



רשומות

הצעות חוק

19 ביוני 1969

838

ג' בחמוז תשכ"ט

צמוד

- | | | | | | |
|-----|---|---|---|---|---|
| 255 | . | . | . | . | חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט—1969 |
| 259 | . | . | . | . | חוק להיקון סקורת העבריינים הצעירים, תשכ"ט—1969 |

מ ב ו א

חלקה של הבניה במשק המדינה ובכלכלתה הוא כיום גדול מאד ומתרחב והולך. כן המצב לא רק בבניה הציבורית, היינו, של משרדי ממשלה, העיריות, רשויות הפיתוח והכריות ציבוריות אחרות, אלא גם בבניה הפרטית. בשני השטחים פועלים בעיקר קבלנים לעבודות הנדסה בנאות, ופרי עבודתם – בתי מגורים, בתי-ספר, בניני מוסדות, כבישים, גשרים וכו' – הם מן הצרכים החיוניים ביותר של ציבורים גדולים. הסכומים המושקעים בעבודות בניה ובעבודות ציבוריות הם עצומים וחשיבות מיוחדת נודעת לביצוע טוב ונאמן של עבודות אלה, לא רק מבחינת הפרט הנוגע בדבר במישרין אלא אף מבחינת הציבור ומשק המדינה כולו.

על אף חשיבותה הרבה של העבודה הקבלנית עדיין אין חוק הקובע את התנאים מבחינת הידע, הנסיון, היכולת הכספית והציוד שאותם חייב למלא אדם או גוף המקבל על עצמו לבצע עבודות בניה. עוסקים בדבר גם אנשים בלתי מאומנים שמלבד הנזק המגיע מהם במישרין הם אף גורמים בתחרות לא הוגנת לירידת היעילות של עבודת הבניה בכללה. עובדה היא שהבניה בישראל לוקה בכמה חסרונות. מצב הבטיחות בעבודה זו אינו מניח את הדעת. יש מקרים רבים של ביצוע בלתי תקין ואף של בנינים רעועים.

בהקשר זה יובאו כמה מלים מפסק דינו של כב' השופט משה לנדוי בע"א 451/66 (פד"י, כ"א, חלק 1, עמ' 310), הדין באחריות נזיקין של קבלן הבונה דירות למכירה:

"המשיב הראשון הוא סנדלר והמשיב השני עוסק בייצור מרצפות ומוזאיקה. כאחד הימים גמרו בניניהם לנסות מזלם בקבלנות בנין... רשלנות המשיבים טמונה קודם כל בעצם העובדה, שהם קיבלו על עצמם תפקיד אחראי של הקמת בית מגורים ללא כל הכשרה מקצועית לכך."

... אשר לאחריותו של קבלן בכלל, אומר השופט (בעמ' 310 פסקה ו):

"הכלל הוא שאל הוזה לבניית בנין יש להוסיף תנאי מכללא, שהבנין יוקם בצורה מקצועית, ויהיה ראוי למטרה שלשמה הוקם."

החוק המוצע מטרתו לקבוע תנאים לרישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאות.

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט-1969

הגדרות

1. בחוק זה -

"עבודות הנדסה בנאיות" - בניה, סלילת כבישים, הקמת גשרים, ביוב וניקוז;
"קבלן לעבודות הנדסה בנאיות" - מי שמקבל על עצמו עבודות אלה למען אחר, לרבות מי שמבצע עבודות כאמור על קרקע שבבעלותו או ברשותו לשם מכירה או השכרה;
"השרים" - שר השיכון ושר העבודה יחדיו.

הרשם

2. השרים ימנו רשם שינהל את פנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - הפנקס).

פנקס הקבלנים
לעבודות הנדסה
בנאיות

3. (א) הפנקס יכיל מדורים נפרדים לכל אחד מענפי עבודות הנדסה בנאיות, שהם בנין, כבישים, גשרים, ביוב, ניקוז, וכל קבלן יירשם במדור המכיל את ענף העבודה שבו הוא רשאי לעסוק.

(ב) השרים רשאים להורות בתקנות על מיוזגם של מדורים קיימים או על חלוקתו של מדור אחד לשניים או ליותר.

