



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 3804/22

לפני :
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופט ח' כבוב

המערערים :
1. חנא נקארה
2. אמיר טנוס
3. דניאל וינד
4. ערן כהן
5. איאס חליחל
6. באסם גרזוזי
7. אסמעיל שנבור
8. איליה קפלן

נ ג ד

המשיבים :
1. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה
2. מינהל התכנון
3. משרד הכלכלה – רשם המהנדסים והאדריכלים
4. התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל
5. איגוד מהנדסי ערים בישראל
6. הסתדרות ההנדסאים בישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופטת ת' שרון נתנאל) מיום 25.4.2022 ב-עת"מ 10-21-32777

תאריך הישיבה : י"ז בכסלו התשפ"ג (11.12.2022)

בשם המערערים :
בשם המשיבה 1 : עו"ד קרן גולדשמידט ; עו"ד שי וינברגר
בשם המשיבים 2-3 : עו"ד עמרי אפשטיין
בשם המשיבה 4 : עו"ד ליאור דץ ; עו"ד יוסי אור-הכהן

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

האם מהנדס רשוי, הרשום במדור להנדסת מבנים, מוסמך לחתום כעורך בקשה להיתר בנייה של מבני ציבור, משרדים, בתי עסק ובנייני מגורים?

זוהי השאלה שבמוקד הערעור דנן, אשר מופנה נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופטת ת' שרון נתנאל) מיום 25.4.2022 בעת"מ 32777-10-21.

הרקע העובדתי

1. לאורך השנים נהגה משיבה 1, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן: הוועדה), לטפל בבקשות להיתרי בנייה מסוגים שונים שהחותמים עליהן כעורכים ראשיים היו מהנדסים, הנדסאי בניין, אדריכלים או הנדסאי אדריכלות.

2. במהלך שנת 2021 חל שינוי בעבודת הוועדה. ביום 14.9.2021 נשלחה על ידה "הודעת הבהרה" לעוסקים בתחום, לרבות המערערים, שבה מסרה כי הם אינם רשאים עוד לחתום כעורכים ראשיים של בקשות להיתרי בנייה של מבנים מכל סוג שהוא, וכי מי שרשאים לעשות כן הם אדריכלים והנדסאי אדריכלות בלבד (להלן: ההחלטה).

3. בהחלטה צויין כי היא מבוססת על מסמך מיום 25.8.2021 שפרסם רשם המהנדסים והאדריכלים הפועל תחת זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה, וכותרתו "רישוי וייחוד פעולות של מהנדסים ואדריכלים" (להלן: הרשם ו-מסמך הרשם או המסמך, בהתאמה). במסמך נכתב כי בעקבות פניות ושאלות מצד הרשויות המקומיות, מוסדות התכנון והציבור הרחב, מבקש הרשם להציג את עמדת האגף הבכיר לאסדרת עיסוקים שבזרוע העבודה בנוגע לפרשנות חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958 (להלן: חוק המהנדסים והאדריכלים או החוק) והתקנות שהותקנו מכוחו – תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 (להלן: תקנות ייחוד פעולות או התקנות). על פי עמדה זו, הסמכות לשמש כעורך בקשה ראשי בבקשות להיתר בנייה – שמורה לאדריכלים ולהנדסאי אדריכלות בלבד.

4. על ההחלטה הגישו המערערים – מהנדסים והנדסאי בניין – עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים, בה נטען כי היא עומדת בניגוד ללשון החוק ולפסיקת

הערכאות השונות. ההחלטה משנה את המצב שהיה נהוג בעיר חיפה במשך עשרות שנים, פוגעת קשות בחופש העיסוק של המערערים ובפרנסתם, ומצמצמת את עבודתם להגשת חישובים סטטיים וחישובי יציבות של מבנים בלבד. בנוסף, המערערים מופלים לרעה בהשוואה לעמיתיהם הפועלים מול ועדות מקומיות אחרות בארץ, שלא אימצו את מסמך הרשם כמחייב. ההחלטה ניתנה "כרעם ביום בהיר", ללא הסבר או התראה מוקדמת, ומבלי שניתנה למערערים זכות טיעון.

5. העתירה התקבלה באופן חלקי. בפסק הדין מושא הערעור קבע בית המשפט כי הוועדה לא קיימה הליך ראוי בטרם החליטה לשנות את אופן התנהלותה שהיה נהוג במשך שנים רבות. זאת משום שההחלטה ניתנה מבלי שנשמעו טיעונים של מהנדסים והנדסאי בניין, על אף שהיא שינתה את סדרי עבודתם, ותוך הסתמכות על מסמך הרשם תחת הנחה שגויה שלפיה הוא בגדר הנחיה מחייבת. בית המשפט ציין כי על פניו, ניתן היה להחזיר את העניין לפתחה של הוועדה על מנת שתקיים הליך מנהלי תקין וראוי ותקבל החלטה חדשה. עם זאת, נוכח בקשת הצדדים והעובדה כי מדובר בשאלה של פרשנות דבר חקיקה, הוחלט לדון בעניין לגופו.

על מנת להקל על הקורא נביא תחילה את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לעניין, ולאחר מכן את הפרשנות שניתנה לה במסגרת פסק הדין מושא הערעור.

המסגרת הנורמטיבית

6. חוק המהנדסים והאדריכלים קובע הוראות שונות בנוגע לרישומם ורישויים של מהנדסים ואדריכלים. בין היתר קובע החוק כי יתנהל פנקס מהנדסים ואדריכלים, אשר יכול מדורים נפרדים לכל אחד מענפי ההנדסה והאדריכלות, ומפרט את הזכאים להיות רשומים בפנקס זה (סעיפים 8-9). כן קובע החוק את התנאים לקבלת רישיון מהנדס או אדריכל, המזכה את בעליו בתואר מהנדס או אדריכל רשוי, ובהם תקופת זמן מינימלית של רישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים (סעיף 11 לחוק). נוסף על כך מעגן החוק את סמכותו של השר הממונה על ביצועו לייחד פעולות מסוימות למהנדס או אדריכל רשוי, וקובע כי "משיוחדה פעולה כך, לא יבצענה אדם אלא אם הוא בעל רישיון לפי סעיף 11" (סעיף 12 לחוק). מכוח סמכות זו הותקנו תקנות ייחוד פעולות.

