בבית המשפט העליון בירושלים **בג"ץ 25-12-_____**

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרת: **לשכת ממוני הבטיחות בישראל - מקצוענים זה אנחנו, ע"ר 580700185**

ע"י ב"כ עוה"ד עידו בלום (מ"ר 44538) ואח'

עידו בלום, משרד עורכי דין

מגדל ב.ס.ר 1, דרך בן-גוריון 2, רמת גן

טל': 03-7444070; פקס: 03-7444170

דוא"ל: office@iblum-law.co.il

- נ ג ד -

המשיבים: **1. שר העבודה**

2. ועדת העבודה והרווחה של הכנסת

ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה - מחלקת הבג"צים

רח' צלאח א-דין 31, ירושלים

טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לתת צו על תנאי, אשר יורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטלו תקנה 5א והתוספת הראשונה לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988, כפי שתוקנו במסגרת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(תיקון), תשפ"ה–2025, אשר פורסמו ברשומות ביום 16.10.25 ומועד תחילתן 16.10.26.

העתק תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(תיקון), תשפ"ה–2025 מצורף ומסומן 1

מבוא

הצדדים

1. העותרת, **לשכת ממוני הבטיחות בישראל**, היא עמותה המאגדת 3,705 ממוני בטיחות בעלי "אישור כשירות", אשר הוסמכו ומונו לתפקידם בהתאם לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 ותקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996 (להלן בהתאמה "**חוק ארגון הפיקוח**" ו"**תקנות הממונים**").

2. המשיב 1, **שר העבודה**, הוא השר המוסמך בין היתר לקבוע תקנות מכוח פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תשי"ל-1970 (להלן "**פקודת הבטיחות**" או "**הפקודה**"), וזאת בהתייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה וארגוני מעבידים שלדעת השר הם יציגים ונוגעים בדבר, ובאישור המשיבה 2, **ועדת העבודה והרווחה של הכנסת**.

3. שר העבודה הוא אשר התקין, באישור ועדת העבודה והרווחה, את **תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(תיקון), תשפ"ה–2025 (להלן "תיקון 2025")** ובמסגרתו את **תקנה 5א והתוספת הראשונה** (להלן "**תקנה 5א**").

רקע: פקודת הבטיחות וחוק ארגון הפיקוח על העבודה

פקודת הבטיחות בעבודה

4. פקודת הבטיחות קובעת את החובות העיקריות המוטלות על מחזיקי מקומות עבודה ומבצעי עבודה בנוגע לבטיחות במקום העבודה. היא כוללת שורה ארוכה של הוראות לשמירה על הבטיחות בנושאים שונים הנוגעים לבריאות ובטיחות, כגון ניקיון, צפיפות, אוורור, שימוש במכונות, מעליות, דרגנועים, מכונות הרמה ועוד.

5. הפקודה קובעת את סמכותו של השר הממונה ו/או מפקח עבודה ראשי להעניק הרשאות ולקבוע הוראות ותקנות בהתאם לה, למחזיק במקום עבודה, מבצע עבודה, וכן בודקים ובקרים - המוגדרים בפקודה "**בעלי הרשאה**".

6. האחריות והחובה לשמור על הבטיחות בעבודות בנייה מוטלת על פי פקודת הבטיחות ותקנותיה על מבצע בניה ועל מנהל העבודה (שהם גם "בעלי הרשאה" לפי פקודת הבטיחות). כפי שנפסק, מפי כב' הנשיא עמית:

> "פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970 (להלן: **פקודת הבטיחות**) ותקנות הבטיחות בעבודה שהותקנו מכוחה, באו לעולם כדי להבטיח שסביבת העבודה תהא מקום מוגן ובטוח עבור כלל הנפשות הפועלות במקום העבודה [...]
>
> **האחריות להבטיח את קיומן של הוראות הבטיחות ואת יישומן בשטח על ידי כל הנמצאים באתר מוטלת על 'מבצע הבניה', כלשון תקנות הבטיחות**. משעה שבעל נכס או מי שבעל הנכס ייפה את כוחו ('המזמין' בתקנות הבטיחות) הטיל את ביצוע הבניה על קבלן ראשי אחד, יראו בקבלן הראשי כמבצע הבניה ובהתאם, תעבור האחריות הנגזרת מכוח תואר זה לכתפיו (תקנה 6 לתקנות הבטיחות). תקנה 6 מוסיפה וקובעת כי מינויים של קבלני משנה לא תיגרע מאחריותו של הקבלן הראשי, שיוסיף להיחשב מבצע הבניה. **כן קובעות תקנות הבטיחות כי על מבצע הבניה למנות מנהל עבודה** שכל עבודת בניה 'תתבצע בהנהלתו הישירה והמתמדת' (תקנה 2(א) לתקנות הבטיחות), ומנהל העבודה יהיה 'חייב למלא אחר הוראות תקנות אלה ולנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח שכל עובד ימלא אחר התקנות הנוגעות לעבודתו' (תקנה 5(א)).
>
> כפי שניתן לראות, תקנות הבטיחות מבטיחות כי בכל רגע נתון יהיה גורם שיישא באחריות למילוי הוראות הבטיחות. הטעם לכך הוא כפול. ראשית, קביעתו של גורם ייעודי ומוגדר נועדה להביא לתיאום מירבי בין הגורמים השונים הפועלים באתר הבניה ולהבטיח את השמירה על הוראות הבטיחות באתר. שנית, ריכוז האחריות בתחום הבטיחות משמעו יצירת 'כתובת' ברורה ממנה ניתן יהיה להיפרע מקום בו נגרם נזק כתוצאה מהפרתן של הוראות הבטיחות" (ע"א 1062/15 **והבי נ' נזאל** 9-10 (נבו 10.5.16)).

7. וראו גם: ע"א 1051/14 **עדן בריאות טבע מרקט בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי** פס' 12-24 לפסק דינו של כב' השופט זילברטל (נבו 30.8.15); ע"א 878/06 **טרויהפט נ' עטיה** 20-25 (נבו 4.1.09); ע"א 3805/01 **דואני נ' מלחי** 688-693 (נבו 27.4.03)).

8. פרק ט' לפקודת הבטיחות, שכותרתו "עבירות, עונשין והליכים משפטיים" קובע אחריות פלילית ביחס לפעולות שונות המהוות הפרה של הוראות פקודת הבטיחות, וקובע בגינן עונשים אשר עשויים להגיע עד לשנת מאסר.

9. ס' 173 לפקודה קובע את סמכות שר העבודה לקבוע תקנות מכוחה, וזאת "בהתייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה וארגוני מעבידים שלדעת השר הם יציגים ונוגעים בדבר, באישור הוועדה [ועדת העבודה והרווחה]".

10. מכוח הפקודה הותקנו עד היום למעלה מ-40 קבצי תקנות בתחומים שונים, ביניהם תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988 המחייבות מבצע בנייה למנות מנהל עבודה מטעמו וקובעות את הדרך והתנאים למינוי, תפקידיו ואחריותו של מנהל העבודה, וכן מגדירות את תפקידו של בודק מוסמך.

11. כפי שיוסבר מייד, **ממונים על הבטיחות <u>אינם "בעלי הרשאה" לפי פקודת הבטיחות</u>**, והיא אינה חלה עליהם.

<u>חוק ארגון הפיקוח על העבודה והממונים על הבטיחות</u>

12. החובה של מעסיקים למנות ממונים על הבטיחות, תפקידם וסמכויותיהם, <u>אינם חלק מפקודת הבטיחות</u>, אלא מוסדרים <u>בנסגרת חקיקה שונה ונפרדת</u>: **חוק ארגון הפיקוח**, ובאופן ספציפי **תקנות הממונים** אשר נקבעו מכוחו.

13. כפי שמורה תקנה 10 לתקנות הממונים, תפקיד הממונים על הבטיחות הוא במהותו תפקיד של <u>ייעוץ, סיוע וקידום התודעה</u>:

> "מתפקידו של ממונה על הבטיחות <u>לייעץ</u> למעביד בכל הנוגע לחוקים, לתקנות ולתקנים בעניני בטיחות, <u>לסייע</u> לו ולאנשי צוות הניהול והתכנון בנוגע לבטיחות, גיהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית של העובדים במפעל <u>ולקדם את התודעה</u> בנושאים אלה: ...."

14. הממונה על הבטיחות הוא בעל תפקיד **פנים ארגוני**, הכפיפות והאחריות של ממונה על הבטיחות היא בראש ובראשונה כלפי המעסיק אשר מינה אותו, ובהתאם חובות הדיווח והעדכון שלו הן כלפי <u>המעביד</u>, בין היתר מדובר בנושאים הבאים: "לאתר במפעל מפגעי בטיחות וגיהות, ולהודיע עליהם **למעביד**; ... להציע **למעביד** צעדים מתאימים למניעת הישנות תאונות; ... להשגיח על ביצוע הוראות בטיחות וגיהות ולדווח **למעביד** על כל מקרה של הפרתן; ...להורות על הפסקת העבודה כאשר נשקפת סכנה מיידית לחייו או בריאותו של עובד, ולדווח על כך מיד **למעביד** או לנציגו במקום העבודה; ועוד.

15. הרעיון בוטא בתמצית על-ידי נציג ארגון הקבלנים בדיון ועדת העבודה והרווחה:

> "כל הרעיון הוא שממונה הבטיחות פועל פנימה ולא החוצה, פועל בתוך הארגון ולא מחוץ לארגון" (פרוטוקול מיום 25.11.24 בעמ' 13).

16. כפי שהוסבר גם בפסיקה:

> "האחריות בחוק ובתקנות לשמירה על תנאי הבטיחות בעבודה מוטלת על מבצע הבניה ועל מנהל העבודה. ראו אישור לכך גם בעדותו של המפקח מטעם משרד המסחר והתעשיה... מי שהיה בזמן התאונה מפקח במשרד המסחר והתעשיה וחקר את התאונה ציין במפורש כי **<u>יש להבחין בין האחריות על הבטיחות באתר לבין אחריות הממונה על הבטיחות, שתפקידו לייעץ בנושא הבטיחות</u>**" ת"א (מח' חיפה) 8770-10-10 **המוסד לביטוח לאומי - מדינת ישראל נ' שחר טל בע"מ** 12-16 (נבו 29.9.13); הדגשה הוספה)).

