

הפעלה ובטיחות של בריכות שחייה ציבוריות ברשויות המקומיות

תקציר

רקע כללי

בתחומן של רשויות מקומיות פועלות בריכות שחייה לשימוש הציבור ולרווחתו (להלן - בריכות שחייה ציבוריות או בריכות). חלק מן הבריכות הן בבעלות הרשות המקומית והוקמו על ידה במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות). יש בריכות שפעילות רק בעונת הרחצה¹ (להלן - בריכת שחייה עונתית) ויש בריכות שפעילות כל השנה (להלן - בריכת שחייה שנתית).

כדי לשמור על שלום הציבור, על בטיחותו ועל בריאותו נקבעו הסדרים מיוחדים הנוגעים לבריכות השחייה, לכללי הקמתן, לאופן הפעלתן ולדרכי הפיקוח עליהן. כך בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות הרחצה); בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים); בתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), התשס"ד-2004 (להלן - תקנות הבטיחות), ובתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות התברואה).

מנתונים שפרסם מגן דוד אדום (להלן - מד"א) על מקרי הטביעה שאירעו בעונות הרחצה בשנים 2016 עד 2018² עולה כי 10% - 17% ממקרי הטביעה התרחשו בבריכות שחייה ציבוריות.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפעלת בריכות השחייה הציבוריות בעיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק, במועצות האזוריות מגידו ועמק המעיינות ובמועצה המקומית קריית טבעון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). במסגרת הביקורת נבדקו 15 אתרי בריכות שחייה³. בביקורת נבדקו ההיבטים האלה: היערכות הרשויות המקומיות שנבדקו להפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותן; רישוי בריכות השחייה הציבוריות והפיקוח על הפעלתן; היבטי בטיחות ותברואה בכל בריכות

1 הגדרתה של "עונת הרחצה" בדוח זה היא התקופה שהרשות המקומית מפעילה בה את בריכות השחייה שבבעלותה לשימוש הציבור הרחב. על פי רוב בתקופת הקיץ, בין החודשים אפריל-מאי (חופשת חג הפסח) ועד לחודש אוקטובר (סוף חגי תשרי).

2 מספר המטופלים בעקבות טביעה בשנים 2016 עד 2018 היה: 320; 233; ו- 257 מטופלים בהתאמה.

3 "אתר בריכת שחיה" על פי הגדרתו בתקנות הבטיחות הוא בריכת שחייה לרבות החצרים והמבנים המשרתים אותה, כגון מלתחות ושירותים.

השחייה שבבעלות הרשויות המקומיות שנבדקו וכן באתרי בריכות שחייה בעלי רישיון עסק בתחומן של המועצות האזוריות שנבדקו⁴. בדיקות השלמה נעשו בלשכות משרד הבריאות שבמחוזות אשקלון, חיפה, מרכז וצפון ובנפות יזרעאל ורמלה.

הליקויים העיקריים

ליקויים בקביעת אופן הפעלת בריכת שחייה שבבעלות הרשות המקומית

המועצה המקומית קריית טבעון: המועצה לא בחנה חלופות להפעלת בריכת השחייה חנה סנש שבבעלותה. כמו כן, המועצה הותירה את ניהול בריכת השחייה חנה סנש ואת האחריות להפעלתה ולתחזוקתה בידי עמותת מתנ"ס טבעון בלא מכרז, בלא חוזה ושלא כדין, ובשנים 2016 עד 2018 העבירה לה לצורך כך סכום של כ-2 מיליון ש"ח.

ליקויים ברישוי של בריכות השחייה ושל בתי העסק שבתחומן

עיריית אשקלון: העירייה איפשרה לאחת מבריכת השחייה בתחומה לפעול שנים רבות בלא רישיון עסק.

עיריית קריית ביאליק: העירייה הפעילה קיוסק בבריכת השחייה יגור שבבעלותה בלא רישיון עסק.

המועצה המקומית קריית טבעון: המועצה איפשרה לבריכת שחייה חנה סנש שבבעלותה לפעול משנת 2016 בלא רישיון עסק ובניגוד לתנאים שנקבעו להפעלתה; המועצה העניקה רישיון עסק למזנון שפעל בבריכת השחייה גלי טבעון שבבעלותה מבלי שקיבל אישור מגורמי כיבוי האש ולא פעלה נגד בעלי המזנון כאשר המקום הופעל שלא על פי תנאי רישיון העסק שהיא קבעה לו.

המועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות: המועצות לא פעלו נגד בריכות שחייה שפעלו ללא רישיון עסק כדין או בניגוד לתנאי רישיון העסק שנקבעו להן.

4 בעיריות אשקלון ולוד ישנו אתר אחד בכל עיר; בעיריית קריית ביאליק שני אתרים; במועצה המקומית קריית טבעון שלושה אתרים; במועצה האזורית מגידו חמישה אתרים; במועצה האזורית עמק המעינות שלושה אתרים.



בכל הרשויות
המקומיות שנבדקו
לא מונו פקחי
בריכות שחייה כלל,
בניגוד למתחייב
בתקנות הבטיחות,
וממילא לא בוצע
פיקוח על הפעלת
הבריכות כנדרש

הפעלת בתי עסק שלא כדין בידי עיריית קריית ביאליק

העירייה הפעילה עסקי מסחר באמצעות עובדיה בשני אתרי בריכות שחייה שבבעלותה שלא על פי פקודת העיריות ובניגוד לעקרון חוקיות המינהל⁵ ולפסיקה.

עיריית קריית ביאליק איפשרה להוציא תקציבים גדולים לרכישת טובין על ידי מפעילי החנות בבריכת השחייה אפק ועל ידי מפעיל הקיוסק בבריכת השחייה יגור שבבעלותה בלי שום פיקוח של הגורמים שהוסמכו לכך בעירייה ושלא בהתאם לדיני המכרזים⁶. בכך היא פעלה שלא כפי חובתה לנהל את ענייניה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש בציבור.

אי-קיום חובת הפיקוח של הרשויות המקומיות על בריכות שחייה ציבוריות

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא בוצע פיקוח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן על ידי פקחי בריכות שחייה שהוסמכו לכך כנדרש.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, ראשי הרשויות המקומיות לא מינו פקחי בריכות שחייה כלל, בניגוד למתחייב בתקנות הבטיחות.

ליקויי בטיחות בבריכות השחייה הציבוריות

בכל בריכות השחייה שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות רבים, חלקם אף חמורים, בתחומים האלה: בטיחות כללית, חשמל, כיבוי אש, טיפול בחומרים מסוכנים, עזרה ראשונה ונגישות.

בחלק מאתרי בריכות השחייה בעיריות אשקלון ולוד והמועצות האזוריות מגידו ועמק המעיינות הוצבו מתקני משחקים וספורט. המתקנים לא טופלו כנדרש בחוק ובתקנות הבטיחות, והם שימשו את קהל המתרחצים בבריכת השחייה אף על פי שלא נקבעו נהלים להפעלתם ולתחזוקתם.

עיריית לוד איפשרה להציב באתר בריכת השחייה שבבעלותה קפצת (טרמפולינה) שהיא מתקן מסוכן, מבלי שנבדקה בטיחות השימוש בה ומבלי שהתקיימו התנאים המינימליים להבטחת שלומם של המשתמשים בה.

5 "עקרון חוקיות המינהל" קובע כי הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את הפעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות.

6 כמו למשל ועדת מכרזים וועדת רכש.



בסיוור שעשה צוות
הביקורת בברית
השחייה חנה סנש
שבבעלות המועצה
המקומית קריית
טבעון לא נכח
באתר מציל, אף על
פי שבאותה עת שהו
ילדים בברית
השחייה המרכזית
ופעוטות בברית
הפעוטות

כשהגיע צוות הביקורת לברית השחייה חנה סנש שבבעלות המועצה המקומית קריית טבעון לא נכח באתר מציל אף על פי שבאותה העת שהו ילדים בברית השחייה המרכזית ופעוטות בברית הפעוטות.

ברית חנה סנש - שלא כמו שתי הבריות האחרות שבבעלות המועצה שמפעיל אותן יום חינוכי - נחזתה בזמן הביקורת במצב תחזוקתי ירוד במיוחד.

יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת והפעלת בריכת השחייה חנה סנש ללא נוכחות מציל, ולאחר שהוער לראש המועצה דאז, הוצא מייד למתן"ס טבעון צו סגירה מינהלי של האתר.

אי-הסדרת פעילותן של בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב

בעוד שמשרד הפנים קבע כללים מחייבים להפעלת בריכות שחייה טעונות רישוי, קיים ספק אם הכללים האלה מחייבים גם בריכות שחייה מעין ציבוריות שחוק רישוי עסקים אינו חל עליהן אף שחלקן משרת ציבור רחב (להלן - בריכות שחייה מעין ציבוריות).

יצוין לחיוב שלשכות הבריאות שנבדקו פעלו במסגרת סמכותן הכללית והרחיבו את הפיקוח שלהן גם על בריכות שחייה מעין ציבוריות המשרתות ציבור רחב, גם אם לכאורה לא חלה עליהן החובה להוציא רישיון עסק לצורך הפעלתן.

פיקוח של משרד הפנים על פעולותיהן של הרשויות המקומיות

נוכח הליקויים החמורים המוצגים בדוח זה, המצביעים על כך שהרשויות המקומיות, אשר מחויבות לפקח על הבריות הציבוריות בתחומן אינן בהכרח עושות כן, על משרד הפנים לחדד את ההוראות ולהנחות את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות הדין בכל הנוגע להפעלת בריכות השחייה הציבוריות בתחומן.

ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח, לטפל לאלתר בליקויי הבטיחות שנמצאו בבריות השחייה הציבוריות שבתחומן ולדאוג לביטחון תושביהם ולבטיחות המשתמשים בבריות השחייה הציבוריות והמעין ציבוריות שבתחומן. עליהן לפעול למינוי פקחי בריכות שחייה ולהכשרתם וכן להגביר את הפיקוח על בריכות השחייה הציבוריות.



נוכח אי-הבהירות
בכל הנוגע להפעלת
בריכות שחייה
שאינן טעונות רישוי
עסק, מן הראוי
שמשרד הפנים
ישקול אם וכיצד
להחיל את הכללים
הקבועים בתקנות
הבטיחות ובתקנות
התברואה על כל
בריכות השחייה
המשרתות את
הציבור הרחב

על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להקפיד על יישום תקנות הבטיחות ועל אכיפתן על מנת למנוע פגיעה בחיי אדם.

נוכח אי-הבהירות בכל הנוגע להפעלת בריכות שחייה מעין ציבוריות שאינן טעונות רישוי עסק, מן הראוי שמשרד הפנים יסדיר בצורה ברורה נושא זה וישקול אם וכיצד להחיל את הכללים הקבועים בתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה על כל בריכות השחייה המשרתות את הציבור הרחב.

על משרד הפנים לבחון כיצד יוכל לתת מענה הולם לצורך בריכוז המידע על כשלי בטיחות שנמצאו בהפעלת בריכות שחייה ציבוריות ולהפצתו בקרב כלל הרשויות המקומיות. הקמת מאגר ידע ומידע בנושא הבטיחות בהפעלת בריכות השחייה, שירכו את כל המידע בנושא ואת הלקחים שהופקו ושדרוש להפיק מאירועים חמורים שהתרחשו בבריכות השחייה, יכול לסייע רבות במניעת כשלי בטיחות בעתיד.