7. חשיבותן של תקנות ייחוד פעולות לענייננו נובעת מהוראותיהן של תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 (להלן: תקנות רישוי בנייה), המסדירות את הכללים להגשת בקשות לקבלת היתרי בנייה ובירוורן. על פי תקנות אלה, בקשה להיתר בנייה תיחתם על ידי "עורך הבקשה" המוגדר כ"מי שמוסמך לפי [תקנות ייחוד פעולות]

להגיש לרשות המוסמכת תכנית כמשמעותה בתקנות האמורות" (יצוין כי בעבר התייחסו תקנות רישוי בנייה ל"עורך בקשה ראשי", אך המילה "ראשי" הושמטה מהן במסגרת תיקון שפורסם ברשומות ביום 2.12.2021, וההתייחסות להלן תהיה ל"עורך הבקשה").

8. בניגוד לנאמר בתקנות רישוי בנייה, תקנות ייחוד פעולות אינן מפרשות את הביטוי "תכנית". עם זאת, ביטוי זה מופיע בהן מספר פעמים, הן בתקנה 3 – המורה כי הפעולות המנויות בתוספת הראשונה (להלן: התוספת) הן פעולות שיוחדו למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי לפי המדור שבו הוא רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים – והן בתוספת עצמה.

9. במוקד ענייננו מצויים פרטים 1-3 לתוספת. בטרם אעמוד על הוראותיהם של פרטים אלה ייאמר כבר עתה בקווים כלליים, כי פרטים 2-3 לתוספת מפרטים פעולות שיוחדו למהנדסים ולאדריכלים רשויים ממדורים מסוימים; וכי פרט 1 קובע מעין חריג להוראותיהם של פרטים 2-3 בהתייחס למבנים שהם בגדר "מבנה פשוט". וכעת ביתר פירוט.

10. פרט 1 לתוספת עוסק כאמור ב"מבנה פשוט". תחילה הוא כולל את סוגי המבנים שחוסים תחת הגדרה זו. בהמשך הוא מורה כי לגבי מבנים אלה, הפעולות המנויות בפרטי משנה 2 ו-3 לתוספת (אשר ככלל יוחדו כאמור לבעלי מקצוע ספציפיים) יכולות להתבצע על ידי כל מהנדס או אדריכל הרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור להנדסת מבנים או ארכיטקטורה; וכן על ידי הנדסאים רשומים העונים על קריטריונים מסוימים.

11. פרט 2 לתוספת עוסק בפעולות שיוחדו למהנדס רשוי הרשום במדור להנדסת מבנים, לגבי מבנים שאינם "מבנה פשוט". מפאת חשיבות הדברים יובא להלן פרט 2 לתוספת במלואו:

הפעולות המפורטות להלן יוחדו למהנדס רשוי הרשום במדור להנדסת מבנים:

(1) במבנים שהם בניני ציבור, משרדים, בתי עסק או בניני מגורים:

(א) קביעת עקרונות מערכת הקונסטרוקציה של מבנה, הכנת תכניות הקובעות עקרונות ליציבות המבנה והגשתן לרשות מוסמכת, למעט ביצוע פעולות כאמור לגבי מבנה פשוט;

(ב) חישוב יציבות המבנה, להוציא חישובים סטטיים מרחביים, למעט חישוב יציבות המבנה לגבי מבנה פשוט;

(ג) חישובים סטטיים מרחביים;

(ד) הגשת החישובים האמורים בפסקאות משנה (ב) ו-(ג) והגשת תכניות לרשות מוסמכת, למעט ביצוע הפעולות האמורות לגבי מבנה פשוט;

(ה) תיאום התכנון הכולל של מערכות המבנה, למעט ביצוע פעולה כאמור במבנה פשוט;

(ו) תיאום הביצוע הכולל במבנה, למעט ביצוע פעולה כאמור לגבי מבנה פשוט;

(ז) פיקוח עליון על הביצוע, קבלת מבנה ואישורו, למעט ביצוע הפעולות האמורות לגבי מבנה פשוט;

(ח) הכנת מפרטים, למעט הכנת מפרטים לגבי מבנה פשוט;

(2) במבנים שהם בנייני תעשייה, מלאכה, מחסנים, אסמים, מכלי מים ודלק, מבני נמל וים, סכרים ומבני דפון, קירות תומכים, קירות וסוללות הגנה, מפלים מלאכותיים, גשרים, מעבירי מים, מגדלי מים, הנגרים, מנהרות, מעברים דו-מפלטיים, מבני חניה, תרנים ומגדלי אנטנות, יסודות מבנה מיוחדים וכל מבנה שאינו כלול בפסקה (1):

(א) תכנון מוקדם ותכנון סופי, למעט תכנון של מבנה פשוט;

(ב) תכניות עבודה ארכיטקטוניות, להוציא תכניות עבודה של פרטים לביצוע ולמעט תכניות עבודה ארכיטקטוניות לגבי מבנה פשוט;

(ג) קביעת עקרונות מערכת הקונסטרוקציה של מבנה, הכנת תכניות הקובעות עקרונות ליציבות המבנה, והגשתן לרשות מוסמכת, למעט ביצוע פעולות כאמור לגבי מבנה פשוט;

(ד) חישוב יציבות המבנה, להוציא חישובים סטטיים מרחביים למעט חישוב יציבות המבנה לגבי מבנה פשוט;

(ה) חישובים סטטיים מרחביים;