17. יצוין, כי סמכותו של <u>מפקח עבודה אזורי</u> כלפי ממונה על הבטיחות מתמצה על פי תקנות הממונים בסמכות מפקח העבודה לתת אישור למעסיק למנות אותו (ובסמכות להתנגד למינויו ואף לפסול אותו), וכן בסמכותו של מפקח העבודה האזורי לדרוש מן הממונה על הבטיחות דיווח "על פעולותיו להעלאת רמת הבטיחות והגיהות ומניעת סיכונים במפעל" (ס' 10(א)(18) לתקנות הממונים).

18. עוד יצוין, כי תקנות הממונים תוקנו לאחרונה ביום 24.6.25, במסגרת "תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) (תיקון), התשפ"ה-2025". במסגרת התיקון לא נכלל דבר מבין העניינים אשר נכללו בתקנה 5א.

19. ראוי להצביע על כך ששני דברי החקיקה קובעים הסדר שונה לקביעת תקנות: הסמכות לקבוע תקנות מכוח פקודת הבטיחות הינה באישור ועדת העבודה והרווחה, בעוד הסמכות לקבוע תקנות מכוח החוק לארגון הפיקוח היא "בהתייעצות עם מועצת המוסד לבטיחות ולגיהות". מועצה אשר כוללת בנוסף לנציגי הממשלה, גם נציגי עובדים, נציגי מעסיקים ונציגי מוסדות שנוגעים בדבר.

20. עוד חשוב לציין, בנוגע לתחום הבנייה, כי על פי הנחיות מינהל הבטיחות **<u>אין חובה למנות ממונה על הבטיחות לכל אתר בנייה, ללא תלות בגודלו או בהיקפו</u>**.

אמנם, בהתאם לתקנה 4(1) לתקנות הממונים חובה למנות ממונה בטיחות בכל מקום עבודה אשר מועסקים בו 50 עובדים לפחות. אתר בנייה הוא כמובן "מקום עבודה". אולם בתחום הבנייה, מינהל מסתפק בביצועה של תקנה 4(3) המחייבת מינוי ממונה בטיחות אחד ע"י מבצע בניה המעסיק בכלל אתרי הבנייה יחד 100 עובדים לפחות. במילים אחרות – מבצע בניה אשר מחזיק, למשל, ב-10 אתרי בנייה נפרדים אשר בכל אחד מהם 60 עובדים, נדרש ע"י מינהל הבטיחות למנות ממונה בטיחות אחד ויחיד לכלל האתרים גם יחד. משכך, בתחום הבנייה, ממונה בטיחות יחיד עשוי להיות ממונה ביחס למספר רב של אתרים, אשר בכל אחד מהם הוא מבקר מדי פעם.

<u>תיקון 2025 ותקנה 5א שנקבעה במסגרתו</u>

21. ביום 10.9.25, לאחר סידרה של דיונים שהתקיימו בנושא, אישרה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת את נוסח תיקון 2025 לתקנות הבטיחות; אשר נקבעו מכוח **פקודת הבטיחות**. תיקון 2025 פורסם ברשומות ביום 16.10.25.

העתק טיוטת תקנות 2025 ודברי הסבר מצורף ומסומן **2**

העתקי פרוטוקולים רלבנטיים של דיוני ועדת העבודה והרווחה מצורפים ומסומנים **4-3**

22. במסגרת תיקון 2025 נקבעו הוראות שונות והוטלו תפקידים ותחומי אחריות על בעלי הרשאה שונים, ולרבות הטלת חובה על בעלי הרשאה למנות בעלי תפקידים נוספים שהוגדרו לראשונה. פרקי תיקון 2025 כוללים הוראות ל**מזמין** (בעל הנכס או בעל ההיתר), **מבצע בנייה, בקר בטיחות**, **מנהל אתר**, **ומנהל עבודה**. בדברי ההסבר לטיוטת התקנות (נספח 2 לעיל) הוסבר כי

> "תקנות אלה באות להסדיר ולהרחיב את שרשרת האחריות באתרי בניה כחלק משורה של מאמצים שמטרתם להגביר את המאבק בתאונות עבודה, בפרט באתרי בניה, והצורך בנקיטת אמצעים שונים להגברת הבטיחות בעבודה. במסגרת התיקון, מוצע להרחיב את מעגל בעלי התפקיד הרלבנטיים לניהול בטיחות באתרים, ובכלל זה של מזמין העבודה, מנהל האתר ועוד".

23. אולם בנוסף להוראות החלות על "בעלי הרשאות" כאמור, נקבעה במסגרת תיקון 2025 גם תקנה 5א, אשר כותרתה "**הממונה על הבטיחות באתר בניה**".

24. תקנה 5א קובעת הוראות וחובות שונות על ממונים על הבטיחות – אשר כאמור לעיל ממונים, מוסמכים ופועלים לפי **חוק ארגון הפיקוח על העבודה**, ומכוח **תקנות הממונים** אשר נקבעו מכוחו.

25. כך, במסגרת תקנה 5א הוטלה סדרה של חובות על **ממוני בטיחות**. בין היתר נקבע כי:

(1) איתר הממונה על הבטיחות מפגעי בטיחות וגיהות כאמור בתקנה 10(א)(1) לתקנות הממונים או הפרה של הוראות בטיחות לפי תקנה 10(א)(9) לתקנות הממונים, ימסור... דיווח עליהם למנהל העבודה ולמנהל האתר, אם מונה; דיווח כאמור יימסר בסמוך ככל האפשר למועד שבו אותר מפגע הבטיחות והגיהות ותוך 48 שעות לכל המאוחר; העתק הדיווח יצורף לפנקס הכללי ויימצא באתר הבנייה;

(2) בדיווח כאמור בפסקה (1) יפרט הממונה על הבטיחות גם מפגעים והפרות שעליהם דיווח בדיווחים קודמים שמסר באותו אתר בניה וטרם הוסרו;

(3) בדיווח כאמור בפסקה (1) יפרט הממונה על הבטיחות גם את הפעולות שנקט בהן לעניין תוכנית הבטיחות והעדכונים הנדרשים בה, אם ישנם לפי תקנה 10(א)(5) לתקנות הממונים, וכן לעניין ביצוע הוראות תוכנית הבטיחות והכללת דרישות בטיחות וגיהות בהוראות עדכניות, לפי תקנה 10(א)(6) לתקנות הממונים;

(4) הורה הממונה על הבטיחות על הפסקת עבודה לפי תקנה 10(א)(16 לתקנות הממונים ובפרטים שנקבעו בתוספת הראשונה, ימסור... דיווח על כך באופן מידי למנהל העבודה, לבקר הבטיחות ולמנהל האתר, אם מונה, וכן יודיע על כך למפקח העבודה האזורי באמצעות טופס מקוון ערוך לפי הנוסח שבתוספת הראשונה".

26. בהמשך לכך, בתוספת הראשונה לתיקון 2025, נקבע פורמט טופס לדיווח על הפסקת עבודה <u>לפי תקנות הממונים</u>, אשר קובע את הנושאים, הפרטים והאופן הנוגע להודעה על הפסקת עבודה <u>לפי תקנות הממונים</u>.

27. בהתאם לתוספת, מחויב ממונה על הבטיחות להורות על הפסקת עבודה ולדווח למפקח העבודה האזורי בכל אחד מהמקרים הבאים:

(1) עבודת הבנייה מבוצעת בלא נוכחות והשגחתו של מנהל עבודה, או שלא מונה מנהל עבודה או שהפסיק את עבודתו.

(2) עגורן צריח מופעל אף על פי שבדיקתו התקופתית אינה בתוקף או שלא נבדק כלל.

(3) קיימת תקשורת לקויה בין מפעילי מכונות הרמה שונות ועובדים באתר שעלולה לסכן את המשך העבודה באופן בטיחותי.

(4) אתר בנייה שבו נמצא ריבוי של משטחי עבודה, מרפסות, פירים, פיגומים וכיוצא באלה שאינם מגודרים ושלא ניתן מענה בטיחותי חליפי מתאים לעבודה בהם לפי תקנות עבודה בגובה.

(5) אתר בנייה שבו מתבצעות עבודות בנייה בקרבה מסוכנת לקווי חשמל לפי תקנה 164.

(6) העדר תוכנית הנדסית או עבודה שלא לפי הוראותיה.

(7) קיום של צבר של ליקויי בטיחות בתחומים שונים המעידים על סיכון שאינו קביל אם תימשך העבודה באתר.

(8) מתקיים מזג אוויר קיצוני שאינו מאפשר את המשך העבודה באופן בטיחותי.

(9) קיים חשש ממשי כי הדרכות עבודה בגובה שבוצעו לעובדים באתר אינן תואמות את דרישות תקנות עבודה בגובה.

(10) מתבצעת עבודה בניגוד להוראות צו שנתן מפקח עבודה, לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

(11) ביצוע חפירות ועבודות עפר שלא לפי פרק ט'.

28. לעניין תקנה 5א נכתב בדברי ההסבר הכלליים כי:

> "עדכון התקנות כולל הבהרת אחריותם של בעלי תפקיד ועניין שונים, ובכלל זה היזם, מנהל האתר ומנהל העבודה. עוד <u>מבהירות התקנות המוצעות את הדרישות מבעלי תפקיד בבטיחות, ובכלל זה ממוני בטיחות</u> ומדריכי עבודה בגובה..."

