ועמו בקשה לעיכוב ביצוע. לאחר שהוגשה תגובת המשיב, התקבלה הבקשה ונקבע כי "פסק דינו של בית המשפט קמא יעוכב עד למתן החלטה אחרת בערעור" (החלטת כב' השופט קרא מיום 17.3.21). טבלה הכוללת את סטטוס התכניות מושא העתירה וכן תכניות נוספות שהגיש המשיב ושלא היו חלק מההליך בבית

המשפט המחוזי, כפי שהועברה מהוועדה המחוזית, מצורפת כמוצג מע/20. כעולה מהטבלה, וכפי שנמסר מהוועדה המחוזית, לאחר הגשת הערעור וקבלת הבקשה לעיכוב ביצוע, צרף המשיב נספחי בינוי חתומים על-ידי אדריכל רשוי, וקודם הטיפול בתכניות שונות שהגיש.

עמדת המדינה

33. המדינה תטען, כי נפלו בפסק הדין שגיאות מהותיות המצדיקות את ביטולו וקבלת הערעור דנן. לעמדת המדינה, לא היה כל מקום או עילה להתערבותו של בית המשפט קמא בהחלטות הוועדה המחוזית שלא לאשר או לקדם תכניות שהוגשו על-ידי המערער, אשר לעמדת מוסד התכנון המוסמך כוללות היבטים משמעותיים של עיצוב ובינוי, ולפיכך נדרשה בעניינן הגשתו של נספח בינוי – המציג ומגלם את ההיבט של הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית – וזאת בעריכת וחתימת אדריכל רשוי; וכי דינו של הערעור – להתקבל. זאת, מן הטעמים שיפורטו להלן.
34. ראשית, שגה בית המשפט קמא בקביעתו הכללית והגורפת כי "... תכנית מתאר מקומית, על פי מהותה אינה תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", וכי "הדין אינו מונע הגשתה של תכנית כאמור באמצעות מי שאינו אדריכל רשוי"; ובהתאם בקביעתו כי "המשיבה חרגה מסמכותה בכך שמנעה ממנו [מהמשיב – הח"מ] להגיש תכניות מתאר מקומיות שנערכו על ידו", ובסעד הגורף שניתן החל למעשה על כל תכניות מתאר מקומיות שיגיש המשיב.
35. המדינה תטען, כאמור לעיל, כי חוק התכנון והבניה אינו מסדיר את הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכניות המוגשות למוסד התכנון ומקורה של החובה – שלעמדת המדינה חלה בענייננו ביחס לנספח הבינוי – היא בהוראות תקנה 3 לתקנות המהנדסים ופרט 3 לתוספת הראשונה לתקנות אלו, הקובעות ייחוד פעולה לאדריכל רשוי בכל הנוגע ל"תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני".
36. דא עקא, קביעתו של בית המשפט קמא כי תכנית מתאר מקומית על פי מהותה אינה תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, מובילה לתוצאה קשה ביותר שעשויה לאיין הלכה למעשה את אותן הוראות בתקנות המהנדסים בדבר ייחוד פעולות של אדריכל רשוי, וחותרת תחת תכליתן "כי בעל מקצוע רשוי יעסוק באופן ייחודי רק בתחום הנמצא בליבת המקצוע שלו" (החלטת ועדת הערר בעניין אבו ג'אנע). שכן, כעולה מפסק הדין, כלל לא ברור מהי אותה "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" אם באופן גורף היא לא יכולה לבוא בגדר תכנית מתאר מקומית לפי חוק התכנון והבניה (שכאמור לעיל, יכולה לכלול הוראות של תכנית מפורטת בין היתר בנושאים של בינוי ועיצוב), וכפועל יוצא בגדרו של נספח הבינוי המגלם את היבטי הבינוי והעיצוב בתכנית ונדרשת הגשתו בתכניות הכוללות היבטים אלו, כפי שקורה במצב השכיח, ובתכניות שהגיש המשיב מושא ההליך דנן.
37. למעשה, הנימוק הכמעט יחיד שניתן בנושא בפסק הדין הוא סעיף המטרות של תכנית מתאר מקומית (סעיף 61 לחוק), אליו הפנה בית המשפט קמא. אולם, סעיף זה הוא סעיף כללי שאינו מתייחס לנושאים אשר יכולים להיכלל בתכנית מתאר מקומית ובתכנית מפורטת, אשר כוללים כאמור היבטים של בינוי ועיצוב אדריכליים, או לטעמים מהותיים שעומדים בבסיס ייחוד הפעולות של אדריכל רשוי; וממילא אין בסעיף חוק כללי זה כדי לקבוע מסמרות בנוגע לכך שתכנית מתאר מקומית לפי חוק התכנון והבניה, שכאמור יכולה לכלול נושאים של תכנית מפורטת, אינה יכולה לכלול גם היבטים של בינוי ועיצוב אדריכליים.