(ו) הגשת החישובים האמורים בפסקאות (ד) ו-(ה) והגשת תכניות לרשות מוסמכת למעט ביצוע הפעולות האמורות לגבי מבנה פשוט;

(ז) תיאום התכנון הכולל של מערכות המבנה השונות למעט ביצוע פעולה כאמור במבנה פשוט;

(ח) תיאום הביצוע הכולל במבנה, למעט ביצוע פעולה כאמור במבנה פשוט;

(ט) פיקוח עליון על הביצוע, קבלת המבנה ואישורו, למעט ביצוע הפעולות האמורות לגבי מבנה פשוט;

(י) הכנת מפרטים, למעט הכנת מפרטים לגבי מבנה פשוט;

(3) תכנון מוקדם, תיווי, חישובי המבנה הפיזי, הגשת תכניות וחישובים לרשות מוסמכת, פיקוח עליון על הביצוע, קבלה ואישור של כבישים ארציים, בינעירוניים ואזוריים, עורקים ראשיים, מסילות ברזל, מסלולי המראה, מסלולי הסעה ורחבות חניה של כלי טיס בשדות תעופה.

12. ולבסוף, פרט 3 לתוספת עוסק בפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה (ובנסיבות מסוימות גם לאדריכל נוף), גם כן לגבי מבנים שאינם "מבנה פשוט". וזו לשונו:

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:

[...]

(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.

משעמדנו על ההוראות הצריכות לעניין, נחזור למקרה שלפנינו.

99 סק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים

13. כאמור לעיל, במוקד ההליך לפני בית המשפט המחוזי ניצבה עמדת הוועדה לפיה מהנדסים והנדסאי בניין אינם רשאים לחתום כעורכי בקשות להיתרי בנייה של מבנים מכל סוג שהוא – עמדה שהתבססה על פרשנות הרשם את הוראות חוק המהנדסים והאדריכלים ותקנות ייחוד פעולות.

14. בפתח הניתוח המשפטי בפסק הדין דחה בית המשפט את טענת חלק מהמשיבים, שלפיה הוראות תקנות ייחוד פעולות הן בהירות וחד משמעיות לכל אורכן. נקבע כי התקנות אינן מפרטות בצורה ברורה מיהו הגורם המוסמך לשמש כעורך בקשה להיתר בנייה, וכי קיים חוסר בהירות גם בשאלת המשמעות שיש להעניק לביטויים "הגשת תכניות לרשות מוסמכת" ו"תכנון מוקדם ותכנון סופי" הנזכרים בתוספת. עוד קבע בית המשפט כי אף אם יש לראות בעמדת הרשם כעמדת המאסדר, אין מקום לאמץ את המסמך ככתבו וכלשונו, ויש לבחון מהי הפרשנות הנכונה שיש להעניק להוראות התוספת. זאת

בהתבסס על ההלכה שנקבעה בדנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (4.7.2021). מכאן פנה בית המשפט לפרשנות הוראות התקנות.

15. תחילה צוין, בהתייחס לפרט 1 לתוספת, כי החלטת הוועדה שיישמה את עמדת הרשם במלואה הובילה לשלילת הרשאתם של מהנדסים והנדסאי בניין לחתום כעורכים על בקשות להיתר בנייה ולבצע פעולות שונות גם לגבי "מבנה פשוט", והגבילה את סמכויותיהם לביצוע חישובים ותשריטים הקשורים ביציבות מבנה פשוט. זאת בניגוד ללשון התוספת.

16. באשר לפרטים 2 ו-3 לתוספת, בית המשפט עמד על כך שפרט 2 מייחד את הפעולות המנויות בו ל"מהנדס רשוי הרשום במדור להנדסת מבנים" ופרט 3 מייחד את הפעולות שבו ל"אדריכל רשוי, הרשום במדור לארכיטקטורה ולעניין מבנים [...] גם לאדריכל נוף רשוי הרשום במדור לאדריכלות נוף". נקבע כי המשמעות היא שמהנדסים ואדריכלים רשומים (שאינם רשויים ורשומים במדורים הרלוונטיים), אינם מורשים לבצע את הפעולות שנכללו בפרטים 2 ו-3 לגבי המבנים שנכללו בפרטים אלה, אלא רק בקשר עם "מבנה פשוט" כאמור בפרט 1 לתוספת (לצורך הנוחות, מהנדסים ואדריכלים רשויים יכוננו להלן מהנדסים ו-אדריכלים, ללא ציון רישיונם והמדור שבו הם רשומים, אלא ככל שהדבר מתחייב).

17. עוד עמד בית המשפט על כך שפרטי המשנה של פרט 2 לתוספת עוסקים בשתי קבוצות מבנים שונות: בעוד שפרט 2(1) עוסק במבנים מורכבים מבחינה ארכיטקטונית כמו בנייני ציבור, משרדים, בתי עסק ובנייני מגורים (מבנים אלה יכוננו להלן גם: מבנים מורכבים); פרט 2(2) עוסק במבנים פשוטים יותר כמו בנייני תעשייה ומלאכה, מחסנים, ומכלי מים ודלק (מבנים אלה יכוננו להלן גם: מבנים לא מורכבים). צוין כי אמנם שני פרטי המשנה הללו כוללים את הביטוי "הגשת תכניות לרשות מוסמכת", אולם אין פירוש הדבר שלמהנדסים נתונה סמכות לחתום כעורכים על בקשות להיתר בנייה לגבי שני סוגי המבנים האמורים. בהקשר זה עמד בית המשפט על ההבדל בין לשון פרט 2(1) (מבנים מורכבים) ללשון פרט 2(2) (מבנים לא מורכבים), בהדגישו את העובדה ששניהם מפרטים שורת פעולות זהה, למעט שתי פעולות שמופיעות רק ביחס למבנים לא מורכבים שהן "תכנון מוקדם ותכנון סופי" ו-"תכניות עבודה ארכיטקטוניות" (פרטים 2(2)(א) ו-2(2)(ב) לתוספת). בהמשך לכך צוין כי פרשנות לפיה הביטוי "הגשת תכניות לרשות המוסמכת" חל על הגשת בקשה להיתר בנייה ביחס לשני סוגי המבנים תביא למסקנה כי לא יהיה הבדל של ממש בין ההרשאות של מהנדס על פי פרט 2(1) לבין הרשאותיו על

פי פרט 2(2). תוצאה זו אינה מתיישבת עם החזקה שלפיה המחוקק אינו משחית את מילותיו לריק.