29. ובדברי ההסבר לתקנה 5א נעצמה נכתב כי:

> "תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996 (להלן: 'תקנות הממונים), קובעות חובות וסמכויות החלות על ממונה בטיחות באתר. במסגרת תיקון זה מוצע להוסיף את אופן הדיווח על הפעולות שמבצע ממונה בטיחות מתוקף תקנות הממונים באתרי בניה בהם מונה. כך למשל מתוקף תקנה 10(א)(1) ממונה בטיחות ימסור דיווחים על מפגעי בטיחות וגיהות בכל אתרי בניה. מתוקף התיקון המוצע, ימסור ממונה בטיחות את הדיווח גם למנהל העבודה וגם למבצע הבניה עד 48 שעות"

<u>משמעותה ונפקותה של תקנה 5א</u>

30. כאמור לעיל, תקנה 5א מטילה על ממונה על הבטיחות את החובות הבאות, מעבר ובנוסף לחובות הקבועות בתקנות הממונים:

- מסירת דיווח בכתב למנהל העבודה ולמנהל האתר על כל מפגע בטיחות וגיהות בתוך 48 שעות מגילויו.
- ריכוז דיווחים על מפגעי בטיחות בפנקס הכללי באתר הבניה.
- עריכת ביקורות חוזרות אחר תיקון כל מפגעי בטיחות וגיהות קודמים ומסירת דיווחים על הטיפול בהם למנהל העבודה, למנהל האתר ולפנקס הכללי, בצמוד לכל דיווח על מפגע בטיחות וגיהות.
- הגשת דו"חות על כלל הפעולות שנקט הממונה על הבטיחות לעניין תכנית הבטיחות, בצמוד לכל דיווח על מפגע בטיחות וגיהות.
- עריכת בדיקה קבועה ודיווח על צורך בעדכון תכנית הבטיחות בצמוד לכל דיווח על מפגע בטיחות וגיהות.
- עריכת ביקורות חוזרות והגשת דיווחים על ביצוע תכנית הבטיחות, אף זאת בצמוד לכל דיווח על מפגע בטיחות וגיהות.

- כאמור בתוספת, מחויב הממונה על הבטיחות לערוך בדיקות, ביקורות ודיווחים קבועים ותמידיים למפקח עבודה אזורי במקרה של אי עמידה בהם, בכל הנושאים הבאים:

  (1) בדיקת נוכחותו והשגחתו של מנהל עבודה.

  (2) בדיקת תוקף הבדיקות התקופתיות של כל עגורני הצריח.

  (3) בדיקת איכות התקשורת בין מפעילי מכונות הרמה ועובדים באתר.

  (4) בדיקת הקירבה לקווי חשמל.

  (5) בדיקת עמידה בכל הוראות התכנית ההנדסית.

  (6) בדיקת מזג האוויר בעת ביצוע העבודות.

  (7) בדיקת סוג ותוכן הדרכת עבודה בגובה שקיבל כל אחד מן העובדים באתר.

  (8) בדיקת מילוי צווים שנתן מפקח עבודה.

31. אלא שכפי שיוסבר להלן, תקנה 5א לא רק **מטילה חובות (ובצידן אחריות) על הממונים על הבטיחות "מחוץ" לחוק ארגון הפיקוח, אלא היא למעשה משנה את אופיו ומהותו של תפקידם.**

32. העובדה שתקנה 5א לתקנות הבטיחות נועדה למעשה להיות הרחבה ותוספת "עקיפה" לתקנות הממונים עלתה במפורש עוד במהלך דיוני ועדת העבודה. כפי שהסבירה היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד נעה בן שבת (עמ' 13 לפרוטוקול הוועדה מיום 25.11.24):

> "יש לנו כאן גורם שהוא לא חייב להימצא בכל אתר בנייה ולמעשה אם הוא נמצא, יש לו חובות שמוטלות עליו לפי תקנות הממונים וכאן מבקשים ממנו להוסיף עוד ולדווח מעבר לדיווחים הנוספים. להוסיף עוד הוראה שתחייב אותו לדווח וגם לעקוב אחרי ליקויים קודמים, האם הם תוקנו, גם לדווח למנהל עבודה ולמנהל אתר על הבעיות שהוא מצא וגם לפרט אם נדרשים תיקונים בתוכנית הבטיחות בנושא הזה".

33. וראש מינהל הבטיחות ומפקח עבודה ראשי, חזי שוורצמן, הבהיר מפורשות כי מטרת תקנה 5א היא קביעת חובות נוספות ו"מסגרת" לפעולתו וחובותיו של ממונה הבטיחות, כ"הרחבה" לתקנות הממונים. כדבריו:

> "החשיבות של ממונה הבטיחות באתר היא קריטית. מה שאנחנו רשמנו כאן אלה הדיווחים הקריטיים המיידיים למנהל עבודה, למנהל האתר ולמבצע הבנייה. מזמין העבודה יכול לראות את זה אחר כך בפנקס הכללי. זה לא הדבר המרכזי. ממונה בטיחות שנמצא באתר חייב לדווח על מפגעים מיידיים שהוא רואה. זאת כל מהות התיקון הזה.
>
> ממוני הבטיחות מבקרים באתרים והכול בסדר, אבל להרגשתי אין מסגרת שתוחמת את הפעילות שלהם. כאן יש את המסגרת שתוחמת. בתקנה המקורית מ-1997 יש 19 מטלות לממונה הבטיחות כאשר פעם הוא רואה את זה ופעם הוא רואה את זה" (**שם**).

34. דהיינו מדובר באופן מובהק ומפורש בקביעת הוראות הנוגעות לביצוען של תקנות הממונים וחוק ארגון הפיקוח – כאשר הדבר נעשה במסגרת תקנות הבטיחות אשר נקבעו מכוח פקודת הבטיחות.

<u>שינוי והרחבה של תפקידו, חובותיו ואחריותו של ממונה הבטיחות</u>

35. מעבר לכך שגם "חובת דיווח" כשלעצמה היא חובה כבדת משקל – אשר נושאת עמה גם אחריות – יודגש כי תיקון תקנות הבטיחות אינו מתמצה רק בקביעת "חובת דיווח לגורם נוסף": הן מחייבות דיווח בשלל נושאים <u>שאינם מתחייבים כלל מתקנות הממונים</u>; הן מחייבות את ממונה הבטיחות לערוך מעקב שוטף אחר תיקון מפגעים והפרות ולהגיש דיווחים על כך - הן למעשה יוצרות מנגנון חדש של חובת דיווח קבועה ורחבת היקף של ממונה הבטיחות <u>למפקח עבודה אזורי</u>, ומצד שני מנגנון מעקב צמוד של מפקח העבודה האזורי כלפיו, בשלל פעולות ונושאים. למעשה, **<u>הן משנות את מהותו של תפקיד ממונה הבטיחות</u>**:

36. כאמור, על פי תקנות הממונים מהות תפקידו של ממונה הבטיחות הינה כלפי פנים: ייעוץ למעביד, סיוע למעביד ולאנשי צוות הניהול והתכנון, קידום התודעה. ממונה על הבטיחות מועסק ע"י המעביד וכפוף אליו לכל דבר ועניין, מעניק לו ייעוץ וסיוע בנושאי הבטיחות. כאמור, אפילו במקרה הקיצוני של "סכנה מיידית לחייו או בריאותו של עובד", כאשר ממונה על הבטיחות מוסמך להורות על הפסקת העבודה, הוא נדרש לדווח על כך <u>למעביד</u> בלבד.

37. זאת שכן, כאמור לעיל, על פי דין האחריות לכל נושא הבטיחות מוטלת על <u>מבצע הבניה</u>.

38. תקנה 5א, לעומת זאת, הופכת את ממונה הבטיחות למעין "שלוחה" של מפקח עבודה אזורי, "מיני מפקח" או "מפקח משנה", אשר מבצע מעקב ודיווחים שוטפים <u>מטעם ועבור מפקח</u> העבודה האזורי.

39. ההרחבה הדרמטית והשינוי המהותי עולים באופן מובהק גם מן התוספת הראשונה לתקנות החדשות. בניגוד לתקנות הממונים, אשר מחייבות הפסקת עבודה (ועדכון <u>המעסיק</u>) <u>אך ורק</u> בנסיבות חריגות של "**<u>סכנה מיידית לחייו או בריאותו של אדם</u>**" – התוספת הראשונה <u>קובעת (לראשונה) רשימה של נסיבות בהן יידרש ממונה בטיחות להורות על הפסקת הבנייה ואף להודיע על כך למפקח עבודה אזורי, ללא תלות בקיומה של "סכנה מיידית"</u>. כך, בין היתר, במקרים שבהם "עבודת הבנייה מבוצעת ללא נוכחות והשגחתו של מנהל עבודה", "ריבוי משטחי עבודה שאינם מגודרים", "העדר תכנית הנדסית או עבודה שלא בהתאם להוראותיה", "חשש ממשי כי הדרכות עבודה בגובה שבוצעו... אינן תואמות את דרישות התקנות", ביצוע חפירות ועבודות עפר שלא בהתאם לתקנות, "תקשורת לקויה" בין מפעילי מכונות הרמה, ועוד ועוד. (יצוין, כי חלק ניכר מן הסעיפים הם מעורפלים וכוללניים, או אף מנותקים מדרישות הדין - למשל, אין דרישה בתקנות הבטיחות בעבודות בנייה המתוקנות לנוכחות מתמדת של מנהל עבודה; אין כל הגדרה מהו "ריבוי משטחים", או מהי "תקשורת לקויה" וכיוב').

40. למעשה, רשימה זו חופפת במידה רבה את רשימת <u>ליקויי הבטיחות אשר בהימצאם מוסמך</u> **<u>מפקח עבודה אזורי</u>** <u>לתת צו בטיחות וצו הפסקת עבודה</u>, מכוח סעיפים 6-8 לחוק ארגון הפיקוח, כפי שגם פורטו בנוהל מינהל הבטיחות "הנחיות להטלת צו בטיחות האוסר ביצוע עבודות במקום עבודה". בכך, **תקנה 5א מבקשת להפוך את ממונה הבטיחות לגורם <u>שבאמצעותו</u> יבצע <u>מפקח עבודה אזורי</u> את תפקידו שלו!**

נוהל הנחיות להטלת צו בטיחות ע"י מפקח עבודה אזורי מצורף ומסומן **5**

41. על פי חוק ארגון הפיקוח, הגורם המוסמך "להורות על הפסקת העבודה במקום העבודה, לאסור את השימוש במכונה, במתקן, בציוד או בחומר או בחלק מאלה כמפורש בצו, או לאסור את השימוש עד שהורחק גורם הסכנה וניתן על כך אישור מאת מפקח עבודה" וכן "לחייב את המחזיק במקום העבודה לנקוט, תוך הזמן הנקוב בצו, אמצעים כמפורש בצו לשם הרחקת הסכנה" הוא **<u>מפקח העבודה עצמו, באמצעות צווי בטיחות</u>**, בהיותו הרשות המוסמכת לכך לפי ס' 6 לחוק ארגון הפיקוח.