רישום בפנקס

4. ואלה זכאים להיות רשומים בפנקס לאחר ששילמו אגרת הרישום שנקבעה בתקנות:

(1) מי שרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים המתנהל על פי חוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958, במדור להנדסה אזרחית או לאדריכלות ויש לו שלוש שנות נסיון בביצוע עבודות הנדסה בנאיות מתוך חמש השנים שקדמו להגשת בקשתו להירשם בפנקס;

(2) בוגר בית ספר להנדסאים או לטכנאים מתוך רשימת בתי ספר שנקבעו בתקנות ויש לו שש שנות נסיון בביצוע עבודות הנדסה בנאיות מתוך שמונה השנים שקדמו להגשת בקשתו להירשם בפנקס;

(3) מי שהיה לפחות עשר שנים מנהל עבודה בעבודות הנדסה בנאיות מתוך שתים-עשרה השנים שקדמו להגשת בקשתו להירשם בפנקס;

ד ב ר י ה ס ב ר

1. ייוספו ענפי מקצוע אחרים שייכללו בהגדרה שבסעיף 1. ייתכן שמקצוע מסויים יתפתח ויכלול ענפי משנה, שיצריכו לפתוח להם מדור נפרד בפנקס.

בסעיף זה בא פירוט התנאים הדרושים לרישום בפנקס. כאן באים ראשונה המהנדסים והאדריכלים הרשומים לפי חוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958, במדור להנדסה אזרחית או לאדריכלות, והם בעלי נסיון של שלוש שנים שנרכשו מתוך חמש השנים האחרונות לפני שהגישו בקשה לרישום. אחריהם באים בוגרי בית-ספר להנדסאים או לטכנאים, שנמנה עמם בתי-הספר שנקבעו לשם כך בתקנות. מאלה נדרש נסיון מעשי של שש שנים שנרכשו מתוך שמונה השנים האחרונות לפני הבקשה לרישום. ואחרון אחרון מי ששימש כמנהל עבודה בעבודות הנדסה בנאיות, לפחות עשר שנים, תוך שתים-עשרה השנים האחרונות לפני בקשת הרישום.

"עבודות הנדסה בנאיות" - הגדרה זו לקחה מהמינוח הקיים במשפט האנגלי ובספרות הנדסה מקצועית. כדי להסיר ספק מפורטים בהגדרה סוגי העבודות שעליהם יחול החוק. "קבלן לעבודות הנדסה בנאיות" - ההגדרה מרחיבה את משמעות החוק ומייחסת אותו לא רק לקבלן במובנו המקובל, המבצע עבודות בשביל אחר לפי הזמנה, אלא גם לאדם המבצע עבודות על קרקע שלו או שברשותו לשם מכירה או השכרה.

הפנקס יהולק למדורים שונים ונפרדים לפי ענפי עבודות הנדסה הבנאיות שפורטו בהגדרה שבסעיף 1. כל קבלן יירשם במדור המתאים לענף שבו הוא עוסק ובענף זה בלבד יהיה רשאי לעסוק. השרים הממונים על ביצוע החוק יוכלו להורות על מיוזג מדורים קיימים או על חלוקת מדור אחד לשניים או יותר. הוראה זו באה מתוך ראייה לטווח רחוק, לאפשרות שבמשך הזמן

(4) מי שעבד כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות שלוש שנים לפחות מתוך חמש השנים שקדמו לתחילתו של חוק זה, ובלבד שהגיש תוך שנה מיום תחילת החוק את בקשתו להירשם בפנקס;

(5) תאגיד אשר שנים לפחות מחברי הגוף המנהל בפועל את עסקיו, או שותפות אשר אחד לפחות משני השותפים או שנים לפחות מתוך מספר גדול יותר של שותפים, ממלאים אחר התנאים המפורטים כאחת מפסקאות (1) עד (4);

(6) תאגיד או שותפות או יחיד המעסיקים עובדים הממלאים אחרי התנאים שבאחת מפסקאות (1) עד (4), במספר שנקבע בתקנות בהתאם לסיווגם של התאגיד או השותפות, ובלבד שלא יפחת משנים.

5. רשאי אדם להיות רשום ביותר ממדור אחד של פנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, אם נתמלאו כל התנאים לרישומו באותם מדורים.

רישום כפול

6. לא ישא אדם את התואר "קבלן לעבודות הנדסה בנאיות" או כל תואר דומה לו עד כדי להטעות, ולא יתחזה אדם כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות, אלא אם הוא רשום בפנקס (להלן – קבלן רשום).

ייחוד התואר

7. ואלה אינם זכאים לרישום בפנקס, ואם נרשמו יבוטל רישומם:

פסלות לרישום
וביטול רישום
בפנקס

(1) פושט רגל, כל עוד לא שוחרר;

(2) מי שהורשע בעבירה שיש בה כדי להטיל ספק במהימנותו להיות קבלן רשום, וכל עוד לא עברו חמש שנים מיום שנשא ענשו על אותה עבירה;

(3) מי שנהג דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועו.