סיכום

בתחומן של רשויות מקומיות פועלות בריכות שחייה לשימוש הציבור ולרווחתו, חלקן בבעלות הרשות המקומית וחלקן אף הוקמו על ידה. בריכות השחייה מעניקות לציבור הזדמנות ליהנות מפעילויות פנאי וספורט ומאפשרות את פעילותן של אגודות ספורט מים בענפי ספורט הבריכה. בריכות השחייה במהותן עלולות להיות מקום מסוכן מעצם השילוב של מים, חשמל וחומרים מסוכנים. נקבעו הסדרים מפורטים בדין בנוגע לבטיחות השימוש בבריכות השחייה ובנוגע לחובת הפיקוח על הפעלתן. ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בבריכות השחייה שבתחומן, חלקם חמורים עד כדי חשיפת הציבור לסכנות בעת השימוש בבריכות השחייה.

הרשויות המקומיות לא בחנו חלופות להפעלת בריכות השחייה שבבעלותן ואיפשרו להפעיל בריכות שחייה בלא רישיון עסק. כמו כן נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מפקחות על ההפעלה השוטפת של בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן כנדרש. נמצאו ליקויים רבים בבריכות השחייה שנבדקו בתחום הבטיחות והתברואה.

על משרד הפנים, מכוח אחריותו הכוללת לפי חוק הסדרת מקומות הרחצה, להנחות את הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הבטיחות ולאכוף הוראות אלה על בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן.

הגברת הפיקוח על ידי הרשויות המקומיות לצד הובלת שינוי חקיקה על ידי משרד הפנים והחלתן של תקנות הבטיחות והתברואה, בשינויים המתחייבים, גם על בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב שלא חייבות ברישיון עסק, יקדמו את הבטחת שלום הציבור ובריאותו ויסייעו בהצלת חיים.

מבוא

בתחומן של רשויות מקומיות פועלות בריכות שחייה לשימוש הציבור ולרווחתו (להלן - בריכות שחייה ציבוריות או בריכות). חלק מן הבריכות הן בבעלות הרשויות המקומיות וחלקן אף הוקמו על ידן במסגרת הסמכויות שהוקנו להן בסעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), המסמך את העירייה "להקים, לקיים ולהסדיר מרחצאות, בריכות שחיה ובתי-רחצה ציבוריים" ומתיר לעירייה "לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבורי"⁷. בריכות אחרות הן בבעלות פרטית, כגון בריכות של בתי מלון ומועדוני ספורט פרטיים (קאנטרי קלאב). בסעיף 249 (29) לפקודת העיריות שכותרתו "סמכות כללית", נקבע כי בסמכות העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והבטחון בו"⁸.

הבריכות מעניקות לציבור הזדמנות לקיים פעילות פנאי וספורט ומאפשרות לקיים בהן חוגים (כמו התעמלות אירובית במים) ולימוד שחייה. כמו כן, הן משמשות לפעילות חברתית וקהילתית (כמו קייטנות לילדים ו"ימי כיף"). הבריכות גם מאפשרות את פעילותן של אגודות ספורט המקיימות פעילות בענפי ספורט הבריכה (כמו שחייה, כדור מים ושחייה צורנית). חלק מבריכות השחייה הציבוריות פעילות רק בעונת הרחצה⁹ (להלן - בריכת שחייה עונתית) וחלק פעילות כל השנה (להלן - בריכת שחייה שנתי)¹⁰.

בריכות שחייה עלולות להיות מקום מסוכן. בבריכות השחייה יש שילוב של מים, חשמל וחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס), וכמו כן הן משמשות את כל הציבור, לרבות בני נוער, ילדים ופעוטות, ולא כולם מיומנים די הצורך בשחייה. להלן בלוח 1 נתונים שפרסם מגן דוד אדום (להלן - מד"א) על מספר האנשים שטבעו בחופי הרחצה, בבריכות השחייה ובמאגרי מים ושנזקקו לטיפול של צוותי מד"א בעונת הרחצה בשנים 2016 עד 2018¹¹.

- 7 סמכויותיה הכלליות של מועצה מקומית הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה באופן דומה לעירייה.
- 8 כך למשל בפסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה - ת"א (חי') 787/99 **כץ נ' עיריית הרצליה** (1.1.07), נקבע כי "העירייה מטבע תפקידה אמונה על שלמות גופם של הנמצאים בתחומה. סעיף 249(29) לפקודת העיריות (נוסח חדש) מסדיר אחריות זו וקובע כי לרשות מקומית יש אחריות כלפי הציבור בתחומה והיא מצווה לשמור על בריאותו ובטחונו" - סעיף כ"ו לפסק הדין.
- 9 "עונת הרחצה" - בדוח זה מדובר בתקופה שהרשות המקומית מפעילה בה את בריכות השחייה שבבעלותה לשימוש הציבור הרחב, לרוב בתקופת הקיץ בין החודשים אפריל-מאי (חופשת חג הפסח) ועד לחודש אוקטובר (סוף חגי תשרי).
- 10 לעיתים כחלק ממרכז ספורט שהרשות המקומית מפעילה.
- 11 בשנת 2016: 9 במאי עד 31 באוקטובר; בשנת 2017: 17 באפריל עד 19 באוקטובר; בשנת 2018: 17 במרץ עד 8 באוקטובר.

לוח 1: נפגעי טביעה בעונות הרחצה, 2016 - 2018

עונת הרחצה	כלל המטופלים בעקבות טביעה	מספרם של המטופלים עקב טביעה בבריכות שחייה ציבוריות
2016	320	34 (10%)
2017	233	40 (17%)
2018	257	37 (14%)

על פי נתוני מד"א בעיבוד משרד מבקר המדינה¹².

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפעלת בריכות השחייה הציבוריות בעיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק, במועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות ובמועצה המקומית קריית טבעון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו)¹³. במסגרת הביקורת נבדקו 15 אתרי בריכות שחייה¹⁴. בביקורת נבדקו ההיבטים האלה: היערכות הרשויות המקומיות להפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותן; רישוי בריכות השחייה הציבוריות והפיקוח על הפעלתן; היבטי בטיחות ותברואה בבריכות השחייה שבבעלות הרשויות המקומיות שנבדקו וכן באתרי בריכות שחייה בעלי רישיון עסק בתחומן של המועצות האזוריות שנבדקו¹⁵. בדיקות השלמה נעשו בלשכות משרד הבריאות שבמחוזות אשקלון, חיפה, מרכז וצפון ובנפות יזרעאל ורמלה.

המסד הנורמטיבי

כדי לשמור על שלום הציבור, על בטיחותו ועל בריאותו, נקבעו הסדרים מיוחדים הנוגעים לבריכות השחייה, לאופן הקמתן, לכללי הפעלתן ולדרכי הפיקוח עליהן. כך לדוגמה בחלק כ"א לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה

12 הנתונים נלקחו מהודעות דובר מד"א המפורסמות בתום כל עונת רחצה. כך למשל בסוף עונת הרחצה 2018: <https://www.mdais.org/news/14422>

13 חלק מהממצאים בדוח הינם ממידע ראשוני שאסף משרד מבקר המדינה בחדשים פברואר-מרץ 2018 (להלן - שלב איסוף הנתונים) בעיריית קריית ביאליק ובמועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות.

14 "אתר בריכת שחיה" כהגדרתו בתקנות הבטיחות - בריכת שחייה לרבות החצרים והמבנים המשרתים אותה כגון מלתחות ושירותים.

15 בעיריות אשקלון ולוד אתר אחד בכל עיר. בעיריית קריית ביאליק שני אתרים; במועצה מקומית קריית טבעון שלושה אתרים. במועצה אזורית מגידו חמישה אתרים, ובמועצה אזורית עמק המעינות שלושה אתרים.

להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - הוראות תקנות תכנון ובנייה בנושא בריכת שחייה), נקבעו התנאים שצריכים להתקיים טרם קבלת היתר בנייה להקמת בריכת שחייה; בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות הרחצה), נקבע ששר הפנים הוא הממונה על ביצוע החוק, ועליו לקבוע בצו בין היתר הוראות בדבר אמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה במקום רחצה, סדרים לשימוש במקום רחצה ודרכי פיקוח עליהם ותקנים של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שיוצבו במקומות הרחצה.

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) נקבע, כי "רשות הרישוי" בהתייחס לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך, וכי הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי; רשות הרישוי רשאית לבטל רישיון אם לא קוימה מטרה כלשהי ממטרות הרישוי. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבע כי בריכת שחייה¹⁶ היא "עסק טעון רישוי", ורישיון עסק לבריכת שחייה תקף לחמש שנים¹⁷. עוד נקבע בצו רישוי עסקים, כי מטרות הרישוי לבריכת שחייה הן בין היתר הבטחת בריאות הציבור בה, לרבות תנאי תברואה נאותים ומניעת סכנות לשלום הציבור בתחומה¹⁸.

בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות התברואה), שהותקנו מכוח סעיף 10 לחוק רישוי עסקים, נקבעו ההסדרים המחייבים לעניין שמירת בריאות הציבור ופיקוח ובקרה על איכות המים בבריכות שחיה שהפעלתן טעונה בקבלת רישיון עסק. כך למשל נקבע בתקנה 2(ג) לתקנות התברואה כי "בכל עת שהבריכה פתוחה למבקרים יימצא בחצריה מפעיל [להלן - מפעיל בריכות שחייה], בעל אישור מאת המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות] שעמד בהצלחה בבחינות לענין ניהול בריכת שחיה בתנאי תברואה נאותים"¹⁹.

בתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), התשס"ד-2004 (להלן - תקנות הבטיחות), שהותקנו מתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 4 לחוק הסדרת מקומות רחצה וסעיף 39 לחוק רישוי עסקים, נקבעו הסדרי הבטיחות המחייבים בריכות שחיה שהפעלתן טעונה קבלת רישיון עסק. כך הוגדר בתקנה 1 (סעיף ההגדרות) בתקנות הבטיחות כי "בריכת שחייה" היא "מקום המכיל מים, ובכלל זה אמצעי פינוי המים העילי, למטרות שחיה, שעשועי

16 ההגדרה בסעיף 7.4א לתוספת לצו רישוי עסקים היא: "בריכת שחייה, לרבות מאגר מים אחר המשמש לשחייה ולנופש מים, לרבות בריכה המצויה בפארק מים ולמעט בריכה המשמשת עד ארבע יחידות אירוח למטרת נופש" (ההדגשה אינה במקור).

17 יצוין כי רק לאחר מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת), ב-30.12.18 פורסם תיקון לצו רישוי עסקים (תיקון התשע"ט - 2018) ובסעיף 47 לתיקון נקבע כי תוקף רישיון העסק לבריכת שחייה שעמד במועד הביקורת על שלוש שנים, יוארך לחמש שנים.

18 ראו הרחבה בהמשך בפרק "רישיון עסק להפעלת בריכת שחייה ציבורית".

19 יצוין כי לאחר מועד סיום הביקורת ב-26.12.18 פורסם תיקון לתקנות התברואה (תיקון התשע"ט - 2018). נוספה תקנה 2(ד) ובה נקבעו תנאים שבהתקיימם יוכל בעל בריכת השחייה להפעילה ללא נוכחות מפעיל בשטח בריכת השחייה.



תקנות הבטיחות
והתברואה, שבהן
מופיעות רוב ההנחיות
הקשורות בהפעלה
בטוחה של בריכות
שחייה ציבוריות, אינן
חלות על בריכות
שחייה שאינן טעונות
רישוי, לרבות בריכות
שחייה המשרתות
ציבור רחב

מים, ספורט, לימוד, וטיפול במים... **שהוא עסק טעון רישוי** לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995" (ההדגשה אינה במקור).