42. אם כן, תקנה 5א מבקשת לשנות במסגרת פקודת הבטיחות את מהותו של תפקיד הממונה על הבטיחות כפי שנקבע במסגרת חוק ארגון הפיקוח ותקנותיו. היא מבקשת לשנות את הממונה על הבטיחות מגורם פנימי של יעוץ וסיוע, לגורם אכיפה מטעם מינהל הבטיחות ומפקחי העבודה.

43. בהקשר זה יש לשוב ולהדגיש: **ממונים על הבטיחות אינם נמצאים באופן קבוע בכל אתר בנייה, אלא ההפך הוא הנכון: על פי דרישות מינהל הבטיחות נדרש מבצע בניה למנות ממונה בטיחות יחיד לכל אתרי הבנייה המופעלים על ידו**. משכך, על פי דרישות מינהל הבטיחות עצמו, ממונה הבטיחות עורך ביקורים עיתיים בכל אחד מאתר הבניה, ואינו נוכח בהם באופן שוטף או קבוע. הדבר מחדד את האבסורד שבהטלת אחריות של פיקוח ואכיפה שוטפת על ממונה הבטיחות – בשונה ממתן ייעוץ, סיוע וליווי למבצע הבנייה כפי שנקבע בתקנות הממונים.

הטלת אחריות אזרחית ופלילית, עבירות פליליות ועונשים

44. "חובת דיווח" אינה רק עניין טכני של "רשימת נמענים". מדובר בחובה משמעותית, שגם אחריות כבדה בצידה – אשר עשויה לעלות לכדי אחריות אזרחית ופלילית משמעותית. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בהטלת חובה להורות על "הפסקת עבודה" בשלל מקרים ונסיבות.

45. יצוין גם כי כל אחד מדברי החקיקה – פקודת הבטיחות מחד וחוק ארגון הפיקוח מאידך – כולל הוראות וכללים שונים מבחינת אחריות אזרחית ופלילית על הפרת הוראותיו.

46. **פקודת הבטיחות** קובעת עונשים פליליים הכוללים עונש מאסר על הפרת הוראותיה או הוראת תקנה שנקבעה מכוחה, , כקבוע בסעיפים 219-245. בין היתר קובעת פקודת הבטיחות כי:

> "אדם שהפר תקנה לפי פקודה זו המטילה עליו במפורש חובה פלונית – הוא יהיה אשם בעבירה..."
>
> "העובר עבירה לפי פקודה זו שלא נקבע לה עונש במפורש, דינו – מאסר ששה חודשים או קנס 10,000 שקלים, ומאסר נוסף ארבעה עשר ימים או קנה נוסף 600 שקלים לכל יום שבו נמשכת העבירה, ובעבירה שהיתה עשויה לגרום מוות או חבלת גוף, דינו – מאסר שנה או קנס 20,000 שקלים, ומאסר נוסף ארבעה עשר ימים או קנס נוסף 600 שקלים לכל יום שבו נמשכת העבירה".
>
> העושה אחת מאלה, דינו – מאסר שלושה חדשים, ובכל הרשעה נוספת לפי סעיף זה תוך שנתיים מן ההרשעה האחרונה בשל אותה עבירה, דינו – מאסר ששה חודשים:
>
> מפריע למפקח או מעכב אותו מהשתמש כראוי בסמכות שהוענקה לו בפקודה זו או לפיה; ... אינו מציג פנקס או תעודה שנדרש להציגם בפקודה זו או לפיה..."
>
> "נעברה עבירה לפי פקודה זו על ידי שלא נעשתה בדיקה, לא נרשם או צורף תסקיר או לא נעשתה פעולה אחרת, בשעה או תוך הזמן שפורשו בפקודה זו או בתקנה לפיה, יראו את העבירה כנמשכת כל עוד לא נעשתה הפעולה כאמור".

47. לעומת זאת, **חוק ארגון הפיקוח** קובע בסעיף 36(ג) כי "מי שלא שלח למפקח עבודה אזורי או למוסד הודעה או מסמך, או העתק מאלה, והוא חייב לעשות זאת לפי חוק זה, דינו – קנס 50 לירות".

48. קביעת הוראות בנוגע לאופן ביצוע תקנות הממונים וחוק ארגון הפיקוח, במסגרת תקנות לפי פקודת הבטיחות – מעבר לעצם התוספת של חובות ותחומי אחריות – "מכניסה" פעולות של ממוני בטיחות למסגרת האחריות האזרחית והפלילית אשר קבועה בפקודת הבטיחות.

<u>הטלת חובות מרחיקות לכת אל מול המעסיק, ללא הגנה</u>

49. <u>בשונה מממונה על הבטיחות</u>, קובע חוק ארגון הפיקוח בעלי תפקידים אחרים אשר יש להם סמכויות וחובות נרחבות יותר, לרבות חובת דיווח למפקח עבודה אזורי: <u>ועדת בטיחות</u> <u>ונאמן בטיחות</u> (ר' סעיפים 14-24 לחוק ארגון הפיקוח).

50. כך, ועדת בטיחות מחויבת ומוסמכת בין היתר "לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על אמצעים למניעתן; לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות, להמליץ על שיפורים ולייעץ בקביעת כללי בטיחות; לקבל דין וחשבון מנאמני הבטיחות, לבקר ולתאם את פעולותיהם".

51. החוק קובע ומחייב קשר ישיר בין ועדת הבטיחות ונאמן הבטיחות לבין מפקח עבודה: מפקח עבודה רשאי להשתתף בישיבות ועדת בטיחות; מפקח עבודה מוסמך להורות בצו למעסיק לקיים את המלצות ועדת הבטיחות; ועדת הבטיחות מחויבת לשלוח למפקח עבודה אזורי פרוטוקול או תמצית מישיבותיה; נאמן הבטיחות מחויב להודיע למפקח עבודה אזורי על אי תיקון ליקויים על ידי המעסיק; ועוד.

אלא שלצד חובות אלה מוענקת לחברי ועדת הבטיחות ולנאמן הבטיחות **הגנה חשובה**: לחברי ועדת הבטיחות ולנאמן הבטיחות מוקנית **<u>הגנה מכוח החוק</u> מפני פיטורים או פגיעה בתנאי עבודתם ומעמדם בעבודה**, ואף מעניק לשר העבודה סמכות התערבות בעניינים אלה.

52. לעומת זאת, כאמור, החוק אינו מטיל חובות דומות על ממונה על הבטיחות, אשר על פי תקנות הממונים מהות תפקידו הינה כלפי פנים.

53. חובת הדיווח של ממונה הבטיחות היא <u>כלפי המעביד</u>, תוך חובה לשתף פעולה עם ועדת הבטיחות ולמסור לה מידע שנדרש לה. ביחס לחובת ממונה על הבטיחות לדווח למפקח עבודה אזורי, קבועה בתקנות הממונים חובה אחת ויחידה: "לדווח למפקח עבודה אזורי, על פי דרישתו, על פעולותיו להעלאת רמת הבטיחות והסיעות ומניעת סיכונים במפעל".

54. **בהתאם לכך, לא מוענקת לממונה על הבטיחות הגנה כלשהי מפני המעביד, מפני פגיעה בתנאי עבודתו או מפיטורים**, שהלא אין בכך צורך, שכן הממונה על הבטיחות מסייע ומייעץ למעביד.

55. הטלת אחריות וחובות בהן נדרש ממונה על הבטיחות <u>לדווח על מעסיקו, על העובדים ועל המפעל</u> – ללא הגנה כלשהי, מהווה פגיעה משמעותית נוספת בחופש העיסוק שלו, באופן בלתי סביר ובלתי מידתי. היא גם יוצרת תמריץ שלילי משמעותי שלא לדווח, "להעלים עין", ולהימנע מעימות עם המעסיק, אשר עלול לעלות לממונה על הבטיחות במשרתו.

<u>שינוי בפועל של עקרון ריכוז האחריות: פיזור אחריות וכפילות תפקידים</u>

56. תיקון 2025 עומד <u>בניגוד מוחלט</u> לעקרון היסוד בתחום הבטיחות – כפי שהודגש פעמים רבות בפסיקה – של <u>ריכוז האחריות</u> בתחום הבטיחות והימנעות מפיזור האחריות וריבוי גורמים הנושאים במקביל באותם תפקידים ואחריות בתחום הבטיחות.

57. על פי עקרון זה קיימת חשיבות עצומה לכך ש"בכל רגע נתון יהיה גורם שיישא באחריות למילוי הוראות הבטיחות", הן מכיוון ש"קביעתו של גורם ייעודי ומוגדר נועדה להביא לתיאום מירבי בין הגורמים השונים הפועלים באתר הבניה ולהבטיח את השמירה על הוראות הבטיחות" והן מכיוון ש"ריכוז האחריות בתחום הבטיחות משמעו יצירת 'כתובת' ברורה ממנה ניתן יהיה להיפרע מקום בו נגרם נזק כתוצאה מהפרתן של הוראות הבטיחות" (ע"א 1062/15 **והבי** לעיל).

58. אלא שבמקום לרכז ולהגדיר את האחריות, תיקון 2025 מפזר את האחריות ויוצר אחריות כפולה ומכופלת לאותם עניינים ממש:

59. כאמור, בראש ובראשונה מוטלת ומרוכזת האחריות לכל הכרוך בבטיחות על **מבצע העבודה** ועל **מנהל העבודה** מטעמו – הם בעלי הסמכות והאחריות לכל הכרוך בסוגיות הבטיחות; כפי שמורות תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), **האחריות לביצוען, מילואן וקיומן של כ-190 ההוראות השונות בנושאי בטיחות המפורטות בהן מוטלת על <u>מנהל העבודה</u>**: "מנהל העבודה חייב למלא אחר הוראות תקנות אלה ולנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח שכל עובד ימלא אחר התקנות הנוגעות לעבודתו, אלא אם כן החובה מוטלת במפורש על מבצע הבניה" (ס' 5 לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)). (ואם "הטיל המזמין את ביצוע הבניה על קבלן ראשי, יראוהו כמבצע הבניה לענין תקנות אלה והחובות המוטלות בתקנות אלה על מבצע הבניה מוטלות עליו").

