

# הפיקוח על בטיחות בעבודה בוועדה לתכנון ובניה תמר

מבקר המועצה

מ.א. תמר ינואר 2025

## תוכן עניינים

2.....	כללי.....	1
3.....	הנורמה.....	2
4.....	מסגרת הפעילות.....	3
5.....	נוהל עבודה.....	3.1
6.....	מסגרת לניהול פרויקטים.....	.3
6.....	מדיניות אכיפה.....	3.3
6.....	מדיניות בטיחות.....	3.4
6.....	הדרה בנושא בטיחות.....	3.5
6.....	קביעת הוראות בנושא בטיחות בעבודה בהיתרי בנה.....	3.6
7.....	פיקוח.....	4
7.....	הנורמה.....	4.1
7.....	תכנת עבודה.....	4.2
8.....	הפיקוח בשטח.....	4.3
8.....	אינדיקציה לקיומן של הפרת.....	4.4
9.....	תוכנת התארגנות.....	5
11.....	הטיפול בפניות הציבור.....	6
11.....	רקע.....	6.1
11.....	תק זמן ביצוע.....	6.2
11.....	משך זמן טיפול בפניה.....	6.3
11.....	היקף פניות.....	6.4
11.....	הטיפול בפניות.....	6.5
12.....	סיכום.....	7

## הפיקוח בות"ב על הבטיחות בעבודה

### 1 כללי

בהתאם לתכנית עבודת הביקורת נערכה במהלך החודשים מרץ-מאי 2024 ביקורת הפיקוח על הבניה באתרי בניה של יזמים פרטיים (להלן – אתרי בניה).

התכנון והבנייה נועד להסדיר את הבניה ולספק כלי אכיפה בתופעת עבריינות הבנייה. הוועדה המקומית, באמצעות מחלקת הפיקוח והתובעת העירונית, פועלת לאתר עבירות בנייה במרחב התכנון.

עם גילוי הפרה אמורה הוועדה המקומית לשלוח מכתבי התראה לעברייני הבנייה ובאם הנדרש נדרש היא פועלת להוציא צווי הפסקה מנהליים נגד הבנייה הבלתי חוקית. הוועדה, כאשר נדרשת אכיפה משפטית, פונה לבית המשפט כדי לאשר את תוקפו של צו ההפסקה המנהלי או מוציאה צווי הריסה מנהליים.

המצב הנורמטיבי דהיום הוא שהמועצה, החייבת לקיים פיקוח על אתרי בניה בשטחה, אינה חייבת ע"פ הדין בקיום פיקוח על בטיחות בעבודה. וכך, יוצא שהמועצה יכולה להתוודע לקיומם של סיכונים באתרי הבניה, היא נדרשת לאכוף את חוקי התכנון והבניה, אך כאמור אין לה חובה לפעול בתחום התכנון והבניה. אשר על כן, וכדי לצמצם סיכונים, וזאת מבלי להרחיב את האחריות שכאמור נכון להיום נקבע בבית משפט כי אין לרשויות חבויות בנושא, במקום שיש חשיפה לסיכוני פגיעה בשלום הציבור עקב כשל (לדוגמא, נפילת פיגומים). וכבר נאמר במקורותינו כי "כל המאבד נפש אחת, מעלים עליו כאיל איבד עולם מלא; וכל המקיים נפש אחת, מעלים עליו כאילו קיים עולם מלא" (מסכת סנהדרין, פרק ד', משנה ה').

תכלית הביקורת הפנימית, כעולה מהגדרתה כקבוע בתקנים המקצועיים הנה "ביקורת פנימית משפרת את יכולת הארגון ליצור, להגן ולשמר ערך, בכך שהיא מספקת למועצת המנהלים ולהנהלה שירותי הבטחה, ייעוץ, תובנות ותחזיות בלתי-תלויים ומבוססי סיכונים". משמע, מבקר פנימי נדרש, בהתאם לשקל דעתו, להעלות תובנות. ואכן נקבע כי תחום סמכותו של מבקר הרשות לערוך ביקורת הנו רחב וכולל את כל הנושאים הנוגעים לפעילות הרשות המקומית (ראה ג170א) לפקודת העיריות). מכך ניתן להבין כי המלצות אלה לא מוגבלות למה שנקבע בדיון. מבקר המועצה לא עורך רק ביקורת ציורת (חוקיות), אלא בסמכותו להעלות המלצות שונות כדי לצמצם סיכונים, מה גם שלהבדיל הממצאים, המסקנות וההמלצות נדונות ומאושרות בוועדה לענייני ביקורת ובמליאת המועצה.

הביקורת קיימה במסגרת עבודתה שיחה עם מהנדס המועצה, סקרה נתונים שנשלפו מהמוקד העירוני, בחנה תוכניות התארגנות וכן עיינה במסמכים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ככלל, תחום הבטיחות והבריאות בעבודה נאכף ע"י יחידות של משרד העבודה. מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה אוכף ומפקח בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה באמצעות אכיפה מנהלית, המיושמת על ידי המחוזות והאגפים במשרד - ביקורי פיקוח, צווי בטיחות, צווי שיפור וקנסות מנהליים, והן אכיפה פלילית, המיושמת על ידי יחידת החקירות.

בכל הקשור לרשויות מקומיות, לאלה, בכובעם כמוסד תכנוני, יש סמכויות לקבוע תנאים בהוצאת היתרי בניה הנוגעים לפיקוח על עבודות הבניה ואף לאכוף אותן, ומכן שלהם, מטבע הדברים, יש אחריות להבטיח שהוראות אלה מקוימות. ודוק, חוק התכנון והבניה קובע שוועדה לתו"ב תתנה הוצאת היתר בכך שהעבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר, מתאימים לתוכניות ולתקנות שלפי חוק התכנון והבניה החלות על הבניין הנדון, וכי הבניה תתנהל לפי חוק המסדיר כאמור גם את נושא הבטיחות הנ"ל.

