

**בית המשפט העליון בירושלים**  
**בשבתו כבית דין גבוה לצדק**

בג"צ 26/

1. התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מ.י. 589902519
2. הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, ע"ר 580175776

באמצעות ב"כ עוה"ד איה רייך מינא, מ.ר. 30924  
ועוה"ד עדן בקשי, מ.ר. 77149, ממשרד פישר ושות' (FBC&Co.)  
מרח' דרך מנחם בגין 146, תל אביב 6492103  
טלפון: 03-6944111; פקסימיליה: 03-6091116  
דואר אלקטרוני: areich@fbelawyers.com

**העותרות;**

**-נגד-**

1. ראש מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי
2. מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית משרד העבודה
3. משרד העבודה – מדינת ישראל

**המשיבים;**

באמצעות פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)  
מרח' קריית המדע 5, הר חוצבים, ירושלים 9777605  
טל': 073-3929601; פקס: 073-3929610

### **עתירה למתן צו על תנאי**

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם, כדלקמן:

- א. מדוע לא תבוטל ההודעה שפרסם המשיב 1 ביום 1.3.2026 בנושא חובת מינוי ממונה על הבטיחות, לפיה על "מבצע בנייה" חלה תקנה 4(1) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996 (להלן: "ההודעה" ו"התקנות"), ומדוע לא יבוטלו כל צווי השיפור שהוצאו על בסיס ההודעה?
  - ב. בנוסף, מדוע לא תבוטלנה הדרישות שהופצו באופן גורף על ידי המשיב 2 בדבר מינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה בכל חברות הבנייה בסיווג ג'5 (להלן: "הדרישות")?
  - ג. מדוע לא תינתן לחברות הבנייה בסיווג ג'5 זכאות לקבל פטור מן הדרישות, אם הן מעסיקות פחות מ-100 עובדים, בעצמן ו/או באמצעות קבלני משנה, בכלל אתרי הבנייה אותם הן מפעילות, בהתאם להחלטה קודמת של המשיב 2 משנת 2016?
  - ד. כל צו או סעד אחר או נוסף, כפי שיראה לבית המשפט הנכבד לנכון וצודק בנסיבות העניין.
- עוד יתבקש בית המשפט הנכבד, להשית על כתפי המשיבים את הוצאות העותרות בעתירה זו, בצירוף שכר טרחת עורך דין, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.

**לאור דחיפותה של העתירה וההשלכות המיידיות ורחבות ההיקף של ההודעה והדרישות על העוסקים בענף הבנייה בישראל, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה.**

## א. פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו בהחלטות שהתקבלו על ידי המשיבים 1 ו-2 בכל הנוגע למינוי ממונים על הבטיחות בענף הבנייה. יאמר כבר עתה בפתח הדברים, כי לפנינו פריצת גבולות רגולטורית מצד משיבים 1-2, הפועלים בנושא זה ללא סמכות, בניגוד לדין ובניגוד לנורמות שהשתרשו בענף במשך כ-30 שנים, מאז התקנת התקנות בשנת 1996. **משמעות פעולות המשיבים 1 ו-2 היא השתתחות חדשות על ענף הבנייה באמצעות שינוי מדיניות חד ומיידית, הנעשה באופן דרקוני ושרירותי, חסר מידתיות וסבירות, ללא בדיקה פרטנית של הצורך באתר בניה כזה או אחר וללא כל בדיקת היתכנות מקצועית ותפעולית. כפי שיבואר להלן, יישום החלטות המשיבים עלול לשתק, בלידת ברירה, אתרי בנייה רבים בהם מועסקים מאות אלפי עובדים, על כל המשתמע וההשלכות השליליות על ענף הבנייה והמשק.**
2. **במוקד העתירה עומדות שתי החלטות פסולות:** ההודעה שפרסם המשיב 1 ביום 1.3.2026, לפיה על "מבצע בנייה" חלה חובה למינוי ממונים על הבטיחות מכוח **תקנה 4(1) לתקנות**; ודרישות שהוצאו באופן גורף בשבועות האחרונים לכלל חברות הבנייה בסיווג ג'5 למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה מכוח **תקנה 4(5) לתקנות**. כל החלטה בפני עצמה, ובוודאי צירופן של שתי החלטות, מביא לטלטלה של ממש באתרי הבנייה ולהשלכות מרחיקות לכת, בפרט נוכח הנסיבות, ובכלל זאת היעדר צורך בשטח, היעדר הצדקה תפעולית או בטיחותית או אפשרות פרקטית ליישום בפועל, בוודאי לא באופן מיידית. שילובן של החלטות אלו, המתעלם מהוראות הדין המפורשות, מקים את הצורך הדחוף בהתערבותו של בית משפט נכבד זה.
3. יובהר, כי על "מבצע בנייה" (כהגדרת מונח זה בתקנות) הוחל ונאכף על ידי המשיבים במשך עשרות שנים ההסדר הספציפי והייחודי ביחס למינוי ממונים על הבטיחות הקבוע **בתקנה 4(3) לתקנות**. לפי הסדר זה, אשר חל עד כה, כל מבצע בנייה המעסיק בו זמנית למעלה מ-100 עובדים (בין בעצמו ובין באמצעות קבלני משנה) בכלל אתרי הבנייה אותם הוא מפעיל - חייב במינוי ממונה על הבטיחות. דא עקא, במסגרת ההודעה נקבע לראשונה ובחוסר סמכות, כי יש להחיל על מבצע בנייה את הוראות התקנה הכללית, תקנה 4(1) לתקנות, לפיה יש להעסיק ממונה על הבטיחות בכל מקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה ומועסקים בו למעלה מ-50 עובדים. יודגש, כי מדובר בשינוי דרמטי וקיצוני של היקף חובת מינוי ממונה על הבטיחות באתרי בנייה, שאינו מבוסס על צורך בשטח, ואינו נתמך בנתונים, בנייתו או בבדיקות המצדיקות את הרחבת חובת המינוי באופן זה ואת השינוי במצב הקיים.
4. בהמשך, החלו המשיבים להפיץ לחברות הבנייה בסיווג ג'5 את הדרישות, למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה וזאת מכוח **תקנה 4(5) לתקנות**. בניגוד להוראות התקנה, הדרישות נשלחו באופן גורף לכלל חברות הבנייה המחזיקות בסיווג ג'5 (כך על פי נוסח הדרישות שהומצא, ולפיו הוא נשלח לכל אחת מחברות הבנייה בעלות סיווג ג'5). זאת ללא כל נימוק פרטני, ומבלי שבוצעו בדיקות כלשהן בדבר הסיכונים הקונקרטיים בכל אתר בנייה, המצדיקים מינוי ממונה במשרה מלאה וללא ביקור באתרים הרלוונטיים מצד המפקחים האזוריים. מהדרישות גם נעדרה האפשרות לבקש פטור ממינוי ממונה במשרה מלאה לחברות המעסיקות פחות מ-100 עובדים, בעצמן ו/או באמצעות קבלני משנה, בכלל אתרי הבנייה אותם הן מפעילות, בהתאם להחלטה קודמת של המשיב 2 משנת 2016. לא למותר לציין, כי הדרישות הגורפות למינוי ממונה במשרה מלאה הביאו במקרים רבים לאבסורד של ממש (במקרים של היקף פעילות נמוך או לא קיים) ולפניה של מבצעי בנייה רבים בבקשה להקלה בדרישות – מה שהוביל את המשיב 1 לפרסם מסמך שכינה "הודעת הבהרה" (על כך יפורט בהמשך).
5. יצויין, כי החלטה של **תקנה 4(1) לתקנות** על מבצע בנייה ויישום הדרישות יחייבו את העסקתם של **אלפי ממוני בטיחות חדשים** נוספים באתרי הבנייה כבר בטווח הזמן המיידית. אולם, הדבר אינו מעשי מהטעם שאין היצע מספק של ממונים על הבטיחות. כמו כן, הכשרה של ממונים על הבטיחות אורכת חודשים

- רבים, כך שלא ניתן להגדיל את ההיצע בטווח הזמן הקרוב. יישום ההודעה והדרישות גם יגרום לפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות יסוד של העוסקים בענף הבנייה.
6. גם לגופו של עניין, לא בכדי קיימת בתקנות נורמה ייחודית וספציפית ביחס למינוי ממונה על הבטיחות על ידי מבצע בנייה, בשונה ובנפרד מהנורמה הכללית. אתר בנייה הוא מקום עבודה דינמי שהאתגרים הבטיחותיים הטמונים בו משתנים בהתאם לשלבי הביצוע השונים, כמו גם מספר העובדים בו. כמו כן, באתר בנייה, להבדיל מ"מפעל" ובתי עסק אחרים עליהם חלה פקודת הבטיחות בעבודה, קיימים בעלי תפקידים נוספים העוסקים בבטיחות בעבודה (כמו מנהל העבודה) וכן מוטלות עליהם חובות נוספות מתחום הבטיחות בעבודה. ובמילים אחרות, החלת **תקנה 14(1) לתקנות** (הנשענת על קריטריון מספרי בלבד) על מבצע בנייה- לא רלוונטית ולא תקדם את המטרה של שיפור רמת הבטיחות באתרי הבנייה.
7. בנסיבות אלה וכפי שיפורט להלן, ההודעה והדרישות לוקות בשורה של פגמים מהותיים המחייבים את ביטולם, וביניהם: התקבלו בחוסר סמכות, בהיותן סותרות את החוק המסמך; לוקות בחוסר סבירות קיצוני ופגיעה בהסתמכות, בשל כך שההודעה מהווה שינוי פתאומי של נוהג רב שנים עליו הסתמך ציבור מבצעי הבנייה; הדרישות סותרות החלטה קודמת של המשיב באותו עניין; ההודעה והדרישות בלתי סבירות גם מאחר שאינן ישימות (בוודאי לא בטווח הזמן המייד) בהיעדר כוח אדם כשיר וזמין של ממונים על הבטיחות; ההודעה והדרישות לא נשענות על תשתית עובדתית כלשהי (בוודאי לא מספקת ומוצקה), ניתנו כלאחר יד ובאופן גורף, ללא בדיקת היתכנות ונחיצות באתרי הבנייה הפרטניים, ותוך הטלת נטל תפעולי וכלכלי משמעותי על ציבור מבצעי הבנייה באופן בלתי מידתי ובלתי סביר בעליל.
8. ועתה נפנה לדון בדברים בפירוט, דבר דבור על אופניו.

## **ב. הצדדים לעתירה**

9. **העותרת 1**, התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן: "**ההתאחדות**"), היא הארגון המייצג של העוסקים בענף הבנייה, התשתיות, צמ"ח, עבודות ציבוריות ושיפוצים בישראל וחברים בה כ-4,000 חברים. ההתאחדות מאגדת תחת כנפיה מעסיקים בענף הבנייה ובין היתר קבלנים הרשומים בענף - קבלני בנייה למגורים, קבלני בנייה ציבורית-חוזית וקבלני תשתיות (כאשר מחצית מהם עוסקים קטנים ובינוניים), תאגידי כוח אדם לעובדים זרים לענף הבנייה, יזמים ועוד.
10. **העותרת 2**, הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה, הוקמה כעמותה רשומה מתוקף הסכם קיבוצי ענפי שניתן לו צו הרחבה, במטרה לקדם ולפתח את ענף הבנייה בישראל.
11. העותרות פועלות לקידום ענף הבנייה והנדל"ן בישראל, לשמירת האינטרסים והזכויות של כלל הקבלנים והבונים בישראל ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של הענף ומייצגות את כלל הפעילים בענף הבנייה והתשתיות בישראל בפני כל מוסד ממשלתי, רשויות המדינה, רשויות מוניציפאליות, רשויות מקומיות, גופים ציבוריים, פרטיים, מקצועיים ואחרים.
12. **המשיב 1 והמשיב 2** פועלים מכוח **חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תש"ד-1954** ומכוח **פקודת הבטיחות בעבודה, תש"ל-1970** (להלן: "**החוק**" ו"**הפקודה**").
- בהתאם להוראות החוק, המשיב 2 והמשיב 1 העומד בראשו, אחראים על קביעת מדיניות בנושא בטיחות בעבודה, בריאות העובדים וגיחות תעסוקתית וכן על פיקוח ואכיפת הוראות החוקים והתקנות בתחומים אלו.
13. **המשיב 3** הוא משרד העבודה האחראי על הבטיחות בכל ענפי העבודה.

## ג. הרקע הרלוונטי לעתירה

### 1.1. המסגרת הנורמטיבית ביחס לממונים על הבטיחות

14. הבטיחות במקומות עבודה מוסדרת במספר דברי חקיקה ובמרכזם החוק והפקודה.

15. סעיף 25 לחוק שכותרתו "ממונה על בטיחות", קובע כדלקמן:

"(א) שר העבודה רשאי, בין דרך כלל בתקנות ובין בהודעה מיוחדת בכתב, להורות למעסיק על מינוי אדם מאומן כראוי להיות הממונה על הבטיחות במפעל על מנת שעיקר תפקידו יהיה בכך; הוראה כאמור לגבי מפעל גז כמשמעותו בסעיף 48(ח) תינתן לאחר התייעצות עם שר האנרגיה והתשתית.

(ב) לא יתן שר העבודה הודעה מיוחדת על פי סעיף קטן (א), אלא אם ראה שהיקף המפעל ותהליך העבודה ומידת הסיכון מצדיקים זאת, ולאחר שהתייעץ במועצת המוסד המוקם לפי סעיף 26.

(ג) שר העבודה רשאי לקבוע, בתקנות, הוראות בדבר מינוי ממונה על בטיחות ופסילתו, בדבר חובותיו כלפי מפקח עבודה וועדת בטיחות ובדבר העונש שיהיה צפוי לו באי-מילוי חובותיו".

16. בשנת 1996 הותקנו התקנות על ידי שרת העבודה והרווחה דאז וזאת מתוקף סמכותה לפי סעיף 25 לחוק. בתקנות הוגדר מהו "ממונה על הבטיחות", וכן נקבעו תנאי הכשירות לתפקיד זה (תקנה 3 לתקנות).

17. בתקנה 4 לתקנות, תחת הכותרת חובת מינוי ממונה על הבטיחות, נקבע כדלקמן:

"4. אלה חייבים למנות ממונה על הבטיחות:

(1) מחזיק במקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה, כולה או חלקה, ואשר מועסקים בו חמישים עובדים לפחות;

(2) מחזיק במקום עבודה הנמנה עם הסוגים המפורטים בתוספת השניה ושמועסקים בו חמישים עובדים לפחות;

(3) מבצע בניה המעסיק, בעצמו או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות באתרי הבניה בו זמנית;

(4) מעסיק, המעסיק בחקלאות, 50 עובדים לפחות בו זמנית;

(5) מחזיק בכל מקום עבודה אחר, שעל סמך הסיכונים בו קבע מפקח אזורי, שיש למנות בו ממונה על הבטיחות, והורה לו, בכתב, לעשות כן".

18. בסעיף ההגדרות בתקנות הוגדר "מבצע בניה" באופן הבא:

מבצע בניה - קבלן ראשי או מזמין, המבצע את העבודה כולה או חלקה באמצעות עובדים שלו או באמצעות קבלנים העובדים למענו.

19. הנה כי כן, מחוקק המשנה קבע הסדר חקיקתי ייחודי וספציפי ביחס לחובה של "מבצע בניה" למנות ממונה על הבטיחות במסגרת תקנה 4(3) לתקנות הקובע, כי מבצע בניה שמעסיק (בין עובדים ובין באמצעות קבלני משנה) למעלה מ-100 עובדים באתרי הבניה בו זמנית, חייב במינוי ממונה על הבטיחות.

20. בהתאם לכך, מאז התקנת התקנות בשנת 1996 ובמשך כ-30 שנים, חובת מינוי ממונים על הבטיחות באתרי בניה הוסדרה ונאכפה על פי תקנה 4(3) לתקנות, המתייחסת באופן מפורש וספציפי ל"מבצע בניה", וכן בהתאם לתקנה 4(5) לתקנות שעניינה סיכונים קונקרטיים במקום העבודה. ויודגש, כי התקנה הכללית - תקנה 4(1) לתקנות - לא הוחלה ולא נאכפה על אתרי בניה, לא לבדה ולא בנוסף לתקנה 4(3) לתקנות.

21. עוד נוסף, כי במקרה של אי קיום הוראות החוק והתקנות ניתנו למפקח עבודה אזורי סמכויות שונות, רבות הוצאת "צווי שיפור" לפי סעיף 8א לחוק, כדלקמן:

"(א) נוכח מפקח עבודה אזורי, או מפקח עבודה שהוא הסמיך לענין סעיף זה, כי במקום עבודה פלוני לא מקוימת הוראת חיקוק שעניינה בטיחותם, בריאותם, גיהותם או רווחתם של בני אדם העובדים בו או הנמצאים בו לצורך עיסוקם או משלח ידם, רשאי הוא בצו (להלן - צו שיפור), לחייב את המחזיק במקום העבודה לנקוט בצעדים שיפרט בצו לשם

קיומה של אותה הוראת חיקוק תוך תקופה שיקבע בצו ושלא תפחת מארבעה עשר ימים; הוראות סעיף 6(ג) יהולו גם על צו שיפור; היה ביצועו של החיקוק בידי כל שר למעט שר העבודה והרווחה, ימציא המפקח העתק מצו השיפור לאותו שר או למי שהשר מינה לכך.

(ב) המחזיק במקום העבודה יודיע בכתב למפקח העבודה האזורי על ביצוע צו השיפור תוך שבעה ימים לאחר תום התקופה שנקבעה בצו לביצועו.

### ג.2. ההודעה

22. באופן פתאומי, ועל אף שלא בוצע כל שינוי בתקנות, החלו בעת האחרונה מפקחי עבודה מטעם המשיבים להוציא תחת ידם צווי שיפור באתרי בנייה שבהם מועסקים למעלה מ-50 עובדים ולא מינו ממונה על הבטיחות, וזאת מכוח **תקנה 14(1) לתקנות**. בצווי השיפור נקבע, כי אם לא יקוימו דרישות הצו עלולים מבצעי הבנייה לשאת בעיצומים כספיים בסך של עשרות אלפי שקלים.

"1" העתק צו שיפור לדוגמא מצ"ב **כנספח 1**.

23. יצוין, כי צווי שיפור אלה הפתיעו את העוסקים בענף הבנייה, שכן הם עומדים בסתירה להסדר החוקי הספציפי והייחודי הקיים **בתקנה 4(3) לתקנות**, אשר הוחל ונאכף משך עשרות שנים.

24. בהמשך, ביום 1.3.2026 פרסם המשיב 1 את ההודעה, שכונתה "הודעת הבהרה", אשר דה פקטו, קובעת חובה חדשה, במסגרתה נקבע, כדלקמן:

**"פקודת הבטיחות אכן חלה על אתרי בנייה ונדרש מינוי ממונה על בטיחות באתר בנייה בו יש 50 עובדים לפחות."**

"2" העתק ההודעה מצ"ב **כנספח 2**.

25. כלומר, ההודעה ביקשה לאשרר וליתן משנה תוקף לצווי שיפור שהוצאו שלא כדין, ולפיה מעתה, ובחלוף 30 שנים מאז שהותקנו התקנות, יש להחיל על מבצע בנייה הסדר חדש - את הנורמה הקבועה **בתקנה 14(1) לתקנות**. יצוין, כי הודעה זו נעדרת כל נימוק ביחס למקור סמכותו של המשיב 1 לשנות בצורה דרמטית את מדיניותו באופן שסותר חקיקת משנה ונוהג ששרר משך כ-30 שנים, ושעליו הסתמכו כל העוסקים בענף הבנייה.

### ג.3. הדרישות

26. לאחר פרסום ההודעה וחלופת מכתבים בין הצדדים בעניינה, הוסיף המשיב 2 לפעול בחוסר סמכות ובחוסר סבירות בכל הנוגע למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה, והחל להפיץ, באמצעות מפקחי עבודה, דרישות למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה מכוח **תקנה 4(5) לתקנות** לחברות בנייה בסיווג ג'5 - הסיווג הקבילי הגבוה בענף הבנייה בישראל, המאפשר לקבלן לבצע פרויקטים בהיקף כספי בלתי מוגבל.

27. בהתאם לנוסח הדרישות, הן מכוונות לכלל החברות הקביליות בסיווג ג'5 בישראל (כ-770 חברות בנייה) ונכתב במסגרתן, כך:

**"1. לאור הסיכונים הרבים בענף הבנייה והעליה במספר תאונות העבודה במקומות אלה ובמטרה לצמצם ככל האפשר את מספרם, אני מורה על חובת מינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלאה בכל אחת מחברות בנייה בעלות סיווג ג'5 – ובכלל זה על חברתכם.**

**2. זאת, בהתאם לסמכות בתקנה 4(5) לתקנות שבסימוכין."**

"3" העתק דוגמאות לדרישות שנשלחו על ידי המשיב 2 לחברות בנייה בסיווג ג'5 מצ"ב **כנספח 3**.

28. אולם, הדרישות סותרות לחלוטין את לשון התקנה מכוחה הוצאו שכן הן נשלחו באופן גורף, מבלי שבוצעה בדיקת סיכונים כלשהי בנוגע לחברות אלה ו/או באתרי הבנייה שהן מפעילות. זאת, בעוד **תקנה**

4(5) לתקנות מסמיכה מפקח אזורי לחייב מחזיק במקום עבודה במינוי ממונה על הבטיחות "על סמך הסיכונים בו".

29. כך, לשם הדוגמא, דרישה למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה התקבלה גם אצל חברות בנייה המעסיקות עובדים בודדים באתרים שבהם הפעילות היא מינורית. ברור שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם לשון תקנה 4(5) לתקנות, המחייבת בחינה של הסיכונים הקיימים באתר ספציפי וקבלת החלטה המבוססת על הערכת סיכונים אלה. יתר על כן, במקרים רבים בהם התקבלה דרישה למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה מדובר לא רק במינוי שאינו נחוץ ושנעשה באופן שרירותי, אלא במינוי בהיקף שעות מופרז ואף מופרך ביחס לסיכונים במקום העבודה, היקף העובדים והיקף העבודה. יצוין בהקשר זה, כי לא כל קבלן המסווג בסיווג ג'5 עונה להגדרה "מבצע בנייה" בתקנות, עובדה אשר ממחישה את היעדר ההיגיון והסבירות בדרישה הגורפת.

30. אמנם, קיימת החלטה קודמת של המשיב 1 משנת 2016 בדבר מינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה לכל חברות הבנייה בסיווג ג'5. אך, גם החלטה קודמת זו סותרת את לשון התקנות ובעיקר- לא נאכפה במשך 10 שנים. כמו כן, ההחלטה משנת 2016 העניקה אפשרות לפטור ממינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה בחברות בנייה בסיווג ג'5 כאשר הן מעסיקות פחות מ-100 עובדים (בעצמן ו/או באמצעות קבלני משנה) בכלל אתרי הבנייה אותם הן מפעילות (להלן: "החלטה משנת 2016"), כדלקמן:

**"בהמשך לדרישתנו מיום 15.5.16, בנוגע לחובת מינוי ממונה על הבטיחות בחברות בנייה בסיווג ג'5, אבקש להבהיר כי דרישתנו למנות ממונה על הבטיחות חלה על חברות הפועלות כמבצעי בנייה של פרויקטי בנייה. חברה שאינה משמשת כ'מבצע בניה' (כהגדרתו בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988), ואינה מעסיקה 100 עובדים בבנייה בכל אתרי הבנייה שלה, (בהעסקה ישירה או באמצעות קבלני משנה), תצהיר בפנינו על כך.**

**עם קבלת הצהרה כאמור, היא תיבחן על ידי גורמי המקצוע במינהל, ובמידה ולא נמצאה הצדקה לדרישה למינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלא- נפטור את החברה מדרישה זו..."**

"4" העתק החלטות המשיב 1 משנת 2016 מצ"ב כנספח 4.

31. מהאמור לעיל עולה, כי הדרישות לא עולות בקנה אחד עם לשון התקנה מכוחה הן הוצאו ולא עם החלטה קודמת של המשיב 1.

32. בנסיבות אלו, לאחר קבלת הדרישות פנו חברות בנייה רבות בכתב אל המשיבים בסיוע העותרות. במסגרת מכתבים אלו ציינו חברות הבנייה, כי הדרישות נשלחו באופן גורף וללא כל נימוק בדבר הסיכונים המצויים באתרי הבנייה המופעלים על ידן. עוד ציינו חברות הבנייה, כי נעדר מהדרישות מתווה הפטור אשר החיל המשיב 1 לפי החלטתו משנת 2016.

33. כך לדוגמא, בידי העותרות התכתבויות בין המשיבים לחברת בנייה המפעילה שני אתרי בנייה, ואליה נשלחה דרישה מהמשיבים למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה (182 שעות חודשיות). במסגרת ההתכתבויות, שינו המשיבים את דרישתם למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה ודרשו, במקום זאת, היקף משרה של 96 שעות בחודש. אולם גם הפעם, לא פורטו אמות המידה המקצועיות או השיקולים הספציפיים שהובילו לקביעת היקף המשרה או להפחתת ההיקף. כלומר, גם בתשובת המשיבים לא ניתן כל נימוק שבגיניו נשלחה הדרישה המקורית ו/או המתוקנת להיקף המשרה של הממונה על הבטיחות, וזאת בניגוד להוראות תקנה 4(5) לתקנות. העותרות סבורות, כי תיקון הדרישה המהיר והדרמטי והיעדר ההנמקה מצד המשיבים מדברים בעד עצמם, ומעידים על שרירות הדרישות, ועל כן שהן נשלחו כלאחר יד ובאופן גורף, מבלי שנבחנה תשתית עובדתית ספציפית ומבלי שקיימת הצדקה קונקרטית ביחס לסיכונים באתר הבנייה, היקף העובדים והיקף העבודה.

34. עוד ראו, לשם הדוגמא, את מכתבה של חברת בנייה נוספת, ממנו עולה, כי דרישה למינוי ממונה על

הבטיחות במשרה מלאה נשלחה לחברה זו, על אף שהיא מעסיקה כ- 50 עובדים בלבד בשלושה אתרי בנייה, וזאת בימים העמוסים ביותר. עוד עולה מהמכתב, כי במסגרת דרישתם למינוי ממונה בטיחות במשרה מלאה ביחס לחברה זו, מנו המשיבים עוד שני אתרי בנייה הרשומים על שם החברה על אף שהעבודות בהם הסתיימו ו/או צפויים להסתיים בטווח הזמן המייד.

"5" העתק דוגמאות של תכתובות בין המשיבים לחברות בנייה בעניין הדרישות מצ"ב **כנספח 5**.

#### **ד. פניות מקדימות**

35. ביום 16.2.2026 פנו העותרות בכתב אל המשיב 1 וציינו, כי שינוי המדיניות בקשר למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה הוא מנוגד לדין ולא ניתן לביצוע בפועל.

"6" העתק מכתב העותרות מיום 16.2.2026 למשיב מצ"ב **כנספח 6**.

36. עוד באותו היום התקבל מענה בדוא"ל במסגרתו טען המשיב 1 באופן לאקוני, כדלקמן:

**"לא מדובר במדיניות חדשה אלא ביישום תקנות ממוני הבטיחות משנת 1997. לפי חוות דעת משפטית, בכל אתר בניה מעל 50 עובדים, יש למנות ממונה בטיחות...".**

"7" העתק מענה המשיב למכתב העותרות מיום 16.2.2026 מצ"ב **כנספח 7**.

37. ביום 16.3.2026, לאחר פרסומה של ההודעה, שלחו העותרות, באמצעות באי כוחן, מכתב למשיבים במסגרתו פירטו את טענותיהן ודרשו לבטל את ההודעה וכל צו שיפור שניתן על בסיסה; לחילופין, להקפיא את המצב ולהקים צוות עבודה משותף ביחד עם העותרות לבחינת הסוגייה, ובמסגרת זו לזמן אותן לדין דחוף.

"8" העתק מכתב העותרות מיום 16.3.2026 מצ"ב **כנספח 8**.

38. אולם, עד למועד כתיבת שורות אלו, פנייה זו לא זכתה למענה.

39. בנסיבות אלו, נאלצות העותרות להגיש עתירה זו על מנת להגן על זכויות ציבור העוסקים בענף הבנייה בישראל.

#### **ה. הטיעון המשפטי- ההודעה**

40. ההודעה והדרישות, לוקות בשורה של פגמים מנהליים חמורים ודין בטלות וזאת נוכח הנימוקים אשר יפורטו להלן.

#### **ה.1. חוסר סמכות**

41. ההודעה מבקשת להחיל על מבצע בנייה את הנורמה הכללית הקבועה **בתקנה 4(1) לתקנות**, החלה על מחזיק במקום עבודה שחלה עליו הפקודה, והמעסיק בו 50 עובדים לפחות. האמור **מעקר מתוכן** את ההסדר המיוחד והספציפי, המתייחס לחובה למנות ממונה על הבטיחות של מבצע בנייה הקבוע **בתקנה 4(3) לתקנות**.

42. **בהתאם לכללי הפרשנות בדין הישראלי, נורמה מיוחדת או ספציפית גוברת על נורמה כללית.** ההנחה הפרשנית היא כי זהו מצב הדברים גם אם הדין המיוחד הוא מוקדם לדין הכללי. המשמעות של "דין מיוחד" בהקשר זה היא נורמה משפטית שמסדירה עניין משפטי צר יותר מהנורמה הכללית שמתייחסת לאותו תחום משפטי. כללים אלה יפים, אלא אם מההוראה הכללית-המאוחרת נלמדת כוונה לבטל את ההוראה המיוחדת-המוקדמת (ראה: רע"א 6161/20 **אילה פלסט בע"מ נ' פוטקס תבניות בע"מ** (נבו), 28.4.2021).

43. עוד נקבע בבית משפט נכבד זה, כי "חזקה היא כי המחוקק אינו משחית את מילותיו לריק" (ראה: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו, 1.1.2024)).

44. לנוכח חזקה זו, אין לצאת מנקודת הנחה שהוראת חיקוק היא אות מתה או טעות, אלא כי יש לפרשה באופן שמקיים אותה ומוצא לה פרשנות אופרטיבית. לעניין זה ראה ע"מ 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה (נבו, 2.2.2012), כדלקמן:

"החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק מנחה אותנו שלא לצאת מההנחה שמדובר באות מתה או בטעות, אלא מההנחה שיש לפרש את סעיף הפטור באופן שמקיים אותו ומוצא לו משמעות אופרטיבית: "... [כלל גדול הוא בפרשנות חוקים שיש לשאוף לפירוש המוצא לכל הוראה והוראה שבחוק את מקומה ותכליתה הראויים לה, ויש להימנע מפירוש המביא לידי מסקנה שהמחוקק הכניס לתוך החוק דבר שהיה מיותר ושאינו לו תכלית משלו... [כל עוד קיימת אפשרות של פרשנות סבירה אחרת, לא יניח בית-המשפט שהמחוקק הוציא דברו לשווא" (ע"א 461/61 מנהל אגף המכס והבלו נ' לוינסון, פ"ד טו(3) 2226, 2236 (1961); ראו פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 599-595).

45. בענייננו, תקנה 4(1) לתקנות היא נורמה משפטית המסדירה עניין כללי-מינוי ממונה על הבטיחות על ידי כל מחזיק במקום עבודה שחלה עליו הפקודה. זאת, בעוד תקנה 4(3) לתקנות היא נורמה משפטית המסדירה עניין משפטי צר יותר ביחס לאותו תחום - מינוי ממונה על הבטיחות על ידי מבצע בנייה. בנסיבות אלו ובהתאם להלכה הפסוקה, ידה של הנורמה הספציפית צריכה להיות על העליונה במקרה של מחלוקת פרשנית. החלת התקנה הכללית על מבצע בנייה מרוקנת את ההסדר הפרטני מתוכן וסותרת את ההלכה לפיה אין לצאת מנקודת הנחה שהוראת חיקוק היא אות מתה או טעות.

46. כראיה ניצחת לכך, במשך עשרות שנים (למעשה מאז התקנת התקנות בשנת 1996) הוחל על מבצע בנייה ונאכף על ידי המשיבים ההסדר החוקי הקבוע בתקנה 4(3) לתקנות (לצד ההסדר בתקנה 4(5)), ולא זה הקבוע בתקנה 4(1). עמדה זו של הרגולטור במשך עשרות שנים מחזקת אף היא את העמדה, כי התקנה הספציפית (והיא לבדה), היא אשר חלה על "מבצע בנייה" ולא התקנה הכללית.

47. הלכה פסוקה היא, כי בעת פרשנות הוראות הדין הרלוונטיות יש ליתן משקל ממשי גם לאופן יישומן בפועל לאורך השנים על ידי הרשות המוסמכת. ראה: בר"מ 4413/23 מדינת ישראל רשות המיסים נ' ניב נוימן (נבו, 4.11.2025), פסקה 60 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף, כדלקמן:

"כפי שכבר נפסק, בעת פרשנות הוראת חוק ראוי להקנות משקל בלתי מבוטל לדרך בה הוא יושם בפועל על ידי הרשות המוסמכת לבצעו: "על בית המשפט להטות אוזן לפרשנות הרשות המינהלית ולהתחשב בה, שכן היא איננה בעלת דין רגילה, אלא שנתונה לה מומחיות בתחום עליו היא אמונה, נוכח היכרותה עם השוק הרלבנטי והניסיון המעשי שלה באותו מגזר פעילות" – וזאת בכפוף לכך שההכרעה הפרשנית הסופית נותרת בידי של בית המשפט (דני"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ, פסקה 62 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') חנן מלצר והאסמכתאות שם [נבו] (4.7.2021) (להלן: עניין זליגמן)). בית משפט זה עמד לא אחת על המשקל שיש להקנות לאופן יישומה הפרקטי של הוראת חוק, המתבטא, בין היתר, בפרשנות הרשות המנהלית המוציאה אותו לפועל: במקרה של ספק או חוסר ודאות עשויה הפרקטיקה להכריע את הכף, בהיותה עדות נאמנה כיצד הבינו את החוק מעצביו ומבצעיו. באם הפרקטיקה אינה בסתירה גלויה להוראות החוק, היא מוסיפה נופך של תמיכה וחיזוק לפירוש העולה בקנה אחד עמה. (בג"ץ 333/68 מפעלי מושבי הדרום בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, פ"ד כג(1) 508, 512 (1969) (1969)). ראו, אם כן, להקנות משקל מסוים לעצם העובדה שהרשות התנהלה בהתאם לפרשנותה לסעיף המחלוקת מאז חקיקתו (ולמצער, מזה למעלה מעשור), בעת ההכרעה בין הפרשנויות השונות שמציעים לו הצדדים (עוד ראו לעניין זה: רע"א 3527/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש – אזור חדרה, פ"ד נב(5) 385, 407-408 (1998) (להלן: עניין אקסלברד); ע"א 1194/03 פקיד שומה חיפה נ' מנו, פסקאות 43-47 [נבו] (9.5.2010) (להלן: עניין מנו); ע"א 976/06 מרום נ' נציבות מס הכנסה – פקיד שומה באר-שבע, פסקה 38 לחוות דעתו של השופט סלים גיבוראן וחוות דעתו של המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין [נבו] (6.11.2008); ע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקאות 22-23 [נבו] (18.11.2008))."

48. ואם בכל האמור לא די נוסף, כי לגופו של עניין, לא בכדי קיימת נורמה ייחודית וספציפית ביחס למינוי

ממונה על הבטיחות על ידי מבצע בנייה, בשונה ובנפרד מהנורמה הכללית. ובמילים אחרות, גם בעניינינו לא השחית המחוקק מילותיו לריק. זאת, מאחר שאתר בנייה שונה באופן מהותי מ"מפעל" עליו חלה הפקודה ותקנה 4(1) לתקנות, וזאת ממספר טעמים מצטברים, באופן המחייב נורמה שונה ונפרדת.

49. ראשית, אתר בנייה הוא מקום עבודה דינמי שהאתגרים הבטיחותיים הטמונים בו משתנים בהתאם לשלבי הביצוע השונים, כמו גם מספר העובדים בו. כך, לשם הדוגמא, אין קורלציה בין אתגרי הבטיחות הקיימים בפרויקט בנייה המצוי בשלבי חפירה ו/או הקמת השלד לבין פרויקט המצוי לאחר השלמת עבודות מעטפת, ביצוע עבודות פנים, גמר, פיתוח, ניקיונות וכיו"ב, וזאת ללא כל קשר לכמות העובדים המצויים באתר. כלומר, ייתכן כי בפרויקט בנייה המצוי בשלבי ניקיונות לקראת מסירת דירות יועסקו מעל 50 עובדים, אך לא יהיה בו צורך בממונה על הבטיחות כלל, ולכל היותר הממונה על הבטיחות יידרש להשקיע בפרויקט זה שעות עבודה מינוריות. כמו כן, מדובר בענף עם נידודות גבוהה של עובדים וקבלני משנה, כאשר מספר העובדים בכל אתר משתנה חדשות לבקרים בהתאם לצורך, לשלבי העבודה בכל אתר ולמומחיות של העובדים בתחום מסוים. האמור מסביר את העובדה, מדוע **תקנה 4(3) לתקנות** מתייחסת למספר עובדים מצטבר, בהתאם להעסקה בו זמנית במספר אתרים, ולא לפי מספר עובדים נתון ברגע מסוים בכל אתר ואתר.

50. שנית, באתר בנייה, להבדיל מ"מפעל" ובתי עסק אחרים עליהם חלה הפקודה, קיימים בעלי תפקיד נוספים העוסקים בבטיחות בעבודה, מלבד ממונה על הבטיחות, באופן ייחודי לענף זה, ובראשם - מנהל עבודה. זאת, בהתאם להוראות **תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988** (להלן: "**תקנות הבטיחות בעבודות בניה**") אשר מגדירות תפקיד זה.

51. כך, **תקנה 2 לתקנות הבטיחות בעבודות בניה** קובעת, כי כל קבלן חייב להעסיק מנהל עבודה בכל אתר בנייה. **תקנה 3 לתקנות הבטיחות בעבודות בניה** קובעת מה הם הכישורים הנדרשים למנהל עבודה ובתוך כך ביחס להשכלתו וניסיונו. **תקנה 4 לתקנות הבטיחות בעבודות בניה** נותנת בידי המשיבים סמכות, בהתקיים התנאים הקבועים בתקנות להורות על פסילתו של מנהל עבודה. **תקנה 5 לתקנות הבטיחות בעבודות בניה** קובעת, כי מנהל העבודה הוא האחראי על הבטיחות באתר, כדלקמן:

**"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".**

52. כלומר, מנהל העבודה - משרה ייחודית לענף הבנייה שלא קיימת בענפים אחרים - הוא בעל תפקיד בכיר באתר הבנייה האמון, בין היתר, על מילוי כלל הוראות הבטיחות באתר הבנייה בהתאם **לתקנות הבטיחות בעבודות בניה**. מנהל העבודה נמצא באופן רציף באתר ומשגיח בפועל השגחה ישירה ומתמדת על העובדים, אחראי על בדיקת הציוד ותקינותו, ובסמכותו להביא לכדי הרחקת עובד שאינו מציית להוראות הבטיחות, להפסיק את העבודה באתר הבנייה בכל רגע נתון, לאסור על שימוש בציוד לא תקין, וכיו"ב. לעניין זה חשוב לציין ולהדגיש, כי בהתאם להוראות הדין, אין להפעיל אתר בנייה ללא נוכחות פיסית של מנהל עבודה. אולם, הדבר אינו דומה באשר לממונה על הבטיחות. בעוד מנהל עבודה ממלא תפקיד ניהולי בשטח, הממונה על הבטיחות נושא באחריות ליעץ, לסייע, ולקדם מודעות לבטיחות, ובנסיבות אלו, אין מניעה חוקית לקיים פעילות בנייה ללא נוכחותו הפיסית של הממונה על הבטיחות באתר הבנייה.

53. דוק. עובדת קיומו של תפקידו הייחודי של מנהל העבודה, שהוסדר **בתקנות הבטיחות בעבודות בניה משנת 1988** עמד לנגד עיניו של מחוקק המשנה את הותקנה **תקנה 4(3) לתקנות בשנת 1996** והשפיע על תוכנה. לא זו אף זו, עובדת קיומו של תפקיד ייחודי זה עמדה גם לנגד עיניו של המשיב 1, אשר פירש והחיל בפועל במשך עשרות שנים על מבצע בנייה את **תקנה 4(3) לתקנות**.

54. שלישית, תקנה 4(3) לתקנות מתייחסת להעסקה של מעל 100 עובדים במצטבר בכלל אתרי הבנייה, בין עובדים ובין באמצעות קבלני משנה, באופן המותאם ספציפית לאופן הצבת והעסקת עובדים באתרי בנייה, שהנו, כאמור, מותאם לשלב בו מצוי הפרויקט והנו דינמי ומשתנה חדשות לבקרים. זאת, להבדיל מתקנה 4(1) לתקנות, המתייחסת למצבת עובדים בלבד, וככלל רלוונטית למקומות עבודה בהם מצבת העובדים אינה משתנה באופן תכוף.

55. רביעית, על אתר בנייה מוטלות חובות נוספות מתחום הבטיחות בעבודה, מכוח הפקודה ותקנותיה ובתוך כך, תקנות הבטיחות בעבודות בנייה אשר ייחודיות לענף זה.

56. ברור אם כן, מדוע נקבעה נורמה ייחודית וספציפית שהיא, ורק היא, חלה על מבצע בנייה ביחס למינוי ממונה על הבטיחות, וזאת בשונה ובנפרד מהנורמה הכללית.

57. נוכח כלל הטעמים לעיל, אין חולק כי ההודעה, המחילה את תקנה 4(1) לתקנות על מבצע בנייה - סותרת את לשון התקנות, את כללי הפרשנות ואת התנהלות המשיבים במשך עשרות שנים.

58. בנסיבות אלה, ההודעה ניתנה בהיעדר סמכות ודינה בטלות לאלתר מכוח עקרון החוקיות. בבסיס העיקרון עומד הכלל, לפיו כל פעולה של רשות מנהלית יכולה להיעשות אך ורק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית. במילים אחרות, אסור לרשות המבצעת לעשות את מה שלא הותר לה מפורשות על ידי המחוקק הראשי. פעולה של רשות שלטונית החורגת מדל"ת אמותיו של החוק המסמיך, לוקה בפגם יסודי של חוסר סמכות (ראה: בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (נבו, 2014.7.2)).

59. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בבג"ץ 1405/14 פרופ' שמעון סלון נ' המשנה למנכ"ל משרד הבריאות (נבו, 2014.8.7), כדלקמן:

"מושכלות יסוד הן כי לרשות מינהלית אין סמכות אלא אותה סמכות שהוענקה לה על פי חוק. כלל זה מבוסס על עיקרון חוקיות המינהל. יפים לעניין זה דבריו של פרופ' ברוך ברכה בספרו משפט מינהלי כרך א 35 (תשמ"ז) (להלן: ברכה): "עקרון חוקיות המנהל הוא האל"ף-בי"ת של המשפט המינהלי. רשות מינהלית נהנית אך מאותן סמכויות שהוענקו לה מכוח הדין. ללא הוראת הסמכה בת-תוקף אין בכוחה של הרשות לפעול. הדין הוא אביה מולידה של זו, ואין לה אלא מה שהראשון קצב לה. התיימרה הרשות לחרוג מהתחום המוקצב, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו של זה מעשיה כמותם ולא היו. והרי לך, בקליפת אגוז, עיקרו של המשפט המינהלי". לעיקרון חוקיות המינהל שני היבטים: ראשית, נדרש כי לכל מעשה מינהלי תהיה הסמכה בחוק. שנית, נדרש כי מעשה מינהלי יהיה בהתאם לחוק (בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80(1949))."

## ה. חוסר סבירות ופגיעה בהסתמכות

60. מושכלות יסוד הן, כי הרשות המנהלית חייבת להפעיל את שיקול דעתה בתום לב, בשוויון, במידתיות, בסבירות ועל יסוד שיקולים ענייניים (ראה: עע"מ 812/13 גינאלין באוטיסטה נ' שר הפנים (נבו 2014.1.21)).

61. הלכה פסוקה היא, כי החלטה מנהלית היא סבירה אם קבלתה היא פועל יוצא של איזון בין שיקולים ואינטרסים רלוונטיים שלהם ניתן משקל הולם בנסיבות העניין (ראה: בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421, 437 (1981)). החלטה עלולה להיות פגומה אפילו שקלה הרשות שיקולים ענייניים בלבד ולא בא זכרו של שיקול זר בין שיקוליה, אם האיזון הפנימי בין השיקולים, והמשקל הפנימי שניתן לכל שיקול, היו מעוותים (ראה: בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל פורסם בנבו 2011.6.9).

62. נוכח כלל הנימוקים שיפורטו להלן, לא יכול להיות חולק כי ההודעה לא התקבלה לאחר איזון בין השיקולים והאינטרסים הרלוונטיים ולוקה בחוסר סבירות קיצוני אשר מצדיק את ביטולה.

## ה.2.1. שינוי פתאומי ומיידי של נוהג רב שנים

63. כאמור לעיל, משך עשרות שנים, מאז התקנת התקנות בשנת 1996, הוחל על אתרי בנייה ונאכף על ידי המשיבים, ההסדר החוקי הקבוע **בתקנה 34 (לתקנות)** (ולא תקנה 14). מטבע הדברים, ציבור מבצעי הבנייה הסתמך על נוהג רב שנים זה, וכלכל את צעדיו בהתאם באתרי הבנייה השונים, על כל המשתמע מכך, לרבות מבחינה לוגיסטית ותקציבית.
64. אולם, לאחרונה, ללא כל התראה מוקדמת, החלו מפקחי עבודה מטעם המשיבים להוציא תחת ידם צווי שיפור, הסותרים התנהלות רבת שנים זו ואשר מחילים לראשונה על אתרי הבנייה את **תקנה 4(1) לתקנות** (תוך התעלמות מהנורמה הספציפית). בנוסף, ביום 1.3.2026, פורסמה ההודעה, המעניקה לכך משנה תוקף.
65. בשל שינוי המדיניות, אשר סותר את החוק המסמך, יידרש ציבור העוסקים בענף הבנייה להעסיק מעתה אלפי ממונים על הבטיחות נוספים באתרי בנייה וזאת בטווח הזמן המיידי.
66. בנסיבות אלה, השינוי הפתאומי והמיידי במדיניות האכיפה של המשיבים לאחר עשרות שנים הוא בלתי סביר בעליל, במיוחד כאשר הוא חל גם על פרויקטים קיימים (שתוכננו ותוקצבו כבר בעבר). שינוי המדיניות בלתי סביר במיוחד, כאשר הוא מתקבל ללא התראה מוקדמת ומתן זמן מספק להיערכות, ותוך פגיעה בהסתמכות המוצדקת של מבצעי הבנייה.
67. הלכה פסוקה היא, כי שינוי מדיניות, ככל החלטה אחרת, כפוף לעקרונות המשפט המנהלי, לרבות סבירות, כדלקמן:

**"החלטה בדבר שינוי המדיניות, ככל החלטה מינהלית, צריכה להתקבל בסמכות, לאחר שקילת כל השיקולים הרלבנטיים ולעמוד, בין היתר, בדרישות של סבירות והיעדר הפליה (ראו בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 471-470 (1982); בג"ץ 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540 (2001); יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, 1393)."** ראה: עת"מ (מינהליים ת"א) 52037-05-11 רס"ן ערן עמיר נ' הרמטכ"ל רב אלוף בני גנץ (נבו 11.3.2013).

ראה גם: עע"מ 3801/13 **סיגל ארז - אמו של איש שירות הביטחון תמיר ארז ז"ל נ' שר הבטחון** (נבו 21.7.2016).

68. כלל ידוע הוא, כי המשפט המינהלי מכיר באינטרס ההסתמכות של הפרט כאינטרס ראוי להגנה, הנגזר מחובתן של רשויות המינהל לנהוג בהגינות, בסבירות ובמידתיות. נקבע, כי החלה מיידי של נורמה חדשה עלולה לפגוע באופן קשה בהסתמכות, שכן הפרט נוטה לסמוך על המצב הקיים, מכלכל צעדיו בהתאם, ורשאי לצפות כי שינוי יונהג בסבירות ובהגינות. אשר על כן, נקבע כי על הרשות המינהלית לשקול קביעת הוראות מעבר כדי למנוע פגיעה העולה על הנדרש בפרט (ראה: בג"ץ 2832/96 **יוסף בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין** (נבו, 13.6.1996)).

69. ודוק. ההודעה חלה באופן מיידי על כל מבצע בנייה, ללא כל תקופת הכנה או הסתגלות. כך גם לגבי צווי השיפור אותם יש לקיים באופן כמעט מיידי שאחרת יוטלו עיצומים כספיים בסך של עשרות אלפי שקלים, וניתן לערער עליהם בתוך 7 ימים בלבד (בהתאם להוראות **סעיף 8 לחוק**). בנסיבות אלו, ולאחר עשרות שנים של התנהלות שונה בתכלית, ברור שמדובר בחוסר סבירות.

## ה.2.2. ההודעה אינה ישימה

70. קבלת העמדה המופיעה בהודעה פירושה העסקה של ממונה בטיחות בכל אתר בנייה שבו מועסקים למעלה מ-50 עובדים. מדובר בשינוי דרמטי ביותר של המדיניות הנוכחית, לפיה קיימת חובה למנות ממונה אחד על הבטיחות בכל חברה קבלנית שבכלל אתרי הבנייה אותם היא מפעילה מועסקים למעלה מ-100 עובדים (מדיניות אשר עולה בקנה אחד עם התקנות ואשר נהוגה ב-30 השנים האחרונות).

71. בנסיבות אלה, חברות קבלניות יידרשו לגייס בטווח הזמן המידי מספר רב של ממונים נוספים על הבטיחות באתרי הבנייה. העותרות מעריכות, כי מתוך 15,000 אתרי בנייה פעילים, הדרישה למינוי ממוני בטיחות בהתאם לתקנה 4(1) לתקנות ישפיעו על למעלה מכ-7,000 אתרי בנייה, בהם יידרשו כ-2,000 ממוני בטיחות נוספים בעלי כשירות מיוחדת לענף הבנייה.

72. אולם, אין בענף הבנייה היצע מספק של ממוני בטיחות, הכשירים לצורך איוש מידי של אלפי המשרות האמורות. יתרה מזאת, לא קיימת אפשרות מעשית להכשיר מספר כה רב של ממונים על הבטיחות בטווח זמן מידי, שכן הליך ההכשרה הוא ארוך. בהתאם לתקנות 2-3 לתקנות, על מנת לשמש כממונה על הבטיחות, נדרש אישור כשירות, ניסיון של שנתיים בעבודה בענף הרלוונטי (בענף הבנייה- שתי שנות וותק) וכן השלמה בהצלחה של השתלמות ענפית (אשר משכה כ- 156 שעות לימוד אקדמיות המתפרסות על פני כ- 4 חודשים). כלומר, תהליך ההכשרה והמינוי של ממונה על הבטיחות נמשך מספר שנים.

73. זאת ועוד. ביום 16.10.2025 פורסמו ברשומות תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה) (תיקון), התשפ"ו-2025 אשר ייכנסו לתוקף ביום 16.10.2026 (להלן: "התיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה"). כפי שיפורט להלן, התיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה כולל שינויים שיקשו גם הם על זמינותם של ממונים על הבטיחות באתרי הבנייה. במסגרת התיקון יתווספו שני תפקידים חדשים לאתרי הבנייה שיופקדו אף הם לנושא הבטיחות בעבודה, כדלקמן:

(א) בקר בטיחות – אשר בהתאם להוראות תקנה 2א(ב) לתיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה, יבצע, בין היתר, את הפעולות הבאות:

(1) יקבע מועדים לביקורים באתר הבנייה;

(2) בכל אחד מהביקורים באתר הבנייה יבדוק את יישום תוכנית הבטיחות והמענים שניתנו לסיכונים הבטיחות כפי שהוגדרו בתוכנית הבטיחות, ובכלל זה אספקת אמצעי מיגון מתאימים לעובדים וקיומן של הדרכות הנוגעות לסיכונים הקשורים לעבודתם;

(3) ידווח למבצע הבנייה.

(ב) מנהל אתר (באתרי בנייה ששטחם גדול מ-15,000 מ"ר) - אשר בהתאם להוראות תקנה 2ב(ב) לתיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה, יבצע, בין היתר, את הפעולות הבאות:

(1) יאשר בחתימתו כי ניתנו מענים לסיכונים שפורטו בתוכנית הבטיחות בשלבי הבנייה השונים;

(2) יערוך בקרה אחר יישום המענים לסיכונים שנקבעו בתוכנית הבטיחות, אחת ל- 30 ימים לפחות, יכין דוח על בקרה שערך, ויפעל להודיע למבצע הבנייה אם מצא כי המענים שנקבעו בתוכנית הבטיחות אינם מיושמים;

(3) יאשר בחתימתו כי קיימות התוכניות ההנדסיות הנדרשות בהתאם לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה;

(4) יקיים בקרה, אחת ל- 30 ימים לפחות, כי מתקיימות הדרכות לעובדים באתר הבנייה;

(5) מנהל האתר מוסמך להפסיק עבודה, אם מצא כי מתקיים סיכון שאינו קביל לפי תוכנית הבטיחות ושחסרים המשאבים הנדרשים למתן מענה לסיכון.

74. ויובהר, כי בהתאם לסעיף 2א(א) לתיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה, כבקר בטיחות יוכל לשמש, בין היתר, ממונה על בטיחות שעבר השתלמות ענפית בבנייה.

75. הנה כי כן, לתיקון תקנות הבטיחות בעבודות בנייה השלכות עיקריות על ענייננו: ראשית, החובה להעסיק בקר בטיחות תקטין את היצע הממונים על הבטיחות הזמינים לעבודה באתרי הבנייה (שכן חלק מהממונים יעדיפו לשמש כבקרי בטיחות); שנית, כמות בעלי התפקידים העוסקים בבטיחות אתר הבנייה

תגדל משמעותית. האמור יוצר עודף ביקוש ובפועל צפוי להביא למחסור חמור בבעלי תפקידים בעלי הכשרה מתאימה לשמש בתחום הבטיחות בענף הבנייה, וזאת כאשר קיים היצע מצומצם ממילא.

76. כל האמור לעיל הופך את ההודעה לבלתי ישימה לגבי אלפי מבצעי בנייה ואתרי בנייה, על כל המשתמע מכך (וכפי שיפורט להלן, ההודעה גם לא רלוונטית ולא תשיג את המטרה המוצהרת שלה).

77. בהתאם לכללי המשפט המנהלי, החלטה מנהלית שאינה ניתנת לביצוע בפועל נחשבת לבלתי סבירה באופן קיצוני. הלכה היא, כי בית המשפט הנכבד יפסול החלטה מנהלית בשל פגם של חוסר סבירות אם הפגם מהותי ובולט. לעניין זה ראה יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך ה – עילות הביקורת המשפטית (2020), פרק 90: חוסר סבירות, בעמ' 3857:

**"עד כדי כך שברור לכל כי הרשות עשתה שימוש בלתי ראוי בסמכות שהחוק הפקיד בידיה, או שהוציאה מתחת ידיה החלטה שברור כי אין זה ראוי, ולעיתים אף אין זה אפשרי, להוציא אותה מן הכוח אל הפועל. אפשר לתאר מקרים כאלה, באופן שאינו ממצה, כמקרים שבהם ההחלטה היא בלתי מובנת, שיש בה סתירה פנימית, שהיא נוגדת את תקנת הציבור או שמבחינה מעשית היא אינה ניתנת לביצוע".**

78. נוכח כל האמור לעיל, ברור כי אין כל אפשרות ליישם את ההודעה בפועל, בוודאי לא בטווח המידי ומטעם זה יש לבטלה בשל חוסר סבירות קיצוני.

### 2.3.3. ההודעה לא נשענת על תשתית עובדתית הולמת ולא תוביל למטרה המוצהרת שלה

79. על הרשות הציבורית לקבל החלטותיה לאחר בחינה ושקילה של העובדות הנוגעות לעניין. תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מנהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת (ראה: בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל (נבו 14.12.2025)). לעניין זה ראה דברי בית המשפט העליון בפסקה 15 לפסק הדין בבג"ץ 8297/15 אבנר הררי נ' שירות בתי הסוהר (נבו 18.8.2019):

**"אכן, על מנת שרשות ציבורית תמלא תפקידה כהלכה, עליה לדאוג תחילה שכל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין יהיו לפנייה. שכן, באין תשתית עובדתית הולמת, לא כל החשוב והדרוש להכרעה בעניין יהיה לנגד עיניה של הרשות".**

80. עוד יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בבג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון חברתי (נבו 18.9.2025), כדלקמן:

**"אחד מכללי היסוד של המשפט המינהלי עניינו בתשתית העובדתית שעל בסיסה בוחרת הרשות המינהלית כיצד להפעיל את סמכותה. כידוע, על רשות מינהלית סבירה לקבל החלטה רק על יסוד תשתית של עובדות (ראו מני רבים: עניין עמק שווה, בפס' 23 לחוות דעת), ואי-פעולה בהתאם לכלל זה מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב – ההליך המינהלי 1139 (מהדורה שנייה מורחבת 2011) (להלן: זמיר ב)). את תוכנה ומהותה של הדרישה לגיבוש תשתית עובדתית לימדנו זה מכבר הנשיא מ' שמגר: "תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית" (בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 47 (1983) (ההדגשות במקור – י' א'; ראו גם: בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (1994)). על התשתית העובדתית שבבסיס ההחלטה להתבסס אפוא על איסוף נתונים רלוונטיים, ובכלל זה על חוות דעת של מומחים וגורמי מקצוע כמו גם על נתונים סטטיסטיים (זמיר ב, בעמ' 1126). כמו כן, המסקנות העובדתיות צריכות להסתמך על הנתונים שנאספו (ראו למשל: בג"ץ 1920/00 גלאון נ' ועדת השחרורים, בית הסוהר מעשיהו, שב"ס, פ"ד נד(2) 313 (2000))."**

81. בנסיבות שפורטו לעיל, ובוודאי בשל סד הזמנים בו התקבלה, מתחייבת המסקנה שההודעה התקבלה מבלי שהונחה תשתית עובדתית הולמת לצורך קבלתה ובתוך כך, מבלי שבוצעו בדיקות מספקות

ומקצועיות. הדעת נותנת, כי בדיקה יסודית ורצינית של העובדות והנתונים הכמותיים הרלוונטיים שפורטו לעיל הייתה מלמדת (כמפורט בהרחבה לעיל), כי ההודעה איננה ישימה (בוודאי שלא בטווח הזמן המיידית), איננה נדרשת בפועל ולא תגביר את רמת הבטיחות באתרי הבנייה.

82. כאמור, ההודעה מחילה את **תקנה 4(1) לתקנות** על מבצע בנייה. תקנה כללית זו מושתתת על קריטריון מספרי בלבד (מספר עובדים באתר) שאינו רלוונטי לאתרי בנייה, ומנגד מתעלמת מקריטריונים מהותיים רלוונטיים, כגון: השלב בו מצוי פרויקט הבנייה ואתגרי הבטיחות הקיימים בו. משכך, הדרישה למנות ממונה על הבטיחות בכל אתר בנייה שבו מועסקים למעלה מ-50 עובדים - לא רלוונטית לנסיבות המיוחדות של אתרי בנייה, ולכן לא תוביל להשגת המטרה שלשמה פורסמה (צמצום התאונות באתרי בנייה). האמור מקבל משנה תוקף גם בשל קיומם של שלל בעלי תפקידים נוספים, העוסקים בבטיחות אתר הבנייה, ושאינם קיימים במקום עבודה עליו חלה **תקנה 4(1) לתקנות**.

83. בנסיבות אלה, בהן ההודעה לא נשענת על תשתית עובדתית מספקת ומלאה, ויישומה לא יוביל להשגת המטרה שלשמה היא פורסמה (הקטנת תאונות עבודה באתרי בנייה) - יש לבטלה.

### ה. פגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד

84. יישום ההודעה יוביל לפגיעה משמעותית וקשה בזכויות יסוד של העוסקים בענף הבנייה בישראל - זכות הקניין וחופש העיסוק, שכן הוא יגרום להטלת נטל כלכלי כבד ובלתי מידתי על ציבור זה.

85. רשות מנהלית אינה רשאית לפגוע בזכויות יסוד של הפרט, אלא אם כן הפגיעה נעשית מכוח חוק או הסמכה מפורשת בחוק, לתכלית ראויה, ובאופן מידתי שאינו עולה על הנדרש. בית משפט נכבד זה כבר קבע כי החלטות מנהליות הפוגעות בזכויות יסוד ללא עמידה בתנאים אלו, יבוטלו (ראה: בג"ץ 2921/03 רונת קאופמן נ' ד"ר אמיר שנון - מנהל אגף למקצועות רפואיים (נבו 29.4.2004); בג"ץ 5936/97 ד"ר אורן לם נ' מר בן ציון דל מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט (נבו 2.9.1999)).

86. בנסיבות המפורטות לעיל, הפגיעה בזכויות יסוד לא עומדת בתנאים האמורים, וגם מטעם זה יש לבטל את ההודעה. כפי שהראנו לעיל - הפגיעה בזכויות היסוד של העוסקים בענף הבנייה בישראל תהיה שלא לצורך, שכן יישום **תקנה 4(1) לתקנות** לא יוביל לשיפור רמת הבטיחות באתרי הבנייה. כלומר, גם אם התכלית העומדת בבסיס ההודעה היא תכלית ראויה, יישומה לא יוביל להשגת תכלית זו.

87. כידוע, החלטה שלטונית היא כדין רק אם האמצעי השלטוני אשר ננקט הוא במידה ראויה ולא פוגע בזכויות הפרט מעבר לנדרש. ראו בהקשר זה את הדברים שנקבעו ב- בג"ץ 3477/95 ישראל בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט (נבו 23.7.1996):

"העילה בדבר מידתיות קובעת, כי החלטה שלטונית היא כדין רק אם האמצעי השלטוני אשר ננקט, לשם הגשמת התכלית השלטונית, הוא במידה ראויה, ולא מעבר לנדרש. עילת המידתיות מתרכזת אפוא ביחס שבין התכלית לבין האמצעים להגשמתה... היא בוחנת אם האמצעים שנקט השלטון לשם הגשמת התכלית הראויה עומדים ביחס ראוי למטרה שאותה מבקשים להגשים. עילת המידתיות קובעת כי האמצעים השלטוניים צריכים להתאים להגשמת המטרה, ולא מעבר למה שנדרש לשם הגשמתה של המטרה. עקרון המידתיות נועד להגן על הפרט מפני השלטון. הוא נועד למנוע פגיעה יתרה בחירותו של היחיד. הוא קובע כי האמצעי השלטוני צריך להיגזר בקפידה כדי להלום את הגשמתה של התכלית. בכך בא לידי ביטוי עקרון שלטון החוק וחוקיות השלטון."

88. לצורך כך, נקבעו בפסיקה שלושה מבחני משנה לעקרון המידתיות, כדלקמן:

"מבחן המידתיות נחלק לשלושה מבחני משנה: מבחן האמצעי המתאים (או הקשר הרציונלי); מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן האמצעי המידתי (או המידתיות במובן הצר)".

ראה: ע"מ 1036/16 נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד  
התיירות (נבו 27.5.2018).

89. אין חולק, כי ההודעה פוגעת בזכויות הקניין ובחופש העיסוק של ציבור העוסקים בענף הבנייה בישראל. אולם, כפי שיפורט להלן, ההודעה לא עומדת בדרישת המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלה.
90. **מבחן הקשר הרציונלי** - בוחן האם קיים קשר של התאמה בין האמצעי שנבחר לבין התכלית שאותה הוא נועד להגשים. כלומר, האם האמצעי שנקט על ידי הרשות אכן מסוגל להוביל באופן רציונלי להגשמת המטרה.
91. כמפורט לעיל, ההודעה קובעת כי החובה למנות ממונה על הבטיחות באתרי הבנייה היא פועל יוצא של כמות העובדים באתר הבנייה בלבד, וזאת על אף שמדובר בנתון שאין קורלציה בינו לבין כמות אתגרי הבטיחות באתרי הבנייה. באותה נשימה ההודעה מתעלמת מפרמטרים חשובים כגון סוג הפרויקט, השלב בו מצוי הפרויקט, סוג העבודות שמתבצעות וכיו"ב. בנסיבות אלה, ההודעה לא תגשים את תכליתה המוצהרת - הפחתת תאונות עבודה ושיפור רמת הבטיחות באתרי הבנייה. לכך נוסף, כי ההודעה התקבלה באופן שרירותי וללא בחינה פרטנית של אתרי בנייה ואתגרי הבטיחות בהם; כמו כן, ההודעה כלל אינה ישימות וגם מטעם זה לא תגשים את מטרתה המוצהרת.
92. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** - בוחן האם ניתן להשיג את התכלית הראויה באמצעות אמצעי אחר, שפגיעתו בזכויות אדם קטנה יותר, או שמא האמצעי שנבחר הוא זה שפגיעתו בזכויות פחותה.
93. בענייננו האמצעי שנבחר הוא הקיצוני ביותר, שכן הוא חל באופן גורף ומיידי על ככל מבצעי הבנייה, ומבלי שנבחנו בכלל אופציות אחרות פוגעניות פחות. המשיב 1 החליט להחיל על אתרי הבנייה את **תקנה 4(1) לתקנות** (באופן שסותר חזיתית את ההסדר החוקי הספציפי החל על אתרי בנייה ומעוגן **בתקנה 4(3) לתקנות**). כלומר שההודעה קובעת באופן חד, קיצוני ודרסטי, כי מעתה יש להעסיק ממונה על הבטיחות בכל אתר בנייה שבו 50 עובדים ומעלה וזאת מבלי לבחון האם קיים, הלכה למעשה, צורך בטיחותי המצדיק זאת. אמצעי שפגיעתו פחותה בענייננו יהיה כזה שלפיו חברות הבנייה ידרשו למנות ממונים על הבטיחות בהתאם להסדרים החוקיים החלים ובאופן שעולה בקנה אחד עימם - היינו, בהתאם **לתקנה 4(3) לתקנות**, וככל שמתקיימים סיכונים מיוחדים במקום העבודה גם בהתאם **לתקנה 4(5)** וזאת רק לאחר שהמשיבים יערכו בחינה מקצועית ורצינית של העובדות הרלוונטיות בכל אתר ואתר.
94. **מבחן המידתיות במובן הצר** - בוחן האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח לציבור מהגשמת תכליות החוק או ההחלטה, לבין הנזק הנגרם לפרט כתוצאה מהפגיעה בזכויותיו. מבחן זה הוא בעל אופי ערכי מובהק. נבחר כי העותרות מכירות בבטיחות כערך עליון וציבור העוסקים בענף הבנייה בישראל משקיע משאבים כבירים על מנת לבנות בצורה בטוחה ולמנוע תאונות עבודה. אולם, נוכח כל הנימוקים שפורטו לעיל, מקום בו מדובר בהחלטה בלתי ישימה שכלל לא תוביל לשיפור רמת הבטיחות באתרי הבנייה, הרי שלא יצמח יתרון חברתי מן הפגיעה הקשה במבצעי הבנייה, בחופש העיסוק ובזכות לקניין.
95. כאמור, העותרות מעריכות, כי מתוך 15,000 אתרי בנייה פעילים, הדרישה למינוי ממוני בטיחות בהתאם **לתקנה 4(1) לתקנות** ישפיעו על למעלה מכ-7,000 אתרי בנייה, בהם יידרשו כ-2,000 ממוני בטיחות **נוספים** בעלי כשירות מיוחדת לענף הבנייה.
96. כלומר, הותרת ההודעה על כנה תוביל לפגיעה דרמטית ורחבת היקף בכלל העוסקים בבנייה, מבלי שנקשלו אמצעים פחותים יותר. יתרה מזאת, הפגיעה הכלכלית והלוגיסטית הקשה בעוסקים בענף הבניין היא מיידית, וחלה על אתרי בנייה קיימים ופעילים, על אף שהתכנון והתקצוב של אותם אתרים נעשה בעבר. לא למותר לציין, כי דרישות שרירותיות אלו, שניתנו באופן רוחבי בהיעדר בחינה מתאימה והצדקה

בפועל, צפויות לשתק את פעילותם של אלפי אתרי בנייה.

97. לכל זאת נוסף, כי כמפורט לעיל, ההודעה לא נשענת על תשתית עובדתית מספקת ומלאה (בלשון המעטה), ואף מטעם זה לא מתקיימים התנאים המאפשרים פגיעה בזכויות יסוד. בהתאם לפסיקה, ככל שהחלטה מנהלית עלולה לפגוע בזכות יסוד של הפרט באופן חמור יותר, כך נדרשת תשתית עובדתית מוצקה, מבוססת ומשכנעת יותר כדי לבסס את החלטה, ועל הרשות המנהלית מוטל כבד יותר להציג ראיות התומכות בהחלטתה. ראה, למשל בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 38 לפסק דינה של השופטת יי וילנר (נבו, 2.1.2025):

**"היקף התשתית העובדתית הנדרשת נגזר, בין היתר, ממהות ההחלטה שקיבלה הרשות המינהלית... [1] ככבוד-משקל ההחלטה – כך נטל איסוף החומרים והנתונים הרלבנטיים".**

ראה גם: ע"ם 3602/22 **עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, פסקה 53 (נבו, 17.12.2024).

98. לסיום פרק זה נציין, כי ענף הבנייה נפגע באופן דרמטי בשנים האחרונות בשל מלחמת "חרבות ברזל" והסגר חסר התקדים שהוטל על שטחי עזה ויהודה ושומרון, דבר שצמצם באבחת חרב את מרבית כוח האדם הזמין בענף הבנייה. גם מבצע "עם כלביא" ומלחמת "שאגת הארי" גרמו לפגיעה קשה ומתמשכת באתרי הבנייה ובענף כולו. במצב דברים זה, כל פגיעה נוספת בענף הבניין תוביל להשלכות הרסניות.

#### **1. הטיעון המשפטי- הדרישות**

99. כאמור לעיל, הדרישות נשלחו באופן גורף וללא כל הבחנה לכל מאות החברות הקבלניות המחזיקות בסיווג ג'5 בישראל, זאת מבלי שבוצעה הערכת סיכונים פרטנית ביחס לחברות אליהן הופנתה הדרישה ואתרי הבנייה אותם הן מפעילות, ובתוך כך אף לא נערך ביקור באתרים אלה.
100. בנסיבות אלו, הדרישות עומדות בסתירה להוראות **תקנה 4(5) לתקנות**, הנותנת בידי המפקחים האזוריים סמכות להורות על מינוי ממונה על הבטיחות רק על סמך סיכונים המצויים במקום העבודה **נשוא החיוב במינוי ממונה**. מטעמים אלה, כלל הנימוקים המשפטיים דלעיל יפים, בשינויים המחויבים, גם ביחס לדרישות, כמפורט להלן.
101. **הדרישות נשלחו בחוסר סמכות בהיותן סותרות את החוק המסמיך - תקנה 4(5) לתקנות** מחייבת את המפקחים האזוריים לבחון את הסיכונים המצויים במקום העבודה **הספציפי** ורק על סמך הערכת הסיכונים בו להורות, במקרה המתאים, על מינוי ממונה על הבטיחות. כאמור, בעניינינו הדרישות הונפקו לכלל חברות הבנייה המחזיקות בסיווג ג'5 בישראל, באופן גורף, ללא כל הבחנה ומבלי שבוצעה הערכת סיכונים במקומות העבודה הרלוונטיים – הם אתרי הבנייה.
102. **חוסר סבירות** – הדרישות נשלחו באופן גורף וסותרות את החלטת המשיב 1 משנת 2016, המאפשרת קבלת פטור מהדרישות לחברות קבלניות בסיווג ג'5 שלא מעסיקות מעל 100 עובדים בכלל אתרי הבנייה שלהם. כך, במסגרת הדרישות אין זכר למתווה זה אשר הוחל ויושם על ידי המשיבים במשך עשור בהתאם להחלטה משנת 2016.
103. **הדרישות אינן ישימות (בוודאי לא בטווח הזמן המיידי)** – בענף הבנייה קיים מחסור בכוח אדם כשיר וזמין של ממונים על הבטיחות. לא זו אף זו וכפי שנטען לעיל, התיקון לתקנות הבטיחות בעבודות בנייה צפוי להחריף מחסור זה לאור החובה (החדשה) להעסיק בקר בטיחות ומנהל אתר באתרי הבנייה. הנה כי כן, הדרישות לוקות בחוסר סבירות גם מטעם זה.
104. **הדרישות לא נשענות על תשתית עובדתית כלשהי (בוודאי לא מספקת ומוצקה)** – ברור בנסיבות העניין, ובוודאי מעיתוי משלוח הדרישות, כי הן התקבלו כלאחר יד, וללא בדיקת היתכנות ונחיצות. אין חולק שאם הייתה נבחנת תשתית עובדתית מוצקה, לא היו נשלחות הדרישות, שלא ניתן ואין כל

צורך ליישמן. כאמור לעיל, הדרישות נשלחו ללא כל הנמקה ובאופן גורף, גם לחברות בנייה אשר מחזיקות באתרי בנייה לא פעילים או כאלה שהפעילות בהם מינורית, וודאי שאינה מצריכה מינוי ממונה על הבטיחות (ומקל וחומר לא במשרה מלאה).

105. **הדרישות פוגעות בזכויות יסוד של ציבור העוסקים בענף הבניה באופן בלתי מידתי** – בשל הדרישות, יאלצו חברות הבנייה המחזיקות בסיווג קבלני ג'5 להעסיק ממונה על הבטיחות במשרה מלאה גם כשאין כל צורך בטיחותי בכך. בנוסף, ייתכן שחברות בנייה רבות כלל לא יוכלו למלא אחר הדרישות, בשל מחסור בכוח אדם כשיר וזמין, ועשויות להיות מחויבות בעיצומים כספיים בלית ברירה ובהיעדר מוצא. מטעם זה, הדרישות יגרמו להטלת נטל תפעולי וכלכלי משמעותי על ציבור מבצעי הבנייה באופן בלתי מידתי, שלא לצורך, ובאופן שמהווה פגיעה קשה בזכויות יסוד. גם כאן, עסקינן בדרישות גולטוריות מיותרות ועודפות, בהיעדר פעילות או היקף פעילות מינורי שאינו מצדיק מינוי ממונה במשרה מלאה. בהתאם לניתוח לעיל, גם נוגע לדרישות לא מתקיימים המבחנים שנקבעו בפסיקה בנוגע לעקרון המידתיות.

#### **ז. סמכות שיפוט עניינית**

106. בית המשפט הנכבד הוא בעל סמכות שיפוט עניינית לדון בעתירה זו, שעוסקת בתקיפה ישירה של ההודעה והדרישות, הלוקות בשורה של פגמים מנהליים ובראשם - חוסר סמכות בהיותן סותרות את החוק המסמיך ואת התנהלות המשיבים במשך עשרות שנים ופגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד. העתירה עוסקת אם כן בטענות הנוגעות לפרשנות חקיקה ובסוגיות בעלות השלכה ציבורית משמעותית ונרחבת. עתירות שהוגשו בעבר כנגד המשיבים בקשר עם הפעלת סמכויותיהם בהתאם לחוק לפקודה ולתקנות, נידונו בבית משפט נכבד זה (ראה: בג"ץ 10980/04 איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך ואח' (נבו 23.1.2007); בג"ץ 3008/92 יהושע הולצמן נ' מפקח עבודה ראשי במשרד העבודה והרווחה (נבו 29.3.1993); בג"ץ 44/85 יובל גד בע"מ נ' מפקח עבודה ראשי (נבו 23.7.1985)).

#### **ח. סוף דבר**

107. לאור כל הנימוקים המפורטים לעיל בפני עצמם, ובוודאי במשקלם המצטבר, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה ולהוציא צו על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיבים, להפכו לצו מוחלט.

108. עוד יתבקש בית המשפט הנכבד להשית על כתפי המשיבים את הוצאות העותרות בעתירה זו, בצירוף שכ"ט עו"ד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.

109. העובדות המופיעות בעתירה נתמכות בתצהיר של עו"ד קובי פלקסר, היועץ המשפטי של העותרת 1.

  
עדן בקשי, עו"ד

פישר ושות' (FBC&Co.)  
בי"כ העותרות

  
איה רייך מינא, עו"ד

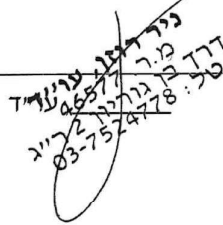
## תצהיר

אני הח"מ, יעקב פלקסר, נושא ת"ז מס' 035699792, לאחר שהוזהרתי כי עליי להצהיר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. הנני מכהן כיועמ"ש התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מ.י. 589902519 (להלן: "ההתאחדות").
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירתן של ההתאחדות והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל בנושא מינוי ממונה על הבטיחות באתרי בניה מכוח **תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות)**, **תשנ"ו-1996** (להלן: "העתירה"), אשר מוגשת לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט לבג"ץ, ולאימות האמור בה.
3. העובדות הכלולות בעתירה בסעיפים 9-13, 20, 22-39, 50-48, 52, 63-66, 98-99 הן בדיעתי האישית.
4. העובדות הכלולות בעתירה בסעיפים 7-1, 19-14, 21, 46, 56-53, 69, 76-71, 82, 96-89, 102-105 הן נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי, מתוקף תפקידי ומעורבותי בנושא ולפי מסמכים שהוצגו לי ולפי ייעוץ משפטי שקיבלתי.
5. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.

  
יעקב פלקסר

הנני מאשר/ת בזאת כי ביום 19.4.26 הופיע בפניי, עו"ד ניר רוזן, מר יעקב פלקסר, לאחר שהזדהה בפניי באמצעות ת"ז מס' 035699792, ואחרי שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות האמור בתצהיר וחתם עליו בפני.

  
ניר רוזן  
מ.י. 065711  
ד"ר ב. גורליץ  
טל': 03-7524778  
ר"ג

## תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
20	העתק צו שיפור לדוגמא	1
24	העתק ההודעה	2
28	העתק דוגמאות לדרישות שנשלחו על ידי המשיב 2 לחברות בנייה בסיווג ג' 5	3
33	העתק החלטות המשיב 1 משנת 2016	4
36	העתק דוגמאות של תכתובות בין המשיבים לחברות בנייה בעניין הדרישות	5
40	העתק מכתב העותרות מיום 16.2.2026 למשיב	6
46	העתק מענה המשיב למכתב העותרות מיום 16.2.2026	7
49	העתק מכתב העותרות מיום 16.3.2026	8

# נספח 1

## העתק צו שיפור לדוגמא

עמ' 20



מספר מסמך

## רשום עם אישור מסירה

לכבוד

מנכ"ל

פקס

דוא"ל:

(נשלח ב: דואר, דוא"ל, פקס)

שלום רב,

**צו שיפור**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 8א. לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954, הנך מצווה לבצע את תיקון הליקויים בהתאם לדרישות כמפורט להלן:

נושא הצו	מינוי ממונה על בטיחות בעבודה
מקור נושא הצו	ביקור מס מתאריך למטרת פיקוח שוטף, אשר ערך אורן אשטון, מפקח עבודה, נוכח כי לא מקויימת הוראת החיקוק המאזכרת בהמשך.
תיאור הליקוי	במקום עבודה בו מעל 50 עובדים לא מונה ממונה בטיחות
מקום הליקוי	
דרישה	יש לשלוח המסמכים הדרושים לבקשת מינוי ממונה בטיחות באתר והסדרת מינוי ממונה בטיחות באתר מול משרד העבודה.
הוראת חיקוק	תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונה על בטיחות), התשנ"ו-1996, סעיף: חובת מינוי ממונה על הבטיחות / 1.4
תאריך יעד לביצוע	

עליך להודיע בכתב למפקח עבודה אזורי על ביצוע צו השיפור לא יאוחר משבוע ימים לאחר המועד האחרון לביצוע שנקבע בצו.

הנך רשאי לערער, על צו זה, בפני בית הדין האזורי לעבודה, תוך שבעה ימים מיום מסירת הצו.

**לתשומת לבך: אי קיום דרישות צו שיפור עלול לגרום להטלת עיצום כספי בסך 42,100 שקלים חדשים.**

לבירורים אפשר לפנות למפקח החתום על הצו, בימים א' עד ה' בין השעות 8:00 עד 16:00.

ב כ ב ו ד ר ב

אורן אשטון  
מפקח עבודה  
טל. משרד: 03-7347081  
OrenA@labor.gov.il

מספר אתר הבנייה הוא [REDACTED] אנה ציין זאת במכתביך אלינו.

**נספחים:**

מסעיפי חוק ארגון הפקוח על העבודה, התשי"ד - 1954

**העתקים**

[REDACTED], מנהל עבודה, כתובת: דוא"ל

[REDACTED], נשלח ב: דוא"ל

נספח: מסעיפי חוק ארגון הפקוח על העבודה, התשי"ד - 1954

8.א. צו שיפור

(א) "נוכח מפקח העבודה האזורי או מפקח העבודה שהוא הסמיך לעניין סעיף זה, כי במקום עבודה פלוני לא מקוימת הוראת חיקוק שעניינה בטיחותם, בריאותם, גיהותם או רווחתם של בני אדם העובדים בו או הנמצאים בו לצורך עיסוקם או משלח ידם, רשאי הוא בצו (להלן - צו שיפור), לחייב את המחזיק במקום העבודה לנקוט בצעדים שיפרט בצו לשם קיומה של אותה הוראת חיקוק תוך תקופה שיקבע בצו ושלא תפחת מארבעה עשר ימים ;"

(ב) "המחזיק במקום העבודה יודיע בכתב למפקח העבודה האזורי על ביצוע צו השיפור תוך שבוע ימים לאחר תום התקופה שנקבעה בצו לביצועו."

8.ב. ערעור

"המחזיק במקום העבודה רשאי לערער על צו שיפור זה לפני בית הדין האזורי לעבודה שבתחומו נמצא מקום העבודה תוך שבעה ימים מיום שנמסר לו הצו..."

נספח 2

העתק ההודעה

עמ' 24

יב אדר תשפ"ו  
01/03/2026  
מספר מסמך: 1308327



### הבהרה - ממוני בטיחות באתרי בניה

#### רקע

ענף הבניה מאופיין בסביבת עבודה משתנה בתדירות גבוהה ורוויה בגורמי סיכון. מאפיינים אלה מעלים בצורה משמעותית את הסבירות של עובד להיפגע במהלך עבודתו באתרי הבניה. מספר הקורבנות מדי שנה מהווה עדות קשה ומצערת למציאות זו. על מנת לשפר את רמת הבטיחות במקומות העבודה בכלל ובפרט באתרי הבניה, נקבעו על ידי המחוקק בעלי תפקיד שונים, כגון: מנהל העבודה וממונה הבטיחות. כך, כל עבודת בניה, למעט עבודות קטנות המוגדרות בנהל (והחל מאוקטובר 2026 בתקנות הבטיחות בבניה החדשות), נדרשת להתבצע בהשגחתו והנהלתו של מנהל העבודה. לעומת זאת, נראה כי ישנה אי בהירות מסוימת בעניין חובת מינוי ממונה על הבטיחות. מטרתו של מסמך זה להבהיר את חובת מינויו של ממונה הבטיחות באתרי בניה.

#### חקיקה ונהלים קיימים

1. חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954<sup>1</sup>, בו מוגדרים מהו מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ("שירות הפיקוח" כשמו בחוק זה), מי הם מפקחי העבודה ובפרט מפקח עבודה ראשי ומפקח עבודה אזורי וכן ממונה הבטיחות.
2. תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996<sup>2</sup>, המגדירות מתי נדרש למנות ממונה בטיחות, תנאים שעליו לעמוד בהם, תפקידו וכיו"ב.
3. פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), תשי"ל-1970<sup>3</sup>, בה מוגדרים מהו "מפעל" בדרך כלל ומפעלים מפורטים. בה גם מפורטת תחולתה על מקומות עבודה שונים, דוגמת אתר בניה. הפקודה גם כוללת את ההגדרות "בניה" ו"בניה הנדסית".
4. נוהל מפע"ר<sup>4</sup> מיום 15/05/2016, אשר מגדיר חובת מינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה בחברות בניה בעלות סיווג קבלני 5.
5. הבהרת מפע"ר<sup>5</sup> מיום 09/08/2016, אשר מגדירה תנאים להקלה בדרישה המפורטת בנהל המוזכר לעיל.

<sup>1</sup> חוק ארגון הפיקוח על העבודה

<sup>2</sup> תקנות הממונים על הבטיחות

<sup>3</sup> פקודת הבטיחות

<sup>4</sup> נוהל מפע"ר - חובת מינוי ממונה על הבטיחות בחברות בניה 5

<sup>5</sup> הבהרת מפע"ר לעניין חברות בניה בסיווג 5

### תקנות הממונים על הבטיחות – מתי נדרש מינוי ממונה על הבטיחות?

בשנת 1996 פורסמו תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות). תקנות אלו החליפו תקנות ישנות יותר משנת 1965. סעיף 4 בתקנות אלה מפרט את המקרים בהם נדרש למנות ממונה על הבטיחות, והם כדלהלן.

1. מקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות, כולה או חלקה, ואשר מועסקים בו חמישים עובדים לפחות.
2. מקום עבודה הנמנה עם הסוגים המפורטים בתוספת השניה לתקנה (בתי חולים, מוסדות להשכלה גבוהה, בתי מלון, נמלי תעופה וכיו"ב), ושמועסקים בו 50 עובדים לפחות.
3. מבצע בניה המעסיק, בעצמו או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות בו זמנית באתרי הבניה השונים.
4. מעסיק אשר מעסיק בחקלאות לפחות 50 עובדים בו זמנית.
5. כל מקום עבודה אחר, שמפקח עבודה אזורי קבע כי נדרש בכך, בהתבסס על הסיכונים הקיימים בו.

תקנות אלה מגדירות גם כי בענף הבניה, כאחד הענפים המופיעים בתוספת השלישית, ממונה הבטיחות נדרש בניסיון של שנתיים לפחות. בנוסף, למפקח עבודה אזורי עומדת הסמכות לדרוש כי ממונה הבטיחות יעבור השתלמות ענפית.

מפקח העבודה האזורי הוא הגוף המאשר את המינוי של ממונה הבטיחות, ובפרט זאת את היקף המשרה המבוקש. בסמכותו של המפקח האזורי, בהתבסס על הסיכונים במקום העבודה, לדרוש מינוי של יותר מאשר ממונה בטיחות אחד.

### חלות פקודת הבטיחות על עבודות בניה

כפי שפורט, מקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות, כולה או חלקה, ומועסקים בו 50 עובדים לפחות, נדרש במינוי ממונה על הבטיחות.

סעיף 2 בפקודת הבטיחות מגדיר מהו מפעל בדרך כלל ואילו סעיף 3 שלה כולל רשימה של מפעלים מפורטים. אתר בניה לא נכלל ברשימת האתרים המפורטים. לעומת זאת, סעיף 191 מגדיר כי לעניין חלקים שונים של הפקודה, רואים באתר הבניה כאילו היה מפעל ובמבצע הבניה כתופש המפעל.

" 191. (א) בניה ובניה הנדסית המבוצעות דרך משלח-יד או עסק או לצורך עסק תעשייתי או מסחרי, לרבות השימוש בקו פסים או שלוחה שלו לבניה או לבניה הנדסית ולצרכיהן, וכן בניה שאינה תיקון או קיום בלבד אף אם אינה דרך משלח-יד או עסק – יחולו עליהן ההוראות המנויות

בסעיף קטן (ב), בהתאמות ובשינויים שנקבעו, כאילו המקום שבו בוצעו הפעולות האמורות הוא מפעל וכאילו מי שנטל עליו את ביצוען (להלן – המבצע) הוא תופשו של מפעל.”

- ההוראות המנויות בסעיף קטן (ב) כוללות, בין השאר, את החלקים הבאים:
1. הוראות פרק ג' סימן ו': שרשרות, חבלים ואבזרי הרמה, וסימן ז': מכוונת הרמה;
  2. הוראות פרק ג' סימנים י', י"א, י"ג, ו-י"ד, לענין מיתקני לחץ;
  3. הוראות פרק ה', סימן ט': תקנות בטיחות ובריאות;

**כלומר, פקודת הבטיחות אכן חלה על אתרי בניה ונדרש מינוי ממונה על בטיחות באתר בניה בו יש 50 עובדים לפחות.**

ב כ ב ו ד ר ב

אינג' יחזקאל שוורצמן  
ראש מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית  
ומפקח עבודה ראשי

#### העתקים

רן כהן – סגן מפקח עבודה ראשי, מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית  
נביל עליאן – מנהל תחום בכיר (בטיחות בעבודה), מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית  
אמיר סריג – מנהל תחום (בטיחות בבניה), מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית  
תפוצת מפקחי עבודה אזוריים

## נספח 3

העתק דוגמאות לדרישות שנשלחו  
על ידי המשיב 2 לחברות בנייה  
בסיווג ג' 5

עמ' 28

מספר מסמך: [REDACTED]

## רשום

לכבוד

מנכ"ל

פקס: [REDACTED]  
דוא"ל: [REDACTED]  
(נשלח ב: דואר, דוא"ל, פקס)

שלום רב,

**הנדון: דרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברות בניה בסיווג ג'5**  
**סימוכין** תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות),  
התשנ"ו-1996

1. לאור הסיכונים הרבים בענף הבניה והעליה במספר תאונות העבודה במקומות אלה ובמטרה לצמצם ככל האפשר את מספרם, אני מורה על חובת מינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלאה בכל אחת מחברות **בניה** בעלות סיווג ג'5 - ובכלל זה על חברתכם.
2. זאת, בהתאם לסמכות בתקנה 54 (5) לתקנות שבסימוכין.
3. לפיכך אני דורשת כי ימונה ממונה על הבטיחות העונה על אחת מהדרישות הבאות:
  - א. הממונה על הבטיחות הוא בעל ניסיון מוכח של לפחות שנתיים בענף הבניה.
  - ב. הממונה על הבטיחות סיים בהצלחה השתלמות ענפית בענף הבניה.
 ככל שתקבל הודעה על מינוי ממונה על הבטיחות שאינו עומד באחר משני התנאים הנ"ל, נדרש כי הממונה יבצע השתלמות ענפית בענף הבניה תוך שנה (לכל היותר) ממועד מינויו, בהתאם לתקנה 5(ג) לתקנות ממונים על הבטיחות.
4. לויז' לביצוע:
  - א. יש לבצע את הנדרש תוך 30 ימים, לכל היותר ממועד מכתבנו זה ולהעביר למשרדנו את הודעת המינוי כאמור בתקנה 6(א) ובהתאם לתוספת הרביעית לתקנות שבסימוכין, כשהוא ממולא וקריא.
  - ב. שליחה ולפרטים נוספים בקישור:

<https://www.gov.il/he/service/safety-officer-appointment>

ב כ ב ו ד ר ב

פאולינה גיישים  
מפקחת עבודה אזורי



מספר מסמך: [REDACTED]

## רשום

לכבוד

[REDACTED]  
פקס: [REDACTED]  
דוא"ל: [REDACTED]  
(נשלח ב: דואר, דוא"ל, פקס)

שלום רב,

**הנדון: דרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברות בניה בסיווג ג'5**  
**סימוכין** תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות),  
התשנ"ו-1996

1. לאור הסיכונים הרבים בענף הבניה והעליה במספר תאונות העבודה במקומות אלה ובמטרה לצמצם ככל האפשר את מספרם, אני מורה על חובת מינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלאה בכל אחת מחברות בניה בעלות סיווג ג'5 - ובכלל זה על חברתכם.
2. זאת, בהתאם לסמכות בתקנה 4(5) לתקנות שבסימוכין.
3. לפיכך אני דורשת כי ימונה ממונה על הבטיחות העונה על אחת מהדרישות הבאות:
  - א. הממונה על הבטיחות הוא בעל ניסיון מוכח של לפחות שנתיים בענף הבניה.
  - ב. הממונה על הבטיחות סיים בהצלחה השתלמות ענפית בענף הבניה.ככל שונונקבל הודעה על מינוי ממונה על הבטיחות שאינו עומד באחר משני התנאים הנ"ל, נדרש כי הממונה יבצע השתלמות ענפית בענף הבניה תוך שנה (לכל היותר) ממועד מינויו, בהתאם לתקנה 5(ג) לתקנות ממונים על הבטיחות.
4. לוי"ז לביצוע:
  - א. יש לבצע את הנדרש תוך 30 ימים, לכל היותר ממועד מכתבנו זה ולהעביר למשרדנו את הודעת המינוי כאמור בתקנה 6(א) ובהתאם לתוספת הרביעית לתקנות שבסימוכין, כשהוא ממולא וקריא.
  - ב. לשליחה ולפרטים נוספים בקישור:

<https://www.gov.il/he/service/safety-officer-appointment>

ב כ ב ו ד ר ב

פאולינה גיישיס  
מפקחת עבודה אזורי



לכבוד

מנכ"ל

דוא"ל:

פקס: (נשלח ב: דוא"ל, פקס)

שלום רב,

**הנדון: דרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברת בנייה בסיווג ג'5**

לאור הסיכונים הרבים הכרוכים בענף הבניה ועליה רבה במספר תאונות העבודה במקומות אלה ובמטרה לצמצם ככל האפשר את מספרם, אני מורה על חובת מינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלאה בכל אחת מחברות בניה בעלות סיווג ג'5 - ובכלל זה על חברתכם.