38. לא זו אף זו, קביעותיו האמורות של בית המשפט קמא סותרות את קביעותיו הנוספות בפסק הדין. כך, בפסק הדין נקבע כי "תכנית המוגשת לאישורו ובחינתו של הגורם המוסמך תיבחן על פי מהותה. רק בנסיבות בהן התוכנית, על פי מהותה, היא תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, הרי שבהתאם לתקנות [תקנות המהנדסים – הח"מ] לא תתאפשר הגשתה אלא על ידי אדריכל רשוי." אולם, כאמור מסקנתו הכללית של בית המשפט קמא לפיה תכנית מתאר מקומית אינה תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני ואף הסעד שניתן בעניינו של המשיב, סותרים קביעתו זו.
39. כך גם, לדעת המדינה, קביעותיו האמורות של בית המשפט קמא סותרות את שנקבע בהחלטות בהליכים בעניין **אבו ג'אנע** ובעניין **כאבול**, עליהן נסמך בית המשפט קמא ואף קבע כי הן מקובלות עליו. ונסביר.
40. כפי שפורט לעיל בהרחבה, בהחלטת ועדת הערר בעניין **אבו ג'אנע**, שאומצה גם בפסק הדין בעניין **כאבול**, נקבע אמנם כי לא כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה (הכולל גם תכניות מתאר מקומיות) היא בגדר "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", אך לא נקבע בגדרה כי תכנית מסוג זה לא יכולה להיות תכנית לפי חוק התכנון והבניה, לרבות תכנית מתאר מקומית (אף נקבע כי תכנית בסעיף 62א(5) לחוק היא תכנית כזו), או נספח הבינוי המגלם את היבטי הבינוי והעיצוב בתכנית הכוללת היבטים אלו. כעולה מן ההחלטות בהליכים האמורים, בעניין זה נדרשת בחינה מהותית של התכנית הרלבנטית לשם קביעה האם מדובר בתכנית שכוללת היבטים משמעותיים של בינוי ועיצוב אדריכלי; או אז, לעמדת המדינה, תידרש התכנית לנספח בינוי אשר יערך על ידי אדריכל רשוי.
41. המדינה תטען, כי בניגוד לעולה מפסק הדין דווקא עמדתה כפי שהובאה לעיל, היא שעולה בקנה אחד עם ההחלטה בעניין **אבו ג'אנע** ופסק הדין בעניין **כאבול**. כך, כאמור לעיל, לעמדת המדינה, לא בכל תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת יהיו היבטים משמעותיים של בינוי ועיצוב ארכיטקטוני אלא נדרשת בחינה מהותית של התכנית המובאת בפני מוסד התכנון. כך, כפי שפורט לעיל בהרחבה, בחינה זו באה לידי ביטוי באמצעות בחינת מהות התכנית, ובהמשך לכך הדרישה של מוסד התכנון להוספת נספח הבינוי, אשר מציג ומגלם את היבט הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית, או החלק בתכנית העוסק "בליבת מקצוע האדריכל הרשוי", כלשונה של ועדת הערר. על כן, נספח הבינוי הוא כאמור הביטוי המעשי לקביעתו המקצועית של מוסד התכנון כי מדובר בתכנית הכוללת היבט משמעותי בדבר "בינוי ועיצוב ארכיטקטוני"; ובהתאם להוראת פרט 3 לתקנות המהנדסים נדרש כי ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי. לפיכך, החלטת מוסד התכנון בדבר צירוף נספח בינוי לתכנית מגלמת כאמור את הבחינה המהותית שנערכת על-ידו, והדבר עולה בקנה אחד גם עם ההחלטות בעניין **אבו ג'אנע** ובעניין **כאבול**.
42. לשלמות התמונה, יצוין כי לעמדת המדינה, תכנית שעוסקת אך ורק ב"שינוי הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים" – כלשון סעיף 62א(א)(5) לחוק, שהיא תכנית בסמכות הועדה המקומית, מהווה תכנית בינוי ועיצוב אדריכלי ויידרש כי כלל מסמכי התכנית יערכו על ידי אדריכל רשוי. מכל מקום, משום שתכנית כאמור היא בסמכות הועדה המקומית, סוגיה זו ממילא לא עלתה בעניינו דן שעוסק בתכניות שהגיש המשיב לוועדה המחוזית.
43. כאמור לעיל, נשוב ונדגיש, כי פרשנות המדינה היא פרשנות מאוזנת ותכליתית של תקנות המהנדסים תוך שנדרש כאמור כי רק נספח הבינוי, אשר משקף את היבטי הבינוי והעיצוב ומהווה מבחינה מהותית "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", יערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי ולא כלל מסמכי התכנית. פרשנות זו מאפשרת הגשת תכניות על ידי