בכל הקשור לבטיחות באתרי בניה, החקיקה הקיימת יכולה להטעות, והרי האחריות לשון סעיף 236(א)(7) ' בפקודת העיריות קובע אחריות כללית לפיקוח על הקמת בניינים, הכוללת גם קביעת "אמצעי זהירות שיש לנקוט נגד תאונות בשעת הקמת בניינים, הריסתם, שינויים ותיקונם". גם תקנה 56(א) (1) לתקנות התכנון והבניה קובעת כי על כל היתר יחולו ASIS תנאים קבועים ובהם התנאים המתייחסים לכך שהעבודות יבוצעו בהתאם להוראות כל דין, כדלקמן:

56. (א) על היתר יחולו הוראות אלה:

(1) העבודה תבוצע לפי הוראות תקנות תכן הבניין והוראות כל דין;

כמו כן תקנה 42(ד) (2) לתקנות התכנון ובניה קובעת כי יש לרשות רישוי סמכות להתנות מתן היתרי בניה, בין היתר, בתנאים שייעודם הוא "להבטיח שהבנייה והעבודות יבוצעו בהתאם להיתר ועל פי כל דין", כדלקמן:

פירוט תנאים לקבלת אישור תחילת עבודה אשר נועדו להבטיח שהבנייה והעבודות יבוצעו בהתאם להיתר ועל פי כל דין, אשר יהוו תנאים בהיתר;

(3) פירוט תנאים למהלך ביצוע העבודה נושא ההיתר וכן התייחסות מכון הבקרה לבדיקתם, ובכלל זה הריסתו של בניין אשר יש לו קשר עם העבודה המוצעת, אשר יהוו תנאים בהיתר;

כפי שניתן לראות, בתקנות התכנון והבניה נקבע כי מבקש היתר יגיש לוועדה המקומית בקשה להיתר בצירוף מפרט שיכלול בין השאר תצהיר של מתכנן שלד הבניין בדבר אופן התכנון של על כל בעל היתר לבניין למסור לוועדה תצהיר על שיטת הבנייה, וכי השלד הוקם על פי תכנית שערך המתכנן.

עוד נקבע בתקנות התכנון והבניה כי מהנדס הוועדה המקומית יאשר בכתב שבקשה שהוגשה תואמת את הוראות תקנות אלו, את ההלת (הוראות למתקני תברואה) ואת ות וכניות החלות על הנכס. כמו כן הן

<sup>1</sup> . פרק זה נלקח, בין היתר, מעמוס הרמן, אחריות בנייקין של ועדה מקומית לפגמים פיזיים מבנים, דין ודברים ח תשע"ד

קובעות כי ועדה מקומית רשאית לתת היתר, לסרב לתתו, לתקנו, לשנותו, להתלותו או לבטלו, וכן להתנות בו תנאים, ובין השאר בעניינים אלה: (1) חומרי בנייה; (2) מילויים וחפירות. התקנות גם קובעות כי מהנדס הוועדה המקומית יוציא לבקשת בעל ההיתר תעודה המעידה כי כל הבנייה בוצעה לפי ולהיתר פי תנאיו. תעודת גמר בחתימת ידו של המהנדס תהא ראייה לקיום תנאי ההיתר.

ודוק, הוועדה המקומית לתכנון ובניה לא רק מוציאה היתרי בנייה, היא גם מפקחת על ביצוע הבנייה. הפיקוח של הוועדה נועד לוודא שבעלי ההיתר פועלים לפיו, וכי נשמרות הוראות החוק, התקנות, ההיתר והתוכניות. בעניין זה יצוין כי גם המועצה מוסמכת לפקח על הקמת בניינים, הריסתם, שינויים ותיקונם.

יחד עם כל אלה, יש לדעת כי הדין אינו משית על רשויות מקומיות אחריות לקיים פיקוח בטיחות בעבודה באתרי בניה.

### 3 מהות הביקורת

לאור הדין החל ולאור העובדה שהמועצה, גם בכובעה כמוסד תכנוני, יכולה להידרש לתחום הפיקוח על הבניה, בקשה הביקורת לבחון בנושא את התנהלות הרשות. ודוק, בכל הנוגע למבנים אותם מקימה המועצה, כמבני ציבור ומוסדות חינוך, כאן תפקידה של המועצה הוא ככל בעל מקרקעין אחר, המזמין שירותי קבלנות וצריך להבטיח, מעצם היותו המזמין ובעל הקרקע, שהקבלן מקפיד על הבטיחות בעבודה. ברם, לאור העובדה, כפי שפרטנו בסעיף 2 לעיל, הוראות החוק יכולת ללמד על כי המועצה נדרשת לנקוט בפעולות, דבר שיכול בנסיבות מסוימות להשית עליה אחריות, הרחב מבקר המועצה את הביקורת שהוא ערך בנושא הבטיחות בעבודה באתרי בניה המקומיים עבור הרשות, גם על הפיקוח על הבניה. ביקורת זו נעשתה כדי לבחון כיצד נוהגת הוועדה, האם אין בפעולת הוועדה משום נטילת אחריות שלא לצורך, והאם לחילופין הוועדה מאירה את עיני בעלי היתר במקרים חרגים שיכולים לפגוע בשטח הציבור ולסכן חיי התושבים ורכושם.

### 4 הבהרת הביקורת והמלצה

ראשית יצוין כי טיוטת דוח זה, ככל יתר דוחות הביקורת ודוחות בירור תלונות שעורך מבקר המועצה, העוברה לכל הגורמים ברשות, ובהם ליועמ"ש המועצה.