18. בהמשך לכך התמקד בית המשפט בביטוי "תכנון מוקדם ותכנון סופי" המופיע בפרט 2(2)(א) לתוספת. צוין כי ביטוי זה אינו מוגדר בחוק או בתקנות, אך אין חולק כי תכנון מוקדם וסופי מביאים את תכנון המבנה לרמת פירוט שמאפשרת הכנת בקשה לקבלת היתר בנייה. על כן, הכללת הביטוי בפעולות שיוחדו למהנדסים לגבי מבנים לא מורכבים מלמדת כי כוונת מתקין התקנות הייתה לאפשר למהנדס לערוך בקשות להיתר בנייה לגבי מבנים לא מורכבים, אולם לא לגבי מבנים מורכבים.

19. בית המשפט הדגיש כי כאשר נקבע לגבי מבנים מורכבים שמהנדס רשאי להגיש תכנית לרשות מוסמכת, הכוונה היא שהוא רשאי להגיש את אותן תכניות שהוא מוסמך לערוך על פי פרט 2(1) – תכניות הקשורות בחישוב יציבות המבנה וחישובים סטטיים מרחביים, ולא לערוך בקשה להיתר בנייה. בנוסף נקבע כי פרשנות זו מגשימה את התכלית של תקנות ייחוד פעולות, שנועדו לייחד לכל בעל מקצוע את הפעולות ההולמות את הכשרתו ותחום מומחיותו, תוך יצירת איזון ביניהם.

20. בית המשפט הוסיף וציין כי הפרשנות האמורה מתחזקת גם מהוראותיו של פרט 3(2) שמתייחס כאמור לאדריכלים בלבד. זאת שכן רוב המבנים המפורטים בו הם מבנים מורכבים שנמנו גם בפרט 2(1), היינו בנייני ציבור, משרדים, ובנייני מגורים. לגבי מבנים מסוג זה, שיש בהם אלמנט אדריכלי משמעותי, ייחד מתקין התקנות את עריכת הבקשה להיתר בנייה לאדריכלים ולא למהנדסים. לעומת זאת, לגבי המבנים הלא מורכבים, שהאלמנט האדריכלי בהם משמעותי פחות – הגשת בקשה להיתר יוחדה ככלל למהנדסים.

21. לסיכום חלק זה, נקבע כי לגבי "מבנה פשוט" כהגדרתו בפרט 1 לתוספת, כל בעלי המקצוע הרלוונטיים רשאים לערוך בקשות לקבלת היתר בנייה, ולבצע את כל הפעולות שבפרטים 2 ו-3 לתוספת. לגבי סוגי המבנים המפורטים בפרט 2(1) לתוספת, מהנדסים אינם רשאים לערוך בקשות להיתר בנייה. לגבי סוגי המבנים המפורטים בפרט 2(2) לתוספת, מהנדסים רשאים לחתום כעורכים על בקשות להיתר בנייה. ולבסוף, לגבי סוגי המבנים שבפרט 3, רק אדריכלים רשאים לערוך בקשות לקבלת היתר בנייה.

22. מכאן פנה בית המשפט לדון בטענות המערערים באשר לעצם האפשרות לסטות מההתנהלות שנהגה בוועדה משך שנים רבות והקימה להם אינטרס הסתמכות. נקבע כי משנמצא שעד להחלטה הוועדה פעלה באופן שאינו תואם את הדין, אין מנוס מתיקון המצב ושינוי באופן פעולתה, אף אם יש בכך משום הטלת הגבלה על המהנדסים בהשוואה למצב ששרר לפני החלטה. עוד נקבע כי הפגיעה בחופש העיסוק של המהנדסים עומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. עם זאת, בית המשפט סבר כי יש לתת משקל ראוי להסתמכותם על המצב הקודם, וכי משקל זה צריך לבוא לידי ביטוי בקביעת הוראת מעבר הולמת שתאפשר להם פרק זמן להתארגנות מחדש. בהתאם לכך נקבע כי הפרשנות שאומצה בפסק הדין תחול על בקשות שיוגשו לוועדה החל מיום 27.7.2022, כחודשיים לאחר מתן פסק הדין (להלן: הוראת המעבר).

23. לנוכח קבלת העתירה באופן חלקי; חוסר הבהירות בדבר פרשנות הנכונה של תקנות ייחוד פעולות; והתנהלות הוועדה ומשיבים 2-3 – מינהל התכנון והרשם (להלן: משיבי המדינה) – אלה חויבו בתשלום הוצאות למערערים בסך כולל של 20,000 ש"ח.

מכאן הערעור שלפנינו. יצוין כי לצדו הוגשה בקשה להארכת תוקף הוראת המעבר עד להכרעה בערעור, וזו התקבלה (בהיעדר התנגדות מצד המשיבים) בהחלטה מיום 20.6.2022 (השופט ע' גרוסקופף).

תמצית הטענות בערעור

24. הערעור מתמקד בקביעה שלפיה מהנדסים אינם רשאים לחתום כעורכים על בקשות לקבלת היתר בנייה לגבי סוגי המבנים המנויים בפרט 2(1) לתוספת (המבנים המורכבים). לטענת המערערים, פסק הדין יוביל לפגיעה קשה בציבור המהנדסים הפועלים באזור חיפה, שכן המבנים המורכבים כוללים מבני ציבור, משרדים, בתי עסק ובתי מגורים – שהם עיקר המבנים שלגביהם מוגשות בקשות להיתר בנייה. העובדה שלשון תקנות ייחוד פעולות איננה חד משמעית וניתנת לפרשנויות שונות, כמו גם הפגיעה הצפויה בזכותם של מהנדסים לחופש העיסוק, צריכות היו להוביל למסקנה שאין לסטות מהמצב הנוהג זה עשרות שנים.