- בעלי מקצוע שאינם אדריכל רשוי (כדוגמת המשיב), אך זאת תוך הקפדה על עריכת נספח הבינוי המשקף את ההיבטים האדריכליים של התכנית על ידי אדריכל רשוי שהוא בעל המומחיות בנושא. זאת, גם בהתאם לתכלית חוק המהנדסים והאדריכלים ותקנות המהנדסים מכוחו. גם מכך ניתן ללמוד כי עמדת המדינה אינה סותרת את ההחלטות האמורות.
44. כך, החלטת ועדת הערר בעניין **אבו ג'אנע** קובעת כי אין לדרוש שהתכנית כולה תוגש **רק** על ידי אדריכל רשוי במקום בו נמצא כי המימד האדריכלי או העיצובי אינו בעיקרה של התכנית, אך היא ממילא לא שוללת כי תידרש חתימת אדריכל על חלקים מסוימים בתכנית הכוללת היבט של עיצוב ובינוי, ואף לא עוסקת בנספח הבינוי. כך, גם בעניין **כאבול** הסוגיה שנדונה היתה מצומצמת לעניין עמידה בתנאי הסף הנדרשים לצורך הגשת הצעות וזכייה במכרז למתן שירותים, ופסק הדין כלל לא התייחס לשאלה מיהו הגורם המוסמך לערוך ולחתום על נספח הבינוי (כפי שלא נדונה השאלה מיהם הגורמים המוסמכים לערוך נספחים אחרים שייתכן וידרש להגישם במסגרת התכנית דשם); אלא נקבע כי ביחס לתכנון המוצע שם, שנמצא כי אינו בגדר תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, "אין מניעה כי עבודת התכנון תבוצע על ידי מהנדס ולא דוקא על ידי אדריכל". זאת ועוד, כפי שעולה מפסק הדין **בעניין כאבול**, המשיבה 2 שם ציינה בטיעוניה כי בה מועסקים הן מהנדסים הן אדריכלים, ולפיכך כי היא כשירה לביצוע העבודות. מכאן, שגם פסק הדין בעניין **כאבול** אינו עומד בסתירה לדרישה כי רק נספח הבינוי יהיה ערוך וחתום על-ידי אדריכל רשוי.
45. בנוסף לכל האמור, עמדת המדינה לפיה נספח הבינוי יערך ויחתם רק על-ידי אדריכל רשוי עולה בקנה אחד עם התכלית המהותית של תקנות המהנדסים, שלפיה פעולות בתחום מקצוע מסוים ייעשו רק על-ידי בעל מקצוע המוכשר ומוסמך תחום זה. ויודגש, כי אין מדובר בדרישה טכנית אלא כאמור לעיל מדובר בדרישה שעומדים בבסיסה טעמים מהותיים, שכן היא נועדה להבטיח שנספח הבינוי – שמציג את המשמעות האדריכלית-עיצובית של הבינוי המוצע בתכנית ובין היתר נדרש להסביר היבטים בתכנית הדורשים פירוט נוסף – ייערך **ברמה המקצועית הנדרשת**, קרי, על-ידי הגורם המקצועי המתמחה בהיבט העיצובי-אדריכלי – אדריכל רשוי, הרשום במדור ארכיטקטורה.
46. זאת ועוד, המדינה תשוב ותטען כי מדובר בעמדה מאוזנת וסבירה ביותר, שכן במצב השכיח בו תכנית כוללת היבטים שונים וביניהם גם היבטי בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, מחד גיסא, לא נדרש כי אדריכל רשוי יערך ויחתום את כלל מסמכי התכנית באופן שעשוי היה להכביד יתר על המידה על מגישי תכניות; ומאידך גיסא, לא נוצר מצב לפיו המסמך הנוגע לבינוי ועיצוב יערך ויחתם על-ידי מי שאינו איש מקצוע מתאים, באופן שחותר כאמור תחת תכלית תקנות המהנדסים ומהותן.
47. **שנית**, שגה בית המשפט קמא בכך שבהינתן קביעתו הכללית לפיה תכנית מתאר מקומית על פי מהותה אינה תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני כאמור, גם לא התייחס כלל למהותן של התכניות מושא ההליך, להיבטי הבינוי והעיצוב האדריכלי בגדרן ולמאפייניהן בגינם נדרש לצרף להן נספחי בינוי החתומים על-ידי אדריכל רשוי. זאת, גם בניגוד לקביעתו האמורה כי "תכנית המוגשת לאישורו ובחינתו של הגורם המוסמך תיבחן על פי מהותה"; וכמפורט לעיל, גם בניגוד להחלטה בעניין **אבו ג'אנע** ולפסק הדין בעניין **כאבול**.
48. בעניין זה, נציין כי תכניות המשיב מושא ההליך דנן – שהן תכניות מתאר מקומיות הכוללות הוראות של תכנית מפורטת בעניין הקמה או תוספת למבני מגורים (ומקצתן כוללות היבטים של שימור מבנים או הכשרת עבירות בניה)

– הן תכניות הכוללות היבט משמעותי של "בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", ולפיכך לעמדת מוסד התכנון המוסמך נדרש לצרף להן נספח בינוי הערוך וחתום על-ידי אדריכל רישוי ביחס להיבט זה. כך, נספחי הבינוי לתכניות אלו (נספח 4 לכתב התשובה בבית המשפט המחוזי; מע/11 לעיל) מציגים לפרטי פרטים את הבינוי המוצע, הקומות, המדרגות, החניות, החדרים עד לרמת החתכים הפנימיים, ונכללים בגדרי "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים.

49. בעניין זה נבקש להפנות גם לטבלה המשווה בין תכניות המשיב מושא ההליך דנן לבין התכניות שעמדו במוקד החלטת ועדת הערר בעניין **אבו ג'אנע**, לגביהן נקבע כי אינן עולות כדי תכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני (מע/21). כעולה מן הטבלה, ישנם הבדלים ברורים בין תכניות המשיב לתכניות שעמדו במוקד החלטת ועדת הערר, המלמדים כי תכניות המשיב הן תכניות שכוללות היבט משמעותי של בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, כמשמעותו בפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים; ולכן בדין דרשה הוועדה המחוזית צירופם של נספחי בינוי לתכניות אלה, אשר יפרטו ויבהירו את היבטי הבינוי והעיצוב האדריכליים של תוספת הבינוי המוצעת בכל תכנית, ואת עריכתם על ידי אדריכל רשוי.

50. בהקשר זה, לא למותר לציין, כי בחינה כאמור וקביעה האם התכנית כוללת היבטים של עיצוב ובינוי אדריכלי ונדרשת הגשתו של נספח בינוי המגלם היבטים אלו היא קביעה מקצועית-תכנונית המצויה בליבו של שיקול הדעת הרחב הנתון למוסדות התכנון המוסמכים, בו כידוע ערכאת הביקורת השיפוטית תמעט ביותר להתערב. ברי כי גם מן הטעם הזה, נפלה שגגה מהותית בפסק הדין.

51. **שלישית**, שגה בית המשפט קמא בקביעתו כי "טענת המשיבה, לפיה בהתאם לדרישתה יש לצרף לתכנית מתאר מקומית נספח בינוי, אינה מצדיקה למנוע מהעותר להגיש תכנית כאמור", וכן בנימוקים שהוצגו לקביעה זו.

52. תחילה, יובהר כי דרישת הוועדה המחוזית בעניין צירופם של נספחי בינוי נובעת כאמור **ממהותן** של התכניות שהוגשו, **הכוללות הוראות מפורטות לתוספת או הקמת בינוי**, ושניתן מכוחן להוציא היתרי בניה. לפיכך, כוללות היבט ממשי הנוגע לבינוי ועיצוב, ולשם כך נדרש שנספח הבינוי יתמקד בהיבטים אלה. בהתאם, במצבים אלה על נספח הבינוי להיערך על-ידי אדריכל רשוי. עתה נתייחס לנימוקים שהובאו בפסק הדין לקביעה האמורה.

53. באשר לנימוק לפיו נוהל תנאי סף אינו מחייב צירוף נספח בינוי לתכנית מתאר מקומית אלא "חתך עקרוני"², ולפיכך נספח הבינוי אינו מהווה רכיב הכרחי ובלתי נפרד של תכנית מתאר מקומית, הרי שכלל לא ברור כיצד יש בו כדי להשליך על הבחינה בענייננו. כך, כאמור לעיל, החלטה בדבר צירופו של נספח בינוי לתכנית נתונה לשיקול דעתו של מוסד התכנון, בהתאם למהותה של התכנית, וכאמור נספח הבינוי ממילא אינו רכיב "בלתי נפרד" מתכנית מתאר מקומית. אכן, יהיו תכניות בהן לא נכלל היבט של "בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" ובהן לא יידרש נספח בינוי; אולם, כלל לא ברור כיצד יש בקביעה זו כדי לתמוך בכך שנספח הבינוי אינו מחייב את חתימתו של אדריכל רשוי, או שהדבר אינו נדרש ביחס לתכניות מושא העתירה דנן, בעניין קבע מוסד התכנון, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי התכנוני, כי נדרש צירופם של נספחי בינוי. מכל מקום, נוהל תנאי סף אינו כובל את שיקול דעתו של מוסד התכנון שכמובן רשאי לדרוש

² אשר לחתך עקרוני, בסעיף 3 לנספח 1 לנוהל תנאי סף ביחס למסמכי תכנון נוספים, נכתב ביחס לבינוי כי נדרש "צירוף חתך עקרוני המציג את הבינוי המוצע ביחס למגרשים גובלים". לפי הנמסר מגורמי מינהל התכנון, חתך זה הוא היבט מסוים מתוך נספח הבינוי (ראו ביחס לחתכים גם הדרישות מנספח בינוי בעמ' 8 לנוהל הוועדה המחוזית י-ס).

צירופו של נספח בינוי, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 83א לחוק או במסגרת הבדיקה התכנונית המוקדמת לפי סעיף 62ב לחוק. בענייננו, כאמור לעיל, גם במסגרת נוהל הוועדה המחוזית י-ם נקבע במפורש הצורך בנספח בינוי במקרים ובתנאים המנויים בו.

54. עוד נקבע בפסק הדין בהקשר זה כי נספח הבינוי נדרש בשל "היבט פרקטי" על מנת לזרז את ההליכים ולאפשר לוועדה

לראות מה היא עומדת לאשר, וכי היבט זה אינו הופך את תכנית המתאר המקומית לתכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני.

55. המדינה תטען כי קביעה זו חוטאת לעיקר. כאמור לעיל, לנספח הבינוי, אשר יכול שיהא מנחה ויכול שיהא מחייב,

חשיבות תכנונית מקצועית כשלעצמה נוכח המרכיבים המקצועיים המפורטים בו, לשם הסבר של היבטים בתכנית

הדורשים פירוט נוסף שלא מצוי בשאר חלקיה, וכן להמחיש את המשמעות האדריכלית של הבינוי המוצע. ברי שגם

אם נספח הבינוי חיוני כאמור להבנתם של חברי מוסד התכנון תכניות מוצעות הכוללות בינוי בשלבי אישור התכנית,

ודאי שאינו נדרש לשם כך בלבד. כמפורט לעיל בהרחבה, המהות הבאה לידי ביטוי בנספח הבינוי היא החשובה

בענייננו, והיא המחייבת כאמור את חתימתו על-ידי הגורם המקצועי המתמחה בכך – אדריכל רשוי.