לאור הערות שקיבלה הביקורת ובהם התייחסות יועמ"ש המועצה נבקש לחדד ולבהיר את מהות הביקורת והמלצות.

ראשית נחזור ונציין כי ע"פ הדין אין למועצה אחריות לאכוף את דיני בטיחות בעבודה. כל מה שהביקורת ציינה הוא שועדה לתכנון ובניה מפקחת באמצעות פקחים פיקוח על אתרי בניה, כדי לוודא שתנאי ההיתר מתקיימים. פקחים אלא נחשפים מטבע הדברים לכשלים בבטיחות בעבודה. לכן הביקורת סוברת, מבלי להרחיב את אחריות המשפטית של הרשות, שבמקרי קיצון בהם קיימת חשיפה לסיכונים, תפעל הרשות כדי להביא לכך שהסיכון יצומצם, כפי שהבהיר זאת יועמ"ש המועצה:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- **"אני מסכים** שאם וככל שמפקח מטעם הוועדה המקומית נתקל אגב עבודתו בליקוי בטיחותי נגלה (בוודאי אם מדובר בליקוי שסכנה בצדו) הרי שיש מקום שיעיר על כך, הגם שאין מדובר בנושא שמצוי בתחום אחריותו. ממש באותו אופן שבו מצופה מכל עובד מועצה לנהוג כאשר הוא נתקל אגב עבודתו בליקויי בריאותי או ליקויי תחבורתי. אני חושב שמדובר בהתנהלות ראויה של עובד ציבור (ואפשר של כל אדם באשר הוא) ואינני חושב שיש בהתנהלות כאמור להקים אחריות או חבות משפטית של הוועדה לנושאים שאינם באחריותה.
- למען הסר ספק, אין באמור לעיל כדי לגרוע מאחריותה של המועצה (כמבצעת עבודה ו/או כמזמינת עבודה) להקפיד על הבטיחות באתרים שבהם מבוצעות **על ידה** עבודות ציבוריות".

הביקורת חוזרת שוב על קביעת היועמ"ש למועצה כי אין מקום להרחיב את האחריות של המועצה בתחום זה, אך מאידך, במקרי קיצון, חשוב שהמועצה שכבר נמצאת בשטח, תעיר על סיכונים מהותיים לביטחון הציבור, כדי להביא לכך, מבלי להרחיב אחריות, לצמצום הסיכונים, וחשוב שהפקחים שכיום מתעלמים מכך לאור סוגיית האחריות, יפעלו בצורה שאותה יאשר היועמ"ש, ויביאו לצמצום סיכונים.

## 5 הערכת היקף אחריות הרשות

כדי לבחון את היקף החשיפה של המועצה לאחריות בהיקף היכול להשית עליה חבות משפטית בחנה הביקורת את הבאים:

### 5.1 אסדרה

מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי אנשי הפיקוח בות"ב מודעים לכך שיש לפעול באורח שאינו מהווה משום השתת אחריות על המועצה. עוד נמסר כי לאור האמור, גם במקרים בולטים, הפיקוח נמנע מלהוציא לבעל היתר הודעות בנושא. הביקורת רואה בחיוב את העובדה שהפקחים מודעים לאמור. יחד עם זאת הביקורת מציינת כי יש לבחון, בכפוף לבחינה משפטית, דרכים בהם יוכלו הפקחים, העדים לפרות חמורות היכולות לחשוף את הציבור לסיכונים של פגיעה בחיי אדם ורכוש (לדוגמא: קריסת פיגומים, נפילת מתקן בטון וכו'), להפנות את תשומת לב בעלי היתר לכך, דבר שיכול להביא לצמצום הסיכונים האמורים.

### 5.2 נוהל עבודה

נוהלי עבודה הנם עדות למימוש תאגידי וסדרי עבודה ובקרה תקינים, והם חיוניים, בין היתר, בהליכי פיקוח ובקרה. מבדיקה שנערכה עולה כי לא נקבע נוהל לנושא פיקוח בנושא בטיחות באתרי בניה. כן יש למועצה נוהל ייעודי לבטיחות בהעסקת קבלני חוץ, הכולל גם נספחים בנושא בטיחות וגהות וכן דגשי בטיחות לתדרוך הקבלן. הביקורת רואה בחיוב את העובדה שנוהל העבודה לא משית תפקידים מבלי לבחון את האחריות לכך. יחד עם זאת מומלץ, בייחוד לאור סוגיית האחריות, לקבוע פוזיטיבית הוראות, הכוללות הסתייגויות באשר לאחריות המועצה, לפיהם במצבי קיצון יוכלו הפקחים להביא דברים אלה בפני בעל ההיתר.

### 5.3 מסגרת לניהול פרויקטים

המועצה ערכה מסמך האוחז 47 עמודים, המנחה את עובדי המועצה כיצד יש לנהל ולהתנהל בפרויקט הנדסי, המבוצע ע"י קבלנים. המסמך חובק את כל שלבי העבודה, אך הוא מתייחס לנושא בטיחות רק בסיום הפרויקט (הגשת תיק מסירת עבודה). לאור האמור ולאור חשיבות המסמך כמסגרת מנחה, מומלץ לקבוע בו הוראות בנושא בטיחות, והפיקוח המתייחס לכל שלבי הפרויקט.

### 5.4 מדיניות אכיפה

הוועדה לתכנון ובניה קבעה מדיניות האכיפה. מהסברים שקיבלנו עולה כי המדיניות ערוכה ובנויה בהתאם להנחיות הרשות לאכיפת מקרקעין והיא אינה כוללת הוראות בטיחות.