בדברי ההסבר לתקנות שפורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 11/04 בנובמבר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל 11/04), נאמר כי התקנות אינן עוסקות "בהקמת בריכות שחיה, בתברואת בריכות שחיה או חומרים מסוכנים, אלא רק בנושא התפעול הבטיחותי (הצלה, עזרה ראשונה, מתקני שעשועים וכו')". בתקנות מפורטים מגוון נושאים הקשורים לתפעולן הישיר של בריכות השחייה הציבוריות ולבטיחותן. כך למשל הוגדרו: "אתר בריכות שחיה" - "בריכת שחיה לרבות החצרים והמבנים המשרתים אותה כגון מלתחות ושירותים"; "מחזיק בריכה" - "לרבות בעל רישיון עסק לאתר בריכת שחיה, מחזיק, ובעלים של אתר בריכת שחיה"; הוגדרו חובותיו של מחזיק בריכה, לרבות אחריותו הכוללת לקיומן של הוראות התקנות ואחריותו להפעלת בריכת השחייה בהתאם לתקנות; הוגדר תקן לבעלי תפקידים (דוגמת: מצילים ומגישי עזרה ראשונה) והכשירויות הנדרשות להם; נקבעו חובותיהם של בעלי התפקידים בבריכת השחייה וסמכויותיהם.

מכאן שתקנות הבטיחות והתברואה, שבהן מופיעות רוב ההנחיות הקשורות בהפעלה בטוחה של בריכות שחייה ציבוריות ואשר הותקנו מכוח חוק רישוי עסקים, אינן חלות על בריכות שחייה שאינן טעונות רישוי, דוגמת בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב שלהלן יכונן בריכות מעין-ציבוריות²⁰.

קביעת אופן הפעלת בריכות שחייה שבבעלות הרשויות המקומיות

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. לרשויות המקומיות הוענקו זכויות קניניות על מקרקעין²¹ הנמצאים בתחומי השיפוט שלהן כדי להניח להן למלא את תפקידיהן בהתאם לחובותיהן ולסמכויותיהן. על הרשויות המקומיות לשמור על המקרקעין שבחזקתן ולהשתמש בהם בצורה מיטבית, לפעול לתחזוקתם השוטפת, לשפצם ולשקמם, ואם רווחת הציבור ותועלתו דורשת - אף למכרם. יש שהרשות המקומית מעבירה את זכויותיה על נכסיה לאחרים - אם על ידי מכירה אם על ידי השכרה ואם על ידי הקצאתם בלא תמורה או בתמורה סמלית - כדי לספק צורך ציבורי או מחמת שיקולים כלכליים. על הרשות המקומית לוודא שהשימוש בנכסיה מתבצע באופן חסכוני, יעיל ומועיל (אפקטיבי). תנאי בסיסי לשימוש נכון, יעיל ומועיל במשאבים הנתונים בידי גוף שלטוני הוא קביעת המדיניות לשימוש בהם. בריכות השחייה הציבוריות שבבעלות הרשות המקומית הן חלק מנכסי המקרקעין שלה, ולפיכך על הרשות המקומית למלא את כל ההוראות שלעיל משלב הקמתה של בריכת השחייה ועד להפעלתה השוטפת²². כמו כן, על פי כללי מינהל תקין, על הרשות המקומית לבחור בחלופה היעילה והמועילה ביותר להפעלתה. חלופה שתאפשר לקיים את המטרה שלשמה הוקמה בריכת השחייה ושתאפשר לשמור על שלום הציבור ורווחתו, בייחוד לנוכח העובדה שהפעלת בריכת שחייה מחייבת ידע מקצועי ועלותה גבוהה²³.

הבריכות מופעלות בכמה שיטות עיקריות: הפעלה על ידי עובדי הרשות המקומית; הפעלה על ידי תאגיד שבבעלות הרשות המקומית; הפעלה על ידי זכין פרטי שהתקשר עם הרשות המקומית ונבחר במכרז. כדי לקבוע את חלופת ההפעלה המועדפת, על הרשות המקומית לבחון את העלויות אם באמצעות מכרז פומבי שהרשות המקומית מצידה פונה בו לקבל הצעות ממפעילי בריכות שחייה פרטיים, והם מצידם, מתמחרים את עלויות הפעלת הבריכה על פי התנאים שהציבה הרשות המקומית, או לחלופין על פי הזמנת תסקיר מחברות המתמחות בכך, כדי שיוכלו להעריך את העלות השוטפת של הפעלת בריכת השחייה לאורך זמן. יצוין כי שיטה זו נהוגה לרוב כאשר הרשות עומדת לפני החלטה אם להקים בריכת שחייה חדשה, והיא מעוניינת לבדוק בתוך כמה זמן תחזיר את השקעתה ובאילו תנאים.

21 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו "מקרקעין" כך: "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

22 במסגרת דוח זה לא ייבחן נושא הקמתן של בריכות השחייה הציבוריות.

23 העלות השוטפת של הפעלת אתר בריכות שחייה עונתי גבוהה ועומדת על מאות אלפי ש"ח. ראו דוגמאות בהמשך.

עיריות אשקלון ולוד, כחלק מהליך בחירת החלופות, ביצעו מכרז פומבי להפעלת אתרי בריכות השחייה שבבעלותן וקבעו את אופן הפעלתם לאחר שבחנו חלופות להפעלה.

בביקורת עלו ליקויים באופן שעיריית קריית ביאליק והמועצה המקומית קריית טבעון בחנו את החלופות להפעלת בריכות השחייה שלהן. הנה פירוט הדברים:

עיריית קריית ביאליק

בבעלות עיריית קריית ביאליק שני אתרי בריכות שחייה, והיא מפעילה אותם שנים רבות באמצעות עובדיה: מרכז הספורט העירוני "אפק" (להלן - בריכת אפק) ובו כמה בריכות שחייה הפעילות כל השנה; ו"בריכת ביאליק" (להלן - בריכת יגור) בריכה עונתית הקיימת מזה כמה עשורים.

קביעת אופן הפעלת בריכות השחייה

בביקורת נמצא כי העירייה לא בחנה חלופות להפעלת בריכת יגור, לרבות בידי קבלן חיצוני. בנוסף, לטענת העירייה בשנת 2008 היא בחנה חלופות להפעלת בריכת אפק, אולם לא נמצאו בעירייה אסמכתאות לדיונים ולהחלטות שהתקבלו בעניין זה. להלן הפרטים:

בספטמבר 2018 העבירה העירייה לצוות הביקורת תצהיר של גזבר העירייה (להלן - התצהיר) בנוגע לחלופות להפעלת בריכת אפק. בתצהיר נכתב כי בהליך בורות שהתבצע בשנת 2008 מול אגודת שחייה שפועלת בבריכת אפק פסק הבורר, כי "יש לאגודה זכויות שימוש בנכס למשך 10 שנים (קרי 11/18), וכי העירייה נדרשת ליתן להם לעשות שימוש בבריכות בקאנטרי אפק". עוד מסר גזבר העירייה בתצהירו, כי לנוכח פסיקת הבורר והתנגדות האגודה להפרטה "העירייה לא יכלה לבצע שינויים בניהול הבריכה וזאת עד ל 11/18".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי בהיותה גוף ציבורי, סדרי מינהל תקין מחייבים אותה לתעד את כל דיוניה והחלטותיה. במצב זה עמדת העירייה שנמסרה לביקורת נסמכה על זיכרוננו של הגזבר - דבר שאינו תקין.

הבדיקה העלתה כי עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, כמה חודשים לפני תום התקופה שניתנה בה לאגודת השחייה זכות שימוש בבריכה - העירייה לא סיימה לבחון חלופות להפעלת בריכת אפק ביום שאחרי נובמבר 2018 ולפיכך גם לא הציגה אותן לפני מועצת העיר.

בתשובתה של עיריית קריית ביאליק מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית קריית ביאליק) נמסר בעניין בריכת אפק, כי במהלך שנת 2018 התקיימו ישיבות עם נציגי האגודה וכי בכוונתה "להסדיר את הנושא בקרוב". לעניין בריכת יגור מסרה העירייה בתשובה נוספת מפברואר 2019 (להלן - תשובתה הנוספת של עיריית קריית ביאליק) כי היא "בודקת שימושים חלופיים לקרקע ולכן בשלב זה העירייה לא בחנה שיטות חלופיות להפעלת הבריכה, אלא החליטה בשלב זה להשאיר אותה במתכונת הנוכחית". לעניין תיעוד הישיבות מסרה העירייה בתשובתה כי בעתיד היא תתעד ישיבות מסוג זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי במידה ולא יוחלט על שינוי השימוש בקרקע, עליה לבחון אם שיטת ההפעלה של בריכת יגור היא היעילה ביותר לעירייה ולתושבים הן מצד עלותה, קרי כמה היא מעמיסה על קופת העירייה לעומת חלופה אחרת, הן מבחינת איכות הפעלתה. כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהעירייה תסיים לבחון את החלופות להפעלת בריכת אפק לקראת תום התקופה שניתנה לאגודה זכות השימוש בבריכה.

כוח אדם להפעלת בריכת השחייה יגור

כללי מינהל תקין מחייבים כי החלטה מושכלת על החלופה היעילה והמועילה להפעלת בריכת שחייה תתבסס על מסד נתונים מלא ומעודכן, ובין היתר על מצבת כוח האדם המפעיל אותה ועלותו. במהלך הביקורת נמצאו ליקויים ברישומי העירייה בנוגע למצבת כוח האדם המועסק בבריכת יגור. כשרישומי כוח האדם לוקים בחסר יש חוסר בהירות בנוגע להוצאות השכר המגולמות בבריכת השחייה ושיוכן באופן שיש בו כדי לפגוע בהצגת נתוני עלותה של חלופת ההפעלה שנבחרה.

עיריית קריית ביאליק מקצה כספים להפעלת בריכות השחייה שבבעלותה בתקציבה השנתי. ראו בלוח 2 דוגמה לאופן שתקצבה בו העירייה את הפעלת בריכת יגור בשנים 2016 עד 2018.

לוח 2: תקצוב בריכת יגור, 2016 - 2018²⁴

סה"כ תקציב בריכת השחייה	סה"כ תקצוב שכר העובדים (באחוזים)	סה"כ הסכום ששולם כשכר עבודה
2016 822,452 ש"ח	67,979 ש"ח (8%)	45,307 ש"ח
2017 713,753 ש"ח	47,753 ש"ח (7%)	27,464 ש"ח
2018 719,174 ש"ח	22,321 ש"ח (3%)	21,224 ש"ח

על פי נתוני עיריית קריית ביאליק בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הבדיקה העלתה כי אין בידי מחלקת כוח אדם של העירייה נתונים מלאים ומעודכנים על צוות כוח האדם המועסק בבריכת השחייה יגור. כך למשל ברשימת עובדי בריכת יגור שמסרה העירייה לצוות הביקורת לא הופיע לפחות שמה של עובדת עירייה אחת המועסקת בבריכת יגור ושצוות הביקורת נפגש עימה שם, וכן לא נמצא לא ברשימה וגם לא בתקציב בריכת השחייה יגור אזכור מפורש להעסקת בני נוער בתעסוקת קיץ בבריכת יגור ולעלות העסקתם, אף שבעת הביקורת נמצאו כחמישה בני נוער שהועסקו בה.

מאחר שהרישום השמי חסר, ומאחר שחלק מהעובדים בבריכת יגור עובדים במחלקות אחרות בעירייה בזמן שהבריכה סגורה, הרישום של הנתונים הכספיים אינו מביא לידי ביטוי את העלות המלאה של הפעלת בריכת השחייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי המעקב והרישום של מצבת כוח האדם המועסק בבריכות השחייה לקוי ואינו מעודכן. על העירייה לנהל רישום מלא ועדכני של כוח האדם המועסק בבריכות השחייה שבבעלותה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל טעות לא שויכו העובדים לבריכת יגור כנדרש, וכי היא תפעל לתיקון הנושא.

המועצה המקומית קריית טבעון

בבעלות המועצה המקומית קריית טבעון שלושה אתרים של בריכות שחייה: אתר מרכז הספורט "קאנטרי טבעון" ובו פועלות בריכות שחייה שנתיות (להלן - קאנטרי טבעון); אתר בריכות שחייה עונתיות "גלי טבעון" (להלן - בריכת גלי

24 יצוין כי הסעיף התקציבי שיועד לתשלום הוצאות שמירה על בריכת יגור היה 70,000 ש"ח בשנים 2016 עד 2017. בשנת 2018 הוא עלה ל-100,000 ש"ח. עוד יצוין, כי בביקורת נמצא שהשמירה בבריכה הופקדה בידי חברת כוח אדם ולא בידי עובדי עירייה.

טבעון); אתר "ברית השחייה חנה סנש", אתר שנתי המשמש את אגודת הכדור-מים הפועל קריית טבעון ספורט (להלן - בריכת חנה סנש).

את קאנטרי טבעון ואת בריכת גלי טבעון מפעילה חברה חיצונית (להלן - קבלן ב') לפי חוזה שנחתם בשנת 2013. את בריכת חנה סנש מפעילה "רשת מתנ"סים ק. טבעון" (להלן - מתנ"ס טבעון) במתכונת הנוכחית החל משנת 2014.

בחירת חלופה להפעלת בריכות השחייה

הבדיקה העלתה כי המועצה לא בחנה את החלופות להפעלת בריכת השחייה חנה סנש כפי שבחנה את הבריכות האחרות. להלן הפרטים:

בחירת חלופות להפעלת בריכות השחייה קאנטרי טבעון וגלי טבעון

בשנת 2003, לאחר השקעה של 7 מיליון ש"ח, הפסיקה המועצה את בנייתו של מרכז ספורט (קאנטרי קלאב) הכולל שתי בריכות שחייה שבתחומה, והשאירה בלב המועצה מבנה נטוש בשלבי בנייה. בשנת 2010 החליטה המועצה "להחיות" את המיזם, ולשם כך הזמינה תוכנית עסקית ותסקיר מחברה חיצונית, כדי שסייעו לה לקבוע את החלופה המיטבית להשלמת המיזם ולהפעלתו. בהתאם לתוכנית העסקית הוחלט כי השלמת המרכז תתבצע בשיתוף פעולה עם יזם שרגיל בניהול מרכזי ספורט ובריכות שחייה ומיומן בהפעלתם, ואשר ייבחר במכרז פומבי להקמת המרכז בשיטת BOT²⁵.

לאחר קבלת ההחלטה על שיטת ההקמה של הפרויקט, פרסמה המועצה מכרז פומבי ובשנת 2013 נקשרה בחוזה עם קבלן ב' (להלן - חוזה הזיכיון). בחוזה נקבע כי קבלן ב' יממן את השלמת ההקמה של מתחם הספורט בעלות מוערכת של 4 מיליון ש"ח, ובתמורה יקבל זיכיון להפעלת המרכז לתקופה של עשר שנים. הבדיקה העלתה שעל פי התוכנית, קבלן ב' מימן את השלמת הקמתו של קאנטרי טבעון, וממועד פתיחתו בשנת 2013 ועד למועד סיום הביקורת הוא מפעיל אותו בזיכיון. בחוזה הזיכיון עם קבלן ב' ניתנה לו האפשרות להפעיל גם את הבריכה העונתית גלי טבעון. קבלן ב' מימש את האפשרות שניתנה לו החל משנת 2014.

25 Build, Operate and Transfer (בנייה, הפעלה והעברה) - אחת משיטות ההתקשרות של גוף ציבורי עם יזמים פרטיים להקמת מיזמים עתירי ממון מבלי שהוא משקיע את הכסף הנדרש להקמתם מתקציבו. הגוף הציבורי מעניקה ליזמים פרטיים זיכיון לתכנון המיזם, להקמתו ולתפעולו. ההכנסות של היזם נובעות בעיקר מגביית דמי שימוש מן הציבור ובתום תקופת הזיכיון המיזם חוזר לידי הגוף הציבורי.

אי-בחינת חלופות להפעלת בריכת השחייה חנה סנש

במשך שנים מפעיל מתנ"ס טבעון את בריכת השחייה חנה סנש, ששימשה גם את הציבור הרחב וגם את קבוצות השחיינים המקצועיים של קריית טבעון ואת אגודות ספורט המים שפעלו בתחומה של המועצה. מתנ"ס טבעון נשא בהוצאות הפעלת הבריכה ונהנה מהכנסותיה.

מפרוטוקול דיון שלא מן המניין שנערך במליאת המועצה במאי 2013²⁶ עלה, כי יועץ הבריכות שאת שרותיו שכרה המועצה על מנת שיסייע בידה לקדם את הקמתו של קאנטרי טבעון (להלן - יועץ הבריכות) ייעץ לה שלא להשאיר את האחריות להפעלת בריכות שחייה בידי המועצה או בידי המתנ"ס, באומרו ש"הנטייה היא להוציא את כל המתקנים האלה [בריכות שחייה] לידיים מקצועיות. היום אין מועצה/חברה כלכלית/מתנ"ס שיודעים באמת להפעיל חדרי מכונות של מתקנים כאלה".

הבדיקה העלתה כי בפגישה שנערכה בסוף ינואר 2014 בהשתתפות גזבר המועצה ויועץ הבריכות נמסר כי קבלן ב' מסר שתי הצעות להפעלת הבריכה על ידו, האחת בעלות 500,000 ש"ח בשנה ומוותנית בכך שהמועצה תבצע על חשבונה כמה תיקונים בבריכת השחייה ותטפל ברישוי בריכת השחייה, והשנייה בעלות של 700,000 ש"ח לשנה, כשהמפעיל נושא בכל העלויות הנדרשות.

לא נמצאו מסמכים המתעדים דיון כלשהו בעניין בחירת חלופות להפעלת בריכת השחייה לרבות שתי ההצעות שהגיש קבלן ב' וכן לא נמצאו מסמכים המתארים את שיקולי המועצה שבשלם בחרו שלא לבחון גם את העברת הפעלתה של בריכת חנה סנש לידי מפעיל חיצוני, בדומה לבריכות השחייה האחרות שבבעלותה, ומדוע בחרו שלא לבחון חלופות אחרות כגון: התאמתה של אחת מבריכות השחייה שהועברו בשנת 2013 לידי קבלן ב' לצורכי אגודת כדור-המים²⁷, או בחינת האפשרות ליצירת אתר בריכות אחד שיכלול גם את בריכת חנה סנש וגם את אתר קאנטרי טבעון²⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון כי היה עליה לקיים דיון בנושא, לבחון את השיקולים שהנחו אותה להמשיך להפעיל את בריכת חנה סנש באמצעות מתנ"ס טבעון ולתעד את החלטותיה בעניין זה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית קריית טבעון, כי עליה לבחון אם שיטת ההפעלה של בריכת חנה סנש היא השיטה המיטבית עבור המועצה המקומית ועבור התושבים הן מצד עלותה, קרי העלות שהיא מעמיסה על קופת המועצה לעומת חלופה אחרת, הן מצד איכות הפעלתה.

26 דיון שעסק בצורך לשלב בין הפעלת בריכת גלי טבעון לבין המכרז להקמת קאנטרי טבעון, באופן כזה ששתי הבריכות יועברו לידי מפעיל חיצוני.

27 כאמור, בשנת 2013 מבנה קאנטרי טבעון עוד היה בשלבי הקמה ובינוי.

28 יצוין כי בריכת חנה סנש צמודה לקאנטרי טבעון.

העברת ניהול בריכת שחייה למתנ"ס טבעון בלי מכרז ובלי חוזה

המועצה המקומית
קריית טבעון הותירה
בידי מתנ"ס טבעון את
תפקיד הניהול של
בריכת השחייה חנה
סנש ואת האחריות
להפעלתה ותחזוקתה,
והעבירה לו בשנים
2016 עד 2018 כ-2
מיליון ש"ח בלי מכרז
ובלי חוזה כמתחייב
בדין

על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות ולמנוע משוא פנים ושחיתות. כאמור בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו), נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". בתוספת הרביעית לצו, שכותרתה "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות" נקבעו, בין היתר, החוזים שהמועצה המקומית רשאית להתקשר בהם בלא מכרז (להלן - פטור ממכרז). בתוספת נקבעו התנאים להתקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונות רווח, לרבות שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית בהנהלת המוסד והשתתפותו של המוסד במימון הפעילות שלמענה בוצעה ההתקשרות.

המועצה המקומית קריית טבעון נקשרה באמנה עם מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) ועם מתנ"ס טבעון²⁹. באמנה נכתב שמטרתה (של האמנה) לקדם את מטרות העמותה, שהן, כפי שהוגדרו במסמכי הייסוד שלה, "הקמה וניהול של מרכזי תרבות נוער וספורט בקריית טבעון".

נמצא כי המועצה הותירה בידי מתנ"ס טבעון את תפקיד הניהול של בריכת השחייה חנה סנש ואת האחריות להפעלתה ותחזוקתה, וכן היא העבירה למתנ"ס טבעון בשנים 2016 עד 2018 כ-2 מיליון ש"ח כל זאת בלי מכרז ובלי חוזה כמתחייב בדין. הנה פרטי הדברים:

כפי שתואר לעיל, בשנת 2013, בעת שהפעלת קאנטרי טבעון ובריכת גלי טבעון הועברו לידי קבלן ב' בהתאם לחוזה הזיכיון, עלתה סוגיית המשך הפעלתה של בריכת חנה סנש בידי מתנ"ס טבעון: בדוא"ל ששלח היועץ המשפטי של המועצה המקומית טבעון לגזבר המועצה באמצע דצמבר 2013, ושאליו היה מכותב גם ראש המועצה דאז, עלה כי לאחר פתיחתו של קאנטרי טבעון שימשה בריכת חנה סנש בעיקר את המתאמנים של עמותת כדור-המים³⁰, ולפיכך הפעלתה הפכה לנטל כלכלי על מתנ"ס טבעון, ולכן המתנ"ס ביקש להשתחרר "ממטלת ניהול והחזקת הבריכה [חנה סנש]".

יובהר כי פתיחת קאנטרי טבעון גרמה למתנ"ס טבעון אובדן הכנסות ממכירת מנויים וכניסות לבריכת השחייה חנה סנש, ומשום כך מתנ"ס טבעון לא היה מוכן לתרום ממקורותיו "מחצית לפחות" מעלות הפעלת בריכת השחייה, כנדרש בתוספת הרביעית לצו. לפיכך לא היה אפשר להעביר את בריכת השחייה

29 אין על האמנה תאריך חתימה, אך ככל הנראה היא נחתמה בסמוך למועד רישום העמותה כתאגיד בפברואר 1985.

30 בפועל נעשה שימוש בבריכת השחייה גם לצרכים נוספים מעבר לשימוש של עמותת כדור המים, ראו בהמשך בתת פרק "הפעלת בריכת חנה סנש בלא רישיון עסק בתוקף ובניגוד לתנאי הרישיון".

לניהולו של מתנ"ס טבעון בלי מכרז, מכיוון שהתנאי האמור לעיל הפוטר את המועצה ממכרז בעת רכישת שירותים לא התקיים עוד.

מפרוטוקול ישיבת הנהלת מתנ"ס טבעון שנערכה ביולי 2014 (להלן - הישיבה) עלה כי ראש המועצה דאז, אשר נכח בישיבה, התחייב שהמועצה "תממן באופן מלא את עלויות הבריכה [חנה סנש]". עוד עלה מהפרוטוקול של אותה ישיבה כי הנהלת מתנ"ס טבעון החליטה להפוך את החלטתה הקודמת והחליטה כי "בכפוף לכך שהמועצה תממן את מלא העלויות שינבעו למתנ"ס מאחזקת הבריכה, מאשרת ההנהלה את המשך הפעלת בריכת "חנה סנש" על ידי רשת המתנ"סים [מתנ"ס טבעון]".

נמצא כי המועצה המקומית השאירה בידי מתנ"ס טבעון את ניהול בריכת חנה סנש ותחזוקתה בלא מכרז ומבלי שווידאה שהעמותה עומדת בתנאים שנקבעו בתוספת הרביעית לצו המאפשרים התקשרות איתה בפטור ממכרז לרבות השתתפות המתנ"ס בלפחות מחצית מעלויות הפעלת בריכת השחייה וביצוע התקשרויות עם ספקים ונותני שירות הפועלים בבריכת חנה סנש על פי הוראות הדין החל על מועצות מקומיות (ראו בהמשך). בכך חרגה המועצה מהוראות התוספת הרביעית לצו.

עוד נמצא כי המועצה העבירה למתנ"ס טבעון בשנים 2016 עד 2018 סכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח למימון ניהולה של בריכת חנה סנש, הפעלתה ותחזוקתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון על שהפקידה את ניהול בריכת השחייה חנה סנש ואת האחריות להפעלתה ולתחזוקתה בלא מכרז, שלא כדין. כמו כן, בשנים 2016 עד 2018 היא העבירה מקופתה סכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח לעמותת מתנ"ס טבעון. על המועצה לפעול בלא דיחוי להסדרת סוגיית הפעלת בריכת חנה סנש בהתאם לדין.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי עד מועד סיום הביקורת לא נחתם חוזה בין המועצה המקומית קריית טבעון ובין מתנ"ס טבעון המסדיר את מערכת היחסים ביניהם, לרבות בעניין הפעלת בריכת חנה סנש.

בתשובתה של המועצה המקומית קריית טבעון ממרץ 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המועצה המקומית קריית טבעון) נאמר כי בעקבות הביקורת חתמה המועצה עם המתנ"ס על חוזה להסדרת הפעלת בריכת חנה סנש על ידו.

הבדיקה העלתה כי מתנ"ס טבעון נקשר עם ספק חיצוני לצורך הפעלת בריכת חנה סנש בסכום של אלפי ש"ח ללא מכרז ומבלי שהמתנ"ס פנה לקבלת הצעות מחיר נוספות לשירות שרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית טבעון על שלא וידאה כי מתנ"ס טבעון פועל על פי הדין החל עליו כאמור בתוספת הרביעית לצו, בעת שנקשר עם ספק לצורך הפעלת בריכת חנה סנש.

ביטוח לבריכות השחייה קאנטרי טבעון וגלי טבעון

נכסי הרשות המקומית חשופים למגוון רב של סיכונים (אש, ברק, התפוצצות, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). כדי להגן על נכסי הרשות המקומית עליה לבחון את הסיכונים שנכסיה חשופים אליהם, ועל פי זה לפעול. מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון נכסיה ובאבטחתם, וכן בשמירה על היכולת לקבל פיצוי כספי בגובה ערכי הכינון של כלל הנכסים³¹, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות הקשורות בהם ועוד, אם יינזקו בדרך כלשהי³². נוסף על האמור, במקרים שהרשות המקומית היא הבעלים של נכסים שבמהותם טמונה בהם סכנה למשתמשים, כגון בריכות שחייה כאמור, אם וכאשר הסכנה הטמונה בנכסיה תתממש ואחד המשתמשים בנכס ייפגע, תהיה הרשות חשופה לתביעה משפטית בגין הפגיעה שנגרמה. אחד המנגנונים שנועד להגן על הרשות המקומית בעת התרחשויות התסריטים הללו נוסף על ביטוח הנכס עצמו הוא רכישת ביטוח צד ג'³³.

בחווה הזיכיון שחתמה המועצה המקומית טבעון עם קבלן ב' בעניין בריכות השחייה גלי טבעון וקאנטרי טבעון, היא חייבה אותו לרכוש ביטוח התואם את פעילותו בבריכות השחייה שבבעלותה, לרבות ביטוח לנכסים וביטוח צד ג'.

עלה כי המועצה המקומית קריית טבעון לא וידאה שפוליסות הביטוח של בריכות קאנטרי טבעון וגלי טבעון (להלן - חוזי הביטוח או הפוליסות) ערוכות כנדרש על פי חוזה הזיכיון שחתמה עם קבלן ב' וכי הן נותנות לה את הכיסוי הביטוחי, כנדרש. הנה פירוט הממצאים:

31 הסכום הנדרש להקמת הנכס, כלומר ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במקרים שבהם ייתכן שפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל והוא יידרש להוסיף תשלום כדי לשוב ולהקים את הנכס או לרכוש נכס חדש.

32 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011 - 2012 (דצמבר 2012)**, "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161.

33 ביטוח צד ג' - ביטוח המבטיח פיצוי לאדם שאינו המבוטח ושאינו צד בחוזה הביטוח שנכרת בין המבוטח לחברה המבטחת. המבוטח כורת חוזה עם חברת הביטוח המבטיח שחברת הביטוח תבוא במקומו ותפצה את אותו אדם על הנזק שגרם לו המבוטח או שנגרם לו בחצריו של המבוטח.

1. בחוזה הזיכיון נקבע כי קבלן ב' יעביר למועצה את "טופס האישור על קיום ביטוחים לתקופת ההפעלה כשהוא חתום על ידי המבטח"³⁴ בטרם יחל להפעיל את בריכת השחייה. עוד נקבע בחוזה הזיכיון כי "טופסי אישור על קיום ביטוחים תקינים...מהווה תנאי יסודי בהסכם".

הועלה כי המועצה לא וידאה שהיא קיבלה מחברת הביטוח של קבלן ב' טופס אישור קיום ביטוחים עבור הביטוחים שהוא רכש לקאנטרי טבעון ולבריכת גלי טבעון. לכן, אף כי בידי המועצה נמצאים העתקים של חוזה הביטוח שרכש קבלן ב', אין למועצה אפשרות לדעת אם הם עדיין בתוקף או אם נעשו בהם שינויים כלשהם שיש בהם להפחית או לבטל את הכיסוי המוענק לה.

2. בדרך כלל חוזה ביטוח מוגבלים בסכום הכיסוי שהם מעניקים למבוטח. כך למשל בחוזה לביטוח רכוש, סכום החוזה יוגבל לערך הרכוש המבוטח, ובחוזה לביטוח צד ג' הוא יוגבל לסכום הסיכון שאותו ירצה המבוטח לגדר³⁵.

קבלן ב' מפעיל קאנטרי גם במועצה המקומית זיכרון יעקב וגם שם מדובר באתר בריכות שחייה. נמצא כי חוזה הביטוח של קבלן ב' עם החברה המבטחת שלו, המוגבל בסכום הכיסוי שלו לתביעות צד ג', כולל את אתרי בריכות השחייה של המועצה המקומית קריית טבעון וגם את אתר בריכות השחייה של המועצה המקומית זיכרון יעקב. וכך, אם יתרחש אירוע ביטוח באחת המועצות המקומיות שהנזק לצד ג' יעבור בו את תקרת הכיסוי שבחוזה הביטוח, תיוותר המועצה האחרת בלי שום כיסוי ביטוחי ובלי לדעת על כך כלל.

3. בשנים האחרונות חלה עלייה במודעות לנזקים שעלולים להיגרם בין היתר לנכסי המקרקעין ולתשתיות של המדינה ושל הרשויות המקומיות בעקבות אסונות טבע ובעיקר רעידות אדמה. מחקרים מלמדים כי רעידת אדמה בישראל היא עניין של זמן, ועל פי ההערכות בעניין זה³⁶, אם תתרחש בישראל רעידת אדמה חזקה, צפוי נזק ישיר של בין 25 ל-50 מיליארד דולר³⁷.

34 "טופס אישור קיום ביטוח" - טופס שהחברה המבטחת חתומה עליו ומפורטים בו הנושאים שאותם ביטחה לרבות שם הגוף שהוא מועבר אליו. על פי הנחיות הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון, עם העברת הטופס למועצה המקומית לבקשת מי שרכש את הביטוח, במקרה זה קבלן ב', חברת הביטוח מחויבת להודיע מייד למועצה על כל מקרה של שינוי בפוליסה אשר ביחס אליה הונפק טופס האישור.

35 "גידור" - שיטה למניעת הפסדים כספיים פוטנציאליים או למצער לצמצמם או לבקר את שיעורם. לדוגמה, במקרה של ביטוח צד ג', צמצום ההפסד הכספי שעלול להיגרם למבוטח עקב תביעה שתוגש נגדו בגין פגיעה שפגע באחר או פגיעה שנגרמה לאחר בחצרו ואולי אף מניעתו.

36 ראו למשל את נייר המדיניות **הערכות פיננסיות לרעידות אדמה בישראל**, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, נובמבר 2010.

37 להרחבה ראו גם מבקר המדינה, **מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים (יולי 2018)**.

נמצא כי חוזה ביטוח הרכוש של קבלן ב' אינו כולל כיסוי עבור נזקי רעידת אדמה, כך ששתי בריכות השחייה קאנטרי טבעון וגלי טבעון אינן מכוסות מפני אחד הנזקים המשמעותיים ביותר העלולים להיגרם להן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון על שלא וידאה את יישום הוראות חוזה הזיכיון שבדיה, לרבות קבלת אישור לקיום הביטוח, וכן כי פוליסות הביטוח שהונפקו לטובת קבלן ב' מעניקות כיסוי ביטוחי מלא לרבות כיסוי נגד נזקי רעידת אדמה לבריכות השחייה שהעבירה לחזקתו. על המועצה לפעול בדחיפות להסדרת כיסוי ביטוחי מיטבי לבריכות השחייה שבבעלותה, כדי למנוע חשיפה לסיכון כלכלי אם יתרחש מקרה ביטוח בבריכות שבבעלותה.

המועצה המקומית קריית טבעון מסרה בתשובתה כי היא תדרוש ממפעיל בריכת השחייה טופס אישור קיום ביטוחים ותוודא כי הביטוח נעשה על פי תנאי החוזה, לרבות ביטוח רכוש כנדרש וביטוח לכיסוי נזקי רעידות אדמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית טבעון כי עליה לפעול מיד להסדרת הנושא.

רישיון עסק להפעלת בריכת שחייה ציבורית

הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות לאכיפת החוק הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, בריאותם ואיכות חייהם. מטרת חוק רישוי עסקים (בפרק זה - חוק רישוי עסקים או החוק), היא בין היתר למנוע סכנה לשלום הציבור ולשמור על ביטחון ובריאותו בתחומם של בתי עסק. החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים. בין השאר הם קובעים אילו עסקים טעונים רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מה תוקפם של הרישיונות לפי סוג העסק וכן מהן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק טעון רישוי המפעיל אותו בלא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו ברישיון שניתן לו.

בחוק נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו מהם עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח שמתקיימים בהם המטרות המוגדרות בחוק. מכיוון שמטרות הרישוי עוסקות בשלל תחומים ושהאחריות על הסדרתם מסורה על פי חוק גם בידי משרדי ממשלה אחרים, נקבע בסעיף 1(ב) בחוק שעל שר הפנים לקיים היוועצות עם שרים אחרים בטרם יוציא צו רישוי, כאשר מטרת הרישוי שאותה הצו נועד לקדם נמצאת בתחום אחריותם. חובת ההיוועצות אינה רשמית בלבד, וקבלת אישור מקדים של נציגי השרים הרלוונטיים (להלן - נותני האישור) היא חלק מהותי בהליך הוצאת רישיון עסק. אם בצו לא הוגדר אחרת³⁸, הרי שרשות הרישוי מנועה מלהוציא רישיון עסק בטרם יוסדרו התנאים שקבעו נותני האישור לצורך קבלת אישורם.

בחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני, או היתר מזוהז". עוד נקבע בחוק כי "רשות הרישוי" לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי, והיא רשאית לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה אם לא קוימה מטרה ממטרות הרישוי.

בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (בפרק זה - צו רישוי עסקים או הצו), נקבע כי בריכת שחייה היא "עסק טעון רישוי". הצו קובע כי לרישוי בריכת שחייה שלוש מטרות: "מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות"; "קיום הדינים הנוגעים לכבאות"³⁹ באמצעות רשות הכבאות

38 בחוק רישוי עסקים ניתנה האפשרות לשר הפנים לקבוע בצו, בהסכמת כל אחד מן השרים שקביעתו של העסק טעון הרישוי נעשתה בהתייעצות עימו, אילו סוגי עסקים טעוני רישוי שמתן הרישיון להם או מתן ההיתר הזמני, או חידוש הרישיון אינם טעונים את אישורם של נותני האישור, כולם או מקצתם.

39 לעניין זה הסמיק השר לביטחון הפנים את גורמי רשות הכבאות הארצית.

הארצית (להלן - כב"א); "בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים"⁴⁰. שתי המטרות הראשונות מחייבות היועצות עם השר לביטחון הפנים, ואילו המטרה השלישית עם שר הבריאות. עוד נקבע בצו כי רישיון עסק לבריכת שחייה תקף לחמש שנים⁴¹.

ברכות השחייה הציבוריות בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו נחלקות לשני סוגים עיקריים: ברכות בבעלות הרשות המקומית וברכות ציבוריות שהבעלות עליהן היא בידיים פרטיות⁴².

על הרשות המקומית, המשמשת כאמור רשות הרישוי, חלה חובה לוודא שכל בריכת השחייה הציבוריות שבתחומה פועלות על פי הכללים שקבע המחוקק מרגע הקמתן ובמהלך הפעלתן השוטפת.

תוקף רישיון העסק לבריכות שחייה עונתיות

חלק מברכות השחייה הציבוריות שבבעלות הרשויות המקומיות או שבבעלות היישובים שבתחומן של המועצות האזוריות הן כאמור בריכות שחייה עונתיות, ובסוף עונת הרחצה הן מפסיקות לפעול. בתום עונת הרחצה בריכת השחייה נסגרת, מרוקנים את מימיה ומאפסנים את כל ציוד העזר שלה ובכללו: ציוד הבטיחות, הציוד לכיבוי אש והציוד של עזרה ראשונה. כמו כן מפסיקים לטפל בכל נושא החומ"ס. בתקופה זו, הנמשכת חודשים רבים (עונת הרחצה נמשכת כאמור כארבעה חודשים בלבד) אתר בריכת השחייה אינו פעיל (ראו תמונה מס' 1). לקראת פתיחת עונת רחצה חדשה, המציאות מחייבת את מפעיל האתר לפעול כדי להכשירה לשימוש על פי דרישות תקנות הבטיחות, התברואה וחומ"ס.

40 לעניין זה הסמך שר הבריאות את מנהלי לשכות הבריאות במחוזות.

41 ביום 30.12.18 הוארך תוקף הרישיון שניתן לבריכות שחייה לחמש שנים.

42 לדוגמה: בריכות שחייה בבתי מלון וברכות שחייה במתחמי קאנטרי קלאב שבבעלות גורמים פרטיים.

תמונה 1: אתר בריכות שחייה עונתי (בריכה מרכזית ובריכת פעוטות) במועצה האזורית עמק המעיינות - שלא בעונת הרחצה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-5.6.18.

חוק רישוי עסקים מסמיך את רשות הרישוי לקצר את פרק הזמן לתוקפו של רישיון עסק, ובלבד שלא יפחת משנה בכל פעם, ובעסק שהוא זמני מטבעו אף לקבוע פרק זמן קצר משנה.

נמצא כי נוכח האמור לעיל החליטו רשויות מקומיות להגביל את רישיון העסק שניתן לבריכות שחייה עונתיות בתחומן לעונת הרחצה בלבד, ועם תומה רישיון פג. כך למשל נהגו המועצה האזורית מגידו, המועצה המקומית קריית טבעון ועיריית לוד, אשר נתנו לבריכות השחייה העונתיות שבתחומן רישיון עסק שתוקפו פחות משנה.

על הרשויות המקומיות לשקול את האופן שבו הן מקיימות בקרה ופיקוח על פתיחתן המחודשת של בריכות השחייה העונתיות, אשר גם להן החוק מתיר מתן רישוי רב-שנתי, לרבות באמצעות הגבלת תוקף הרישיון שהן מעניקות לבריכות שחייה שכאלה.

מן הראוי שמשרד הפנים יפיץ לרשויות המקומיות הנחיות כיצד להתמודד עם סוגיית בריכות השחייה העונתיות, אשר גם להן החוק מתיר מתן רישיון עסק רב-שנתי, לרבות התייחסות לאופן שיאפשר בקרה ופיקוח על פתיחתן המחודשת עם תחילתה של עונת הרחצה במידה שתוקפו של רישיון העסק שלהן להפעלת בריכת שחייה לא הוגבל לעונת רחצה אחת.

הכנות במועצות האזוריות לפתיחת עונת הרחצה בבריכות השחייה העונתיות

הביקורת בדקה 15 בריכות שחייה בסך הכול. עשר מהן בריכות שחייה עונתיות (כ-66%), ושמונה מתוך העשר הן בתחומן של המועצות האזוריות שנבדקו.



בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו יש בריכות שחייה ובתי עסק שאינם מחזיקים ברישיון עסק כנדרש, או שאינם פועלים על פי תנאי רישיון העסק שניתן להם

בהתייחס לבריכות אלה יש צורך לפעול בכל שנה להכשרת הבריכות ולביצוע ריענון מקצועי למחזיקי בריכות השחייה ולבעלי התפקידים בהן האחראים לפתיחתן המחודשת לטובת הציבור הרחב בהתאם לייעודן.

ראוי לציון כי בשנים 2016 עד 2018, לפני תחילת עונת הרחצה, הפיצו מנהלי הרישוי במועצות האזוריות מגידו ועמק המעיינות חוזרי הנחיות לבעלי הבריכות ביישובים שבתחומן, הפנו אותם לתקנות הרלוונטיות להפעלת בריכות השחייה ופירוט את סדר הפעולות הנדרשות לצורך קבלת רישיון עסק לבריכת השחייה שבבעלותם. כמו כן, מנהלי הרישוי וידאו שבעלי בריכות השחייה ומפעיליהן משתתפים בכנסים אזוריים שנערכו בהשתתפות כל גורמי הרישוי הרלוונטיים לבריכות השחייה, כמו למשל משרד הבריאות, משטרת ישראל ומכבי האש, במטרה לרענן את הנהלים.

רישיון עסק להפעלת בריכות שחייה ולבתי העסק שבאתרי הבריכות

בבדיקה נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו יש בריכות שחייה ובתי עסק הפועלים באתרי בריכות השחייה שאינם מחזיקים ברישיון עסק כנדרש, או שאינם פועלים על פי תנאי רישיון העסק שניתן להם. הנה פרטי הממצאים:

עיריית אשקלון

- הפעלת בריכת שחייה בלא רישיון עסק:** נמצא כי העירייה לא אכפה את הוראות החוק והתקנות על אחד מאתרי בריכות השחייה שמפעילה חברה א' (להלן - קאנטרי א'). אף על פי שכבר בשנת 2004 תבעה העירייה את חברה א' על הפעלת עסק שלא כדין, הרי שבמועד הביקורת, 14 שנים לאחר ההליך השיפוטי, האתר עדיין פתוח ופועל בלא רישיון עסק כמתחייב.
- ליקויים במתן רישיון עסק:** העירייה הנפיקה רישיונות עסק לשבעה אתרי בריכות שחייה בעיר, לרבות רישיון עסק לבריכת העירונית. נמצא כי במחלקת רישוי עסקים קיימות רק חלק מההצהרות החתומות של מחזיקי בריכות השחייה על כך שהם ממלאים את כל הדרישות המופיעות בתקנות הבטיחות⁴³.
- הפעלת מספרה ללא רישיון עסק באתר בריכות השחייה:** אף שבינוי 2018 פעלה מספרה באתר בריכות השחייה בלא רישיון עסק, מחלקת

רישוי עסקים לא אכפה את הוראות החוק והתקנות נגדה. רק בעקבות הביקורת החלה העירייה בהסדרת הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על שלא פעלה נחרצות נגד אתר בריכות השחייה שפעל בלא רישיון עסק כדין, דבר שעלול היה לפגוע בביטחון המתרחצים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לוודא שיש בידה את כל ההצהרות ממחזיקי בריכות השחייה הציבוריות לפני שהיא מעניקה את הרישיון להפעלתן.

בתשובתה של עיריית אשקלון מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית אשקלון) נמסר כי העירייה הסדירה את נושא הרישוי לקאנטרי א' והוציאה לו היתר זמני באוקטובר 2018. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי חלק מהצהרות מחזיקי בריכות השחייה הושלם וכי היא תשלם בהקדם את החסרות, וכמו כן "בוצע שניו בתוכנת הרישוי, באופן שלא יאפשר הפקת רישיון [עסק] בלא סימון המאשר את קבלת ההצהרה הנדרשת".

עיריית קריית ביאליק

הפעלת קיוסק בלא רישיון עסק באתר בריכת שחייה: נמצא כי בבריכת יגור פעל קיוסק בבעלות העירייה ושעובדים מטעמה הפעילו אותו מבלי שהוענק לו רישיון עסק. בעקבות הביקורת ולאחר שהוער לה על כך, הוציאה העירייה לקיוסק רישיון עסק, כנדרש.

המועצה המקומית קריית טבעון

1. **הפעלת בריכת חנה סנש בלא רישיון עסק בתוקף ובניגוד לתנאי הרישיון:** נמצא כי בריכת חנה סנש פעלה בלא רישיון עסק בתוקף. רישיון העסק שהיה ברשותה היה בתוקף בתקופה שבין אוקטובר 2014 עד דצמבר 2015 ומאז לא חודש. עוד נמצא, שלא בהתאם לרישיון העסק שניתן לה, התקיימו בה שיעורי שחייה לילדים ולפעוטות.

2. **מתן רישיון עסק להפעלת מזנון בלא אישור כב"א והפעלתו בניגוד לתנאי הרישיון:** נמצא שבמאי 2018 הוציאה המועצה רישיון עסק למזנון שפעל בבריכת גלי טבעון (להלן - המזנון) בלי אישור כב"א⁴⁴.

ברישיון העסק שהוציאה המועצה למזנון נקבע כי יימכרו בו "מוצרים סגורים וארוזים מראש" בלבד. נמצא כי בעת הביקורת היה במזנון מטבח פעיל, דבר המחייב עמידה בתנאי תברואה נוספים ורישיון עסק מתאים, ומפעילי

44 צוין כי במסגרת הוצאת רישיון עסק לבריכת השחייה, ב-7.5.18 ניתן לבריכת השחייה בלבד אישור כב"א, ובו נכתב כי "במקום פועלות חנות לממכר גלילות ומזנון ולהם **תיק נפרד**" (ההדגשה אינה במקור).

המזנון הכינו במקום אוכל, לרבות: סליים, טוסטים ופיצות, בניגוד לתנאי רישיון העסק.

3. **הפעלת מרכז טיפולים בלא רישיון עסק:** בקאנטרי טבעון פעל מרכז המעניק מגוון טיפולי בריאות למנויים בתשלום, דוגמת עיסויים. נמצא כי המרכז לא היה רשום ברשימת העסקים במועצה ולפיכך לא היה בפיקוחה של מחלקת רישוי עסקים, פעל ללא רישיון עסק, ולא נאכפו עליו הוראות החוק והתקנות הנוגעות אליו. רק בעקבות הביקורת הוציאה העירייה מכתב התראה למרכז לפני סגירתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון על שאיפשרה לבריכת חנה סנש שבבעלותה לפעול ללא רישיון עסק ובניגוד לתנאים שנקבעו להפעלתה, דבר שיש בו לפגוע באמון הציבור במערכת השלטון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי בחוסר פעולתה נגד העסקים שפעלו בלא רישיון עסק או בניגוד לרישיון העסק שניתן להם באתרי בריכות שחייה שבבעלותה, חשפה את הציבור לסיכונים הטמונים בעסקים המתנהלים ללא רישיון עסק כדין.

על המועצה המקומית קריית טבעון לפעול להסדרת רישיון העסק לבריכת השחייה חנה סנש שבבעלותה ולהסדרת כלל העסקים הפועלים ללא רישיון עסק באתרי בריכות השחייה שבבעלותה.

המועצה המקומית טבעון מסרה בתשובתה כי הליקויים תוקנו והיא הסדירה את כל הרישיונות לעסקים האמורים, לרבות רישיון העסק לבריכת חנה סנש.

המועצה האזורית מגידו

1. **הפעלת בריכת שחייה בקיבוץ רמת השופט בלא רישיון עסק:** האחראי להפעלת בריכת השחייה בקיבוץ רמת השופט הפעיל את הבריכה בטרם הושלם הליך רישוי העסק שלה והמשיך להפעילה גם לאחר שביוני 2018 הודיעה מחלקת רישוי העסקים של המועצה למינהלת הקהילה של הקיבוץ שאין בכוונתה להוציא לבריכה רישיון עסק מחמת התנגדותו של משרד הבריאות לבקשה⁴⁵. נמצא כי למרות זאת המועצה לא פעלה במסגרת הסמכויות הנתונות לה לפי חוק רישוי עסקים כדי למנוע את הפעלת הבריכה וכן לא פעלה נגד המחזיק בבריכת השחייה.

2. **השכרת בריכת השחייה של קיבוץ מגידו לאירועים:** הבדיקה העלתה כי אף שקיבוץ מגידו מאפשר עריכת אירועים בתשלום בבריכת השחייה מבלי שהוא מחזיק בידיו רישיון עסק לבריכת השחייה, לא חייבה אותו המועצה בהוצאת רישיון עסק כנדרש.

45 בעקבות ביקורת תברואתית שביצע במקום מפקח של לשכת הבריאות עפולה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מגידו על שלא פעלה נחרצות במסגרת סמכותה כדי לוודא שכל בריכות השחייה והעסקים שבתחומה מחזיקים רישיון עסק כדין.

על המועצה האזורית מגידו לפעול להסדרת רישיונות העסק של בריכות השחייה הציבוריות הפועלות בתחומה ולהסדרת כלל העסקים הפועלים ללא רישיון עסק באתרי בריכות השחייה שבתחומה.

בתשובתה של המועצה האזורית מגידו מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המועצה האזורית מגידו) נמסר, כי המועצה פועלת לטיפול בממצאים ולעידוד הקיבוצים לפעול להסדרת רישיונות עסק "למרות שמדובר בבריכות פרטיות".

המועצה האזורית עמק המעיינות

1. **הפעלת בריכת פעוטות בקיבוץ ניר דוד בלא רישיון עסק:** נמצא כי המועצה לא פעלה נגד אתר בריכת קיבוץ ניר דוד אף שהאתר הפעיל בריכת פעוטות מבלי שהחזיק ברישיון עסק ואף שמשרד הבריאות התנגד כבר בשנת 2014 להפעלתו עקב אי-עמידה בדרישות תקנות התברואה.

2. **הפעלת בריכת שחייה בקיבוץ כפר רופין כבריכה ציבורית בלא רישיון עסק:** הבדיקה העלתה כי בקיבוץ כפר רופין פועלת בריכת שחייה ללא רישיון עסק, המשמשת גם אורחים השוכרים חדרי אירוח מחברה פרטית הפועלת בקיבוץ. נמצא כי הדבר נעשה שלא על פי תנאי רישיון העסק שנתנה המועצה לחברה האמורה, שצוין בו מפורשות שמשרד הבריאות אינו מתיר לאורחי חדרי האירוח לרחוץ בבריכת השחייה של הקיבוץ כל עוד אין לה רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק המעיינות על שלא פעלה נחרצות במסגרת סמכותה כדי לוודא שלבריכות השחייה שבתחומה יש רישיון עסק כנדרש, בפרט שמדובר בבריכה המיועדת לפעוטות, ושהתנאים הקבועים ברישיונות שנתנה לעסקים בתחומה מתקיימים הלכה למעשה.

על המועצה האזורית עמק המעיינות לפעול להסדרת רישיונות העסק של כלל בריכות השחייה הציבוריות הפועלות בתחומה.

בתשובתה של המועצה האזורית עמק המעיינות מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המועצה האזורית עמק המעיינות) נמסר, כי המועצה תפעל לאכיפת התנאים המופיעים ברישיונות העסק שהוציאה. עוד הוסיפה המועצה כי "תוסיף לדרוש את חידוש רישיונות העסק לבריכות מדי עונת רחצה או שנה קלנדרית, כפוף להצגת האישורים הנדרשים".

הפעלת עסק מסחרי שלא כדין בעיריית קריית ביאליק

עיריית קריית ביאליק מפעילה עסקי מסחר בשני אתרי בריכות השחייה שבבעלותה ומנהלת אותם באמצעות עובדי עירייה מן המניין. הפעלת העסקים מתבצעת שלא בהתאם לפקודת העיריות, לעקרון חוקיות המינהל ולפסיקה בנושא

כאמור, בפקודת העיריות הוגדרו תפקידי העירייה וסמכויותיה. בין היתר נקבע בפקודה כי העירייה מוסמכת לנקוט שורה ארוכה של פעולות בתחום הרווחה, התברואה, התחבורה, הבנייה והניקיון לצד פעולות רבות אחרות.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו⁴⁶ נדונה השאלה אם עירייה רשאית להקים בית קפה ולנהל אותו בין בעצמה בין על ידי חברה חיצונית⁴⁷. בעניין בית הקפה נקבע כי "אין לעירייה סמכות להפעיל בית קפה. הרשות המקומית משמשת כזרועו הארוכה של השלטון המרכזי וייעודה להסדיר תחומי מחייה מסוימים בשטח שיפוט. תפקידה של הרשות המקומית, באופן מסורתי, וכפי שעולה גם מפקודת העיריות הוא לספק לציבור שירותים מוניציפאליים בתחום שיפוט, תוך מתן דגש לאינטרסים המקומיים של הרשות ותושביה. זה ייעודה ולייעוד זה חייבת היא להקדיש משאביה"⁴⁸. עוד נקבע באותו עניין כי "הפעלת בית קפה ומזנון על ידי המשיבות [העירייה והחברה העירונית] מהווה פעולה מובהקת בחוסר סמכות ואין בין פעילות כלכלית-עסקית מובהקת זו לבין המטרות שלשמן הוקמה העירייה דבר, וחצי דבר. פעילות עסקית כאמור אף חושפת את העירייה למצב של ניגוד עניינים בין רצונה למקסם את רווחי העסק החדש, לבין האינטרסים המקומיים של הרשות ותושביה, יש בה פתח לשחיתות ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי"⁴⁹.

בביקורת נמצא כי עיריית קריית ביאליק מפעילה עסקי מסחר בשני אתרי בריכות השחייה שבבעלותה ומנהלת אותם באמצעות עובדי עירייה מן המניין. הפעלת העסקים מתבצעת שלא בהתאם לפקודת העיריות, לעקרון חוקיות המינהל⁵⁰ ולפסיקה האמורה. הנה פרטי הממצאים:

1. העירייה מפעילה באתר בריכת אפק חנות לממכר מזון המחומם במקום, ציוד ספורט ומשקאות משכרים בבקבוקי זכוכית (להלן - החנות) על ידי עובד עירייה מן המניין. נמצא כי בקבוקי זכוכית נמכרים בחנות אף על פי שבחוק עזר לקרית ביאליק (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1989, נקבע בסעיף 70(4) כי "במקום עינוג, באותו חלק שבו מתקיים העינוג, לרבות בשעות ההפסקה: לא יכניס אדם ולא יחזיק ולא ירשה להכניס או להחזיק בקבוקי זכוכית". יצוין כי בריכת שחייה נכללת בצו רישוי עסקים בקבוצה 7, המוגדרת "עינוג ציבורי, נופש וספורט".

46 בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים.

47 עת"מ (ת"א) 46804-09-12 קקאו סנטר ניהול בתי קפה בע"מ נ' עיריית רמת גן (פורסם במאגר ממוחשב, 22.5.13)

48 סעיף 4 ב' בפס"ד.

49 סעיף 4 ג' בפס"ד.

50 "עקרון חוקיות המינהל" קובע כי הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את הפעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על שהיא מפעילה חנות שנמכרים בה בקבוקי זכוכית ובכך מאפשרת הכנסת בקבוקי זכוכית לאתר בריכות השחייה, דבר המסכן את בטיחות באי האתר, ויעיד על כך חוק העזר שהיא עצמה קבעה האוסר זאת.

בתשובתה של עיריית קריית ביאליק למשרד מבקר המדינה נמסר כי מיד לאחר הביקורת הופסקה מכירת משקאות משכרים מכל סוג.

2. העירייה מפעילה באתר בריכת יגור קיוסק באמצעות עובד עירייה מן המניין המשמש גם מנהלה של בריכת יגור. בקיץ העירייה מעסיקה בקיוסק בני נוער.

הבדיקה העלתה כי בחנות ובקיוסק מתנהלות פעילויות כלכלית מובהקת של מכירת טובין המשיאה רווחים לעירייה, וכן כי העירייה מתקצבת את פעילות החנות והקיוסק, לרבות רכישת המוצרים הנמכרים בהם (להלן - הטובין) ושכר העובדים במקום במאות אלפי ש"ח. ההכנסות מהמכירות נכנסות לקופת העירייה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא "הקימה ומפעילה בריכות שחייה ציבוריות שבהם יש קיוסקים שהינם לתועלת הציבור שמגיע לבריכות" וכי "המזון הוא חלק מינורי בבריכה שנותן מענה לבאי הבריכה". בתשובתה הנוספת של עיריית קריית ביאליק מסרה העירייה כי לעניין הפעלת החנות והקיוסק "העירייה בוחנת בימים אלה שיטות חלופיות להפעלת המזנונים שלא באמצעות עובדי עירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי הפעלת חנות וקיוסק לממכר מזון וציוד ספורט, אינה בהתאם לייעודה וכי לפי הפסיקה אין היא מוסמכת לעסוק בפעילות כלכלית-עסקית מובהקת זו, ואין בינה ובין המטרות שלשמן הוקמה העירייה דבר. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שהעסיקה עובדי עירייה בממכר משקאות משכרים במתחם בריכות השחייה.

3. בפקודת העיריות נקבע כי התקשרות של עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה תיעשה באמצעות מכרז פומבי. בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. גם במקום שלא חלה על הרשות המקומית חובת מכרז, עליה לפעול בהגינות ובשוויוניות ולבחון מספר הצעות. בעניין זה נאמר בעבר כי "לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן-חורין לקבוע, עם מי יתקשר בחוזה פלוני ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה

נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור⁵¹. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו - שהופקדו בנאמנות בידיה - היא מחלקת⁵².

על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות, מניעת משוא פנים ושחיתות. כדברי השופט ברנזון⁵³: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות ורכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"⁵⁴.