25. לגופה של הפרשנות טענו המערערים כי יש לאמץ את המבחן שנקבע בסעיף 1 לתקנות רישוי בנייה, שלפיו "עורך הבקשה" הוא "מי שמוסמך לפי [תקנות ייחוד פעולות] להגיש לרשות המוסמכת תכנית כמשמעותה בתקנות האמורות", בדגש על כך שהעורך הוא מי שמוסמך להגיש תכנית. הביטוי "הגשת תכנית לרשות מוסמכת" מופיע הן בפרט 2(1) והן בפרט 2(2) לתוספת, והמסקנה העולה מכך היא שמהנדס יכול להגיש

תכניות לרשות מוסמכת ובכך להיות "עורך בקשת היתר" לגבי כל סוגי המבנים המופיעים בפרט 2. בית המשפט שגה כשלא אימץ מבחן זה בפסק הדין, ובחר תחתיו מבחן המתבסס על הביטוי "תכנון מוקדם ותכנון סופי" שאין לו עיגון בתקנות רישוי בנייה.

26. עוד שגה בית המשפט לדעת המערערים בקבעו כי הביטוי "הגשת תכניות לרשות מוסמכת" שמופיע פעמיים בפרט העוסק במבנים מורכבים מתייחס רק לתכניות שנוגעות ליציבות המבנה ולמערכת הקונסטרוקציה שלו. פרשנות זו מנוגדת ללשונו של פרט 2(1)(ד) המלמדת כי הגשת התכניות לרשות מוסמכת אינה מוגבלת לתכניות הקשורות בחישובים סטטיים וטכניים. מה גם שבית המשפט בחר להעניק לביטוי "הגשת תכנית לרשות מוסמכת" המופיע בתוספת מספר פעמים, פירושים שונים, באופן שאינו מתיישב עם ההיגיון.

27. בשולי הדברים טענו המערערים כי פסק הדין מוביל לתוצאה אבסורדית שלפיה אין בעל מקצוע – מהנדס או אדריכל – שרשאי לערוך בקשה להיתר בנייה בנוגע למבנה שהוא בית עסק ואינו מבנה פשוט. זאת מפני שלפי פסק הדין מהנדסים אינם רשאים לערוך בקשות להיתר בנוגע לסוגי המבנים שבפרט 2(1), שאחד מהם הוא "בתי עסק"; ואילו אדריכלים רשאים לערוך בקשות להיתר רק בנוגע לסוגי המבנים שבפרט 3(2), שאינם כוללים בתי עסק. לדידם, תוצאה בעייתית שכזו מעידה על כך שהפרשנות שאימץ בית המשפט שגויה.

28. לבסוף הלינו המערערים על סכום ההוצאות שנפסק לטובתם. לדבריהם, בניגוד לגישת בית המשפט שלפיה העתירה נדחתה ברובה והתקבלה בחלקה, העתירה התקבלה כמעט במלואה. משכך, ונוכח ההתנהלות הבלתי תקינה של הוועדה והרשם, היה מקום לפסוק להם הוצאות ריאליות.

29. בתשובתם לערעור טענו משיבי המדינה כי לעמדתם יש לדחות את תחילה צוין כי על אף שעמדתם לא התקבלה במלואה במסגרת פסק הדין הם החליטו שלא לערער עליו; וכי הגורמים הרלוונטיים בזרוע העבודה שבמשרד הכלכלה פועלים לקידום תיקון לתקנות ייחוד פעולות.

30. לגופם של דברים טענו משיבי המדינה כי יש לדחות את פרשנות המערערים שלפיה המבחן היחיד שנקבע בתקנות רישוי בנייה הוא מבחן של "הגשת תכניות לרשות מוסמכת"; ולאמץ את קביעת בית המשפט שלפיה מקום בו הוסמך בעל מקצוע לבצע פעולה של "תכנון מוקדם ותכנון סופי" ביחס למבנים מסוימים, המשמעות היא כי הוא

מוסמך לחתום כעורך בקשה להיתר בנייה ביחס לאותם מבנים. לטענתם, קבלת פרשנות המערערים תוביל למעשה לביטול ההבחנה והחלוקה בין סוגי המבנים המנויים בפרט 2, וביטול שכזה איננו מתיישב עם לשון התקנות ותכליתן. משיבי המדינה הוסיפו וטענו בהקשר זה כי פרשנות בית המשפט מתיישבת גם עם הוראות פרט 4 לתקנות ייחוד עילה, המתייחס ל"תכנון מוקדם ותכנון סופי" כאל "תכניות" שניתן להגיש לרשות מוסמכת.

31. בהיבט הפרשנות התכליתית, טענו משיבי המדינה כי תקנות ייחוד פעולות נועדו לקבוע מיהם בעלי המקצוע שמוסמכים לבצע פעולות לגבי סוגי המבנים השונים, וקביעה זו מצויה בתחום מומחיותו של המאסדר. אדריכלים, כמי שעוברים הכשרה אינטנסיבית וארוכת שנים המתמקדת בתחומים רבים של היבטי התכנון והבנייה, הם מי שנועדו לעמוד בראש צוות התכנון של המבנה. זאת להבדיל ממהנדסים, שהכשרתם מתמקדת בתחומי הקונסטרוקציה והשלד. עריכת בקשה להיתר בנייה אינה פעולה טכנית, אלא בעלת השלכות על בטיחות הציבור ואופי המרחב הציבורי. חלוקת הסמכויות שאומצה בפסק הדין מתיישבת עם הבדלים אלה בהכשרת בעלי המקצוע, בהתחשב בחלוקת המבנים על פי מדרג מורכבותם במסגרת התקנות.