### 5.5 מדיניות בטיחות

מדיניות בטיחות הנה מרכיב חשוב בהבטחה כי הגוף מפעיל פיקוח באתרי בניה בנושא בטיחות וגהת תוך קיום תהליכי אסדרה ואחריות תאגידית. בכוחו של כלי שכזה להבטיח שתחום הבטיחות מתנהל בצורה אחידה ובאופן שמגדיר לכל גורם מהי אחריותו, ומתן הפעולות שהוא צריך לבצע, מתי ואיך.

מסמך זה גם יכול להבהיר מפורשות כי בהתאם לדין אין למועצה/ות"ב תמר אחריות כלשהי בנושא בטיחות וכן מבטיח שכל הצדדים המעורבים בכך מודעים מחד לנדרש בתחום הבטיחות ומאידך מה צפויה להיות התוצאה במקרי הפרה. מסמך כזה גם מיישב את הציפיות מהמועצה בנושאים אלה, והרי למרות שכאמור הדין לא משית על רשומ"ק אחריות, אין זה מן הנמנע, כפי שהיה בעבר, שתובענות בנושא זה יופנו גם למועצה.

מבדיקה נמצא כי לא נקבעה מדיניות בנושא בטיחות. הגם כי אין חובה לקיים מסמך שכזה, שמאופן טבעו אמור להיות, בין היתר, מפורסם באתר האינטרנט של הוועדה, לאור יתרוניתו מומלץ לבחון קביעת הוראות מדיניות בנושא בטיחות, ולו גם הוראה המבהירה כי אין לות"ב אחריות בנושא בטיחות.

### 5.6 הדרכה בנושא בטיחות

מבדיקה שנערכה עולה כי עובדי הוועדה ובהם הפקחים עוברים השתלמויות בנושא בטיחות ע"י ממונה בטיחות. מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה ערכה ב 11.3.2024 השתלמות בנושא בטיחות, בין היתר, למפקחים. מעיון באישור עולה כי 3 מתוך ארבעת הפקחים עברו הדרכה. הביקורת רואה בחיוב את הכשרת הפקחים בתחום הבטיחות וממליצה כי גם הפקח הרביעי יעבור השתלמות זו. בנוסף, ממליצה הביקורת כי יערכו למפקחים השתלמויות בנושא בטיחות באתרי בניה.

### 5.7 קביעת הוראות בנושא בטיחות בעבודה בהיתרי בניה

הוועדה לתכנון ובניה מוסמכת לקבוע תנאים בהיתר בניה. זו שעת כושר עבור הוועדה להבטיח צמצום סיכונים ע"י קביעת כללים שכאלה בהיתר. מבדיקה מדגמית שנערכה עולה כי הוועדה לתכנון ובניה תמר

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

לא קובעת הוראות כאלה בהיתרים שהיא מוציאה. אשר על כן מומלץ, הגם שאין למועצה בנושא זה אחריות ישירה מכוח הדין, לקבוע תחת הסתייגות באשר לאחריות המועצה כנ"ל, לציין את מפקודת הבטיחות בעבודה ותקנות בטיחות בעבודה (עבודת בניה). דבר זה שאין בו משום השתתפות אחריות על הות"ב/ מועצה יכול לחזק את תוקף ההודעות ליזם בנושא זה

## 6 פיקוח

### 6.1 הנורמה

כאמור הוועדה לתכנון ובניה מפעילה פיקוח ובקרה במהלך ביצוע בנייה או עבודה לפי היתר במרחב התכנון המקומי. פקחי הוועדה נדרשים לקיים ביקורים באתרי בנייה בכל אחד משלבי הרישוי והביצוע, לצורך בדיקה ובחינה האם הבנייה מתבצעת בהתאם לתוכניות ולהיתרי הבנייה המאושרים.

### 6.2 תכנית עבודה

על מנת להבטיח כיסוי אופטימלי של הפיקוח נדרש לערוך תכנית עבודה. מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה קבע תכנית עבודה, כדלקמן:

#### תכנית עבודה חודשית - פיקוח על הבנייה וועדה מקומית תמר

שם מפקח ואזור	יום א	יום ב	יום ג	יום ד	יום ה
אוריאל אלחייאני מרחב צפון	משרדי פיקוח ושיבת בוקר. נווה זור, חמי זור, תשתיות אזור הבניים, אזור תחנות דלק, מטי"ש עין בוקק, תחנת שאיבה P5/8	תחנת שאיבה P88, מנחת בר יהודה, מצדה, תחנת שאיבה P9, מתחם תיירות עין בוקק וחמי זור, תשתיות תת-יב 35, תשתיות תעלת חונה מפרץ נחל צאלים	מתחם התיירות עין בוקק, סיורי מלונות, טיילת עין בוקק, עבודות פיתוח חל"י בטיחות באתרי בנייה	משרד - דוחות פיקוח ותיקו פיקוח / אחת לחודש סיור פיקוח צוותי בשטחים הפתוחים, מחצבות חול, צילומי אוויר	מאגר מים קיבוץ עין גדי בצאלים מזור מרחצאות עין גדי, בית ספר שדה עין גדי, קיבוץ עין גדי, א"א עין גדי, מבואת נחל דוד, נחל ערבות, מפעל המים עין גדי, חוף מספר 2
ניסים אאיוורט מרחב דרום מערבי	משרדי פיקוח ושיבת בוקר. אזור מפעלי מישור רותם. מפעלי חיפה כימיקלים, מפעלי פריקלאס, מקסימה, תחנת כח OPC.	ישוב הר עמשא, מצדה מערב, דרום, יתיר	מפעל נב מינרלים, מטמנת אפנה, מכרה התרורים, יצר כביש 258	משרד - דוחות פיקוח ותיקו פיקוח / אחת לחודש סיור פיקוח צוותי בשטחים הפתוחים, מחצבות חול, צילומי אוויר	מחצבת חול במישור רותם, תשתיות נו, מפעל ממי"א, מפעל צפע, מסוף תובלה, מסוף צפע - רכבת ישראל, סיור פיקוח לאורך כביש 25, מצפה יתיר
יוני אלכו - מרחב דרום	משרדי פיקוח ושיבת בוקר. כיכר סדום, נאות הכיכר, עין תמר חקלאיות עין תמר, חקלאיות נאות הכיכר.	סיור פיקוח לאורך כביש 90 דרום, תשתיות מפעלי ים המלח, P44, בריכה 3, סוללה P5/8 מורח, תחומי תת-יב 35	מפעלי ים המלח, מפעלי מגנזיום, מפעלי ברום ים המלח	משרד - דוחות פיקוח ותיקו פיקוח / אחת לחודש סיור פיקוח צוותי בשטחים הפתוחים, מחצבות חול, צילומי אוויר	עין חצבה, חלקות חקלאיות חלקות, חקלאיות עין חצבה, צומת הערבה, תשתיות כביש 90, חקלאיות ערבה, חקלאות חקלאיות דרך השלום

להלן הערות הביקורת:

א. חשוב שתוכנית עבודה תייחס למסגרת זמן ספציפית (כגון תוכנית עבודה ל 2024), ולא תוצג כתוכנית גנרית הכוללת את כל האזורים בהם נדרש פיקוח.

ב. במחלקה יש 4 פקחים, ואילו בפועל התכנית מתייחסת רק ל 3 עובדים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ג. ע"פ תכנית העבודה, ביום רביעי אין פיקוח כלל בשטחי המועצה (כל הפקחים נמצאים במשרד, להכנת דוחות, להוציא אחת לחודש סיור בשטחים פתוחים). הביקורת מעירה כי מצב זה בו כל המפקחים, באותו יום, לא יוצאים לשטח, פוגע באפקטיביות הפיקוח (בעלי האתרים יודעים שאין פיקוח ביום הזה). אשר על כן מומלץ, כדי להבטיח את אפקטיביות הכיסוי, שלפחות פקח אחד, יעבוד ביום רביעי בשטח.

ד. התכנית לא כוללת הפרדה בין פיקוח כחול (רישוי) לפיקוח אדום (אכיפה). חשוב, לאור ההבדל בניהם, לקבוע בתכנית גם הוראות המתייחסות באופן ספציפי לפונקציות הפיקוח השונות. אחרת התכנית, שאמורה כלול ממדי ביצוע, תהיה כללית מדי מכדי להוות כלי עבודה.

הביקורת ממליצה לשקול עריכת תכנית עבודה, הכוללת דגשים לגבי משימות הפיקוח, תוך התייחסות ספציפית לפיקוח כחול ולפיקוח אדום, תוך ניסיון להבטיח כי בכל יום יש גורם בשטח שמבצע פיקוח. כמו כן חשוב שחזק וכנית תתיחס לכל עובדי הפיקוח. מעבר לכך, מטעמי הרתעה כדאי שהגורמים בשטח לא ידעו באיזה ימים/שעות לא מבצעת אכיפה, זאת סיבה נוספת לחשיבות בקביעת תוכניות עבודה מתוחמות בזמן.

### 6.3 הפיקוח בשטח

פקחי הוועדה מבצעים ביקורות באתרי בניה, וכחלק מחובה זו הם ממלאים דוח על עריכת ביקורת, שבו מפורטים הסטיות שנמצאו בתכנית. מעיון בטפסים עולה כי הפקחים נדרשים למלא גם טופס מבדק בטיחות, הכולל מספר רכיבי בטיחות ובהם גם: קיומה של תכנית ארגון בטיחות, גידור האתר ושילוט, הסדרי תנועה, כיסוי הפיגום, פינוי וריכוז פסולת. ברם בפועל, מעיון בתיקים עולה כי אין בהם דוחות הכוללים מידע על הפרות בטיחות. ואכן מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי אין בתיקי פיקוח בוועדה מידע על הפרות בטיחות באתרי בניה, ולא בוצעה כל אכיפה בנושא זה.

יצוין כי במהלך הביקורת בוצע לראשונה, כך נמסר, פיקוח על אתר בניה פרטי, ואף ניתן דוח על הפרת הוראת בטיחות.

ממצא זה ממחיש את הדואליות הנורמטיבית הקיימת, שמצד אחד המועצה לאור הוראות הדן לא חצה באחריות, על כן היא מבכרת לא לעסוק בנושא בטיחות בעבודה, ומאידך היא עוסקת בכך. אשר על כן הביקורת בעד להסדיר נושא זה, בדרך שיבטיח מחד צמצום הסיכונים לפגיעה בחיי אדם ורכוש ומאידך לא יהווה משום השתת אחריות על הרשות. אשר על כן יש לדעת הביקורת, בכפוף לחו"ד יועמ"ש, לקבוע בנושא זה הוראות ברורות, שיביאו לצמצום סיכונים מבלי להשית אחריות.

### 6.4 אינדיקציות לקיומן של הפרות

בהעדר מידע על כך בוועדה, ועל מנת ללמוד על מצב הפרות הוראות בטיחות באתרי בניה עיינה הביקורת בסקר סיכונים שנערך עבור המועצה ב 28.1.2024. הסקר כיסה את אזור הבנייה של חל"י. הסקר העלה 9 ליקויים, ובהם 4 אתרי בניה ללא גידור. כמו כן נמצאו ליקויים בטיילת כולל: אזור שקיעה שנגיש לציבור שלא מסומן ולא מגודר. ממצאים אלה, המעידים על כך ישנן הפרות של הוראות הבטיחות באתרי בניה, ממחישים את החשיבות בקיומו של פיקוח בנושא זה. הביקורת רואה בחיוב את עריכת סקר הסיכונים,

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ומציינת כי מדובר בכלי חשוב באכיפה, וחוזרת וממליצה על הרחבת הפיקוח גם על נושא בטיחות באתרי בניה. נמסר כי הליקויים תוקנו, אך טרם התקבלו אסמכתאות תומכות. יש לעשות כן בדרך שלא תביא להשתת אחריות על הרשות.

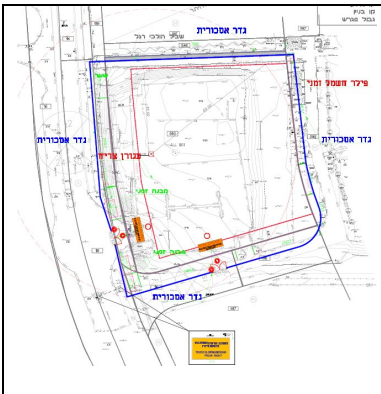
## 7 תוכנית התארגנות

על פי תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016, תכנית ארגון אתר מוגשת לרשות הרישוי לאחר קבלת היתר ולפני מתן אישור תחילת עבודות כקבוע בתקנה 76 בחלק ז'- אישור תחילת עבודות אלא אם כן נכתב בהיתר שלא נדרשת תוכנית כאמור.

עפ"י תקנות אלו קובץ תוכנית ארגון אתר צריכה להיות חתומה בידי הקבלן, כאשר עליה לכלול את כל המרכיבים המפורטים בתקנה 1 לתוספת השנייה בתקנות התכנון והבניה, (רישוי בנייה), תשע"ו-2016 ובהם:

- מתאר המבנה המתוכנן, לרבות מתאר חלקים תת-קרקעיים;
- גידור סביב האתר, לרבות חומרי הגמר, אם נדרש במידע, גבהים ומאפיינים ייחודיים;
- פתרון דיפון עקרוני;
- שערים לכניסות ויציאות מהמגרש לרכב והולכי רגל;
- מיקום חפירות ועבודות עפר;
- מבנים זמניים ומידותיהם, לרבות מבנים לאחסנה, רווחת העובדים, שטחי התארגנות וחניה זמנית;
- מבנה מכירות המיועד לקהל הרחב, כולל גישה וחניה אם מתוכננים;
- פתרון להגנה על הולכי רגל מפני נפילת חפצים ורכיבים;
- מיקום ציוד כיבוי אש;
- מיתקנים ואמצעים נוספים שנקבעו בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), התשמ"ח-1988 מבדיקה מדגמית שערכנו בתוכנית התארגנות שהוגשו לוועדה עלו הממצאים הבאים:

א. בעלי נכסים מגישים במסגרת הבקשה להיתר בניה תוכנית התארגנות.

	<p>ב. מסקירה מדגמית של תוכניות התארגנות שהוגשו לוועדה תכנון ובניה עולה כי המידע בתשריט הנו החלקי ביותר, ומקיף רק חלק מהנושאים המפורטים בנספח. כך לדוגמא בתכנית לאתר בניה ליד הסולריום, מפורט רק גדר, עגורן, פילר, וכניסה (ראה תמונה צד שמאל)</p>
---	--

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ולא מידע רב המופיע בנספח כגון: מיקום חפירות, פתרון דיפון, אזורי חיץ, מבנים זמנים, פתרון הגנה להולכי רגל, מיקום ציוד כיבוי אש, מתקנים ואמצעים נוספים שנקבעו בתקנות בטיחות בעבודה ועוד.

ג. כמו כן רשימת הנחיות והדגשים המופיעה בתוכנית התארגנות הנה גנרית (כללית).

ד. התכנית אינה חתומה כנדרש ע"י מהנדס שהכין את התכנית.

<p><u>ממונה בטיחות ראשי</u></p> <p>אני ממנה את: _____ בעל/ת מס' זיהוי: _____</p> <p>להיות עורך תכנית בטיחות ארגון אתר</p> <p><u>הצהרת יועץ הבטיחות</u></p> <p>הירני להצהיר כי תכנית ארגון את נערכה על ידי לפי הוראות הבטיחות בהתאם לתקנות התכנון והבנייה - הקמת מכוון בקרה ודרכי עבודתו בעת עריכת נספח זה, עפ"י כל דין ובהתאם לרמה המקצועית הנדרשת.</p> <p>חתימה _____ חותמת _____ תאריך _____</p>	<p>ה. לא מולאה בתכנית כנדרש הצהרה של ממונה בטיחות ראשי</p>
--	--

ו. וכן לא מולאה הצהרה של יועץ בטיחות

ז. למרות שהדבר נדרש מכוח תקנות הבטיחות בעבודה, התכנית נעדרת הצהרה של מנהל עבודה ראשי.

<p><u>מנהל עבודה ראשי</u></p> <p>אני ממנה את: _____ בעל/ת מס' זיהוי: _____</p> <p>להיות מנהל עבודה ראשי</p> <p><u>מנהל עבודה ראשי</u></p> <p>הירני להצהיר כי אתר האתארגנות ערוך לפי תקנות הבטיחות וכי אתר האתאגנות בטוח לשימוש העובדים באתר</p> <p>חתימה _____ חותמת _____ תאריך _____</p>
--

ח. למרות שהדבר נדרש מכוח תקנות הבטיחות בעבודה, התכנית נעדרת הצהרה של מנהל הפרויקט.

<p><u>מנהל פרויקט</u></p> <p>אני ממנה את: _____ בעל/ת מס' זיהוי: _____</p> <p>להיות מנהל פרויקט</p> <p>הירני להצהיר כי אתר האתארגנות ערוך לפי תקנות הבטיחות וכי אתר האתאגנות בטוח לשימוש העובדים באתר</p> <p>חתימה _____ חותמת _____ תאריך _____</p>
--

## 8 הטיפול בפניות הציבור

### 8.1 רקע

אחד ממקורות המידע החשובים, גם בכל הקשור למידע אודות הפרת הוראות בטיחות או מפגעי בטיחות בעבודה הוא פניות ציבור. המועצה מפעילה לצורך כך מוקד עירוני המאויש 24/7 המתעד קבלת פניות הציבור. לאור האמור משאב זה חיוני על מנת לקבל תמונה שלמה בכל הקשור לאופן שבו המועצה מקיימת פיקוח בנושא הבטיחות באתרי בניה.

### 8.2 תקן זמן ביצוע

מעיון בנתוני המוקד העירוני עולה כי המועצה לא קבעה תקן זמן ביצוע ייעודי לנושא בטיחות באתרי בנה, כך שפניות בנושא בטיחות באתרי בניה מוגדרות בפועל כ"תלונה על מפגע (בשטח פרויקט)". מומלץ לשקול קביעת תקן ייעודי לנושא.

### 8.3 משך זמן טיפול בפניה

כאמור פניות בנושא בטיחות באתרי בניה מסווגות, בהעדר תקן ייעודי, כפניות על מפגע. מבדיקה שערכנו עולה כי תקן הזמן שנקבע לכך הוא 10 ימים. לכל הדעות, מדובר בפרק זמן ארוך לטיפול במפגעי בטיחות בבניה. מומלץ לבחון לקצר את פרק הזמן האמור, כל עוד תקן זה משמש גם לבטיחות באתרי בניה.

### 8.4 היקף פניות

כיוון שכאמור לא נקבע במוקד העירוני פניה ייעודית בנושא בטיחות בבניה, התקשתה הביקורת לקבל תמונה שלמה בנושא זה. יחד עם זאת ניתן לציין כי במהלך השנים 2020-2023 התקבלו במוקד העיוני 120 פניות בנושא "מפגע בפרויקט הנדסי", כאשר חלק מהפניות הן חוזרות.

### 8.5 הטיפול בפניות

מעיון בדוח מוקד עולה כי כל הפניות טופלו/נסגרו.

תאריך סגירה	תאריך פתיחה	תיאור הפניה	יישוב	סטטוס פניה	נושא הפניה
12/02/2020 16:06	14/01/2020	באולם המופעים בקיבוץ עין גדי, בזמן עבודת קבלן חיצוני מטעם מחלקת הנדסה, נפגע קו מתח נמוך של תאורת מדרגות ביציע התחתון.	קיבוץ עין גדי	הטיפול הסתיים	תלונה על מפגע (בשטח פרויקט)

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

		תאורה לא נדלקת וזה מפגע בטיחותי בזמן שהיית קהל.			
26/12/2021 09:37	30/12/2020	מפגע בטיחותי בשטח המבצר בנאות הכיכר. החלונות של האולם והמעטפת של הגבס מהווים סכנה לילדים ולציבור. לטיפול דחוף	נאות הכיכר	הטיפול הסתיים	<b>תלונה על מפגע (בשטח פרויקט)</b>
25/08/2021 11:56	25/08/2021	מכסה של שוחה שבור סכנת נפילה צמוד לבית הספר בנווה זוהר	נווה זהר	הטיפול הסתיים	<b>תלונה על מפגע (בשטח פרויקט)</b>
09/08/2023 10:32	07/08/2023	בכניסה לגן הילדים בהר עמשא מתבצעות עבודות והקבלן שם משטח עץ על תעלה בלי מעקה בטיחות ויש גם ברזלים בולטים ילד כמעט נפל שם ויש שם מפגע בטיחותי חמור מאוד בבקשה שימי לב לברזלים בצדדים למשטח הרעוע מעל התעלה שנחפרה אין מעקה מוצק לאחוז בו מצ"ב תמונה	הר עמשא	הטיפול הסתיים	<b>תלונה על מפגע (בשטח פרויקט)</b>

כפי שניתן לראות מתקבלות בפועל פניות בנושא בטיחות באתרי בניה, כמו הפניה מ 7.8.2023 בה יש הפרות חמורות של הוראות הבטיחות ובהם: עבודה ללא מעקה בטיחות, חפירה תעלה ללא מיגון ועוד. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי נדרש לקבוע לנושא תקן זמן ייעודי. לדג מא האם טיפול בהפרות בטיחות חמורה, כפי שהיה בדוגמא שלעיל, בגן ילדים תוך יומיים: לכל הדעות כי מסגרת זמן זו גדולה מכדי להבטיח צמצום אפקטיבי של הסיכונים.

## 9 סיכום

במסגרת הביקורת שאנו עורכים בנושא בטיחות וגהת נבחן נושא אכיפה בוועדה לתכנון ובניה. הדין הישראלי, בייחוד אחרי אסון וורסאי (תיקון 101 לחוק ת"ב), יוצר פלטפורמה שיכולה להביא לכך שתוטל על הוועדה לתכנון ובניה חובת זהירות מוגברת. דבר זה עולה כיוון שהוועדה לתכנון ובניה היה "הגוף המוסמך ובעל הידע והכישורים להגן על האינטרסים של האזרח חסר ההבנה בתחום הבנייה ואשר אינו

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

מסוגל להגן על עצמו בתחום מורכב זה, שבו הוא משקיע את ההשקעה הכספית הגדולה ביותר בחייו, ואשר בדירה שהוא קונה או בונה הוא מתכוון לגור לאורך זמן". מכאן "שיש להטיל אחריות בנוזיקין על ועדה מקומית בגין פגם במבנה שנובע בין השאר מרשלנותה בהיותה"<sup>2</sup>. אשר על כן וכיוון שהדין לאמור האמור לא משית על הרשויות המקומיות אחריות, יש להבטיח כי פעולות הרשות בתחום לא מרחיבות את מעגל האחריות. לאור זאת ערך מבקר המועצה ביקורת, שבחנה את האופן שבו הות"ב פועלת במציאות זו שמעלה עוד יותר את הצורך בקיומו של פיקוח על הבטיחות באתרי בניה, זאת כיוון שהפרות כללי הבטיחות באתרי בניה, יכולים להביא לאסון לא רק לעובדי האתר, אלא גם לציבור. בביקורת שנערכה בוועדה לתכנון ובניה עולה כי הפקחים מודעים לנושא העדר האחריות אך יחד עם זאת ישנה פעילות המתבצעת שחשוב הסדירה.