חובותיו ואחריותו של מנהל העבודה (או מבצע הבניה כאשר הדבר נקבע) על פי תקנות הבטיחות בעבודה חלות על כללים והוראות בעניין משטחי עבודה, מדרכות מעבר, פיגומים מסוגים שונים, סולמות, פתחים, טפסות, בניה טרומית, מבני מתכת, חפירות ועבודות עפר, הריסות, עבודות גג, מכונות, חשמל ועוד.

בתוך כך, מחייב למשל סעיף 25ה' לחוק ארגון הפיקוח כי "**מנהל עבודה** ידווח למבצע הבנייה, אחת לשבוע, על הפרות של הוראות הבטיחות שעוזר הבטיחות דיווח לו עליהן והן לא תוקנו ועל האמצעים הנדרשים לדעתו לתיקונן".

60. **נאמן בטיחות** הוא הגורם המחויב על פי חוק לדווח בכתב על ליקויים בשטח הבטיחות והגיהות <u>גם למעסיק וגם למפקח עבודה אזורי</u> (ס' 22 לחוק ארגון הפיקוח) – וכאמור החוק אף מקנה לו הגנה מפני פיטורים או פגיעה בתנאי העסקתו.

61. **ועדת בטיחות** היא הגורם המוסמך "לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על אמצעים למניעתן" ו"לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות, להמליץ על שיפורים ולייעץ בקביעת כללי בטיחות", תוך שהוועדה מחויבת לשלוח <u>למפקח עבודה אזורי</u> את כל הפרוטוקולים והסיכומים של ישיבותיה, <u>ולמפקח עבודה אזורי</u> סמכות לאכוף על המעסיק את המלצותיה באמצעות צווים (ס' 13-14 לחוק ארגון הפיקוח). גם לחברי וועדת הבטיחות מקנה החוק הגנה מפני פיטורים או פגיעה מצד המעסיק.

62. **עוזר בטיחות** הוא הגורם אשר חובה למנותו באתרי בנייה (מעל גודל מסוים, או על פי קביעת מפקח עבודה אזורי), על מנת לסייע למנהל העבודה בתחומי הבטיחות: בדיקה ודיווח על הפרת הוראות הבטיחות, מעקב אחר תיקון הפרת הוראות בטיחות, ועוד. עוזר הבטיחות חייב להיות נוכח באתר הבנייה "<u>בכל עת שבה מתבצעות עבודות בנייה או עבודות בנייה הנדסית</u> באתר בנייה" (ס' 25 לחוק ארגון הפיקוח). גם לעוזר הבטיחות הגנה מפני פיטורים או פגיעה בתנאי העסקתו.

63. **מפקח עבודה אזורי** הוא הגורם אשר מוסמך לפי חוק ארגון הפיקוח להורות על **הפסקת עבודה** (באמצעות צו בטיחות), במקרים של ליקויי בטיחות - ביניהם אי מינוי מנהל עבודה, עגורן צריח ללא בדיקה תקפה, ריבוי משטחי עבודה שאינם מגודרים, קרבה מסוכנת לקווי חשמל, ועוד. (בהתאם לחוק ארגון הפיקוח, והנחיות מינהל הבטיחות להטלת צו בטיחות).

64. כפי שניתן להבין, החובות והאחריויות הנוספות אשר הוטלו עתה על הממונה על הבטיחות **<u>חופפות במידה רבה חובות ואחריויות המוטלות על גורמים אחרים</u>** – תוך יצירת ריבוי אחראים לאותם נושאים,

וכאשר הממונה על הבטיחות חסר את ההגנות הנתונות לגורמים האחרים ולהבדיל מאותם גורמים אחרים הוא אינו נמצא דרך קבע באתר הבניה.

65. התוצאה היא לא רק הטלת אחריות ותפקידים ללא הגנות וללא כלים לבצעם, אלא בפשטות פגיעה בבטיחות, בניגוד לעקרונות היסוד בנושא. כמאמר האמרה הידועה: "**כשכולם אחראים אף אחד לא אחראי**".

<u>פניות העותרת ומיצוי ההליכים</u>

66. עוד ביום 17.5.24 שלחה העותרת לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת התייחסות מטעמה לטיוטת התקנות. בין היתר כתבה העותרת כי:

> "תפקידיו וסמכויות של ממונה הבטיחות קבועים בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) (להלן: "**תקנות הממונים**"). לא יעלה על הדעת לקבוע בתקנות הבטיחות בבניה לעיל כי לממונה הבטיחות תפקיד ספציפי נוסף, וזאת מבלי לבחון מלכתחילה את המענה הניתן כיום לפי דין בתפקידיו וסמכויות של ממונה הבטיחות בתקנות הממונים... [...]
>
> תיקון תקנות הבטיחות בבניה בעניין ממונה הבטיחות, הופכות את ממונה הבטיחות לשותף למחדליהם של האחראים בפועל ולמעשה באתר הבנייה ויגרמו למצב לא רצוי עת ממוני הבטיחות בהיעדר הגנה בדין, יפעלו באתרי הבנייה מתוך מניעי הגנתם האישית ולא לצורך קידום הבטיחות באתר הבנייה וכאשר מספרם יילך וירד על להיעלמותם כליל מענף הבנייה.
>
> נבהיר כי ככל שיימצא מקום להוסיף לממונה הבטיחות תפקידים וסמכויות לרבות באתר הבנייה, **יש לעשות זאת באמצעות תיקון חקיקה משנית קיימת – תקנון הממונים לעיל, ולא באמצעות הגדרת תפקידים וסמכויות נוספים בחקיקה משנית נוספת בתקנות הבטיחות בבניה".**

העתק מסמך הערות העותרת לטיוטת התקנות מיום 17.5.24 מצורף ומסומן **6**

67. העותרת הביאה את עמדתה וטענותיה גם במהלך דיוני ועדת העבודה והרווחה, כאשר נציג העותרת חזר והדגיש כי:

> "עמדתנו מאוד ברורה. כדי להוסיף תפקידים לממונה על הבטיחות בעבודה, יש לתקן את התקנה הספציפית הדנה בתפקיד ממונה בטיחות והיא תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996 שתוקננה מכוח סעיף 25(א) לחוק עיגון הפיקוח על העבודה" (פרוטוקול מיום 25.11.24, עמ' 14).

68. במענה לטענות העותרת, טען יועמ"ש משרד העבודה, עו"ד יובל אביעד, כי מדובר ב"עניין טכני" וכי כביכול אין מניעה לעשות זאת משום שמשרד העובדה רואה "חשיבות" לרכז את כלל ההוראות במסגרת חקיקתית אחת, במקום "שההוראות יהיו מפוזרות בכל מיני תקנות":

> "אנחנו חושבים שאין מניעה משפטית לעשות את התיקון דווקא כאן בתקנות הממונים... יש חשיבות שבגלל שאנחנו יוצרים סנכרון עם בעלי תפקידים נוספים שאנחנו מכניסים לתוך התקנות כבעלי אחריות, יש חשיבות שהדברים יעבדו ביחד. כלומר, הטקסט עצמו ידבר גם על הסנכרון ולא רק מעבר, שההוראות יהיו מפוזרות בכל מיני תקנות. אם אנחנו עוסקים באתר בנייה, יש חשיבות, במיוחד כאשר אנחנו מעסיקים בעלי תפקידים נוספים שיש ביניהם סנכרון, אז המעבר לתקנות אחרות יכול להחטיא את המטרה ... זה עניין טכני אבל כן חשבנו על הדברים.

זה לא משהו שנעלם מעינינו. כן ראינו את הדברים ועשינו חשיבה על זה כי גם אנחנו משפטנים ואנחנו יודעים בכל מקום היכן צריך להיות התיקון, אבל במקרה הנוכחי הזה אני חושב שיש חשיבות – מאחר שזה עניין טכני ולא עניין מהותי – שזה יישאר ביחד עם הסנכרון עם שאר בעלי התפקידים" (פרוטוקול מיום 25.11.24, עמ' 15).

69. יוער כבר עתה, כי רצון "לאחד" בין תחומיהם של דברי חקיקה שונים חייב לבוא לידי ביטוי בחקיקה ראשית, ולא ניתן בחקיקת משנה "להעביר" נושאים ממסגרת חוקית אחת לשניה מתוך רצון "לרכז" נושאים בשלב זה.

70. גם מהנדס מטה הבטיחות של התאחדות הקבלנים בוני הארץ הדגיש את הבעייתיות העצומה בשינוי המהותי שמבקשת התקנה לעשות בתפקידו של ממונה הבטיחות:

> ממונה בטיחות שאמור להיות איש של הארגון, הופך פתאום להיות 'מלשין'. [...]
>
> צריך להבין את השטח. אני חי אותו כל יום. השטח יבין את זה הפוך וזה יסתום פיות וייפסק שיתוף הפעולה הקונסטרוקטיבי מקצועי בין ממונה הבטיחות לבין אלה שמפעילים אותו. זה דבר חמור. ... התאחדות הקבלנים בוני הארץ חושבים כך" (פרוטוקול מיום 25.11.24 בעמ' 23).

71. בדיון הוועדה שהתקיים ב-10.9.25 חזר יו"ר העותרת והתריע:

> "סעיף 5א מדבר על אחריות שהוטלה על ממונה הבטיחות שלא כדין. מה זאת אומרת? אתה רוצה לשנות תפקידים של ממונה הבטיחות, יש תקנה ספציפית בכלל בחוק ארגון הפיקוח על העבודה שנקראת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשמ"ו-1996. אתה רוצה לשנות תפקידים של ממונה בטיחות? תשנה את התקנות" (פרוטוקול מיום 10.9.25 בעמ' 97).