32. לטענת משיבי המדינה, אסדרת עיסוק וייחוד פעולות כרוכים מטבעם בפגיעה בחופש העיסוק, אך בענייננו האסדרה נעשתה על בסיס הסמכה חוקית ולתכלית ראויה של שמירה על ביטחון הציבור. כמו כן, מבדיקה שנערכה ביחס לטענת ההסתמכות עולה כי עריכת בקשות להיתר בנייה בקשר למבנים מורכבים על ידי מהנדסים אינה פרקטיקה רווחת. בנוסף, אין בקיומה של פרקטיקה כדי להצדיק המשך התנהלות בניגוד לפרשנות נכונה של דבר חקיקה. בהיבט השוויון בין מהנדסים ברחבי הארץ צוין כי פרשנות של בית משפט זה תחייב את כל מוסדות התכנון הרלוונטיים.

33. הוועדה מסרה בתשובתה כי נקלעה להליך לא-לה, וכי תפעל על פי הדין כפי שייקבע בהליך זה או בקשר עימו.

34. משיבה 4, התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל (להלן: ההתאחדות), הצטרפה לעמדת משיבי המדינה שלפיה יש לדחות את הערעור. ההתאחדות הרחיבה בתשובתה על אודות השכלתם של אדריכלים, וטענה כי היא רלוונטית יותר לעריכת בקשה להיתר בנייה בהשוואה למהנדסים. הודגש כי תקנות ייחוד פעולות אינן מתמקדות רק בפעולות המהנדסים והאדריכלים בקשר עם הגשת בקשה להיתר בנייה, אלא בכל הפעולות ביחס לפרויקט בנייה כלשהו, הכוללות הן תכנון מוקדם, והן פעולות שנעשות לאחר קבלת היתר בנייה כמו ביצוע, תיאום ופיקוח.

35. לטענת ההתאחדות, הפעולות השונות המפורטות בתקנות ייחוד פעולות נחלקות לשני סוגים: האחד – פעולות הקשורות לרישוי מבנים, והשני – פעולות הקשורות לתכנון, בהן עריכת בקשה להיתר בנייה, שיוחדו לאדריכלים. מקור ההסמכה של האדריכלים לעריכת בקשות להיתר בנייה מצוי בפרט 3(2)(ג), שם יוחדה להם הפעולה של הגשת תכניות לרשות מוסמכת ביחס למבנים שהם בניני משרדים, בניני מגורים, בניני ציבור, בניני בידור, בניני מלאכה ומחסנים.

36. עוד נטען כי כוונת מתקין התקנות למונח "תכניות" ביתר מופעיו בתוספת היא לאותן תכניות המפורטות בפרט המשנה הספציפי וקשורות לרישוי מבנים. כלומר, כאשר נכתב בפרט 2(1)(ד) לתוספת "הגשת החישובים האמורים בפסקאות משנה (ב) ו-(ג) והגשת תכניות לרשות מוסמכת..." המשמעות היא שמהנדסים מוסמכים להגיש לרשות מוסמכת תכניות לגבי אותם חישובים, ולא לערוך בקשה להיתר בנייה. הדבר נלמד מהעובדה שהביטוי "הגשת תכניות לרשות מוסמכת" מופיע מספר פעמים בתצורות שונות לאורך פרט 2 לצד פעולות אחרות כמו הגשת חישובים, כאשר אילו היה מדובר בפעולה שעומדת בפני עצמה היא הייתה נכתבת בסעיף נפרד, כפי שנעשה בפרט 3(2)(ג).

37. ביום 11.12.2022 התקיים דיון בערעור ובסופו עלתה הצעה מטעם בית המשפט לפיה התיק יישאר תלוי ועומד לפרק זמן קצוב, שבמהלכו יפעלו משיבי המדינה לתיקון תקנות ייחוד פעולות. לאחר שניתנה להם שהות הודיעו המשיבים 2-3 כי אינם מתנגדים להצעה האמורה, ובהמשך לכך הם הגישו מעת לעת הודעות עדכון בדבר התקדמות (והיעדר התקדמות) הליכי התיקון, וביקשו כי יתאפשר להם פרק זמן נוסף לשוב ולעדכן.

38. עם זאת, בהחלטה מיום 4.2.2024, בהינתן פרק הזמן שחלף מאז הדיון בערעור, ונוכח התנגדות המערערים והסתייגות ההתאחדות, הורינו על מתן הודעה מעדכנת אחרונה עד ליום 12.5.2024. משלא תוקנו התקנות עד למועד זה, ביום 15.5.2024 הוריתי כי יינתן פסק דין והגיעה השעה לעשות כן.

דיון והכרעה

39. לאחר עיון בטיעוני הצדדים ושמיעתם לפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות וכך אציע לחבריי שנעשה.

40. כזכור, השאלה המתעוררת בענייננו היא אם מהנדסים רשאים לחתום כעורכי בקשות להיתר בנייה, ביחס לסוגי המבנים המנויים בפרט 2(1) לתוספת הראשונה לתקנות ייחוד עילה: מבני ציבור, משרדים, בתי עסק ובנייני מגורים (מבנים מורכבים). מענה לשאלה זו מחייב לפרש את הוראותיה של התוספת לתקנות.

41. ככל פרשנות דבר חקיקה, גם פרשנות חקיקת משנה תחל בפנייה ללשונה ולמשמעויות שאותן היא יכולה לשאת. הלשון היא שתוחמת את פרשנות דבר החקיקה, ורק כאשר מתקיימות בגבולותיה מספר פרשנויות לשוניות אפשריות יש לבחור את הפרשנות שמגשימה את תכליתו באופן מיטבי (ראו: ע"א 2504/24 המוסד לביטוח לאומי נ' ליון, פסקה 19 (21.4.2024); ע"א 731/17 מראות ירושלים בע"מ נ' עיריית ירושלים, פסקה 33 (8.7.2021); רע"א 8022/22 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' מימון, פסקה 23 (10.1.2024)). במקרה זה הפרשנות הלשונית מכריעה את הכף ולכן אין כל צורך להזדקק לפרשנות התכליתית.