56. באשר לנימוק הנוסף לפיו הוועדה המחוזית אישרה בעבר למשיב תכניות שהגיש אליהן צורך "חתך עקרוני" ולא נספח

בינוי מפורט, הרי שגם בכך אין כדי לסייע למשיב. תחילה, יצוין כי מבדיקה שנערכה בלשכת התכנון המחוזית עולה

כי גם בעבר (החל משנת 2011), תכניות אשר הוגשו על ידי המשיב ואשר כללו היבטים של בינוי חדש או של תוספת של

בינוי, הוגשו בצירוף של נספח בינוי מפורט, בהתאם לנוהל של הוועדה המחוזית, ולא חתך עקרוני.

57. מכל מקום, באשר להגשת תכניות עם נספח בינוי שאינו חתום על-ידי אדריכל רשוי, כפי שנקבע על ידי בית המשפט

קמא עצמו בהמשך פסק הדין, "ככל שעל פי הדין העותר היה מנוע מלהגיש את התוכניות, הרי שהמשיבה לא הייתה

רשאית לאפשר לו להגישן, **גם אם כך נעשה במשך מספר שנים**". זאת ועוד, למשיב הובהר במפורש עוד בהודעת הדואר

האלקטרוני משנת 2008 כי מדובר בהתגמשות זמנית בלבד ולפנים משורת הדין, עד להסדרת הנושא העקרוני; וכן

הובהר במפורש כי "יתכן והוועדה תסבור כי נדרשת גם חוות דעת אדריכלית". מכל מקום, אין באמור כדי לאפשר לו

לעקוף או לחרוג מהוראות הדין באופן קבוע, תוך ביצוע פעולות שיוחדו בדין רק לאדריכל רשוי ולא למהנדס או מתכנן

ערים (לעניין הבחנה בין מהנדס לאדריכל ראו, למשל, תא (שלום י-ם) 64773-11-15 **שוהם נ' זילברמן** (ניתן ביום

10.12.18)). בהקשר זה, נשוב ונציין, כאמור לעיל, כי חודדו ההנחיות לכל הוועדות המחוזיות בארץ, בעניין הפעולות

אשר יוחדו לאדריכל רשוי בתקנות המהנדסים.

58. נימוק נוסף בפסק הדין הינו שהטענה כי נספח בינוי נדרש בהתאם לנוהל הוועדה המחוזית לא עלתה בכתב התשובה,

לא נתמכה בתצהיר ולא אושרה על-ידי המשיב, שלדבריו הוועדה אינה פועלת בהתאם לנוהל מזה מספר שנים.

59. בעניין זה יצוין כי המדינה התייחסה בעיקרי הטענות מטעמה לנוהל הוועדה המחוזית, תוך שהפנתה לכתובת אתר

האינטרנט בו ניתן לצפות בנוהל, ועמדה על הדרישות בו ביחס לנספח הבינוי (למעשה, עוד בתגובה מיום 22.9.19 לאחת

הבקשות למתן צו ביניים התייחסה המדינה לנוהל הוועדה המחוזית בהקשר זה). בנוסף, כלל לא ברור מדוע נדרש

אישורו של המשיב לעניין עובדתי זה הקשור בנוהל של הוועדה המחוזית (ראו בשורות 20 – 21 לפסק הדין).

60. זאת ועוד, נשוב ונדגיש, כי מעבר לנוהל האמור, נתונה ליו"ר מוסד התכנון ממילא סמכות לדרוש צירופו של נספח בינוי לתכנית, בהתאם לסעיף 83א לחוק ולהתנות את הפקדת התכנית או אישורה בצירוף נספח כאמור. כך גם, בניגוד לעולה מפסק הדין, הוועדה המחוזית פועלת בהתאם לנוהל זה בעניין דרישה לצירופו של נספח בינוי (כאמור לעיל, החל מראשית שנת 2019 לערך גם בעניין הדרישה להגיש נספח בינוי חתום שנערך על-ידי אדריכל רשוי גם מהמשיב); וכפי שפורט לעיל, הדרישה לנספח בינוי הערוך וחתום על ידי אדריכל רשוי תואמת את הנחיית הלשכה המשפטית במנהל התכנון מחודש יוני 2019 לכלל המחוזות.