72. עוד התריע יו"ר העותרת על הטעות והנזק הכרוכים בהפיכתו של ממונה הבטיחות מיועץ ומסייע למבצע הבנייה ל"שליחיהם" של מפקחי הבטיחות:

> היעלה על הדעת כאשר רואת חשבון במפעל תדווח למס הכנסה על מה שהיא רואה במפעל? נגיד שיש לה חשד על איזה חשבונית מסוימת? מה אתה מצפה, שממונה הבטיחות יהיה 'שטינקר'? הרי באותו רגע שהוא מדווח למפקח עבודה אזורי, כפי שאתם ביקשתם ב-5ג, אתה מדווח למפקח עבודה אזורי, למחרת אתה לא עובד בבניין. זורקים אותך מהאתר. [...]
>
> אני בטוח שאלוף משנה במיל' מתי רביבי [נציג התאחדות הקבלנים] יתמוך במה שאני אומר לגבי הפיכת ממוני הבטיחות לשוטרים של מינהל הבטיחות. הם לא שוטרים של מינהל הבטיחות. הם עומדים בזכות עצמם והם לא הזרוע הארוכה של מינהל הבטיחות" (פרוטוקול מיום 10.9.25 בעמ' 98-99).

73. ונציג התאחדות הקבלנים מתי רביבי הוסיף:

> "5א. יגרום לכך שממונה בטיחות יתחיל לדווח החוצה, מחוץ למעגל הסמכות והאחריות. יש לו מבצע בנייה, יש לו מנהל אתר, יש לו מנהל עבודה. יש סגל שלם שנמצא באתר הבנייה והוא פתאום צריך מלבד זה שהוא מדווח להם, וזה בסדר גמור, הוא מדווח החוצה. המשמעות היא שהוא לא ידווח לאף אחד, כיוון שהוא יפחד. זה יהפוך אותו למוקצה. לא בכל האתרים, אבל ברובם [...]

אם זה יישאר שם זה יעשה נזק נורא. כיוון שהם יפסיקו להשתמש בסמכות הזאת. פשוט מאוד. מעבר לעניין העקרוני והתפיסתי.

בתפיסתי, כשאנחנו מדברים על אחדות הסמכות והאחריות. אי אפשר לפרק את הסמכות והאחריות. ואני מבקש מהחברים שיושבים מולי את הסעיף הזה להסיר מהתקנות. הוא יעשה נזק מאוד גדול" " (פרוטוקול מיום 10.9.25 בעמ' 105-107).

74. אברהם יחזקאל, נציג "פורום שותפים לבטיחות" המאגד אנשי בטיחות בחברות הבנייה הגדולות בארץ, הוסיף אף הוא:

"אחד הכלים הכי חשובים של ממונה בטיחות כשהוא מגיע לאתר בנייה ורואה מפגע בטיחות זה עצירת עבודה. הוא פשוט עוצר את העבודה. אם היום בתקנה החדשה, כל פעם כשהוא עושה את זה הוא יצטרך לדווח למפקח עבודה, הוא פשוט לא יעשה את זה. [...] לקחנו לו את הכלי הכי חשוב שיש לו היום, כי האיום הזה של הפסקת עבודה הוא איום משמעותי" (פרוטוקול מיום 25.11.24 בעמ' 108).

75. גם אריאל סופר, מנכ"ל קבוצת 'סייפטיזון' המעניקה שירותי בטיחות ומפעילה מכללות להדרכה בתחום וממונה בטיחות בעצמו הדגיש:

"הנושא של ממונה בטיחות שאמור לעדכן את משרד העבודה. אני כממונה בטיחות אומר לכם, כמו עמיתיי הרבים. בן אדם יושב בריאיון עבודה. מקבל רכב, משכורת, הוא לא הולך עכשיו 'לפתוח' על הבוס שלו ולהגיד, לפנות למשרד העבודה ולהגיד לו 'בוא, תעצרו'. [...]

ממונה בטיחות לא יפנה למשרד העבודה ויכשיל את המעסיק שלו. זו בקשה לא לגיטימית, בקשה שלא תקרה. אף אחד לא יעשה את זה. הוא יפתור את הבעיות בתוך הבית. זה לא רק להוציא את הכביסה המלוכלכת החוצה, זה ממש להפיל את החברה, להכשיל את הבוס. [...]

אני היום בבוקר, לפני שבאתי לפה, עצרתי עבודה בירושלים, לא נפרט איפה. 'חבר'ה, תרדו מהמבנה, תרדו מהגג, תסדרו מעקות'. עשיתי להם תדריך של עשר דקות, החזרתי אותם חזרה. אני עכשיו אמור על פי חוק ללכת ולדווח. למה? פתרתי את זה. הלכתי ווידאתי שזה הסתדר. למה אני צריך עכשיו להוציא מייל לחבר'ה של משרד העבודה ולבוא לקבל את השאלות. [...]

זו בקשה שלא תקרה, לא תתקיים. בשעה 17:00 הוא יקבל טלפון מהמנכ"ל... יגיד לו 'חביבי, תגיד לי, מה עשית פה? התקשרת, פנית?' זה פשוט לא יקרה. זו בקשה מצחיקה, סליחה שאני אומר" (פרוטוקול מיום 25.11.24 עמ' 113-114).

76. למרבה הצער, על אף טענותיה של העותרת ושל הנציגים ובעלי התפקידים הנוספים, בתום הדיון שהתקיים ביום 10.9.25 אישרה ועדת העבודה והרווחה את התקנות.

77. משכך, ביום 16.10.25 פנתה העותרת למשיבים, באמצעות ב"כ, במכתב מפורט בנושא, במסגרתו התבקשו "לפעול לביטולה של תקנה 5א (והתוספת הראשונה), אשר נקבעה שלא כדין, בחוסר סמכות, וגם לגופה היא בלתי סבירה באופן קיצוני, ופוגעת בזכויות יסוד חוקתיות שלא כדין".

העתק מכתב ב"כ העותרת מיום 16.10.25 מצורף ומסומן **7**

78. ביום 11.11.25 התקבלה תשובתה של היועצת המשפטית לוועדת העבודה והרווחה, עו"ד נעה בן-שבת, בה נכתב בין היתר כי:

"מקורות הסמכות [חוק ארגון הפיקוח ופקודת הבטיחות] אינם סותרים זה את זה: סעיף 173 לפקודה מסמיך לקבוע בתקנות באופן רחב הוראות בדבר בטיחות, בריאות וגיהות במקומות עבודה לשם מניעת החשיפה לגורמי סיכון במקומות אלה או הפחתת החשיפה להם. תקנה 5א אינה מטילה חובה למנות ממונה בטיחות או מטילה על ממונה הבטיחות חובה יש-מאין לתת הוראות או להגיש הודעה או דיווח, אלא קובעת כי במקום שבו מונה ממונה על בטיחות ויש לו חובה למסור הודעה או דיווח או להורות על הפסקת עבודה, לפי תקנות הממונים, עליו להעביר את ההודעה, הדיווח או ההוראה גם לגורמים נוספים המפורטים בתקנה 5א, וזאת במטרה להבטיח הפחתת החשיפה לסיכון באמצעות תיאום בין כלל הגורמים הפועלים באתר הבנייה. בניגוד לטענת מרשתך, אין בהוראות תקנה זו כדי להפוך את ממונה הבטיחות ל"בעל הרשאה" לפי סעיפים 173 א עד 173 ט לפקודה.

לפיכך אין פסול בכך שתקנה 5א ניתקנה מכוח סעיף 173 לפקודה".

העתק מכתב יועמ"ש ועדת העבודה והרווחה מצורף ומסומן 8

79. יצוין, כי לא התקבל מענה נפרד מטעם המשיב 1, אולם בשיחה עם עוה"ד יובל אביעד מלשכת יועמ"ש המשיב הוא הפנה את ב"כ העותרת למכתבה של עוה"ד בן-שבת.

80. מכאן עתירה זו.

<u>הטיעון המשפטי</u>

<u>הליך קודם באותו עניין: על"ח 64520-05-25</u>

81. אין זו הפעם הראשונה מהעת האחרונה שבה נעשה ניסיון לקבוע במסגרת תקנות פקודת הבטיחות הוראות הנוגעות לממונים על הבטיחות. אלא שבמקרה הקודם <u>קיבל משרד העבודה את עמדת העותרת ומיהר לתקן את התקנה תוך מחיקתן של כל ההוראות הנוגעות לממונה על הבטיחות</u>:

82. פקודת הבטיחות קובעת בס' 173(ג) פרוצדורה לקביעה מהירה של תקנות בעניינים בטיחותיים <u>דחופים</u>, במקרים שבהם "ראה השר או מפקח ראשי כי יש חשש ממשי לבטיחות, לבריאות או לגיהות, שלא היה ידוע לו בעת שנקבעו תקנות כאמור בסעיף קטן (א)". תקנות אלה מכונות "הוראת בטיחות".

83. מכוח סמכות זו בפקודת הבטיחות, ביום 10.4.25 פורסמה **הוראת הבטיחות בעבודה (לעניין שימוש בעגורן להעמסה עצמית) (הוראת שעה), התשפ"ה-2025**.

84. אולם בדומה לתקנה 5א תקנה זו, בנוסף למנהל עבודה ולמפעילי העגורנים המדוברים, הטילה חובות **<u>גם על ממונה על הבטיחות</u>**, בקובעה בין היתר כי:

> 2. מנהל העבודה באתר בנייה או **<u>ממונה על הבטיחות במפעל שמונה על ידי מעסיק</u>** או מפעיל עגורן, לפי העניין, לא יאפשר הפעלת עגורן אלא התקיימו כל אלה -
>
> (1) העגורן מופעל אך ורק בהתאם לטבלאות העומסים שנקבעו על ידי היצרן [...];
>
> (2) קיים תסקיר בדיקה תקופתית בתוקף של בודק מוסמך... כי העגורן כשיר לשימוש;
>
> (3) לא נעשה שימוש במפסק מעקף (bypass) אלא אם קיים בפנקס הכללי של המפעל או של אתר הבנייה, אישור בכתב החתום בידי מנהל העבודה או בידי **<u>ממונה על הבטיחות</u>**, לפי העניין.