42. נקודת המוצא של המהלך הפרשני בענייננו מצויה בסעיף ההגדרות של תקנות רישוי בנייה, שם נקבע כי עורך בקשה להיתר בנייה הוא "מי שמוסמך לפי [תקנות ייחוד פעולות] להגיש לרשות המוסמכת תכנית כמשמעותה בתקנות האמורות". בתקנות ייחוד פעולות צוין כי "רשות מוסמכת" היא כל רשות שיש לה סמכות בעניין היתרים או מתן הוראות בקשר לבנייה, על פי כל דין. כמו כן, כאמור, על אף שתקנות רישוי בנייה מצביעות על כך שהביטוי "תכנית" יבואר במסגרת תקנות ייחוד פעולות, התקנות אינן מפרשות מהי אותה תכנית, ואינן מתייחסות במפורש לעריכה ולהגשה של בקשות להיתר בנייה. אלא שחרף זאת לא ניתן להתעלם מהדמיון בין ההוראה המצויה בתקנות רישוי בניה, ובין התיבה "הגשת תכניות לרשות מוסמכת" ששזורה בתוספת לכל אורכה.

43. תוך חשש שמרוב עצים לא ניתן לראות את היער, אביא בשנית באופן תמציתי את שלוש קבוצות ההוראות הרלוונטיות לענייננו:

הראשונה: פרטים 2(1)(א) ו-ד) המתייחסים להגשת תכניות לרשות מוסמכת על ידי מהנדס ביחס למבנים שהם בניני ציבור, משרדים, בתי עסק או בניני מגורים.

השנייה: פרטים 2(2)(ג) ו-ו) המתייחסים להגשת תכניות לרשות מוסמכת על ידי מהנדס לגבי מבנים שהם בניני תעשייה, מלאכה, מחסנים, אסמים, מכלי מים ודלק, מבני נמל וים, סכרים ומבני דפון, קירות תומכים, קירות וסוללות הגנה, מפלים מלאכותיים, גשרים, מעבירי מים, מגדלי מים, הנגרים, מנהרות, מעברים דו-

מפלסיים, מבני חניה, תרנים ומגדלי אנטנות, יסודות מבנה מיוחדים וכל מבנה שאינו כלול בפסקה (1).

השלישית: פרט 3(2) המתייחס להגשת תכניות לרשות מוסמכת על ידי אדריכל ביחס למבנים שהם בניני משרדים, בניני מגורים, בניני ציבור, בניני בידור, בניני מלאכה ומחסנים.

44. בחינת מופעיה השונים של "הגשת תכניות לרשות מוסמכת" בתוספת, מעלה כי היא משמשת בשני הקשרים שונים. באחד (פרטים 2(1)(א) ו-3(ד) ו-2(2)(ג) ו-1(ו) – ההוראה הראשונה והשנייה דלעיל), היא משמשת בצמוד למערכת קונסטרוקציה, לעקרונות וחישובי יציבות המבנה, ולחישובים סטטיים המפורטים בפרטים 2(1)(א)-(ג) ובפרטים 2(2)(ב)-(ה) לתוספת; ובשני (פרט 3(2)(ג) – ההוראה השלישית דלעיל), היא ניצבת כפרט משנה עצמאי. המשמעות הלשונית הפשוטה של הדברים מעלה אפוא כי בהקשר הראשון, הגשת התכניות היא אך ורק ביחס לאותם עקרונות וחישובי יציבות ולחישובים סטטיים – פעולות תכנוניות הייחודיות למהנדסים. טענת המערערים, שלפיה פרט 2(1)(ד) יכול לשמש כמקור סמכות לעריכת בקשות להיתר בנייה על ידי מהנדסים, אינה מתיישבת אפוא עם העובדה שהתכניות הוזכרו כמקשה אחת לצד החישובים למיניהם. בעיקר, אין זה נכון להניח שמחוקק המשנה התכוון להעניק למהנדסים סמכות לערוך בקשה להיתר בנייה בשוליהם של פרטים העוסקים בקונסטרוקציה ובחישובים הנדסיים במובהק, ולא בהוראה ברורה העומדת בפני עצמה. לעומת זאת בפרט 3(2)(ג) מופיעה כאמור הוראה עצמאית שלפיה הגשת תכניות לרשות מוסמכת יוחדה לאדריכלים לגבי שורת המבנים המפורטת שם. לעניות דעתי אין משמעות הגיונית אחרת שניתן לצקת לתוך פרט זה, והמערערים בוודאי לא הצביעו על משמעות כזאת.

45. אעיר כי לא נעלמה מעיני העובדה שבית המשפט לעניינים מנהליים סבר כי מקור הסמכות לערוך בקשה להיתר בנייה לגבי מבנים "לא מורכבים" מצוי דווקא בהוראה העוסקת ב"תכנון מוקדם ותכנון סופי". עם זאת, לגישתי, פרשנות זו אינה חפה מקשיים. זאת הן נוכח העובדה שתקנות רישוי בנייה מתייחסות ל"הגשת תכנית", והן – ובעיקר – מהטעם שפרשנות כזאת מעקרת מתוכן את הוראות פרט 3(2)(א) לתוספת ואת שאיפת מתקין התקנות לייחד פעולות מסוימות לאדריכלים בלבד. מכאן מסקנתי היא שרק מי שרשאי להגיש תכניות לרשות מוסמכת על פי פרט 3(2)(ג), היינו אדריכל הנכלל בגדר הפרט, יכול לשמש כעורך בקשה להיתר בנייה.