8. ואלה התפקידים והסמכויות של הרשם:

סמכויות הרשם

(1) לקבל בקשות לרישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות ולרשום אותם בפנקס למדוריהם;

(2) לסרב לבקשת רישום, לבטל רישום ולשנותו;

(3) לסווג את הקבלנים לפי הסוגים שנקבעו בתקנות.

דברי הסבר

פסקה (4) היא כעין הוראת מעבר מהמצב שהיה קיים לפני תחילתו של החוק המוצע ועד שנה לאחר תחילת החוק. מי שעבד כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות שלוש שנים לפחות מתוך חמש שנים שלפני החוק החדש, יוכל להגיש בקשה לרישום בפנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות. אך זכות זאת עומדת לו שנה אחת בלבד לאחר תחילת החוק. פסקאות (5) ו-(6) מטפלות בנופים משפטיים העוסקים בעבודות הנדסה בנאיות.

תאגיד יוכל להירשם כקבלן בתנאי ששנים לפחות מחברי הגוף המנהל בפועל את עסקיו ממלאים אחר התנאים שבפסקאות (1) עד (4).

גם שותפות תוכל להירשם בפנקס, ובלבד שאם היא של שנים – תנאי הוא שאחד מהם ממלא אחר התנאים האמורים, ואם היא של יותר משני שותפים, תנאי הוא שלפחות שנים מהם ממלאים אחר אותם תנאים.

אף אין הכרח שבני אדם העוסקים בקבלנות של עבודות הנדסה בנאיות יהיו הם עצמם זכאים להיות רשומים, ובלבד שהם מעסיקים עובדים הממלאים אחר התנאים האמורים במספר שנקבע לשם כך בתקנות בהתאם לסוג

של המעסיק, בין שהוא יחיד ובין שהוא תאגיד או שותפות, ובלבד שמספר זה לא יפחת משנים. מציאותם של מספר עובדים כאמור מוכה את המעסיקים לבקש רישום בפנקס.

סעיף 5 סעיף זה בא לימן לקבלן שהוא בעל ידע רחב במקצועות ובענפים שונים אפשרות לעסוק ביותר מענף מקצועי אחד. לפי זה עליו להירשם ביותר ממדור אחד בפנקס ולמלא את התנאים שנידרשו לצרכי הרישום.

סעיף 6 סעיף זה מייחד את מעמדו של קבלן רשום לעבודות הנדסה בנאיות. הוראה זו באה להבטיח את קיום המטרה שלה נועד החוק, והיא – שאך ורק קבלנים הממלאים אחרי תנאים מסויימים יוכלו לבצע עבודות. מי שאיננו ממלא אחרי התנאים המנויים בסעיף 4 לא יוכל להשתמש בשם תואר שיש בו כדי להטעות את הציבור לראותו כקבלן רשום.

סעיף 8 סעיף זה בא לפרט את התפקידים והסמכויות של הרשם. הוא מוסמך לא רק לרשום או לא לרשום קבלנים, אלא גם לבטל ולשנות רישום

9. אדם הרואה עצמו נפגע מהחלטת הרשם לפי סעיף 8, רשאי לערור על כך לפני ועדת ערר שהוקמה כאמור בסעיף 10.

10. תוקם ועדת ערר של שלושה חברים והם:

- (1) שופט בית משפט מחוזי שמינהו שר המשפטים והוא ישמש יושב ראש הוועדה;
- (2) אדם שמינהו שר השיכון שלא מבין עובדי משרדו;
- (3) אדם שמינהו שר העבודה שלא מבין עובדי משרדו.

11. (א) לוועדת ערר יהיו כל הסמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969.²

(ב) ועדת ערר תקבע בעצמה את סדר הדין שלה במידה שלא נקבע בחוק זה או בתקנות לפיו.

12. השרים ימנו מועצה לעבודות הנדסה בנאיות ובה חמישה-עשר חברים, רובם קבלנים רשומים ואנשי ציבור ומיעוטם עובדי המדינה (להלן - המועצה).

13. המועצה תייעץ לשרים בכל הנוגע לביצוע חוק זה, במידה שאין בחוק זה או בתקנות לפיו הוראות אחרות לאותו ענין.

14. עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי עולה על ההיקף שנקבע בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לא יבוצעו אלא על ידי קבלן רשום לענפי עבודות אלה.

15. מי שעשה אחת מאלה:

- (1) ביצע עבודות הנדסה בנאיות בניגוד לאמור בחוק זה;
- (2) השתמש בתואר קבלן לעבודות הנדסה בנאיות בלי שהיה זכאי לכך על פי הוראות חוק זה - דינו - מאסר ששה חדשים או קנס 5,000 לירות.

ד ב ר י ה ס ב ר

בפנקס. הוא גם רשאי לסווג את הקבלנים, על יסוד הסוגים שנקבעו על ידי השרים בתקנות כאמור בסעיף 16; מכאן, שכל עוד לא יותקנו התקנות, לא תהא לרשם סמכות זו.

בסעיף זה יש הוראת המורה על התקנות 14 סעיף תקנות על ידי שרי השיכון והעבודה. תקנות אלו חייבות להתאשר על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת לפני שייכנסו לתקפן. התקנות יקבעו את ההיקף הכספי שמעליו יוכל אך ורק קבלן רשום לבצע עבודות הנדסה בנאיות, וזאת אך ורק בענף או הענפים בהם נרשם בפנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות. מתחת לסכום שנקבע בתקנות - תותר העבודה לכל אדם, גם אם לא נרשם כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות בפנקס. סעיף זה מבטיח שעבודות בעלות היקף רחב יבוצעו אך ורק על ידי קבלן שמילא את התנאים שבסעיף 4 ובכך הוא מבטיח את מצב הבטיחות בבניה בהיקף רחב כזה.

סעיף סעיפים אלה באים לקבוע ששיקול הדעת 9 עד 11 המוחלט של הרשם איננו סופי. אפשר לערור עליו בפני ועדת ערר של שלושה חברים, בהם שופט מחוזי, שימונה לתפקיד זה על ידי שר המשפטים והוא יושב ראש, ושני חברים, שימונו אחד על ידי שר השיכון ואחד על ידי שר העבודה.

סעיף 12 בהרכב מועצת הקבלנים ניתן מקום לאנשי ציבור שענינם להגן על האינטרס הציבורי שבבניה ולעובדי המדינה שיגנו על האינטרס המדינה ומסודותיה. מתוך המגמה לראות את האינטרס

² ס"ח תשכ"ט, עמ' 28.

16. השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות לביצועו, לרבות תקנות בדבר –

ביצוע ותקנות

- (1) סוגים שונים של קבלנים רשומים לפי הידע המקצועי, הנסיון, היכולת הכספית והציוד העומדים לרשותם, או לפי מבחנים אחרים שיקבעו;
- (2) דרכי המעקב אחרי שינויים במבחנים שעל פיהם יחולו שינויים גם בסיווגם של הקבלנים הרשומים;
- (3) האגרות שישולמו בעד בקשות להירשם בפנקס.

17. יחידים או גופים שעסקו בקבלנים בעבודות הנדסה בנאיות ערב פרסום חוק זה ברשור מות, יהיו רשאים להמשיך בעיסוקם לאחר תחילתו של חוק זה, עד שהשרים יקבעו בצו תנאים ומועד סופי לרישומם בפנקס.

היראות מעבר

18. תחילתו של חוק זה היא בתום שלושה חדשים מיום פרסומו ברשומות.

תחילה

דברי הסבר

הנבלה לגבי קבלנים העוסקים בעבודות הנדסה בנאיות וכל אדם יכול לעסוק בעבודות אלו. החוק מאפשר לקב"לנים אלה להמשיך ולעסוק בעבודתם עד שהשרים יקבעו בצו תנאים ומועד לרישומם בפנקס הקבלנים. לאחר מועד זה לא יוכלו עוד קבלנים, שאינם רשומים בפנקס, לבצע עבודות הנדסה בנאיות מעל להיקף הכספי שנקבע בתקנות לפי סעיף 14.

המועד של שלושה חדשים בא לאפשר לשרים הממונים על ביצוע חוק זה להתקין תקנות ולהוציא את הצווים הדרושים.

נוסף לרישום הקבלנים לפי ענפי המקצועות שות השונים המפורטים בסעיף 3 לחוק, רשאים השרים לקבוע בתקנות סוגים שונים של קבלנים רשומים לפי ידע מקצועי, נסיון, יכולת כספית, הציוד העומד לרשות הקבלן או כל מבחן אחר, ולקבוע דרכי הסיווג והמעקב אחר השינויים שחלים במבחנים ובסיווגים לפיהם.

סעיף זה קובע תקופת ביניים בין המצב הקיים לפני פרסום החוק ותחילתו לבין המצב שיהיה לאחר בניית החוק לתקפו. כיום אין כל

מבוא

שפיטתם של עבריינים צעירים מוסדרת כיום בפקודת העבריינים הצעירים, 1937. הסעיף הקובע את סמכות השפיטה מנוסח בלשון זו:

3. (1) כל בית משפט, בשעה שהוא דן בהאשמות נגד ילדים או נערים או בוגרות רכות, יהא לצורך הפקודה הזאת בית משפט לעבריינים צעירים, חוץ אם הילד או הנער או הבוגרת הרכה נאשמים ביחד עם אדם אחר שאינו ילד או נער או בוגרת רכה. . . .