דרישתי זו נובעת בהתאם לסמכותו של מפקח עבודה אזורי כמפורט בתקנה 4(5) לתקנות הבטיחות בעבודה(ממונים על הבטיחות) - 1996.

לפיכך הנכם נדרשים למנות ממונה על הבטיחות אשר הינו בעל אישור כשירות תקף וניסיון מוכח בענף הבניה של לפחות שנתיים.

ברצוני להזכירכם וכפי שידוע לכם אי מינוי ממונה על הבטיחות בהתאם לצו הגברת אכיפה של דיני העבודה, 2017, נחשב כהפרה בגינה ניתן להטיל עיצום כספי.

עליכם לבצע את הנדרש בהקדם ולהעביר למשרדנו את טופס הודעת המינוי ממונה על הבטיחות כאמור בתקנה 6(א) ובהתאם לתוספת הרביעית לתקנות הבטיחות בעבודה(ממונים על הבטיחות) - 1996, באמצעות טופס מקוון.

לאור האמור לעיל הנני שוקל בשלב זה על הטלת צו שיפור בגין אי מינוי ממונה על הבטיחות בחברתכם.

אם יש לך השגות על האמור לעיל ניתנת לך בזאת ההזדמנות להעלות טענותיך על הכתב  
ביחס לאמור לעיל בפני הח"מ ולא יאוחר מיום 18/03/2026 ,  
לכתובת: רחוב הנביאים 18, חיפה,  
למייל: [pikuah.north@labor.gov.il](mailto:pikuah.north@labor.gov.il) ,  
מס' פקס: 074-7993004

בכבוד רב

**גיל אורן**  
סגן מפקח עבודה אזורי  
נייד: 050-6240843  
פקס: 074-7993004

מספרך ברישומינו הוא [REDACTED]. אנא ציין זאת במכתביך אלינו.

**העתקים**  
ארוין סני, מפקח עבודה אזורי

## נספח 4

# העתק החלטות המשיב 1 משנת 2016

עמ' 33



ה אב תשע"ו  
 09/08/2016  
 מספר מסמך: 567331

לכבוד

תפוצת חברות בנייה בסיווג ג'5

שלום רב,

הנדון: הבהרה באשר לדרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברות בנייה בסיווג ג'5

מכתבנו מספר 555989 מתאריך 15.5.16

בהמשך לדרישתנו מיום 15.5.16, בנוגע לחובת מינוי ממונה על הבטיחות בחברות בנייה בסיווג ג'5, אבקש להבהיר כי דרישתנו למנות ממונה על הבטיחות חלה על חברות הפועלות כמבצעי בנייה של פרויקטי בנייה. חברה שאינה משמשת כימבצע בנייה (כהגדרתו בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988), ואינה מעסיקה 100 עובדים בבנייה בכל אתרי הבנייה שלה, (בהעסקה ישירה או באמצעות קבלני משנה), תצהיר בפנינו על כך.

עם קבלת הצהרה כאמור, היא תיבחן על ידי גורמי המקצוע במינהל, ובמידה ולא נמצאה הצדקה לדרישה למינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלא- נפטור את החברה מדרישה זו. הצהרה זו נדרשת להיות חתומה על ידי מנכ"ל החברה ורואה חשבון שלה, ויש למען אותה למפקח העבודה האיזורי באיזור בו נמצאת הנהלת החברה.

בכבוד רב,

**ורדה אדוארדס**

**ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית**

**ומפקחת עבודה ראשית**

העתקים:

תפוצת מפע"זים



ז אייר תשע"ו  
15/05/2016  
מספר מסמך: 555989

לכבוד

מפעא"זים  
ס. מפעא"זים  
באמצעות דו"אל

שלום רב,

**הנדון: דרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברות בניה בסיווג ג'5**  
**סימוכין** תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות),  
התשנ"ו-1996

1. לאור הסיכונים הרבים בענף הבניה והעליה במספר תאונות העבודה במקומות אלה ובמטרה לצמצם ככל האפשר את מספרם, אני מורה לדרוש מינוי ממונה על הבטיחות בהיקף משרה מלאה בכל אחת מחברות בניה בעלות סיווג ג'5
2. זאת, בהתאם לסמכות בתקנה 4(5) לתקנות שבסימוכין.
3. יובהר כי בשלב ראשון יש לדרוש מינוי כאמור רק מחברות בניה. לאחר שיבוצע שלב זה, בשלב הבא (שיפורסם בנפרד) נציב דרישה דומה גם לחברות תשתית ופיתוח בסיווג זה.
4. מפעא"זים, מתבקשים לבדוק את הרשימה המצ"ב ולשלוח מכתב דרישה למינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה, לכל אחת מהחברות שכתובתן באזור עליו הוא אחראי. יש לדרוש כי ממונה על הבטיחות העונה על אחת מהדרישות הבאות:
  - א. הממונה על הבטיחות הוא בעל ניסיון מוכח בענף הבניה.
  - ב. הממונה על הבטיחות סיים בהצלחה השתלמות ענפית בענף הבניה.
 אם מודיעים על מינוי ממונה על הבטיחות שאינו עומד באחר משני התנאים הנ"ל, יש לדרוש כי הממונה יבצע השתלמות ענפית בענף הבניה תוך שנה (לכל היותר) ממועד מינויו, בהתאם לתקנה 5(ג) לתקנות ממונים על הבטיחות.
5. לוי"ז לביצוע:
  - א. הפצת מכתב לכל חברות הבניה, שבהן אין ממונה על הבטיחות במשרה מלאה – תוך חודש ימים.
  - ב. יש לקצוב לחברות 3 חודשים, לכל היותר, למילוי הדרישה.

לוט:

רשימת קבלנים בסיווג ג'5

ב כ ב ו ד ר ב

**ורדה אדוארדס**  
מפקחת עבודה ראשית  
ור. המינהל

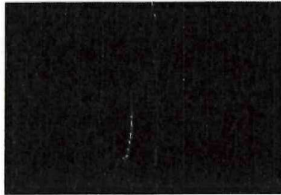
**העתקים**

חנן איבניצקי, סגן מפקח עבודה ראשי  
זאב דיבסק, מנהל תחום בכיר בטיחות בעבודה

## נספח 5

העתק דוגמאות של תכתובות בין  
המשיבים לחברות בנייה בעניין  
הדרישות

עמ' 36



לכבוד

מר גיל אורן

סגן מפקח עבודה אזורי

רח' הנביאים 18

חיפה 3350121

א.נ.

הנדון: מכתבכם מספר מסמך [REDACTED] מיום [REDACTED] למינוי ממונה על הבטיחות בחברתנו

בהמשך לבקשתכם שבנדון אנו פונים אליכם בזאת בבקשה לפטור אותנו ממינוי ממונה על הבטיחות בחברתנו בהיקף משרה מלאה וזאת מהסיבות המפורטות מטה:

- חברתנו מבצעת כיום שני פרויקטים פעילים ושניים בשלבי מסירה, ולהלן פרטיהם:

- 1- מדובר בבניין של קומת חנייה (מרתף) ועוד קומת תצוגת רכב וגלריה. כמות העובדים לא עולה על 20 עובדים בימים העמוסים ביותר.
  - 2- נמצא בשלבי סיום לקראת מסירה בתחילת חודש [REDACTED].
  - 3- עבודות השלד הסתיימו נמצאים היום בשלבי עבודות הגמר. כמות העובדים אינה עולה על 15 עובדים.
  - 4- עבודות חפירה ודיפון [REDACTED] - הפרויקט הסתיים. (קיים שרות ממונה בטיחות לפי הזמנה וקיים דוח בכך).
  - 5- עבודות השלד הסתיימו מבוצעות כיום עבודות גמר שונים מסירה לקראת סוף [REDACTED]. כמות העובדים נעה בין 10 ל 15 עובד.
- בחברתנו לא מועסקים באופן יומי וקבוע כמות גדולה של עובדים וזאת מאחר ומדובר בפרויקטים בהיקפים קטנים יחסית.
- בחברתנו שומרים על כללי הבטיחות תוך הקפדה על הנהלים ועל כללי הבטיחות באתר כמובן כולל הזמנת שרות ממונה בטיחות ככל שנדרש.
- חשוב לציין כי מבצע ביקורת תקופתית על ידי ממונה בטיחות בעבודות שדורשות כך.

לאור הדברים מעלה אנו מבקשים לשקול את בקשתנו בחיוב ולפטור אותנו זמנית עד לשינוי המגמה בענף בכלל ובחברתנו בפרט.

בכבוד רב

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]



מספר מסמך: [REDACTED]

## רשום

לכבוד

פקס: [REDACTED]  
דוא"ל: [REDACTED]  
(נשלח ב: דואר, דוא"ל, פקס)

### הנדון: מענה לבקשה לפטור ממינוי ממונה על הבטיחות במשרה מלאה

סימוכין בקשה לפטור ממונה בטיחות, מתאריך [REDACTED] (מספרנו) [REDACTED] סימוכין [REDACTED] דרישה למינוי ממונה על הבטיחות בחברות בניה בסיווג ג'5, מתאריך [REDACTED] סימוכין: [REDACTED] הבהרה - ממוני בטיחות באתרי בניה, מתאריך [REDACTED] סימוכין: [REDACTED] 1

שלום רב

על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996

חובת מינוי ממונה על הבטיחות

סעיף 4. אלה חייבים למנות ממונה על הבטיחות:

- (1) מחזיק במקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה, כולה או חלקה, ואשר מועסקים בו חמישים עובדים לפחות;
- (2) מחזיק במקום עבודה הנמנה עם הסוגים המפורטים בתוספת השניה ושמועסקים בו חמישים עובדים לפחות;
- (3) מבצע בניה המעסיק, בעצמו או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות באתרי הבניה בו זמנית;
- (4) מעסיק, המעסיק בחקלאות, 50 עובדים לפחות בו זמנית;
- (5) מחזיק בכל מקום עבודה אחר, שעל סמך הסיכונים בו קבע מפקח אזורי, שיש למנות בו ממונה על הבטיחות, והורה לו, בכתב, לעשות כן.



## נספח 6

**העתק מכתב העותרות מיום  
16.2.2026 למשיב**

עמ' 40



16 פברואר, 2026

בדוא"ל

**לכבוד**  
**אינג' חזי שורצמן, מפקח עבודה ראשי**  
**וראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית**  
**משרד העבודה**

א.נ.,

**הנדון: שינוי מדיניות בקשר למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה**

בשם התאחדות הקבלנים בוני הארץ, הריני לפנות אליך בדחיפות בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. כידוע, לאחרונה ניתנו על ידי מפקחי עבודה שורת צווים תקדימיים, הדורשים מינוי של ממונה בטיחות בכל אתר בנייה המעסיק מעל 50 עובדים, תוך הפניה לתקנה 14 (לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996 (להלן: "התקנות"). בנוסף, חברות בנייה נדרשו להעסיק ממונים על הבטיחות בהיקף שעות שנקבע ע"י מפקחי העבודה, אולם זאת מבלי שבוצעה הערכת סיכונים כנדרש וללא כל הנמקה למכסת השעות שנקבעה.

2. יצוין כבר עתה, כי אנו מתנגדים בתוקף לשינוי המדיניות הקיצוני בקשר למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה, הנוגע בפגם מנהלי חמור. כפי שיפורט להלן, מדובר לא רק בדרישה שאינה עומדת בקנה אחד עם הנוהג מזה עשרות שנים ועם החקיקה הרלוונטית, אלא בדרישות שאינן ישימות ואשר לא ניתן לעמוד בהן בהיעדר כוח אדם מתאים וזמין. כל זאת, במהלך שנעשה כלאחר-יד, וללא בדיקת היתכנות בשטח, נחיצות או תרומה ממשית לבטיחות באתרי בנייה, ללא הבחנות והתאמות נדרשות, ואגב השתת נטל תפעולי וכלכלי משמעותי המייקר את עלויות הבנייה.

3. חובת מינוי ממונה בטיחות מוסדרת בתקנה 4 לתקנות, לפיה:

"4. אלה חייבים למנות ממונה על הבטיחות:

- (1) מחזיק במקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה, כולה או חלקה, ואשר מועסקים בו חמישים עובדים לפחות;
- (2) מחזיק במקום עבודה הנמנה עם הסוגים המפורטים בתוספת השניה ושמועסקים בו חמישים עובדים לפחות;
- (3) מבצע בניה המעסיק, בעצמו או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות באתרי הבניה בו זמנית;
- (4) מעסיק, המעסיק בחקלאות, 50 עובדים לפחות בו זמנית;
- (5) מחזיק בכל מקום עבודה אחר, שעל סמך הסיכונים בו קבע מפקח אזורי, שיש למנות בו ממונה על הבטיחות, והורה לו, בכתב, לעשות כן."

4. במשך 30 שנים, מאז התקנת התקנות ב-1996, מינוי של ממוני בטיחות באתרי בנייה הוסדר תחת תקנה (3) לתקנות, המקימה חובה על מבצע בניה למנות ממונה בטיחות כאשר מועסקים 100 עובדים במצטבר באתרי בנייה. במקביל לכך, וכצעד משלים במצבים בהם נקבע כי מתקיימים סיכונים המצדיקים זאת, נדרשו מבצעי בנייה על ידי מפקחי עבודה למנות ממונה בטיחות באתרים, וזאת בהתאם לסמכות שהוקנתה בתקנה (5) לתקנות.



5. צווי השיפור החדשים, אשר מפנים לתקנה 14(1) לתקנות כביס לכאורה להטלת חובת מינוי באתרי בנייה, מהווים שינוי קיצוני וחד של החובה כפי שפורשה והתקיימה דה-פקטו במשך עשרות שנים: במקום חובת מינוי של ממונה בטיחות לחברת בנייה (ללא קשר למספר האתרים (שלה) כאשר ישנם מעל 100 מועסקים במצטבר, **קביעת רף מינימאלי חדש למינוי באתרי בנייה, של ממונה לכל אתר בו מועסקים 50 עובדים, ובנוסף ובמקביל לכך, ממונה לכל 100 עובדים במצטבר.**

6. יודגש, כי הניסיון לאכוף כעת את תקנה 14(1) על אתרי בניה עומד בניגוד להסדר הספציפי והבלעדי שנקבע לענף הבנייה בתקנה 4(3) לתקנות. מחוקק המשנה הקדיש סעיף נפרד למבצעי בנייה במקום סעיף 14(1) הכללי, כי הוא הכיר בכך שאתר בנייה אינו "מפעל" רגיל. תקנה 4 לתקנות, המסדירה את חובת המינוי של ממונה בטיחות במקומות עבודה ובענפים שונים, הותקנה כמיקשה אחת בשנת 1996 וכבר אז הבחין מחוקק המשנה, ולא לחינם, בין אתרי בניה שעניינם מוסדר בתקנה 4(3) ובין שאר מקומות העבודה בהם יש צורך במינוי ממונה על הבטיחות. קיומה של קטגוריה נפרדת שיוחדה ויועדה למבצעי בניה אינו מקרי, והוא מבטא הכרה בשוני מהותי בעבודה בענף הבנייה:

אתרי בנייה אינם מקום עבודה קבוע עם כתובת אחת, אלא מדובר במקומות שונים, מתחלפים ודינמיים. נוסף על כך שסביבת העבודה משתנה, מדובר בענף עם ניידות גבוהה של עובדים וקבלני משנה ובמספר עובדים שמשנתה חדשות לבקרים באתרי בנייה, כל זאת בהתאם לצורך ולשלבי הבנייה באתר המסוים. עניין זה מסביר לא רק את ייחוד תקנה 4(3) לאתרי בנייה, אלא את העובדה שספירת העובדים נעשית במצטבר, בהתאם להעסקה בו זמנית במספר אתרים, ולא על פי מספר העובדים הנתון ברגע מסוים בכל אתר.

בתקנה 4(3) בחר המחוקק להסדיר את חובת מינוי ממונה הבטיחות בענף הבנייה על **בסיס מבצע הבנייה** (כלומר חברת הבנייה) **ולא על בסיס אתר בנייה** בודד. קביעה זו משקפת הכרה מפורשת בכך שאתר בנייה אינו מהווה מקום עבודה רגיל. משום כך, החלת תקנה 4(1), המבוססת על מקום עבודה מסוים, על אתרי בנייה, יוצרת מנגנון המנוגד להסדר לענף הבנייה שכבר נקבע בתקנות.

זאת ועוד, וחשוב לא פחות, **ההבחנה בתקנות נובעת גם מנוכחותו הרציפה של מנהל עבודה באתר הבנייה – משרה ייחודית לענף הבניה שאינה קיימת בענפים אחרים.** בעוד שממונה על הבטיחות מייעץ בענייני הבטיחות ודואג כי מתקיימות הוראות הבטיחות, מנהל עבודה הנו בתפקיד בכיר באתר הבנייה שבין תחומי אחריותו העיקריים מילוי כל הוראות הבטיחות באתר, השגחה ישירה ומתמדת על העובדים ובדיקת הציוד ותקינותו, ובסמכותו להרחיק עובד שלא מציית להוראות הבטיחות, להפסיק את העבודה בכל רגע נתון, לדחות את השימוש בציוד לא תקין, ועוד. היינו, מדובר בבעל תפקיד בעל סמכות ואחריות באתרי בנייה העוסק בפועל ובאופן רציף בכל העת בסוגיות בטיחות להבטחת שלום העובדים ובטיחות סביבת העבודה. יצוין, כי פונקציה ייחודית ומשמעותית זו באתרי הבנייה עמדה לנגד עיני המחוקק בעת התקנת התקנות המחייבות בממונה



בטיחות בשנת 1996, היות וחובת מינוי מנהל עבודה נקבעה עוד לפני כן, בשנת 1988, במסגרת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988.