3. (א) בנוסף לאמור בסעיף 1, מנהל העבודה באתר בנייה או **ממונה על הבטיחות במפעל שמונה על ידי מעסיק**, לפי העניין, לא יאפשר הפעלת עגורן להעמסה עצמית תוצרת חברת Erkin שאינם מדגם ER265000 או ER268000 אלא אם בידו תסקיר בדיקה תקופתית בתוקף [...]; מנהל העבודה או **הממונה על הבטיחות** יעביר את תסקיר הבדיקה כאמור למפקח עבודה האזורי שבאזור אחריותו נמצא העגורן ויצרף אותו לפנקס הכללי של המפעל או של אתר הבנייה, לפי העניין (להלן – הפנקס הכללי).

(ב) בנוסף לאמרו בסעיף 1, מנהל העבודה באתר בנייה או **ממונה על הבטיחות במפעל שמונה על ידי מעסיק**, לפי העניין, ימנע משימוש ולא יאפשר הפעלת עגורן להעמסה עצמית תוצרת חברת Erkin מדגם ER265000 או ER268000 אלא אם בידו גם אלה:

(1) תסקיר בדיקה תקופתית בתוקף של בודק מוסמך [...].

(2) תעודת בדיקה לעמידה בבדיקת אל הרס של מעבדה מוסמכת [...]

העתק נוסח הוראת הבטיחות בעבודה (לעניין שימוש בעגורן להעמסה עצמית) (הוראת שעה), התשפ"ה-2025 מיום 10.4.25 מצורף ומסומן **9**

85. ביום 25.5.25 הגישה העותרת ערעור לבית הדין לעבודה כנגד "הוראת בטיחות" זו (בהתאם לפרוצדורה הקבועה בסעיף 173ז' לפקודת הבטיחות), בטענה כי ההוראות הנוגעות לממונים על הבטיחות נקבעו **בחוסר סמכות**, באשר הסמכות מכוח פקודת הבטיחות מוגבלת ל"בעלי הרשאה" לפי הפקודה בלבד, אשר ממונים על הבטיחות אינם כלולים בהם.

העתק ערעור העותרת לביה"ד לעבודה (ללא נספחיו) מצורף ומסומן **10**

86. בעקבות הערעור, ביום 11.9.25 הודיע משרד העבודה, באמצעות הפרקליטות, כי **ההוראה תוקנה באופן שנמחקו ממנה כל ההוראות הנוגעות לממונה על הבטיחות**. בהודעה שהוגשה מטעם משרד העבודה נכתב בין היתר כי:

"מבקשת המשיבה לעדכן כי הוראות הבטיחות בעבודה (לעניין שימוש בעגורן להעמסה עצמית)(הוראת שעה), התשפ"ה-2025 (להלן: **"ההוראה"**), אשר היוו את בסיס הערעור, עודכנו וצפויות להתפרסם בימים הקרובים. ...

ההוראה חלה על 'בעלי הרשאה', כהגדרתם בסעיף 173 לפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970. יודגש כי ממונה בטיחות לפי סעיף זה אינו נמנה עם בעלי ההרשאה, ולפיכך ההוראה אינה חלה עליו".

העתק הודעת משרד העבודה לביה"ד לעבודה מצורף ומסומן **11**

87. במילים אחרות, באותו מקרה משרד העבודה עצמו קיבל ואישר את עמדת העותרת המובאת בעתירה זו, מחק את ההתייחסות לממונים על הבטיחות בתקנה הרלבנטית, וחזר והצהיר כי אכן הצדק עם העותרת כי ממונים על הבטיחות אינם "בעלי הרשאה" ופקודת הבטיחות ותקנותיה אינן חלות עליהם, וכי אין לכלול הוראות בעניינם במסגרת תקנות מכוח פקודת הבטיחות.

88. אלא שלמרות זאת, ובמקביל לאותו הליך, פעלו המשיבים בניגוד מוחלט לעמדה המשפטית שלהם עצמם, וקבעו בתיקון 2025 מכוח פקודת הבטיחות הוראות החלות על ממונים על הבטיחות. זאת, כאשר במקביל לכך תוקנו גם תקנות הממונים, ללא התייחסות כלשהי לאותם נושאים ממש.

<u>חריגה מסמכות ופגיעה בעקרון החוקיות</u>

89. אין חולק על כך שפקודת הבטיחות מעניקה סמכויות ביחס **ל"בעלי הרשאה"** (מבצע הבנייה, מנהל עבודה וכיוב'), אשר ממונה על הבטיחות אינו ביניהם.

90. אין חולק על כך שהסמכויות הנוגעות לממונים על הבטיחות מעוגנות ב**חוק ארגון הפיקוח** ובהתאם לכך **בתקנות הממונים** שנקבעו מכוחו.

91. משכך, קביעת תקנות ביחס לממונים על הבטיחות במסגרת תקנות מכוח <u>פקודת הבטיחות</u> מהווה **חריגה מובהקת מסמכות.**

92. למעשה, אף היועצת המשפטית של הוועדה <u>הסכימה כי לא ניתן להטיל על ממונים על הבטיחות תפקידים או משימות נוספות במסגרת התקנות הנוכחיות</u>, אולם טענה כי תיקון תקנות הבטיחות הנוכחי לכאורה אינו מחייב זאת כי כביכול הוא מוסיף "רק" חובות דיווח: "אני דווקא כן מבינה את הטענה של רוני שדה [יו"ר העותרת] שאומר שאם אתם מטילים עלי משהו שהוא מעבר לדיווח, אנחנו אמרנו שהוא בא לפי תקנות. אם הוא חייב להיות ממונה לפי התקנות, אני מתכוונת לתקנות מינוי ממונה בטיחות, הוא מגיע ועושה את הבדיקה לפי אותן תקנות. הוא מוסיף לאותן תקנות עוד גורמי דיווח. הוא מוסר דיווח גם לזה וגם לזה וזאת בעצם הכפלה. זאת לא משימה חדשה. מה שאתה מציע כרגע זאת כן משימה חדשה" ועו"ד יובל אביעד הוסיף ש"[משימה חדשה] לא יכולה להתקיים כאן... אם זאת משימה חדשה, היא צריכה להיות בתקנות [ארגון הפיקוח על העבודה]" (פרוטוקול מיום 25.11.24 בעמ' 19).

93. בהתאם לעקרון החוקיות **הסמכות לקבוע תקנות מוגבלת לעניינים אשר נקבעו <u>במסגרת החוק המסמיך בלבד</u>**. תנאי יסודי לקיומה של סמכות לקביעת תקנה הוא כי "[ה]תקנה תהא מצויה בד' אמות של החוק המסמיך" (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 80 (2010). כפי שהוסבר עוד:

> "עקרון חוקיות המינהל אוסר לא רק על פעולה של הרשות ללא כל סמכות (כלומר, בחוסר סמכות), אלא גם חריגה של הרשות מהסמכות שניתנה לה (כלומר, על חריגה מסמכות). בהתאם לכך, במקרים רבים שבהם נדון העיקרון בפסיקה נסב הדיון על חריגה ממסגרת הסמכות. כך לדוגמה, בכמה מקרים נפסלו תקנות שהותקנו תוך חריגה מסמכות, כלומר כאשר הן הסדירו עניינים שלא נכללו בגדר ההסמכה להתקין תקנות על פי החוק המסמיך [...]
>
> הדרישה להסמכה ברורה ומפורשת בחקיקה מתייחסת לחקיקת ראשית או לחקיקת משנה המבוססת על הסמכה ברורה ומפורשת בחקיקה ראשית. אין די בהסמכה מפורשת בחקיקת משנה, שאינה מעוגנת בהסמכה כזו בהוראותיה של חקיקה ראשית" (דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א' 116-120 (2010).

94. כפי שנפסק:

> "אמת המידה הבסיסית לבחינת תקפותה של חקיקת משנה היא דברו של המחוקק הראשי, שהרי בעלעדי הענקת הסמכות על-פי דברו של המחוקק הראשי אין למחוקק המשנה ולא כלום" (בג"ץ 337/81 **מיטרני נ' שר התחבורה**, פ"ד לז(3) 337, 357 (1983)). **<u>על חקיקת המשנה להתיישב עם הוראות החוק המסמיך ולנבוע ממנו. חקיקת משנה שאינה מעוגנת בחוק המסמיך היא חסרת תוקף ודינה בטלות</u>** (ע"א 524/88 **פרי העמק - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שדה יעקב**, פ"ד מה(4) 429, 556; בג"ץ 4790/14 **יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ' השר לשירותי דת**, [פורסם בנבו] פסקה 20 וההפניות שם (19.10.2014))" (בג"ץ 5480/14 **ועד ארגון**

הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים נ' המועצה להשכלה גבוהה 29 (נבו 10.11.16) ; הדגשה הוספה)).

95. עוד הודגש בפסיקה כי חריגת חקיקת המשנה מן החוק המסמיך היא תמיד פסולה, ללא תלות בתוכנה או במידת פגיעתה של התקנה בזכויות יסוד:

> "לבית המשפט הגבוה לצדק סמכות ביקורת שיפוטית על פעולותיה של הרשות המבצעת, ובכלל זה על חקיקת מישנה היוצאת מתחת ידיה. אמת המידה הבסיסית לתקפותה של חקיקת משנה עולה מדברו של המחוקק הראשי... על חקיקת משנה להתיישב עם הוראות החוק המסמיך ולנבוע ממנו. כלל זה צומח מעקרון חוקיות המינהל, ומשמעותו היא כי חקיקת משנה החורגת מהוראות החוק המסמיך אינה יכולה לעמוד. חקיקת משנה הנעדרת בסיס בחוק המסמיך היא אפוא חסרת תוקף ודינה בטלות (בג"ץ 1878/09 **עו"ד ארז נ' שר האוצר**, פסקה 22 (13.7.2011) ; בג"ץ 4769/90 **זידאן נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד מז(2) 147, 159 (1993). [...]
>
> **<u>אין תחולתו של עקרון זה מוגבלת למקרים שבהם נפגעת זכות או זכות יסוד של הפרט בלבד. מקום שאורגן מינהלי חרג מהסמכות המוקנית לו בחקיקה ראשית – גם כאשר אין בכך כדי להביא לפגיעה בזכויות – פעולתו לא תוכל לעמוד</u>** (בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים**, פסקה 13 (20.12.2010) (להלן: עניין **מנאע**) ; בג"ץ 3424/90 **איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד מח(2) 24 (1991))" (בג"ץ 4790/14 **יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ' השר לשירותי דת** 19-20 (נבו 19.10.14) ; הדגשה הוספה)).