46. פירושם של דברים הוא אפוא, כי על פניו, מהנדסים כלל אינם רשאים לערוך בקשות להיתר בנייה – הן לגבי מבנים מורכבים והן לגבי מבנים לא מורכבים (להבדיל מ"מבנים פשוטים" שלגביהם נתונה כאמור סמכות מפורשת בפרט 1 לתוספת). פרשנות זו גם עולה לטעמי בקנה אחד עם תכלית התקנות הבאות לייחד לכל בעל מקצוע את הפעולות ההולמות את הכשרתו ואת תחום המומחיות הספציפי והייחודי שלי. עם זאת, הואיל ואיש מהמשיבים לא הגיש ערעור על פסק הדין, אין זה המקום לקבוע מסמרות בכל הנוגע לסמכויות המהנדסים כפי שנקבעו על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים בהתייחס למבנים לא מורכבים.

47. לשלמות התמונה יצוין כי פשיטא שבסמכותם של אדריכלים לערוך בקשות היתרי בנייה לגבי כל סוגי המבנים המנויים בתקנות. זאת ולו על דרך קל וחומר, שאם בסמכותם לערוך בקשות לגבי מבנים מורכבים, בידיהם גם הסמכות להגיש בקשות לגבי מבנים לא מורכבים.

48. בשולי חלק זה אוסיף כי על רקע האמור, לא מצאתי להידרש לטענת המערערים לפיה לכאורה אף גורם איננו מוסמך לשמש עורך של בקשה להיתר בנייה המוגשת ביחס לבית עסק שאיננו מבנה פשוט, משום שבתי עסק אינם נמנים עם סוגי המבנים שפורטו בפרט 3(2) לתוספת. עובדה זו אינה משנה את המבנה הפרשני הכולל המפורט לעיל. אעיר רק כי על פניו בתי העסק הושמטו מפרט 3(2) בשגגה, ויש לראות בהם כאחד מסוגי המבנים הנכללים בפרט זה.

49. ומכאן ליתר טענות המערערים. כאמור לעיל, המערערים סבורים כי העובדה שתקנות ייחוד פעולות ניתנות לפירושים שונים צריכה הייתה להוביל לשימור המצב שנהג בוועדה משך עשרות שנים, וזאת גם בהתחשב בפגיעה הצפויה בעיסוקם ובהכנסותיהם כתוצאה מאימוץ פרשנות חדשה לתקנות.

50. כמובהר לעיל, לעמדת המערערים אין עיגון בלשון התקנות. עוד יצוין כי על פי הצהרת המערערים חלקם כלל אינם מהנדסים רשויים, כך שהטענה כי הם עצמם מוסמכים לערוך את היתרי הבנייה האמורים על פי פרט 2(1) סותרת את לשון התקנות, המתייחסות ל"מהנדס רשוי הרשום במדור להנדסת מבנים". נוסף על כך, המערערים לא הוכיחו שעריכת בקשות להיתר בנייה בקשר לסוגי המבנים הנדונים, על ידי מהנדסים, היא אכן הפרקטיקה הרווחת בחיפה מזה שנים רבות – וזאת אף אם הצביעו על מקרים ספורים שבהם נעשה כן. זאת בפרט בשים לב לטענת משיבי המדינה לפיה בראייה כלל-ארצית, אין מדובר בפרקטיקה רווחת. מכל מקום מקובלת עליי עמדת בית המשפט לעניינים

מנהליים שלפיה עצם קיומה של פרקטיקה מסוימת אינו יכול להצדיק התנהלות המנוגדת לפרשנות הסבירה של דבר חקיקה (ראו והשוו: ע"א 3847/16 עגלי תל שווק בקר בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 11 (11.3.2018), והאסמכתאות המובאות שם).

51. אציע לחבריי גם לדחות את חלקו של הערעור המופנה נגד סכום ההוצאות שנפסק לטובת המערערים. אף אם ניתן היה לטעון כי נפלה שגגה באופן שבו העריך בית המשפט איזה חלק מן העתירה התקבל, ואיזה נדחה; ענייננו אינו נמנה על אותם מקרים חריגים המצדיקים התערבות בפסיקת ההוצאות במסגרת הערעור (ראו: ע"א קוגן נ' גרשון, פסקה 18 (14.11.2023); ע"א 2298/21 לוי נ' אגודת מושב מצליח – מושב עובדים, פסקה 76 (4.1.2023)).

ולבסוף אציין כי מוטב היה – ולא מאוחר – שהתקנות תתוקנה כדי למנוע תקלות להבא.

סיכומו של דבר, אציע לחבריי כי נדחה את הערעור ללא צו להוצאות. כן אציע לחבריי כי על מנת לאפשר לכל הגורמים הנוגעים בדבר פרק זמן מתאים להסתגלות והיערכות, נקבע כי תוקף הוראת המעבר שנקבעה בסעיף 91(ב) לפסק הדין, שהוארך עד למתן פסק דיננו זה (בהחלטת השופט ע' גרוסקופף מיום 20.6.2022) – יוארך עד ליום 28.8.2024.

ש ו פ ט

השופטת ג' כנפי שטייניץ:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ח' כבוב:

לאחר ששכתי ועיינתי בטענות הצדדים, לא מצאתי עילה להתערבותנו בפסק דינו המנומק של בית המשפט המחוזי. משכך, מקובלת עליי מסקנתו של חברי, השופט ד' מינץ, כי יש לדחות את הערעור.

יודגש, כי גם להשקפתי מצופה מכל הנוגעים בדבר לשנס מותניים ולהשלים את מלאכת התקנת "תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), (תיקון), התשפ"ד – 2024". מעיון באתר החקיקה הממשלתי עולה, כי נעשתה עבודת מטה משמעותית וכי כבר ביום 26.06.2024 זמן הערות הציבור – הסתיים. המתחיל במצווה אומרים לו גמור.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מינץ.

ניתן היום, כ"ג בתמוז התשפ"ד (29.7.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט