



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

22 ביולי 2024

1784

ט"ז בתמוז התשפ"ד

עמוד

הצעת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8), התשפ"ד-2024 ..... 1264

## הצעת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8), התשפ"ד-2024

1. תיקון סעיף 7 בחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 7(ב), במקום "השר ימנה את הועדה לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות האמורה בסעיף 12, ובלבד שלא ימנה לוועדה קבלנים רשומים" יבוא "השר לא ימנה לוועדה קבלנים רשומים".

### דברי הסבר

ויעילה, בטרם קביעת אסדרה בתחום רישוי הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, בין בתקנות ובין בכללים אחרים לביצועו של החוק. ואולם, הרכבה של המועצה נותן מעמד בכורה לרשימה מוגבלת של גופים, בעוד בענף הבנייה בישראל, שהוא אחד הקטגוריות המרכזיים במשק, פועלים גופים רבים המייצגים קשת רחבה של שיקולים – הנדסיים, כלכליים, חברתיים ואחרים. כך, ההתייעצות עם המועצה אינה ממצה את הצורך בשיתוף הציבור הרחב וקבוצות העניין השונות הקיימות, בטרם קביעת האסדרה.

בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3100, שעניינה חקיקת משנה: נוהל והנחיות, יש לשאוף להתייעצות מהותית לפני התקנת תקנות באופן שיכלול את כלל הגורמים המושפעים באופן מהותי מדבר החקיקה. כמו כן, בהתאם להנחיה, משרד ממשלתי רשאי, לפי שיקול דעתו, להקים ועדות מייעצות לעניין התקנת תקנות שיכלול את כלל הגופים הרלוונטיים לאותן תקנות, ורשאי המשרד הממשלתי להקים ועדות מייעצות שונות לסוגים שונים של תקנות בהתאם למהותן ועניינן.

בהתאם להנחיה האמורה, בשל חשיבות ההתייעצות עם גופים שלחקיקת המשנה עשויה להיות השפעה לגביהם, נתונה למשרד הממשלתי גמישות לקבוע את הרכב הגורמים שיש להתייעץ איתם.

מעבר לאמור, זה שנים שחקיקת משנה מפורסמת לציבור הרחב טרם העברתה לחתימת השר, וזאת בדומה לחקיקה ראשית. נוהל זה נועד לאפשר לציבור לבקר את ההוראות ולהעיר את הערותיו לגביהן.

עוד, בהחלטה מספר 2118 של הממשלה מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014) ובהחלטה מספר 4398 של הממשלה מיום ט"ו בטבת התשע"ט (23 בדצמבר 2018), ובהמשך – בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן – חוק האסדרה), נקבעו כללים לקירום אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי, ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טובה האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף. בכלל זה נקבעו כללים שעניינם קבלת החלטות מבוססות נתונים, בשקיפות, ותוך שיתוף הציבור.

בהינתן האמור ולצורך ייעול תהליכי האסדרה בתחום רישוי הקבלנים, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות עם המועצה,

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק רישום קבלנים או החוק), עוסק בהסדרת העיסוק של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות. במסגרת זו, החוק קובע את תנאי הרישום בפנקס הקבלנים, מסמיך את רשם הקבלנים למנוע את רישומם של מי שאינם עומדים באמות המידה הקבועות בחוק, ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים המפרים את הוראות החוק, וכן מסמיך את רשם הקבלנים, כמו גם את יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ומהנדס הרשות המקומית, להורות על הפסקת העבודה באתרים, אם מתקיים יסוד סביר להניח כי מבצעים בהם עבודות הנדסה בנאיות על ידי מי שאינו בעל רישיון מתאים.

הצעת חוק זו מוצעת להוסיף לחוק רישום קבלנים מנגנון הנוגע למאבק בהשפעה של הפשיעה החמורה והמאורגנת על ענף הבנייה באמצעות הסמכת רשם הקבלנים שלא לרשום או לבטל את הרישום בפנקס הקבלנים או לנקוט הליכים משמעתיים אחרים נגד מי שיש למשרת ישראל מידע מהימן בעניינו על מעורבותו בפשיעה חמורה והרשם השתכנע שבשל טעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, קיימת מניעה לעיסוקו במקצוע הקבלנות. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שעניינו הגברת יכולת האכיפה של עבירות על חוק רישום קבלנים באמצעות הסמכת מפקחים בהתאם לחוק זה.

נוסף על כך, חוק רישום קבלנים קובע כי שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע תקנות לביצועו של החוק, לאחר התייעצות עם מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן – המועצה). הרכב המועצה כולל יושב ראש שמינה שר הבינוי והשיכון (להלן – השר), חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונינים בישראל, שלושה נציגים של גופים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה, חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות עם ארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר, ושלושה נציגי הממשלה. עוד נקבע כי המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצועו של החוק, אם אין בחוק הוראות אחרות לאותו עניין, וכי השר ימנה ועדה מייעצת לרשם הקבלנים, לפי סעיף 7(ב) לחוק, לאחר שהתייעץ עם המועצה.

תכליתה של ההתייעצות עם המועצה היא לאפשר שמיעה של מגוון דעות לצורך קבלת החלטות מושכלת

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 218; התשפ"ג, עמ' 21.

"(א2) מי שהרשם השתכנע לגביו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל, כי קיימת מניעה מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, לרישומו בפנקס";

"הסמכת מפקחים 8.ב. (א) השר יסמיק מקרב עובדי משרדו, מפקחים לעניין חוק זה, וסמכויותיהם אשר יוסמכו בסמכויות לפי סעיף זה, כולן או חלקן.

## ד ב ר י ה ס ב ר

תופעה זו במסגרת הדין הקיים. בין השאר, מוכרת תופעה חמורה של התנהלות בין קבלנים רשומים הכוללת גביית דמי חסות, סחיטה באיומים, איום על קבלנים ודחיקתם החוצה מפרויקטים פרטניים ועד כדי דחיקתם מעיסוק בענף בכללותו, ועוד. מדובר בהתנהגות שלה השפעות כלכליות משקיות רחבות, בין השאר בשל פגיעה בתחרות בין הקבלנים בשוק והעלאת מחירי העבודות, הגוררות בהמשך עלייה במחירי הדיור וההוצאה הציבורית, וירידה ברמה המקצועית של הקבלנים. יוזכר כי מקצוע הבנייה הוא מורכב ועתיר סיכונים לבטיחותם של העובדים והלוחמים, כך שהשמירה על רמת הקבלנים והמקצוע היא אינטרס ציבורי מובהק.

קיים קושי להתמודד עם תופעה זו במסגרת הדין הקיים, זאת בשל חשש של קורבנות להתלונן ולהעיד וכן בשל טיב המעשים המקשה על קיום הליכים פליליים או משמעתיים בעניינים אלה בלא תלונות או עדויות. בשל נסיבות ייחודיות אלה נוכח התופעה החמורה שהתפשטה והשלכותיה על ענף הבנייה, מבוקש להסמיק את הרשם לקבל החלטה בעניין רישום קבלן בפנקס, ביטול רישומו או נקיטת אמצעים משמעתיים נגדו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל.

כך מוצע לקבוע בחוק כי רשם הקבלנים יהיה רשאי למנוע את רישומו של יחיד או של תאגיד בפנקס הקבלנים, אם הרשם השתכנע לגביו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל, כי קיימת מניעה מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, לרישומו בפנקס. מלבד הסמכות למניעת הרישום כאמור, רשם הקבלנים יהיה רשאי לבטל את רישומו של קבלן מהטעמים האמורים, אם כבר נרשם בפנקס הקבלנים, או לנקוט נגדו אמצעי משמעת חלופיים.

3 סעיף במסגרת חוק רישום קבלנים, מעניק הרשם רישויות לענפים השונים של עבודות הנדסה בנאיות (בנייה, כבישים, גשרים וכו') וקובע לקבלנים סיווג לכל ענף (היקף כספי מרבי או היקף מרבי במ"ר שהם רשאים לבצע בכל פרויקט). חלק ניכר מעבודות רשם הקבלנים נוגע לקיום הליכי שימוע והטלת אמצעי משמעת נגד קבלנים שהפרו את הנוהג המקובל במקצוע, כפי שהוגדר בתקנות בהתאם לסעיף 8(א)(3) לחוק – למשל במקרה של קבלן רשום שביצע עבודות שלא בהתאם לענף או לסיווג שבהם הוא רשום, קבלן רשום שהסב עבודות לקבלן שאינו רשום וכיוצא באלה. לרשם הקבלנים נתונה גם הסמכות

כך שהאסדרה תיעשה בהתאם לכללים שנקבעו בשנים האחרונות במסגרת הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהתאם להחלטות הממשלה האמורות ולחוק האסדרה.

1 סעיף בהתאם לסעיף (ב) לחוק רישום קבלנים, רשם הקבלנים רשאי להשתמש בסמכותו לרשום, לסווג, לבטל את הרישום ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים לאחר שהתייעץ עם הוועדה המייעצת. את הוועדה המייעצת ממנה השר מקרב נציגי מוסדות מדעיים שלהם נגיעה לענפי הבנייה, לאחר התייעצות עם המועצה.

בהינתן סעיף (ב) לחוק קובע כי השר רשאי למנות לוועדה המייעצת נציגים של מוסדות מדעיים שלהם נגיעה לענפי הבנייה וכי לא ניתן למנות לה קבלנים רשומים, ובהינתן שממילא הליכי הבריקה של מעמדים לוועדה המייעצת, לרבות הכנת התשתית העובדתית המפורטת שתונח לפני השר בטרם קבלת החלטה בעניין זה, נעשים בפועל על ידי גורמי המקצוע במשרד הבינוי והשיכון, ובהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינויים, הערך המוסף של התייעצות עם המועצה הוא זניח. לפיכך ובהתאם להצעה לביטול המועצה, כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר מוצע בסעיף זה לבטל את חובת השר להתייעץ עם המועצה טרם מינוי הוועדה המייעצת לרשם הקבלנים.

2 סעיף 8 לחוק רישום קבלנים קובע, בין השאר, כי מי שנמצא בהליכי פשיטת רגל או פירוק, מי שהורשע בעבירה שיש בה כדי לערער את מהימנותו להיות קבלן רשום או מי שהפר דרך קבע את הנוהג המקובל במקצועו של קבלן, אף בלא שהורשע בעבירה, מנוע מלהירשם בפנקס הקבלנים, וכי אם כבר נרשם בפנקס – יש לבטל את רישומו. נוסף על כך, סעיף 8 לחוק קובע כי בהתקיים אחת העילות הקבועות בסעיף 8 לחוק (למעט זו הנוגעת לפשיטת רגל או פירוק), אם מצא הרשם כי חומרת המעשה או המחדל אינה מצדיקה את ביטול רישומו של קבלן רשום, ניתן חלף ביטול הרישום לנקוט נגד הקבלן אמצעי משמעת קל יותר: התראה, נזיפה, הטלת קנס או תלחית הרישום בפועל או על-תנאי.

במסגרת תיקון סעיף 8 מוצע להעניק סמכות לרשם שלא לרשום או לבטל רישום של מי שהרשם השתכנע, על בסיס המלצת משטרת ישראל, כי קיימת מניעה לרישומו בפנקס מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, זאת, לנוכח תופעה קשה ורחבה של פשיעה חמורה ומאורגנת הנושאת במסגרת העיסוק בקבלנות ובשל נסיבות ייחודיות המקשות התמודדות עם

(ב) למפקח יוסמך מי שמתקיימים לגביו כל אלה:

- (1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי, לדעת השר, להיות מפקח;
  - (2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה השר;
  - (3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, כפי שהורה השר.
- (ג) לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה, רשאי מפקח –

- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;
- (2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995<sup>2</sup>;

- (3) להיכנס בכל עת לכל מקרקעין, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.
- (ד) אין בסמכויות מפקח לפי סעיף זה כדי לגרוע מסמכויות פיקוח שנתונות לו לפי כל דין אחר.

(ה) מפקח לא ישתמש בסמכויות הנתונות לו לפי סעיף זה אלא בעת מילוי תפקידו ואם הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו וכן יש בידו תעודה חתומה בידי השר המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יציג לפי דרישה.

ביטול סעיפים 12 ו-13 לחוק העיקרי – בטלים. 4. סעיפים 12 ו-13 לחוק העיקרי – בטלים. 13<sup>1</sup>

## ד ב ר י ה ס ב ר

ואלה הם סעיפים 12 ו-13 לחוק שמוצע לבטלם:

12. מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות

(א) השר ימנה מועצה לעבודות הנדסה בנאיות ובה שבעה עשר חברים (להלן – המועצה).

(ב) וזה הרכב המועצה:

- (1) אדם שמינה השר לשמש יושב-ראש המועצה;
- (2) חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל;
- (3) שלושה נציגים של גופים אחרים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה;
- (4) חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר;
- (5) שלושה נציגי הממשלה שנקבעו על ידיה על פי המלצת השר.

(המשותפת לראשי הוועדות המקומיות ולמנהדסי הרשויות המקומיות) להורות על הפסקת העבודות באתר מסוים, אם יש יסוד סביר להניח שהעבודות מבוצעות שלא על ידי קבלן בעל רישיון מתאים, בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק.

לצורך הגברת יכולות האכיפה של הוראות החוק, מוצע לאפשר לשר להסמיך מפקחים מקרב עובדי משרד הבינוי והשיכון, למפקחים אלה יינתנו סמכויות פיקוח להגיע לאתר שמבוצעות בו עבודות הנדסה בנאיות, ולדרוש לקבל מידע ומסמכים הנוגעים לאכיפת החוק, ובין השאר מסמכים שניתן ללמוד מהם מי הקבלנים הפועלים בפועל באתר, ממי הם קיבלו את ביצוע העבודות ולמי הם הסבו את ביצוען.

עוד מוצע לקבוע את התנאים להסמכת מפקח כאמור ואת זיהויו הנדרש בעת השימוש בסמכויותיו.

סעיף 4 בהתאם להצעה לביטול המועצה, מוצע למחוק את סעיפים 12 ו-13 לחוק רישום קבלנים, שבהם מוקמת המועצה ונקבעה חובת ההתייעצות עימה.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

5. בסעיף 17 לחוק העיקרי, במקום הרישה החל במילים "השר ממונה על ביצוע חוק תיקון סעיף 17 זה" יבוא "השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, ולעניין פסקאות (3) ו-(4) – באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ובכלל זה תקנות בדבר –".

### ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 5 בסעיף 17 לחוק רישום קבלנים הוסמך השר להתקין תקנות לביצועו של החוק, בהתייעצות עם המועצה. בשל ביטול המועצה בתיקון זה, מוצע למחוק את חובת ההתייעצות כאמור.

(ג) תקופת כהונתה של המועצה היא שלוש שנים, ומותר לחזור ולמנות כל חבר בה לתקופה נוספת. נתפנה מקום של חבר במועצה מכל סיבה שהיא, ימונה לו חליף, כדרך שנתמנה החבר שמקומו נתפנה, עד לתום תקופת הכהונה של המועצה שאליה הוא מתמנה.

### 13. תפקיד המועצה

המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצוע חוק זה, במידה שאין בחוק זה הוראות אחרות לאותו ענין.





