

צמצום הסיכונים הפליליים של מזמין עבודה

מאת עו"ד ארז סלונים

העברת ביצוע עבודות שונות בארגונים לגורמי חוץ מעוררת את שאלת האחריות כאשר מתרחש אסון או כשל - מזמיני העבודה, החורגים לעתים מרמה סבירה של זהירות, אינם יכולים להתנער מהאחריות לאסונות בנימוק שגורם חוץ ביצע את העבודה



השאלה לגבי זהות מזמין העבודה נבחנת, לרוב, על פי ההתקשרות החוזית בין הצדדים הרלוונטיים, ובהתאם לנסיבות של כל פרויקט לגופו. בתי המשפט קבעו, בתיקים הני"ל, את הגורם המזמין בהתאם לכל מקרה ומקרה: באסון פסטיבל ערד היה הגורם המזמין עמותת הפסטיבל ובראשה המנכ"ל; באסון גשר המכביה - העבודה הוזמנה ע"י הוועד המארגן של המכביה ובראשו יו"ר הוועד; ובאסון התקרה - העבודה הוזמנה ע"י אגף ההנדסה של עיריית באר-שבע שבראשו מהנדס העיר.

הסתייעות בגורם הנדסי לצורך הכנת הזמנת העבודה והגדרת הדרישות

פסיקת בתי המשפט מחייבת הסתייעות ביינון הנדסי בכל פרויקט שבו נדרשת מומחיות הנדסית - כמו בניית גשר, הקמת אתר לקיום אירועים, או ביצוע יציקות על מבנה - כבר בשלב הכנת הזמנת העבודה והגדרת הדרישות. בפסק הדין לגבי אסון פסטיבל ערד - נקבע כי מנכ"ל עמותת הפסטיבל, כמזמין העבודה להקמת אתר הפסטיבל באזור התעשייה בערד, היה חייב להגדיר את הפרויקט שהזמין בצורה הנדסית, ולפרט את הדרישות בנוגע להקמתו באמצעות גורם הנדסי.

- הסתייעות בגורם הנדסי לצורך הכנת הזמנת העבודה;
- צורך בעריכת הזמנה מדויקת ומפורטת;
- צורך במיני גורמים מקצועיים ומיומנים לתכנון, ניהול, תיאום, פיקוח וביצוע הפרויקט;
- יצירת שילוב יעיל בין הגורמים המעורבים בהקמת הפרויקט;
- קביעת לוחות זמנים ריאליים;
- בחינת אופי העבודה המוזמנת;
- בחינת מידת המעורבות האישית (של המזמין) והתמודדותו עם סימני אזהרה שעלו במהלך ביצוע הפרויקט.

הגדרת מזמין העבודה

בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות הבניה") מוגדר "מזמין" העבודה - כ"בעל הנכס או מי שבעל הנכס ייפה את כוחו להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודת בניה או עבודה הנדסית, כולה או חלקה".

” תקנות הבנייה נועדו לקבוע כתובת ברורה לאחריות על הבטיחות ולמנוע מצב של חוסר תיאום, שבו תועבר האחריות מגורם אחד לשני ונושאים חיוניים לא יזכו לטיפול הולם

ב שנים האחרונות מתגברת התופעה של הוצאת עבודות שונות, ע"י ארגונים וגורמים ציבוריים, לביצוע ע"י גורמי חוץ (Outsourcing). בד בבד גם נרשמו אסונות רבים עקב כשלים הנדסיים וארגוניים. במצב כזה מתחזק הצורך לבחון את הסיכונים הפליליים העומדים בפניהם של מזמיני עבודה בפרויקטים הנדסיים, מכיוון שבמקרה של אסון, בתי המשפט אינם פוטרם מאחריות פלילית את מזמיני העבודה אשר שכרו גורמי חוץ (לצורך תכנון, ניהול וביצוע), אם מתברר כי לא קיימו את הדרישות המתחייבות במסגרת רמות הזהירות הסבירות.

הכרעת הדין שניתנה ע"י בית משפט השלום באשקלון, בעקבות אסון קריסת תקרת אולם הספורט של בית הספר המקיף ו' בבאר שבע¹, (להלן: "תיק התקרה"), מעלה שוב את שאלת היקף אחריות הפלילית של מזמין עבודה בפרויקטים הנדסיים ואופן התמודדותו עם הסיכונים הפליליים העומדים בפניו. בית המשפט, דן בסוגיה זו בהתייחסו לאחריות הפלילית של מהנדס העיר באר-שבע (שזוכה בתיק זה).

השוואת דבריו של בית המשפט בבאר-שבע עם קביעות בתי המשפט בפסקי הדין באסון גשר המכביה² ובאסון פסטיבל ערד³ מלמדת על המאפיינים המרכזיים שיש לקחת בחשבון, לצורך צמצום הסיכונים הפליליים של מזמיני עבודה, אשר עומדים לדין בעקבות אסונות וכשלים הנדסיים:

¹ הכותב הוא עו"ד במשרד אורי סלונים, השתתף בייצוג המשפטי בתיקים הפליליים של מנכ"ל עמותת פסטיבל ערד בתיק אסון ערד ומהנדס העיר באר-שבע בתיק אסון נפילת התקרה בבית ספר מקיף ו'.
² באדיבות מערכת 'נטו' (התפרסם בגליון 165, ינואר 2004)

(עמ' 52 לפסה"ד): "אחת הבעיות הקשות שעליה דובר היתה חוסר התקשורת בין הגורמים השונים, "מגדל בבל" שבו איש איננו יודע בדיוק מה נעשה ע"י רעהו. זהו תפקידו של מספק המוצר, ובכך נכשל מערער 5."

בתיק התקרה שכר הגורם המזמין גוף חיצוני מקצועי לצורך ניהול הפרויקט וביצוע התיאום בין כל הגורמים המעורבים, ובכך מילא את חובתו לעניין הדרישות האמורות. החברה החיצונית, שנבחרה לנהל את הפרויקט מטעם עיריית באר-שבע ולתאם בין הגורמים השונים, כשלה בביצוע תפקידה, והורשעה.

בחינת אופי העבודה המוזמנת

הנורמה בנוגע לזהירות, המתחייבת ממעמדו של מזמין עבודה, צריכה להביא בחשבון את המאפיינים המיוחדים של הזמנת העבודה במקרה נתון. מכך משתמע הצורך במקדמי בטיחות למרכיב הסיכון הנובע מאופייה של העבודה המוזמנת. (ערעור גשר המכביה).

לפיכך, מזמין העבודה חייב להתאים את מקדמי הבטיחות שבהם הוא נוקט, לאופי העבודה ולסיכונים הגלומים בה. פרויקט רחב היקף ורב משתתפים מחייב את המזמין לפעול במשנה זהירות, להיערך באופן שיבטיח את שלום כל המשתתפים ולנקוט בכל האמצעים הסבירים העומדים לרשותו לצורך כך.

קביעת לוחות זמנים ריאליים

לוח זמנים, ההולם את אופי הפרויקט ומורכבותו, מהווה מרכיב חיוני ובעל השפעה על תכנון וביצוע הפרויקט בהתאם לנהלים מסודרים ובטיחותיים.

באסון גשר המכביה פסק בית משפט השלום בת"א כי מזמין העבודה קבע לוח זמנים בלתי סביר לבניית הגשר, שבו לא יכלו החברות שנבחרו לביצוע הפרויקט לעמוד. לוח הזמנים הבלתי סביר (בצירוף גורמים נוספים), היה אחד הגורמים שהובילו לתוצאות אשר - כך הסתבר - היו גורליות בנוגע לכשל הגשר.

לדברי בית המשפט, המזמין היה חייב להבין כי (עמ' 112 לפסה"ד): "קביעת לוח זמנים חפוז שכזה, תביא בהכרח למגמה שלא להקפיד על תכנון וביצוע על פי הנהלים הדרושים והתקנים החלים, ולקצר את ההליכים על ידי ביצוע תוך כדי תכנון; ויתור על בדיקות מקדמיות חיוניות שלוקחות זמן (כגון בדיקות קרקע וחומרים); פיקוח ובקרה שאינם מלאים; אילתורים בשטח; ועשיית פשרות, או "עיוול פינוט", בכל הנוגע לאיכות הביצוע, באופן שעלול אף להשפיע על הבטיחות. כך אכן אירע."

מעורבותו האישית של המזמין והתמודדותו עם סימני אזהרה

באסון פסטיבל ערד ובאסון גשר המכביה נטען כלפי המזמינים כי היו מעורבים אישית בפרויקטים, להבדיל מתיק התקרה -

” יישומם של קריטריונים מחייבים, שנוצרו בשנים האחרונות ע"י בתי המשפט, עשוי לסייע בצמצום אסונות ובפגיעה מיותרת בחיי אדם, וגם לשפר את מצבם המשפטי של מזמיני העבודה - אם יתרחש חלילה אסון

” גם בערעור בתיק גשר המכביה קבע בית המשפט כי מחובתו של המזמין לדאוג לפיקוח בשטח בזמן מעשה. אחד ממחדליו של הגורם המזמין, כפי שתוארו בפסק הדין, נבע מכך שלא הקפיד שהקבלן שבחר יהיה מומחה בבניית גשרים.

יצירת שילוב יעיל בין הגורמים המעורבים בהקמת הפרויקט

התכלית החקיקתית העומדת בבסיס הוראות פקודת הבטיחות בעבודה ותקנות הבנייה היא לתרום, בין השאר, לצמצום סיכונים הבטיחות הנובעים ממלאכת הבנייה. ומעבר לכך - תקנות הבנייה נועדו לקבוע כתובת ברורה לאחריות על הבטיחות ולמנוע מצב של חוסר תיאום, שבו תועבר האחריות מגורם אחד לשני ונושאים חיוניים לא יזכו לטיפול הולם.⁵ גישה זו, המחייבת את המזמין לדאוג לתיאום יעיל בין כלל הגורמים המעורבים, עולה גם מפסיקת בתי המשפט.

בערעור על פסק הדין של גשר המכביה קבע בית המשפט כי במסגרת תפקידו של אחד המערערים, מזמין העבודה, היה עליו לדאוג לשילוב יעיל בין כל הגורמים להקמת הגשר

” במקרה של אסון, בתי המשפט אינם פוטרם מאחריות פלילית את מזמיני העבודה אשר שכרו גורמי חוץ, אם מתברר כי לא קיימו את הדרישות המתחייבות במסגרת רמות הזהירות הסבירות

”

דברים דומים נקבעו בפסק הדין בבית משפט השלום בת"א בעניין גשר המכביה, שאימץ את חוות דעת מומחי הטכניון לפיה "החובה הראשונית המוטלת על המזמין היא להגדיר בצורה הנדסית את הדרישות למבנה, וזאת באמצעות גורם הנדסי המנסח את הזמנת העבודה" (עמ' 104 לפסק הדין). בית המשפט המחוזי, שדן בערעור בפרשה זו (להלן: "ערעור גשר המכביה"), אישר את הצורך בקריטריון הזה.

הצורך בעריכת הזמנה מדויקת ומפורטת

בית המשפט בתיק המכביה קבע כי בהזמנת עבודה מגורם חיצוני מחויבת הזמנה מפורטת דיה ולא די בהזמנה כללית. בערעור בתיק התייחס בית המשפט המחוזי בת"א לצורך בקיומה של הזמנה מדויקת, שאותה עורך המזמין, ככלי למניעת מצב של חיסכון כספי בנושאי הבטיחות, המתאפשר ע"י קבלת הצעות מחיר זולות במיוחד (עמ' 52 לפסק הדין): "הוצאת הזמנה מדויקת, שלא תאפשר חיסכון כזה על חשבון הבטיחות, ובנוסף - דאגה לכך שבשטח לא יבוצע חיסכון כזה, הינה בתחום אחריותו של מזמין הפרויקט". בית המשפט גם קבע כי עריכת הזמנה כללית, שאין בה שום פירוט, היא סטייה מנורמת זהירות סבירה. בסיוכום הדברים חזר והדגיש (עמ' 53 לפסה"ד): "לו היתה הזמנה מפורטת, בה התייחסות לדרישות תכנוניות, היה ניתן לקשור בין התוכניות שהביצוע תואם אותן, לבין הדרישות התכנוניות שבהזמנה. היעדר הזמנה מפורטת הכשיר את הקרקע לאישור שלכאורה "מכשיר" את הגשר, אולם בפועל, אינו מספק נתונים של ממש."

הצורך במינוי גורמים מקצועיים ומיומנים לתכנון, ניהול, תיאום, פיקוח וביצוע הפרויקט

אחת הסיבות להרשעתו של מנכ"ל עמותת פסטיבל ערד בתיק אסון ערד נבעה מכך שלא מינה גורמים מקצועיים ומיומנים לביצוע פרויקט הקמת ה"אתרוק" בערד, ולא דאג לבניית מנגנון בקרה ופיקוח שבעזרתו היה יכול לבדוק את ההתאמה בין הביצוע לתוכניות.

באותה רוח קיבל בית המשפט, לזכותו של המזמין, בתיק התקרה, את אופן בחירתם של ספקים מיומנים שבידיהם הופקדו תכנון הפרויקט, ניהולו וביצועו, לרבות הפיקוח והתיאום (עמ' 57 לפסה"ד) "העירייה במקרה זה, בהליך מיכרז תקין, בחרה מבצע מנוסה וטוב (ראה עדות רויטמן), שעל מומחיותו בעבודה לא בא ערעור, שהיה קבלן רשום, המחיר לא היווה שיקול להעדיף אותו על אחרים יקרים יותר, העירייה נעזרה בחברה לניהול ותיאום פרויקטים, גורם הנדסי, פעלו בתכנון המתכננים המקוריים של הגג, שגם על מומחיותם לא היה עוררין (ראה שוב חו"ד ת/1), ועליהם הוטל הניהול, הפיקוח, התיאום, התכנון והביצוע."



שיצאה לחברה המקימה. הטיפול האישי שבו נקט הציב את המזמין, לפי בית המשפט, בערעור, בפני סימני אזהרה כדוגמת פער עצום במחירים בין הצעות המחיר שהגיעו אליו.

וכשם שהוא דאג לייצג את האינטרס הציבורי בהיבט הכספי-היה עליו להקדיש תשומת לב דומה גם לשלום הציבור בהיבטי הבטיחות (עמוד 52 לפסק הדין בערעור). בית המשפט קבע כי הפער הזה חייב, לפחות, בדיקה ע"י מי שמתמצא בתחום - אך בדיקה כזאת לא בוצעה.

סיכום

בשנים האחרונות יצרו בתי המשפט שורה של קריטריונים מחייבים, ביחס לחובותיהם של מזמיני עבודה בפרויקטים הנדסיים. התמודדות נכונה עם הסיכונים הפליליים העומדים בפני המזמינים מחייבת אותם ללמוד את הקריטריונים האלה וליישם בפעילותם היומיומית. מעבר לכך שיישום הדרישות האמורות יסייע בצמצום אסונות ובמניעת פגיעה מיותרת בחיי אדם - יישומם עשוי לשפר גם את מצבם המשפטי של מזמיני העבודה אם יתרחש, חלילה, אסון. ■

שבו מזמין העבודה לא היה מעורב אישית בפרויקט. הטענות הללו היו לחובתם של המזמינים, שלא השכילו להתמודד עם סימני האזהרה שלפניהם.