7. לא רק זאת, אלא אף על-פי הגיונם של דברים בלבד: אם המחוקק היה מעוניין שאתר בנייה בודד יחויב בממונה לכל 50 עובדים, לא היה צורך בתקנה 4(3), או שתקנה 4(3) הייתה מנוסחת כתוספת ל-4(1). עצם קיומה של תקנה 4(3) עם רף של 100 עובדים במצטבר מלמד שזהו הרף המינימלי שיוחד ונקבע לאתרי בנייה.

8. **באשר לקביעת מכסת שעות עבודה של ממונה הבטיחות – קביעת היקף שעות מינימלי לעבודה בכל אתר, צריכה להסתמך על הערכת סיכונים באתר הספציפי, ולא להיעשות אוטומטית על פי מספר העובדים.** בשל אופי העבודה הייחודי והדינמי באתרי בנייה, יש קשר ישיר ומתחייב בין הערכת סיכונים ובין קביעת היקף שעות עבודתו של ממונה על הבטיחות:

עד כה, ובהתאם לתקנה 4(3) המחייבת מינוי ממונה בטיחות למבצע בנייה המעסיק 100 עובדים במצטבר, התאפשרה העסקת ממוני בטיחות איכותיים ומקצועיים, המבצעים פיקוח רוחבי לצד פיקוח קונקרטי, תוך הפעלת שיקול דעת והקדשת השעות הדרושות ביחס ישיר לסיכונים הרלוונטיים. באופן זה, ממונה על בטיחות יכול להקדיש את מלוא השעות הדרושות לאתרי בנייה בשלבים קריטיים בעלי סיכון מוגבר, כגון הריסות, חפירות וקידוחים, לעומת אתרים שלפי דעתו המקצועית נחוצה בהם מכסת שעות עבודה מצומצמת באופן יחסי בהתאם לסיכונים, כך למשל בשלבי גמר, ניקיון לפני מסירת דירות וכיו"ב.

הערכת סיכונים באתרי בנייה באה לידי ביטוי גם בהפעלת תקנה 4(5), המעניקה סמכות למפקח העבודה להורות על מינוי ממונה עבודה באתר מסוים בהיקף הנדרש, וכן בהפעלת תקנה 5(ד) לתקנות, המאפשרת למפקח עבודה, נוכח הסיכונים, להורות על מינוי של יותר מממונה אחד במקום העבודה.

לעומת זאת, הפיכת תקנה 4(1) לברירת מחדל גורפת באתרים מעל 50 עובדים, תוך קביעת רף שעות מינימאלי (הנע בין 32 שעות למשרה מלאה) עוקפת את מנגנון שיקול הדעת, ומחליפה הערכה עניינית של סיכונים, בקביעת שעות מינימום בכל אתר לפי מספר עובדים. כל זאת, לא בהתאם לצורך או על פי הצדקה, אלא באופן טכני ושרירותי, שאינו בהכרח תואם את המציאות והדרישות בשטח.

9. **שינוי מדיניות שאינו ישים בפועל:** נראה כי אין בנמצא היצע מספיק של ממוני בטיחות מוסמכים לאיוש כל אתרי הבנייה בהם מועסקים 50 עובדים ומעלה. כידוע, בהתאם לתקנות, כדי לשמש כממונה על בטיחות, יש צורך באישור כשירות, בניסיון של שנתיים בעבודה בענף הרלוונטי ולעבור בהצלחה השתלמות ענפית. מתוך 15,000 אתרי בנייה פעילים (כפי שצוין במסמך ה-RIA בנושא עוזרי הבטיחות), באלפי אתרים מועסקים 50 עובדים ומעלה. שינוי המדיניות המבוקש, לפיו ימונה ממונה באתרי בנייה מעל 50 עובדים, אינו ישים בשל העובדה שאין בנמצא היצע מספיק של ממוני בטיחות מוסמכים עם ניסיון מתאים בעבודה בענף הבנייה.



10. בהקשר זה נוסיף כי יש לקחת בחשבון לא רק את המצב הנוכחי, אלא גם את הכניסה לתוקף בתאריך 16.10.26 של התיקון לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988, ואת השינויים הצפויים במסגרתו, הן מבחינת המענים הנרחבים לסוגיות בטיחות והן באשר להשלכות על היצע כוח אדם מתאים באתרי בנייה, ובפרט ביחס להיצע ממונים על הבטיחות. במסגרת תיקון זה, כידוע, יתווספו שני תפקידים חדשים לאתרי הבנייה: הראשון, מנהל אתר (באתרים מעל 15,000 מ"ר), שתפקידו לוודא כי יש מענים לסיכונים בתוכנית הבטיחות ונקבעו לו תחומי אחריות נוספים הקשורים לבטיחות באתר. השני, בקר בטיחות, אשר על פי התיקון יבצע ביקורים סדירים באתר הבנייה, יבדוק את יישום תוכנית הבטיחות, ועוד. **לבקר בטיחות יוכל להתמנות ממונה בטיחות שעבר השתלמות ענפית בבנייה. עובדה זו, כשלעצמה, צפויה להקטין את ההיצע בממונים על הבטיחות באתרי בנייה ואף להוות גורם משמעותי ביצירת מחסור בממונים.**

11. לסיכומו של דבר ונוכח כל האמור לעיל אשר הובא כאן בתמצית בלבד, הרי שלא יעלה על הדעת כי מינהל הבטיחות ידרוש ממבצעי בנייה, בהסתמך על תקנה שמעולם לא יושמה לגביהם ואף אינה רלוונטית, ליישר קו עם דרישות כאמור - על כל המשתמע - בפרק זמן קצר, וזאת במסגרת צווי שיפור ואגב התראות על הטלת עיצומים כספיים גבוהים. ויוטעם, כי גם אם תתקבל טענה לפיה ניתן להחיל את תקנה 14(1) על אתרי בנייה - בניגוד לעמדתנו - הרי שדרך פעולתו של המינהל לבצע שינוי מהותי במדיניות של עשרות שנים, במפתיע, ללא כל התראה מוקדמת, ללא הידברות ואף ללא בדיקה במסגרת עבודת מטה האם שינוי כאמור הנו אפשרי ונחוץ בראיית ענף הבנייה בכללותו, לוקה בחוסר סבירות קיצוני ואינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

12. המשמעות, מלבד חוסר היכולת לקיים את הדרישות החדשות על רקע היעדר כוח אדם מתאים, הינה יצירת אי וודאות תפעולית וכלכלית משמעותית לחברות הבנייה, וכן פגיעה בהסתמכות, בגמישות ניהולית הנחוצה באתרי בנייה וביכולת לנהל בטיחות באופן צפוי ואחיד. לא רק זאת, אלא שהנטל הרגולטורי האמור עשוי להביא להשלכות בלתי רצויות - בוודאי מבחינת הבטיחות באתרי בנייה - של גדילה במספר אתרי הבנייה הלא מדווחים.

13. אשר על כן, נבקש להקפיד ולבטל לאלתר את כל צווי השיפור שהוצאו מכוח תקנה 14(1) לאתרי הבנייה, להורות למפקחי עבודה שלא להמשיך במתן צווי שיפור באתרי בנייה מכוח תקנה 14(1), ולקיים עמנו ישיבת חירום משותפת בנושא, למציאת מענים מוסכמים וישימים אופרטיבית.

14. ככל שדרישתנו לא תיענה, נשקול את כל הצעדים המשפטיים העומדים לרשותנו כנגד התנהלות זו.

15. אין באמור במכתב זה, כמו גם במה שלא נאמר בו, כדי למצות את טענותינו בנדון.

בכבוד רב,  
יצחק גורביץ, סמנכ"ל  
ומנהל אגף כ"א כלכלה ומיסוי



**העתקים:**

ירמיהו גור, מ"מ מנכ"ל משרד העבודה  
דבי ספיר אליעזר, היועצת המשפטית של משרד העבודה  
יגאל סלוביק, מנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ  
עמית גוטליב, סגן נשיא ויו"ר אגף כוח אדם כלכלה ומיסוי, התאחדות הקבלנים בוני הארץ  
מיכאל סלומון, ראש מטה הבטיחות התאחדות הקבלנים בוני הארץ

## נספח 7

**העתק מענה המשיב למכתב  
העותרות מיום 16.2.2026**

עמ' 46

חזי שוורצמן

**From:** חזי שוורצמן  
**Sent:** יום שני 16 פברואר 2026 14:46:29  
**To:** Neomi Tirnover  
**Cc:** דבורה ספיר-אליעזר; ירמיהו גור; amit@gotlib.co.il; Itzik Gurvich; Moriah Berrebi; michael.salomon@tzomet-safety.com; msalomon65@gmail.com; mankal  
**Subject:** RE: פניית התאחדות הקבלנים בנושא שינוי מדיניות בקשר למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה

שלום רב

לא מדובר במדיניות חדשה אלא ביישום תקנות ממוני הבטיחות משנת 1997. לפי חוות דעת משפטית, בכל אתר בניה מעל 50 עובדים, יש למנות ממונה בטיחות. אני מציע לאחר קריאת מכתבכם שמבצע הבנייה הם שימנו ממוני בטיחות באתרים אלו, תוך קביעת מכסת השעות לאותו ממונה, עוד לפני ביקור המפקחים באתרים אלו.

בברכה

חזי שוורצמן  
מנהל מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית  
מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית



טל. 074-7696143 | 0502028848  
[Hezi.Schwartzman@labor.gov.il](mailto:Hezi.Schwartzman@labor.gov.il) | [www.labor.gov.il](http://www.labor.gov.il)



**From:** Neomi Tirnover <Neomi@acb.org.il>  
**Sent:** Monday, February 16, 2026 1:20 PM  
**To:** חזי שוורצמן <Hezi.Schwartzman@labor.gov.il>  
**Cc:** ירמיהו גור <Yirmi.Gur@labor.gov.il>; דבורה ספיר-אליעזר <Debora.Elizezer@labor.gov.il>; amit@gotlib.co.il; Itzik Gurvich <Itzkg@acb.org.il>; Moriah Berrebi <moriah@acb.org.il>; michael.salomon@tzomet-safety.com; msalomon65@gmail.com; mankal <mankal@acb.org.il>  
**Subject:** פניית התאחדות הקבלנים בנושא שינוי מדיניות בקשר למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בנייה

שלום רב,


מצורף מכתב מטעם התאחדות הקבלנים בנוי הארץ, שעניינו התנגדות למדיניות החדשה בכל הנוגע לצווי שיפור שניתנו באתרי בנייה. נא אשר קבלה.

בברכה,



## נעמי טירנובר

מנהלת תחום כח אדם בענף הבניה  
טל. 077-5671247 | פקס. 077-5671243

בענף הבנייה והתשתיות שומרים על כללי הבטיחות 

נספח 8

העתק מכתב העותרות מיום

16.3.2026

עמ' 49

16 במרץ 2026

בדוא"ל  
מבלי לפגוע בזכויות

לכבוד  
אינג' יחזקאל שוורצמן  
ראש מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי  
מדינת ישראל - משרד העבודה  
מרח' בנק ישראל 7  
ירושלים

א.נ.,

**הנדון: הודעת הבהרה מיום 1.3.2026 בעניין ממונים על הבטיחות באתרי בניה**

**התראה טרם נקיטת הליכים משפטיים**

סימוכין: מכתב ההתאחדות מיום 16.2.2026; הבהרת מפקח עבודה ראשי מיום 1.3.2026

בשם מרשתנו, התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן: "ההתאחדות" או "מרשתנו"), הרינו מתכבדים לפנות אליך בעניין שבנדון, כדלקמן:

**א. פתח דבר**

1. ההתאחדות היא ארגון מעסיקים המייצג את העוסקים בענף הבניה, התשתיות, צמ"ח, עבודות ציבוריות ושיפוצים בישראל. ההתאחדות פועלת לקידום הענף ולשמירת האינטרסים והזכויות של העוסקים בו וכן לפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של ציבור זה אותו היא מייצגת. יצוין כבר בפתח הדברים, כי ההתאחדות רואה במנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה (להלן: "מנהל הבטיחות") שותף מרכזי וחשוב לשיפור הבטיחות בענף הבניה בישראל ופועלת עמו באופן תדיר בשיתוף פעולה.
2. עניינו של מכתבנו זה בהודעת ההבהרה שבסימוכין, שפורסמה על ידך ביום 1.3.2026 באתר מנהל הבטיחות (להלן: "הודעת ההבהרה"). כפי שיפורט להלן, הודעת ההבהרה סותרת את הדין ומהווה שינוי חד במדיניות האכיפה של מנהל הבטיחות בקשר עם מינוי ממונים על הבטיחות באתרי בניה מכוח **תקנה 4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996** (להלן: "התקנות").
3. כידוע, נקבע הסדר חקיקתי ספציפי וייחודי ביחס למינוי ממונים על הבטיחות באתרי הבניה, המעוגן **בתקנה 4(3) לתקנות והמוחל ונאכף על ידי מנהל הבטיחות במשך עשרות שנים**. דא עקא, במסגרת הודעת ההבהרה נקבע כי מעתה יש להחיל על אתרי הבניה את הוראות **תקנה 4(1) לתקנות**, תקנה כללית שאינה חלה על אתרי בניה בשל קיומה של נורמה ייחודית וספציפית.
4. בנסיבות אלה, הודעת ההבהרה לוקה בשורה של פגמים מהותיים, וביניהם: ההודעה ניתנה בחוסר סמכות, בהיותה סותרת את החוק המסמך; הודעת ההבהרה לוקה בחוסר סבירות קיצוני בשל שינוי הפתאומי של נוהג רב שנים עליו הסתמך ציבור מבצעי הבניה, כמו גם מאחר שההודעה אינה ישימה (בוודאי לא בטווח הזמן המיידלי) בהיעדר כוח אדם כשיר וזמין של ממונים על הבטיחות; הודעת ההבהרה לא נשענת על תשתית עובדתית כלשהי (בוודאי לא מספקת ומוצקה), ניתנה כלאחר יד, ללא בדיקת היתכנות ונחיצות, ותוך הטלת נטל תפעולי וכלכלי משמעותי על ציבור מבצעי הבניה באופן בלתי מידתי.

5. בנסיבות אלה, דין הודעת ההבהרה בטלות לאלתר, והכל כמפורט להלן.

**ב. רקע עובדתי בתמצית**

6. תקנה 4 לתקנות שעניינה חובת מינוי ממונה על הבטיחות, קובעת כדלקמן:

"4. אלה חייבים למנות ממונה על הבטיחות:

- (1) מחזיק במקום עבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה, כולה או חלקה, ואשר מועסקים בו 50 עובדים לפחות;
- (2) מחזיק במקום עבודה הנמנה עם הסוגים המפורטים בתוספת השניה ושמעסיקים בו 50 עובדים לפחות;
- (3) מבצע בניה המעסיק, בעצמו או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות באתרי הבניה בו זמנית;
- (4) מעסיק, המעסיק בחקלאות, 50 עובדים לפחות בו זמנית;
- (5) מחזיק בכל מקום עבודה אחר, שעל סמך הסיכונים בו קבע מפקח אזורי, שיש למנות בו ממונה על הבטיחות, והורה לו, בכתב, לעשות כן".

7. הנה כי כן, מחוקק המשנה קבע הסדר חקיקתי ייחודי וספציפי ביחס למינוי ממונים על הבטיחות באתרי בניה במסגרת תקנה 4(3) לתקנות הקובע, כי מבצע בניה שמעסיק (בין עובדים ובין באמצעות קבלני משנה) למעלה מ-100 עובדים באתרי הבניה בו זמנית, חייב במינוי ממונה על הבטיחות.

8. בהתאם לכך, מאז התקנת התקנות בשנת 1996 ובמשך כ-30 שנים, חובת מינוי ממונים על הבטיחות באתרי בניה הוסדרה ונאכפה על פי תקנה 4(3) לתקנות בלבד, המתייחסת ל"מבצע בניה".

9. דא עקא, כלאחר יד, באופן פתאומי, ועל אף שלא בוצע כל שינוי בתקנות או עבודת מטה, החלו לאחורונה מפקחי עבודה מטעם משרד העבודה להוציא תחת ידם צווי שיפור לפי סעיף 8א לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 (להלן: "החוק") במסגרתם חייבו מבצעי בניה במינוי ממונה על הבטיחות באתרי בניה שבהם מועסקים יותר מ-50 עובדים, מכוח תקנה 4(1) לתקנות.

10. לפיכך, ומאחר שצווי השיפור הוצאו בניגוד לדין, פנתה ההתאחדות אל כבודו במכתבה שבסימוכין.

11. בתשובה לפנייה זו ציינת, כי לא מדובר במדיניות חדשה אלא ביישום התקנות. יתרה מזאת, ביום 1.3.2026 אף פרסמת הודעת הבהרה הקובעת, בין היתר, כדלקמן: "פקודת הבטיחות אכן חלה על אתרי בניה ונדרש מינוי ממונה על בטיחות באתר בניה בו יש 50 עובדים לפחות" (הכוונה לפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970, להלן: "הפקודה"). כלומר, הודעת ההבהרה ביקשה לאשרר וליתן משנה תוקף לצווי השיפור שהוצאו שלא כדין, ולפיה מעתה יש להחיל על אתרי הבניה את הנורמה הכללית הקבועה בתקנה 4(1) לתקנות.

**ג. הודעת ההבהרה פגומה ודינה בטלות**

**ג.1. חוסר סמכות**

12. הודעת ההבהרה וצווי השיפור שניתנו בהתאם לה מבקשים להחיל על אתרי בניה את הנורמה הכללית הקבועה בתקנה 4(1) לתקנות, החלה על מחזיק במקום עבודה שחלה עליו הפקודה, והמעסיק בו 50 עובדים לפחות. האמור סותר חזיתית ומעקר מתוכן את הוראות ההסדר החוקי המיוחד והספציפי

הקבוע בתקנה 34(3) לתקנות, ואשר מסדיר את חובת מינוי ממונים על הבטיחות באתרי בניה באופן שונה.