61. נימוק נוסף בפסק הדין הוא שגם בעניין **כאבול** הובא בחשבון צירופו של נספח בינוי לתכנית ולא נמצא כי יש בו כדי לראות בתכנית המתאר שם כתוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני. כפי שפורט לעיל, בעניין **כאבול** נבחנה השאלה ביחס ליכולתו של צד לגשת למכרז להגשת תוכנית מתאר מקומית. מכאן שהדיון היה בשלב מקדמי וכללי, שהתייחס למתן שירותים עבור המועצה המקומית ביחס לעבודה מתוכננת עתידית, ולא לתכנית קונקרטית שכבר גובשה (ויוזכר כי גם המשיבה 2 בהליך זה שזכתה במכרז טענה כי היא מעסיקה מהנדסים ואדריכלים). זאת ועוד, בפסק הדין בעניין **כאבול** כלל לא נדונה סוגיית חתימתו של אדריכל רשוי על נספח בינוי, להבדיל מהתכנית כולה; וודאי שאין בפסק הדין כדי לשלול זאת, כפי שפורט לעיל בהרחבה.

62. **רביעית**, שגה בית המשפט קמא בסעד הגורף שניתן בפסק הדין בגדרו הורה על ביטול "החלטת המשיבה המונעת מהעותר להגיש לה תכניות מתאר מקומיות". כפי שעולה מן האמור לעיל, משמעותו כי העותר יוכל להגיש תכניות מתאר מקומיות שכוללות היבטים של עיצוב ובינוי ואשר לעמדת מוסד התכנון המוסמך דורשות צירופם של נספחי בינוי, וזאת מבלי שנספחי הבינוי נערכו ונחתמו על ידי הגורם המקצועי המוסמך, ובאופן שעוקף למעשה את שיקול דעתו של מוסד התכנון בהתאם לסמכות שהוקנתה לו בדין, וכן את הוראות תקנות המהנדסים. לא למותר לציין, כי בכך גם פוטנציאל להשלכות רוחב קשות בדמות בקשות מצד מגישי תכניות אחרים, אשר יידרשו כי יתאפשר להם גם כן להגיש תכניות באופן דומה, מבלי שנספחי הבינוי ייערכו על ידי אדריכל רשוי.

63. בטרם סיום, יצוין כי בשים לב לקבלת העתירה בית המשפט קמא לא דן בשאר הטענות שהעלה המשיב בעתירתו. יחד עם זאת, נקבע בסיפא פסק הדין כי לא היה בטענות האמורות לסייע בידי המשיב, כדלקמן:

"לאור התוצאה, מתייטר הצורך לדון בטענות האחרות שהעלה העותר בעתירתו. **עם זאת אציין, מעבר לצורך ובקצרה בלבד, כי לא היה בטענות האמורות כדי לסייע בידו.** ככל שעל פי הדין העותר היה מנוע מלהגיש את התוכניות, הרי שהמשיבה לא הייתה רשאית לאפשר לו להגישן, גם אם כך נעשה במשך מספר שנים. בנסיבות בהן התאפשר לעותר לפרוש לפני בית המשפט את טענותיו במלואן, אין באי עריכת שימוע כדי לשמוט את הקרקע תחת החלטת הרשות. מכל מקום, יש ממש בטענת המשיבה, כי בפניות העותר אליה ובתשובותיה לעותר היא קיימה את חובת השימוע."

המדינה מסכימה לקביעות אלו ואינה מערערת עליהן. למען הזהירות, יובהר כי המדינה שומרת על כל טענותיה בעניין זה, כפי שהובאו בכתבי-בי-דין בבית המשפט קמא, וככל שהדבר יידרש תבקש כי יתאפשר לה להעלותן בערעור דן. נוכח כל האמור לעיל, המדינה תבקש מבית המשפט הנכבד לקבל את הערעור ולבטל את פסק הדין, תוך חיוב המשיב בהוצאותיה בהליך זה.

64.