כנגד מנכ"ל עמותת פסטיבל ערד נטען כי טיפל בהקמת אתר הרוק באופן אישי, ובחר להקימו באמצעות גורמי ההפקה והארגון הזמינים. בית המשפט הדגיש כי לשם הקמת האתר, שנועד לאירועים המוניים, נדרש סיוע וייעוץ של מומחה בתחום הנדסת מיתקנים למופעים המוניים - שלא נעשו במקרה הנ"ל.

בפרשת גשר המכביה קבע בית משפט השלום בתי"א, (קביעה שלא נסתרה בערעור), כי המזמין היה האחראי - לא רק מתוקף תפקידו, אלא גם בשל מעורבותו האישית בבחירת החברה שהקימה את הגשר, וכן בשל העובדה כי הוא היה חתום על הזמנת העבודה

”

מזמין העבודה חייב להתאים את מקדמי הבטיחות שבהם הוא נוקט, לאופי העבודה ולסיכונים הגלומים בה

“

1. ת.פ. (אשקלון) 2013/00 מדינת ישראל נ' עיריית באר-שבע ואח', דינים שלום כרך כ"ה, 280.
2. ת.פ. (ת"א) 15237/97, מדינת ישראל נ' בר אילן ואח', דינים שלום, כרך ט"ז, 478, וע"פ (ת"א) 71198/00, בר-אילן ואח' נ' מדינת ישראל, דינים מחוזי, כרך לב (10), 470.
3. ת.פ. (אשדוד) 233/97 מדינת ישראל נ' בנדר ואח', דינים שלום, כרך יט, 435.
4. ע"פ 701/78 חברת מבני תעשייה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לד (2) 136.
5. ראו בהקשר זה סעיף 6 (ג) לתקנות הבניה שמייחס למזמין עבודה אחריות של מבצע בניה כאשר מטיל ביצוע פעולת בניה על יותר מקבלן אחד.

המוסד לבטיחות ולגיהות

קורסים וימי עיון בסניף תל-אביב והמרכז לחודשים מאי, יוני, יולי 2005

		מאי
לחברי ועדות בטיחות ועובדים למפעילי מלגזות	26.5-24.5 10.5	קורס נאמני בטיחות (בסיסי) קורס מלגזנים
		יוני
לחברי ועדות בטיחות ועובדים לסגל הניהול	23.6-21.6 28.6	קורס נאמני בטיחות (בסיסי) יום עיון: אחריות פלילית ואזרחית של הדרג הניהול
		יולי
לחברי ועדות בטיחות ועובדים לחשמלאים ולעובדי תחזוקה	21.7-19.7 6.7	קורס נאמני בטיחות (בסיסי) יום עיון: בטיחות בחשמל

קורסים וימי עיון שאין לגביהם מועד מדויק:

הגורם האנושי לתאונות עבודה. תפקיד נאמן הבטיחות. איתור סיכונים במקומות העבודה. בטיחות לעובדי מעבדות. חקירת תאונות עבודה. הרמה נכונה, כאבי גב וארגונומיה. רענון למפעילי כלי הרמה מוסמכים.	בטיחות בענף האלקטרוניקה. בטיחות בעבודה מול מסכי מחשב. בטיחות בעבודות גיון. בטיחות בעבודות ביוב ומכוני שאיבה. בטיחות בריתוך. מנהלי עבודה בתעשייה. גיהות תעסוקתית.	קורס נאמני בטיחות אש. קורסים להפעלת עגורנאים ואתים. בטיחות בתעשיית המתכת. בטיחות בנגרות. בטיחות בצביעה. בטיחות בתעשיית המזון. בטיחות בבתי דפוס.
---	--	---

**לפרטים נוספים: סניף ת"א והמרכז
טל': 5266465, 03-5266471, פקס': 03-6208596**