13. בהתאם לכללי הפרשנות בדין הישראלי, נורמה מיוחדת או ספציפית גוברת על נורמה כללית, כדלקמן:

"כידוע, בהתאם לכללי הפרשנות בדין הישראלי, כאשר קיימת סתירה בין נורמה כללית לבין נורמה מיוחדת (או ספציפית) - ידה של האחרונה על העליונה (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 266 (1995); עניין פוקס, עמ' 6 25; אהרן ברק פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית כרך א 546 (1992) (להלן: ברק)). זאת ועוד, ההנחה הפרשנית היא כי זהו מצב הדברים גם אם הדין המיוחד הוא מוקדם לדין הכללי (ראו ברק, עמ' 551-554; בג"ץ 174/85 עלי חסן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד לט(3) 245, 249 (1985); בר"ם 3186/03 מדינת ישראל נ' פלונית, פסקה 10.5.20048). המשמעות של "דין מיוחד" בהקשר זה היא נורמה משפטית שמסדירה עניין משפטי צר יותר מהנורמה הכללית שמתייחסת לאותו תחום משפטי (ע"פ 4143/17 עאבד נ' מדינת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 34(13.8.2018)). כללים אלה יפים, אלא אם מההוראה הכללית-המאוחרת נלמדת כוונה לבטל את ההוראה המיוחדת-המוקדמת".

ראה: רע"א 6161/20 אילה פלסט בע"מ נ' פוטקס תבניות בע"מ (נבו, 28.4.2021).

14. עוד נקבע בפסיקת בתי המשפט בישראל, כי "חזקה היא כי המחוקק אינו משחית את מילותיו לריק" (ראה: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו, 1.1.2024)).

15. לנוכח החזקה הנ"ל נקבע, כי אין לצאת מנקודת הנחה שהוראת חיקוק היא אות מתה או טעות, אלא כי יש לפרשה באופן שמקיים אותה ומוצא לה פרשנות אופרטיבית, כדלקמן:

"החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק מנחה אותנו שלא לצאת מההנחה שמדובר באות מתה או בטעות, אלא מההנחה שיש לפרש את סעיף הפטור באופן שמקיים אותו ומוצא לו משמעות אופרטיבית: "... [כלל גדול הוא בפרשנות חוקים שיש לשאוף לפירוש המוצא לכל הוראה והוראה שבחוק את מקומה ותכליתה הראויים לה, ויש להימנע מפירוש המביא לידי מסקנה שהמחוקק הכניס לתוך החוק דבר שהיה מיותר ושאינו לו תכלית משלו... [כל עוד קיימת אפשרות של פרשנות סבירה אחרת, לא יניח בית-המשפט שהמחוקק הוציא דברו לשווא" (ע"א 461/61 מנהל אגף המכס והבלו נ' לוינסון, פ"ד טו(3) 2226, 2236 (1961); ראו פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה, בעמ' 595-599).

ראה עע"מ 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה (נבו, 2.2.2012).

16. ולראיה, במשך עשרות שנים, מאז התקנת התקנות בשנת 1996, הוחל על אתרי בניה ונאכף על ידי משרד העבודה והמפקח הראשי על העבודה, ההסדר החוקי הקבוע בתקנה 34(3) לתקנות, ולא תקנה 14(1). עמדה זו של הרגולטור במשך עשרות שנים מחזקת אף היא את העמדה כי התקנה הספציפית (והיא לבדה), היא אשר חלה על "מבצע בניה" ולא התקנה הכללית.

17. הלכה פסוקה היא, כי בעת פרשנות הוראות הדין הרלוונטיות יש ליתן משקל ממשי גם לאופן יישומן בפועל לאורך השנים על ידי הרשות המוסמכת (ראה: בר"מ 4413/23 מדינת ישראל רשות המיסים נ' ניב נוימן (נבו, 4.11.2025)).

18. ואם בכל האמור לא די נוסף, כי לגופו של עניין, לא בכדי קיימת נורמה ייחודית וספציפית ביחס למינוי ממונה על הבטיחות באתרי בניה, בשונה מהנורמה הכללית. זאת, מאחר שאתר בנייה שונה באופן מהותי מ"מפעל" עליו חלה הפקודה, ותקנה 14(1) לתקנות, וזאת ממספר טעמים מצטברים.

19. ראשית, אתר בניה הוא מקום עבודה דינמי שהאתגרים הבטיחותיים הטמונים בו משתנים בהתאם לשלבי הביצוע השונים, כמו גם מספר העובדים בו. כך, לשם הדוגמא, אין קורלציה בין אתגרי הבטיחות הקיימים בפרויקט המצוי בשלבי חפירה ו/או הקמת השלד לבין פרויקט המצוי לאחר השלמת עבודות מעטפת, ביצוע עבודות פנים, גמר, פיתוח, ניקיונות וכיו"ב, וזאת ללא כל קשר לכמות העובדים המצויים באתר. ובמילים אחרות, ייתכן כי בפרויקט בניה המצוי בשלבי גמר וניקיונות יועסקו יותר מ-50 עובדים, אך לא יהיה בו צורך בממונה על הבטיחות כלל ו/או, לכל הפחות, הממונה על הבטיחות יידרש להשקיע בפרויקט זה שעות עבודה מינוריות. כמו כן, מדובר בענף עם נייזות גבוהה של עובדים וקבלני משנה, כאשר מספר העובדים בכל אתר משתנה חדשות לבקרים בהתאם לצורך, לשלבי העבודה בכל אתר ולמומחיות של העובדים בתחום מסוים. האמור מבהיר את העובדה כי תקנה 4(3) לתקנות מתייחסת למספר עובדים מצטבר, בהתאם להעסקה בו זמנית במספר אתרים, ולא לפי מספר עובדים נתון ברגע מסוים בכל אתר ואתר.

20. שנית, באתר בניה, להבדיל מ"מפעל" ובתי עסק אחרים עליהם חלה הפקודה, קיימים בעלי תפקיד נוספים העוסקים בבטיחות בעבודה - מלבד ממונה על הבטיחות - באופן ייחודי לענף זה. כך, אתר בניה כולל, בין היתר, מנהל עבודה, והחל מעוד מספר חודשים גם מנהל אתר ובקר בטיחות (על שני תפקידים אלה יורחב בהמשך, במסגרת תיקון תקנות הבטיחות בעבודה). יודגש כי מנהל עבודה, משרה ייחודית לענף הבניה שלא קיימת בענפים אחרים, הוא בעל תפקיד בכיר באתר האמון, בין היתר, על מילוי כלל הוראות הבטיחות באתר הבניה. מנהל העבודה נמצא באופן רציף באתר ומשגיח בפועל השגחה ישירה ומתמדת על העובדים, אחראי על בדיקת הציוד ותקינותו, ובסמכותו להביא לכדי הרחקת עובד שאינו מציית להוראות הבטיחות, להפסיק את העבודה באתר הבניה בכל רגע נתון, לאסור על שימוש בציוד לא תקין, וכיו"ב. יצוין, כי החובה למנות מנהל עבודה באתר הבניה היא מכוח תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות בטיחות בעבודה"). האמור לעיל עמד לנגד עיניו של מחוקק המשנה את הותקנה תקנה 4(3) לתקנות משנת 1996, והתקנות נוסחו בהתאם.

21. שלישית, תקנה 4(3) לתקנות מתייחסת להעסקה של מעל 100 עובדים, בין עובדים ובין באמצעות קבלני משנה, באופן המותאם לאופן העסקת עובדים באתרי בניה. זאת, להבדיל מתקנה 4(1) לתקנות, המתייחסת לעובדים בלבד.

22. רביעית, על אתר בניה מוטלות חובות נוספות מתחום הבטיחות בעבודה, מכוח הפקודה ותקנותיה.

23. בנסיבות אלה, הודעת הבהרה הסותרת את לשון התקנות וכללי הפרשנות שבדין, ניתנה בהיעדר סמכות ודינה בטלות לאלתר זאת, מכוח עקרון החוקיות, הקובע כדלקמן:

"בבסיס העיקרון עומד הכלל, לפיו כל פעולה של רשות מנהלית יכולה להיעשות אך ורק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית. במילים אחרות, העיקרון מבוסס על הרעיון הגורס כי אסור לה לרשות המבצעת לעשות את מה שלא הותר לה מפורשות על ידי המחוקק הראשי. פעולה של רשות שלטונית החורגת מדל"ת אמותיו של החוק המסמיך, לוקה על כן בפגם יסודי של חוסר סמכות". ראה בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (נבו), 2.7.2014.

## 2.ג. חוסר סבירות ופגיעה בהסתמכות

24. בנוסף להיותה נעדרת סמכות, הודעת ההבהרה לוקה גם בחוסר סבירות קיצוני, וזאת ממספר טעמים.

### 2.1.ג. שינוי פתאומי של נוהג רב שנים

25. משך עשרות שנים, מאז התקנת התקנות בשנת 1996, הוחל על אתרי בניה ונאכף על ידי משרד העבודה והמפקח הראשי על העבודה, ההסדר החוקי הקבוע **בתקנה 4(3) לתקנות** (ולא תקנה 4(1)). מטבע הדברים, ציבור מבצעי הבניה הסתמך על נוהג רב שנים זה, וכלכל את צעדיו בהתאם באתרי הבניה השונים, על כל המשתמע מכך.

26. לאחרונה, ללא כל התראה מוקדמת, החלו מפקחי עבודה מטעם משרד העבודה להוציא תחת ידם צווי שיפור, הסותרים התנהלות רבת שנים זו ואשר מחילים לראשונה על אתרי הבניה את **תקנה 4(1) לתקנות**. בנוסף, ביום 1.3.2026, פורסמה הודעת ההבהרה, המעניקה להתנהלות פגומה זו משנה תוקף.

27. השינוי הפתאומי במדיניות האכיפה של משרד העבודה לאחר עשרות שנים הוא בלתי סביר בעליל. זאת, בוודאי כאשר הוא מתקבל ללא התראה מוקדמת ומתן זמן מספק להיערכות, ותוך פגיעה בהסתמכות המוצדקת של מבצעי הבניה.

28. ודוק. על צווי השיפור שניתנו יכולות החברות הקבלניות לערער בתוך 7 ימים בלבד (בהתאם להוראות **סעיף 8ב לחוק**) ונקבע במסגרתם, כי ככל שלא יבוצעו בתוך פרק זמן קצר ביותר, עלולים להיות מוטלים על החברות הקבלניות עיצומים כספיים בסך של עשרות אלפי שקלים. בנסיבות אלו, ולאחר עשרות שנים של התנהלות שונה בתכלית, ברור שמדובר בחוסר סבירות קיצוני.

### 2.2.ג. הודעת ההבהרה אינה ישימה

29. קבלת העמדה המופיעה בהודעת ההבהרה פירושה העסקה של ממונה בטיחות בכל אתר בניה שבו מועסקים למעלה מ-50 עובדים. מדובר בשינוי דרמטי ביותר של המדיניות הנוכחית, לפיה קיימת חובה למנות ממונה אחד על הבטיחות בכל חברה קבלנית שבכלל אתרי הבניה אותם היא מפעילה מועסקים למעלה מ-100 עובדים (מדיניות אשר עולה בקנה אחד עם התקנות ואשר נהוגה ב-30 השנים האחרונות). בנסיבות אלה, חברות קבלניות יידרשו לגייס בטווח הזמן המייד מספר רב של ממונים נוספים על הבטיחות באתרי הבניה. ההתאחדות מעריכה כי מתוך 15,000 אתרי בניה פעילים (כפי שצוין ב-RIA שפורסם על ידי משרד העבודה בנושא עוזרי הבטיחות), שינוי המדיניות והדרישה למינוי ממוני בטיחות בהתאם **לתקנה 4(1) לתקנות** ישפיעו על למעלה מכ-7,000 אתרי בניה, בהם יידרשו כ-2,000 ממונים **נוספים** בעלי כשירות מיוחדת לענף הבניה.

30. אולם, אין בענף הבניה היצע מספק של ממוני בטיחות, הכשירים לצורך איוש מידי של אלפי המשרות האמורות. יתרה מזאת, לא קיימת אפשרות מעשית להכשיר מספר כה רב של ממונים על הבטיחות בטווח זמן מידי, שכן הליך ההכשרה נמשך מספר שנים. כידוע, בהתאם לתקנות, על מנת לשמש כממונה על הבטיחות, נדרש אישור כשירות, ניסיון של שנתיים בעבודה בענף הרלוונטי (וספציפית – שנתיים וותק בענף הבניה) וכן השלמה בהצלחה של השתלמות ענפית. **מדובר על תהליך כולל לצורך מינוי לתפקיד**

**ממונה על הבטיחות, שמשכו מוערך במספר שנים.**

31. עוד יש להוסיף בהקשר זה כי ביום 16.10.2026 ייכנס לתוקפו **תיקון לתקנות הבטיחות בעבודה**, הכולל שינויים שיקשו גם הם על זמיונותם של ממונים על הבטיחות באתרי הבניה. במסגרת התיקון לתקנות יתווספו שני תפקידים חדשים לאתרי הבניה: (א) **מנהל אתר** (באתרי בניה ששטחם גדול מ-15,000 מ"ר), אשר יהא אמון, בין היתר, על היבטים שונים של בטיחות אתר הבניה; (ב) **בקר בטיחות**, אשר יהא אמון גם הוא, בין היתר, על היבטי הבטיחות באתר הבניה ובתוך כך יבצע ביקורים סדירים באתר הבניה, יבדוק את יישום תוכנית הבטיחות בפרויקט וכיו"ב. ויובהר כי **בהתאם לתיקון לתקנות הבטיחות בעבודה**, כבקר בטיחות יוכל לשמש ממונה על בטיחות שעבר השתלמות ענפית בבניה. כלומר, לתיקון תקנות הבטיחות בעבודה השלכות עיקריות על ענייננו: החובה להעסיק בקר בטיחות תקטין את היצע הממונים על הבטיחות הזמינים לעבודה באתרי הבניה (שכן חלק מהממונים יעדיפו לשמש כבקרי בטיחות); וכמות בעלי התפקידים העוסקים בבטיחות אתר הבניה תגדל משמעותית. האמור יוצר, עודף ביקוש לבעלי תפקידים בעלי הכשרה מתאימה לשמש בתחום הבטיחות בענף הבניה, וזאת כאשר קיים היצע מצומצם ממילא. לא רק זאת, אלא שההנחיה החדשה מושתתת על קריטריון מספרי בלבד (מספר עובדים באתר), שאינו רלוונטי לאתרי בניה, ומנגד מתעלמת מקריטריונים רלוונטיים, כגון: השלב בו מצוי פרויקט הבניה ואתגרי הבטיחות הקיימים בו.

32. נוכח כל האמור לעיל, ברור כי אין כל אפשרות ליישם את הודעת ההבהרה בפועל, בוודאי לא בטווח המידי.

3. הודעת ההבהרה לא נשענת על תשתית עובדתית הולמת, לא תוביל למטרה המוצהרת שלה, ופוגעת באופן בלתי מידתי בקבלנים

33. כלל ידוע הוא כי "תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מנהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת" (ראה בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל (נבו) 14.12.2025).

34. בנסיבות שפורטו לעיל, ובוודאי בשל סד הזמנים בו התקבלה, ברור שהודעת ההבהרה התקבלה מבלי שהונחה תשתית עובדתית הולמת לצורך קבלתה ובתוך כך, מבלי שבוצעו בדיקות מספקות ומקצועיות. הדעת נותנת, כי בדיקה יסודית ורצינית של העובדות והנתונים הכמותיים הרלוונטיים הייתה מלמדת, כי הודעת ההבהרה איננה ישימה, איננה נדרשת בפועל ולא תגביר את רמת הבטיחות באתרי הבניה.

35. מנגד, יישום הודעת ההבהרה יגרום להטלת נטל כלכלי כבד ובלתי מידתי על ציבור מבצעי הבניה בישראל וזאת שלא לצורך ומבלי שהדבר יביא לשיפור רמת הבטיחות באתרי הבניה.

36. לא זו אף זו, למיטב ידיעתה של מרשתנו, הודעת ההבהרה התקבלה בהסתמך על פניותיה של לשכת ממוני הבטיחות בישראל - מקצוענים זה אנחנו (ע.ר.), ובתוך כך מכתבו של יו"ר הלשכה הנ"ל עו"ד רוני שדה מיום 3.11.2025. ברם, מאליו מובן כי ללשכת הממונים על הבטיחות יש אינטרס מובהק לתמוך בשינוי המדיניות האמור. משכך, אין מדובר בעמדה אובייקטיבית ובחוות דעת המהווה תשתית עובדתית ראויה לשם קבלת החלטה מנהלית דרמטית כדוגמת זו שהתקבלה בענייננו ואשר פוגעת, פגיעה קשה,

בציבור מבצעי הבניה בישראל.

37. ביחס לאמור לעיל יש להזכיר כי ענף הבניה נפגע באופן דרמטי בשנים האחרונות בשל מלחמת "חרבות ברזל" והסגר חסר התקדים שהוטל על שטחי עזה ויהודה ושומרון, דבר שצמצם אנושות את כוח האדם הזמין בענף הבניה, וכן בשל השלכות מלחמת "שאגת הארי" המתנהלת בימים אלה וגורמת אף היא לפגיעה קשה באתרי הבניה ובענף כולו. בנסיבות אלה, ומקל וחומר, מן הראוי היה שהחלטה מנהלית הפוגעת בענף הבניה בצורה כה דרמטית, תישקל בכובד ראש ולאחר ביצוע בדיקות מעמיקות ובהתבסס על תשתית עובדתית מוצקה ביותר.

#### ד. סיכום

38. נוכח כל האמור לעיל, ברור כי הודעת ההבהרה נגועה בפגמים מנהליים רבים וחמורים המחייבים את ביטולה.

39. בנסיבות אלה, הנך מתבקש בזאת לפעול לאלתר, כדלקמן:

39.1. לבטל את הודעת ההבהרה וכן לבטל כל צו שיפור שניתן על בסיסה;

39.2. לחלופין, להקפיא את הודעת ההבהרה וכל צו שיפור שניתן על בסיסה, ולהקים צוות עבודה משותף ביחד עם ההתאחדות לבחינת הסוגייה, ובמסגרת זו גם לזמן את מרשתנו לדיון דחוף.

40. מרשתנו תקווה כי מכתב זה ייפול על אוזניים כרויות, אך ככל שלא יבוצעו הפעולות המבוקשות דלעיל, או בהיעדר התייחסות למכתב זה בתוך 10 ימים, תאלץ מרשתנו לנקוט בהליכים משפטיים לצורך הגנה על זכויות ציבור העוסקים בענף הבניה בישראל.

41. אין באמור במכתב זה כדי לפגוע או לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשתנו או לחבריה.

בכבוד רב ובברכה,



עדן בקשי, עו"ד

איה רייך מינא, עו"ד

פישר (FBC&Co.)

העתקים:

התאחדות הקבלנים בוני הארץ  
מר רובי שמש, מנכ"ל משרד העבודה  
גבי דבי ספיר אליעזר, היועצת המשפטית של משרד העבודה