להלן עיקר ממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

- א. על אף שישנם הוראות חוק שניתן להבין מהם שיש למועצה ות"ב אחריות בנושא בטיחות בעבודה בפועל עובדי הות"ב מודעים לכך שאין למועצה/ות"ב אחריות בנושא בטיחות בעבודה. הביקורת רואה זאת בחיוב (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- ב. תחום הבטיחות בעבודה אינו מוסדר, כך שבעוד שהפקחים מודעים להעדר האחריות של הרשות, בפועל מתבצעים לעיתים פעולות בתחום זה. אשר על כן וכדי שהפקחים יוכלו כן להתריע ולהביא עקב כך לצמצום הסיכונים לפגיעה בחיי אדם ורכוש, חשוב להסדיר נושא זה (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- ג. בהעדר סמכות נהלי עבודה לא מתייחסים לתחום אכיפת הוראות בטיחות באתרי בניה, יחד עם זאת וכיוון שיתכנו מצבים בהם כן הפיקוח יעיר על כך, חשוב, בעיקר לאור העובדה שלצד צמצום הסיכונים עלולות פעולות להשית על הרשות אחריות, להסדיר נושא זה בכפוף לבחינה משפטית (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ד. למרות שחשוב להימנע מהשתתפות אחריות על הרשות ומכיוון שיתכנו מצבים בהם הפיקוח יעיר ליזם, חשוב להסדיר נושא זה במדיניות בנושא בטיחות באתרי בניה ומדיניות האכיפה המבהירה כי אין לרשות אחריות בנושא וכי היזם מחויב לפעול בנושא זה בהתאם לחוק, וכי באם הרשות תסב את תשומת לב הקבלן, לא יהיה בכך משום השתתפות אחריות עליה (סעיפים 4.4 ו-4.5 לעיל).
- ה. כל הפקחים, להוציא אחד, עברו השתלמות בנושא בטיחות באתרי בניה (ראה סעיף 4.5 לעיל).
- ו. לא מוגדרות דרישות בטיחות בעבודה בהיתרי הבניה, דבר שיכול להיעשות להערכת הביקורת ללא השתתפות אחריות מחד, ויכול לחזק את הדרישה לפעול בהתאם לחוק בנושא זה ובכך לתרום לצמצום הסיכונים מאידך (ראה סעיף 4.6 לעיל).
- ז. הפקחים בפועל לא עוסקים באופן שוטף בנושא בטיחות באתרי בניה (ראה סעיף 5.3 לעיל).

<sup>2</sup>. שם, עמ' 100

ח. בסקר סיכונים שנערך באזור התעשייה בתחילת 2024 נמצאו הפרות כללי בטיחות באתרי בניה (ראה סעיף 5.4 לעיל).

ט. אין הקפדה על מילוי הצהרות (ממונה בטיחות, מנהל עבודה ומנהל פרויקט) בתכנית התארגנות המוגשות לוועדה (ראה סעיף 6 לעיל).

י. לא נקבע תקן זמן ביצוע ייעודי להפרות כללי בטיחות באתרי בניה, כך שבפועל פניות בנושא זה מהציבור מסווגות כתלונה על מפגע שזמן הביצוע שלה ארוך מכדי לשמש זמן טיפול סביר (ראה סעיף 7 לעיל).

להלן ההמלצות:

7.1 יש לבחון, בכפוף ליעוץ משפטי, קביעת נוהל עבודה בנושא אכיפת הוראות בטיחות באתר בניה ולכלול הוראות בנושא במסמך המסגרת לניהול פרויקטים (ראה סעיפים 4.2 ו- 4.3 לעיל).

7.2 יש לשקול קביעת מדיניות בנושא בטיחות באתרי בניה שתבהיר כי גם אם הות"ב תפנה את בעל היתר לחריגה, אין לרשות אחריות בנושא זה (ראה סעיף 4.4 לעיל).

7.3 יש להבטיח כי כל הפקחים בוועדה לתכנון ובניה עוברים השתלמות בנושא בטיחות באתרי בניה (ראה סעיף 4.5 לעיל).

7.4 יש לבחון, בכפוף לבחינה משפטית, לקבוע בהיתרי בניה את החובה לפעול בהתאם לפקודת הבטיחות בעבודה ותקנותיה (ראה סעיף 4.6 לעיל).

7.5 יש להבטיח שתוכנית העבודה של הפקחים בוועדה לתכנון ובניה אופטימלית, בהתאם להערות בסעיף 5.2 לעיל.

7.6 יש להדריך פקחים באשר למידת האחריות של הרשות בנושא בטיחות בעבודה ובאשר לדרך שבה ניתן להתריע מבלי לחשוף את הרשות לאחריות (ראה סעיף 5.3 לעיל).

7.7 יש לדרוש מילוי הצהרות בתכנית התארגנות (ראה סעיף 6 לעיל).

7.8 יש לקבוע תקן זמן ייעודי להפרת עבירות בטיחות ולהבטיח שפרק הזמן שלו הולם את החשיפה לסיכונים (ראה סעיף 7 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. אין להראות תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר המועצה, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לאמור עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.