96. משכך, עמדת המשיבים כי חריגת התקנה מן הסמכות שהותוותה בפקודת הבטיחות היא כביכול "מותרת" משום שהיא "**רק**" מרחיבה משימות קיימות או "**רק**" מוסיפה גורמי דיווח, אינה יכולה לעמוד אפילו אילו הייתה נכונה: **<u>אין היתר לחרוג מסמכות "רק קצת"</u>**.

97. לאור האמור, תקנה 5א חורגת במובהק מהסמכות שהוקנתה בחוק המסמיך, ומשכך נקבעה בחוסר סמכות ותוך חריגה מסמכות.

<u>הטלת אחריות פלילית ואזרחית ללא סמכות</u>

98. כפי שתואר לעיל, פקודת הבטיחות קובעת גם כללים הנוגעים לאחריות פלילית למי שמפר את הוראותיה או הוראות תקנותיה. בהתאם לכך, "הכנסת" הממונים על הבטיחות למסגרת פקודת הבטיחות (אשר מלכתחילה אינה נוגעת להם) פירשה <u>הפללה של מעשים, פעולות או מחדלים</u> של ממונה בטיחות, ללא כל <u>סמכות לכך בחוק</u>.

99. מדובר בחתירה תחת עקרונות יסוד של המשפט הפלילי, לפיהם "אין ענישה אלא לפי חוק - אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על-פיו". כפי שנפסק פעמים רבות:

> "כלל גדול הוא בדיני העונשין: 'אין עונשין מן הדין' (סנהדרין נ"ד, ע"א. ועוד) - לא מקל וחומר, ולא מגזירה שווה, ולא מכל היקש או אנאלוגיה, אלא מן החוק הכתוב והחקוק בלבד. החוק הוא אשר יכול לעשות מעשה פלוני, על מרכיביו המוגדרים, לעבירה פלילית; ומה שלא עשה החוק בלשון ברורה ומפורשת, אין שום פרשנות ואנאלוגיה והגיון יכולים לעשות" (ע"פ 205/73 רוס נ' מדינת ישראל 371 (נבו 24.6.73)).

100. כפי שהוסבר לעיל, מעבר לאחריות הפלילית, מאפשרת תקנה 5א הטלת אחריות נזיקית על ממונים על הבטיחות, אשר לפתע הופכים להיות אחד מבעלי התפקידים הנושאים באחריות מכוח פקודת הבטיחות, ואשר הוטלו עליהם שלל חובות נוספות (לרבות חובות מרחיקות לכת ביחס ל"הפסקת עבודה") – אשר צפויות להפוך אותם לאחראים בנזיקין בשלל מקרים אשר על פי הדין הקיים אינם אחראים בהם.

הפגיעה בזכות היסוד לחופש העיסוק

101. הטלת תפקידים, אחריות, חובות והוראות (ואשר כמובן גם סנקציות בצדן), על בעלי עיסוק מסוים מהווה פגיעה בזכות היסוד לחופש העיסוק. משכך, עליה לעמוד בכלל המבחנים החוקתיים לעניין זה, בהתאם לעקרון המעוגן בחוק יסוד: חופש העיסוק, לפיו "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".

102. כפי שנפסק:

> "אכן, חופש העיסוק הוא החופש של הפרט לעסוק (או שלא לעסוק) בעיסוק, במשלח יד או במקצוע בכל הנראה לו כראוי... מכאן שכל הסדר חקיקתי המגביל את חירותו של האזרח או התושב להיכנס לעיסוק, למקצוע או למשלח יד או לנהל אותם באופן שבו הוא יבחר לנכון, פוגע בחופש העיסוק שלו: '...חופש העיסוק הוא החופש לפעול בגדריהם של עיסוק, של מקצוע או של משלח יד, בלא איסורים או הגבלות. אקט שלטוני המטיל הגבלות על דרך הגשמתם של עיסוק, של מקצוע או של משלח יד פוגע... [ב]חופש העיסוק' (בג"ץ 4330/93 **גאנם נ' ועד מחוז תל-אביב של לשכת עורכי הדין**, בעמ' 233). [...]
>
> חוק הפוגע בחופש העיסוק אינו בלתי חוקתי אך בשל כך. [...] היקפן של זכויות האדם הוא לעולם רחב מההגנה הניתנת להן ומהיכולת לממשן כדין... מכאן מקומה המרכזי של פיסקת ההגבלה. היא נקודת האחיזה שעליה מונח האיזון החוקתי בין הפרט לכלל, בין היחיד לחברה... הנה כי כן, זכויות האדם אינן מוחלטות; ניתן להגבילן. עם זאת להגבלות המוטלות על זכויות האדם יש גבולות. הם קבועים בפיסקת ההגבלה" (בג"ץ 5026/04 **דיזיין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת, אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה** 50-52 (נבו 4.4.05)).

פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות שלא כדין, חוסר מידתיות וחוסר סבירות קיצונית

103. על הפגיעה בחופש העיסוק לעמוד בכלל המבחנים החוקתיים, בהתאם לעקרון המעוגן בחוק יסוד: חופש העיסוק, לפיו "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".

104. כאמור, בענייננו נכשלת תקנה 5א כבר במבחן היסודי הראשון: היא לא נקבעה מכוח החוק, וחורגת מהסמכות שהתווה "החוק המסמיך".

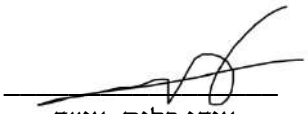
105. בנוסף, כפי שהוסבר לעיל, היא מטילה תפקידים ואחריות מרחיקת לכת על ממונה על הבטיחות הן כלפי המעסיק (וללא הגנה מפיטורים), הן אחריות פלילית ונזיקית, והן תפקידים אשר חופפים את תפקידיהם של בעלי תפקידים אחרים – ותוך הפיכתו ל"זרוע ארוכה" של מפקחי עבודה לביצוע תפקידים וסמכויותיהם לעניינים שונים (למשל במסגרת הרחבתה הדרמטית של החובה להורות על הפסקת עבודה ולדווח למפקח העבודה האזורי בשלל סיטואציות).

106. כאמור, תיקון 2025 עומד גם בניגוד לחלק מתכליותיה של פקודת הבטיחות: "פיזור" האחריות בין שלל גורמים חותר תחת עקרון יסוד המעוגן בפקודת הבטיחות ובתקנותיה, להטלת האחריות על גורם אחד אחראי ולהימנע מפיצולה:

> "האחריות להבטיח את קיומן של הוראות הבטיחות ואת יישומן בשטח על ידי כל הנמצאים באתר מוטלת על "מבצע הבניה", כלשון תקנות הבטיחות. [...] תקנות הבטיחות מבטיחות כי בכל רגע נתון יהיה גורם שיישא באחריות למילוי הוראות הבטיחות. הטעם לכך הוא כפול. ראשית, קביעתו של גורם ייעודי ומוגדר נועדה להביא לתיאום מירבי בין הגורמים השונים הפועלים באתר הבניה ולהבטיח את השמירה על הוראות הבטיחות באתר. שנית, ריכוז האחריות בתחום הבטיחות משמעו יצירת "כתובת" ברורה ממנה ניתן יהיה להיפרע מקום בו נגרם נזק כתוצאה מהפרתן של הוראות הבטיחות. בע"א 3805/01 **דואני נ' מלחי**, פ"ד נז(3) 582 (2003) עמד על כך השופט א' ריבלין בהרחבה:
>
> '[...] תקנה 6 נועדה, בראש ובראשונה, לתרום לצמצום הסיכונים הבטיחותיים הנובעים ממלאכת הבניה. הטלת האחריות למילוין של הוראות הבטיחות על גורם אחד ויחיד מקטינה את החשש ליצירת סכנות בטיחותיות כתוצאה מחוסר תיאום בין פעולות הבניה וגזָרות הבניה השונות. אכן, סיכון בטיחותי שנוצר בגִזרה אחת עלול ליצור סיכון בטיחותי גם בגִזרה אחרת. לפיכך, ישנה חשיבות רבה להימצאותו של גורם אחד שיהיה אחראי, בכל גזָרות הבניה, לקיומן של הוראות הבטיחות. זאת ועוד, פיצולה של עבודת הבנייה לגזָרות שונות, תוך הצמדתו של אחראי שונה לכל גִזרה, עלול ליצור מצב בו אין אדם הנושא באחריות, או מצב בו שניים או יותר מטילים את האחריות זה על כתפיו של זה [...] העברת האחריות לקיומן של תקנות הבטיחות אל "מבצע הבניה" כולה, מקום בו לא מונה מנהל העבודה, לא רק שמבטיחה כי יימצא גורם אחד שיהא אחראי לתיאום בין גזָרות הבניה השונות, אלא יוצרת גם תמריץ הרתעתי למנות מנהל עבודה'" (ע"א 1062/15 **והבי נ' נזאל** 10-11 (נבו 10.5.16)).

107. למעשה מבקשות תקנות הבטיחות בעבודות בנייה המתוקנות להפוך את ממונה הבטיחות למעין "נציג" של מפקח עבודה אזורי, ללא סמכות, בניגוד מוחלט לחקיקה המסמיכה, ללא כל הגנה כלפי המעסיק, ואף ללא היגיון פנימי, ובאופן בלתי מידתי ובלתי סביר באופן קיצוני.

108. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לתת צו על תנאי כמבוקש ברישא, ולאחר שמיעת תשובת המשיבים להפכו לצו מוחלט. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד להשית על המשיבים את הוצאות העותרת ושכ"ט עו"ד.



עידו בלום, עו"ד
ב"כ העותרת