“בתי משפט
לעבריינים
צעירים

לפי לשון סעיף זה, כל שופט שמופיע בפניו לדין ילד, נער או בוגרת רכה, מנהל את הדיון בהתאם להוראות הפקודה, ונתונות לו הסמכויות המיוחדות הקבועות בה לגבי הטיפול והענישה של הקטין. עובדת היות הנאשם קטין, במשמעות הפקודה, היא המקנה לכל בית משפט סמכות לדון אותו כבית משפט לעבריינים צעירים, ולא נקבעה בפקודה הבחנה בין שפיטה בבית משפט שלום לבין שפיטה בבית משפט מחוזי.

מאז חקיקתה של הפקודה ועד תחילת שנת 1967 מקובל היה להביא קטינים לדין בפני שופט של בית משפט שלום גם בשל פשעים. ברכות הימים הונהג להעמיד את הקטינים לדין לפני שופטי שלום מסויימים, שהתמחו במיוחד בבעיות שפיטתם של עבריינים צעירים, מנהג ההולם את רוחה ומטרתה של השפיטה המיוחדת והסמכויות המיוחדות שנמסרו לשופט על פי הפקודה האמורה.

בתחילת שנת 1967 נפסק בבית משפט השלום בבאר-שבע (תיק 385/66), כי אין לשופט של בית משפט שלום סמכות לדון קטין בשל עבירה מסוג פשע, וזאת על סמך הוראותיו של חוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, הקובעות שבית משפט שלום מוסמך לדון בחטאים ובעוונות, ואילו בפשעים מוסמך לדון בית המשפט המחוזי. לא כל השופטים תמימי דעים עם החלטה זו ויש יסוד גם לסברה שפקודת העבריינים הצעירים התכוונה לכך שנערים יישפטו על ידי כל שופט בשל כל עבירה. החוק המוצע בא להסיר ספקות ולקבוע דברים ברורים בענין זה.

חוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים, תשכ"ט-1969

תיקון סעיף 3

1. בסעיף 3 לפקודת העבריינים הצעירים, 1937, אחרי סעיף קטן (1) יבוא:
- "(א1) קטין כאמור בסעיף קטן (1) יובא לפני בית המשפט המוסמך לדון בסוג העבירה שבה נאשם הקטין; אך רשאי שר המשפטים, על אף האמור בכל דין, להסמיך, בצו, בית משפט שלום לדון קטין על פשעים או סוגי פשעים שנקבעו בצו."

דברי הסבר

את העומס שעל בתי משפט אלה יתר על המידה. על כן באה הסיפה של סעיף קטן (א1) ומייפה כוחו של שר המשפטים להסמיך את בתי משפט שלום לדון גם בפשעים מסויימים או בסוגי פשעים. אלה ייקבעו לאור הנסיון, באופן שהמקרים הרגילים והשכיחים, אשר אין בהם חומרה מיוחדת, יידונו בבית משפט שלום, ואילו במקום שנסיונות העבירה הן המורות, והתביעה סבורה שמן הראוי להעמיד את הקטין לדין בפני בית משפט מחוזי, יהא ניתן לעשות כן.

הצעה ברוח זו כלולה בהצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשכ"ט-1969, שהונחה זה מקרוב על שלחן הכנסת ואשר באה להחליף את פקודת העבריינים הצעירים, 1937, בכללותה.

החוק המוצע קובע כעקרון שבתי המשפט ידונו קטינים בהתאם לסמכות השיפוט הכללית שלהם. הוא מתחשב בקיומה של חלוקה בסמכות השיפוט בין בתי המשפט מדרגות שונות על פי סוגי העבירות, כאמור בחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957. זה נאמר ברישה של סעיף קטן (א1) המוצע. אך הוא מביא בחשבון גם את המציאות בשפיטתם של עבריינים צעירים. בשפיטת הקטינים יש לבחינה המשפטית חשיבות פחותה מאשר בשפיטת העבריינים הרגילים; עיקרה הוא בטיפול בהם בצורה ההולמת את היותם קטינים. הנסיון בעבר הוכיח את הצלחתם של שופטי השלום לנוער בפעולתם גם כשהגדון הוא עבירת פשע. יש גם להביא בחשבון, שהבאת העבריינים הצעירים בפני בתי המשפט המחוזיים לדין על כל פשעיהם, תגדיל