נמצא כי העירייה התקשרה באמצעות מפעילי החנות והקיוסק, שהם כאמור עובדי עירייה מן המניין, עם ספקים בהיקף כספי ניכר של עד עשרות אלפי שקלים, שלא בהתאם לדין החל על העירייה. עוד נמצא כי אין גורם בעירייה המפקח על ההתקשרויות האלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על שאישרה, במסגרת אישור תקציבה השנתי כמקובל, תקציבים גדולים לרכישת טובין בידי מפעילי החנות והקיוסק ולא בידי הגורמים שהוסמכו לכך בעירייה⁵⁵ ובלי שפיקחה על הוצאתם. על ידי כך הפרה העירייה את חובתה לנהל את ענייניה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור, כמתחייב מהוראות דיני המכרזים. יצוין כי היקף הסכומים שהוצאו לרכישת הטובין חייב, בהתייחס לחלק מהרכישות שבוצעו, בעריכת מכרז זוטא⁵⁶ לכל הפחות.

כאמור, עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא בוחנת בימים אלו שיטות חלופיות להפעלת המזנונים שלא באמצעות עובדי עירייה.

51 בג"ץ 262/62 ישראל פרץ ואח' נ' יושב ראש, חברי המועצה המקומית ותושבי כפר-שמריהו, פ"ד ט"ז 2101, 2114. כפי שצוטט גם בע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6) 241 (2005). (להלן - פס"ד שבדרון).

52 פס"ד שבדרון, עמ' 259-260.

53 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח (2) 449, 451-452 (1974).

54 בעניין זה ראו גם ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

55 כמו ועדת מכרזים וועדת רכש.

56 "מכרז זוטא" - כלי שנועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בהליך של מכרז זוטא חובה על הרשות המקומית לפנות לכמה ספקים או קבלנים הכלולים ברשימת ספקים מורשים שאושרה מראש. הרשות המקומית אינה נדרשת לפרסם את המכרז באופן פומבי, אך מדובר במכרז לכל דבר ועניין, וחלים עליו כל הכללים החלים על מכרז.

הפיקוח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות

כאמור, המחוקק הסדיר את השימוש בבריכות השחייה הציבוריות באמצעות חוק רישוי עסקים, שתכליתו למנוע סכנה ופגיעה בשלום הציבור ולשמור על ביטחונם ובריאותם. הגשמת תכלית החקיקה והגנה על הציבור באתרי בריכות השחייה מתבצעת בשלושה שלבים עיקריים: בשלב ראשון נקבעו הסדרים הנוגעים להקמת האתר, לרבות קביעת התקנים המחייבים מבחינת תשתיות ומבנה, סידורי בטיחות ואבטחה וכן תברואה. בשלב שני נקבעו הסדרים הנוגעים להפעלת האתר, והוא מסתיים בהוצאת רישיון עסק מטעם רשות הרישוי המאשרת לאתר לפעול כפי שהוצג לעיל. השלב השלישי הוא שלב הפיקוח על האתר, ושלא כמו השלבים הקודמים, שלב זה מתרחש לאחר שבריכת השחייה פתחה את שעריה לציבור הרחב.

חשיבות הפיקוח נעוצה בהכרה שגם אתר בריכות שחייה שהוקם על פי כל דרישות המחוקק וקיבל את כל האישורים הנדרשים להפעלתו, לרבות רישיון עסק, צריך שיפקחו על הפעלתו השוטפת בשל אופיו וכדי להבטיח שהציבור לא יהיה חשוף לכל אותן סכנות שניסה המחוקק להגן עליו מפניהן.

פיקוח הרשויות המקומיות על הפעלת הבריכות הציבוריות

בחוק הסדרת מקומות רחצה נקבע כי שר הפנים יקבע בצו הוראות בדבר "כשירותם, סמכויותיהם וחובותיהם של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שיתמנו לעניין ביצוע חוק זה וכל צו, חוק עזר או הוראה אחרת על פיו, וכן דרכי פעולתם". בתקנות הבטיחות נקבע בתקנה 37(א) כי "**ראש הרשות המקומית ימנה פקחים** [ההדגשה אינה במקור] לענין תקנות אלה" (להלן - פקח בריכות שחייה). ובתקנה 37(ב) נקבע כי "לא יועסק אדם כפקח אלא לאחר שהסכים כי המשטרה תמסור ליושב ראש הרשות המקומית מידע מן המרשם הפלילי כאמור בסעיף 6 לחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981, וממידע כאמור עולה כי לא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש פקח".

אי-מינויים של פקחי בריכות שחייה

הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו, לרבות תקנות הבטיחות, הופקד בידי רשות הרישוי, ובכוחה לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה או ביוזמת



ראשי רשויות מקומיות
לא מינו פקחים
שיבחנו אם תקנות
הבטיחות בבריכות
השחייה הציבוריות
מיושמות הלכה
למעשה

אחד או יותר מנותני האישור הרלוונטיים להוצאתו, אם לא קוימה מטרה כלשהי ממטרות הרישוי.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, ראשי הרשויות המקומיות לא מינו פקחים שיבחנו אם תקנות הבטיחות בבריכות השחייה הציבוריות מיושמות הלכה למעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק, למועצות האזוריות מגידו ועמק המעיינות ולמועצה המקומית קריית טבעון על שלא מינו פקחים לבריכות השחייה כנדרש בתקנות הבטיחות. על ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו למנות פקחים לעניין תקנות הבטיחות, העומדים בהוראות הדין.

עיריית אשקלון והמועצה האזורית מגידו מסרו בתשובותיהן כי הן מינו פקח בריכות שחייה כנדרש.

עיריות לוד וקריית ביאליק, המועצה המקומית קריית טבעון והמועצה האזורית עמק המעיינות מסרו בתשובותיהן כי הן פועלות להסמכת פקחי בריכות ולמינויים כנדרש.

הגדרת התפקיד של פקח בריכות שחייה

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי שנועד לשמש לרשויות המקומיות כלי עזר ניהולי, ובאוגוסט 2012 הוא פרסם קובץ מעודכן שלו (להלן - קובץ תיאורי התפקידים). בחוזר המנכ"ל 1/2014 נקבע כי קובץ תיאורי התפקידים מחליף את קובץ ניתוח העיסוקים שפורסם בשנת 1992, וכי הוא מחליף כל הנחיה אחרת שפורסמה בחוזר מנכ"ל הנוגעת לדרישות סף למשרה ספציפית ככל שזו קיימת בקובץ תיאורי התפקידים⁵⁷.

קובץ תיאורי התפקידים אמור לסייע לרשויות המקומיות במינוי עובדים ובהשמתם על פי דרישות החקיקה וצורכי הרשות. כך למשל בעניין מינוי פקחי רישוי עסקים - קובץ תיאורי התפקידים קובע את תנאי הסף למינויים ומתאר את תפקידם, תיאור שמתוכו גם נגזר הליך הכשרתם והתכנים שיש להנחיל להם בטרם הכשרתם ובמהלכה⁵⁸.

נמצא כי קובץ תיאורי התפקידים של משרד הפנים אינו כולל תפקיד של פקח בריכות שחייה, וממילא גם לא את ההכשרה המתחייבת לצורך מילוי.

57 יצוין כי עד שנת 2016 פורסמו בקובץ כ-140 תיאורי תפקיד.

58 כך למשל הוגדר כי סיום קורס רישוי עסקים א' ו-ב' בהצלחה לא יאחר משנתיים מיום המינוי הוא אחד התנאים המקדימים לצורך מינויו של אדם לפקח רישוי עסקים.



משרד הפנים לא כלל
את תפקיד פקח
בריכות השחייה
בקובץ תיאורי
התפקידים בשלטון
המקומי ולא הגדיר
את תיאור התפקיד
הזה ואת ההכשרה
הנדרשת לצורך מילוי

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים שעל אף היותו מאסדר השלטון המקומי, לא כלל את תפקיד פקח בריכות השחייה בקובץ תיאורי התפקידים בשלטון המקומי ולא הגדיר את תיאור התפקיד של פקח בריכות שחייה ואת ההכשרה הנדרשת לצורך מילוי. על משרד הפנים להגדיר את תפקידו של פקח בריכות השחייה ואת ההכשרה הנדרשת לקבלת התפקיד ולהוסיף את התפקיד לקובץ תיאורי התפקידים בשלטון המקומי.

אי-קיום פיקוח על בריכות השחייה הציבוריות

חוק רישוי עסקים מטיל על הרשות המקומית לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוטתה ולוודא שהם פועלים לפי התנאים הנדרשים בדיני רישוי עסקים ושיש להם רישיון עסק בתוקף. בין היתר על הרשות לבדוק אם לא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק ואם הם מקפידים על הפעלת העסק בהתאם לתקנות החלות עליו. כך למשל בבריכות השחייה הציבוריות - עליה לוודא שהמחזיקים בהן, מנהליהן ומפעיליהן, עומדים בהנחיות המופיעות בתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה.

על פי סדרי מינהל תקין, על הרשות המקומית לפקח בשיטתיות ובדרך קבע על כל העסקים טעוני הפיקוח. לשם כך אמורה להיות ברשות המקומית תוכנית פיקוח המבוססת על רשימת העסקים טעוני הפיקוח בתחומה, ועליה לקבוע את הסדרי הביקורת שלה בעסקים אלו במחזוריות סבירה. על הרשות המקומית לתעד דרך קבע את מועדי הביקורת שלה ואת תוצאותיהן, ועל פיהן לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים ככל שידרש.

חובת הפיקוח על הפעלת בריכות שחייה ציבוריות מוטלת על הרשות המקומית מתוקף חוק רישוי עסקים ותקנות הבטיחות ואי אפשר להעבירה. נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו פיקוח סדור על הפעלת בריכות השחייה שבתחומן. הנה פרטי הממצאים:

עיריית אשקלון

נמצא כי העירייה לא פיקחה על בריכות השחייה הציבוריות בתחומה כנדרש, לרבות על בריכת השחייה שבבעלותה. מנהל רישוי העסקים של העירייה מסר לצוות הביקורת ביוני 2018 כי רק בעת הליך חידוש רישיון העסק לבריכות השחייה נערכת בבריכות השחייה ביקורת של פקחי מחלקת רישוי עסקים, ואולם פקחים אלו אינם פקחי בריכות שחייה כנדרש בתקנות הבטיחות.

עיריית לוד

נמצא כי העירייה לא פיקחה על בריכות השחייה הציבוריות בתחומה כנדרש. רק בעת הליך חידוש רישיון העסק לבריכת השחייה סייר פקח מטעם מחלקת רישוי עסקים בבריכת השחייה, אף שהוא לא מונה לפקח על בריכות שחייה ואף שהוא לא הוכשר לכך.

אומנם מנהל אגף הספורט של העירייה, ערך סיורים בבריכת השחייה מדי פעם מתוקף היותו אחראי למתקני הספורט העירוניים לרבות בריכת השחייה ואף שלח לקבלן א' המפעיל אותה ליקויים שלדעתו מצא בהפעלת בריכת השחייה – בעיקר בנושא סדר וניקיון, אולם סיוריו אינם תחליף לפיקוח ובקרה מקצועיים וסדורים אשר במהלכם נבדקים ההיבטים הבטיחותיים של הפעלת המקום⁵⁹.

באפריל 2017 פנה מנהל מחלקת רישוי עסקים של העירייה, בתמיכת מנהל אגף הספורט שלה, לוועדת ההשתלמויות של העירייה בדרישה לתקצב את שליחתם של פקחי רישוי עסקים במחלקתו לקורס הסמכה למפקחי בריכות שחייה שזים "איגוד מנהלי רישוי עסקים ו/או שילוט ברשויות מקומיות בישראל (ע"ר)".

נמצא כי ועדת ההשתלמויות של העירייה דחתה את הבקשה ללא הנמקה, וכך למעשה נמנעה האפשרות למנות בעירייה פקח בריכות שחייה שהוכשר לכך כמתחייב בתקנות הבטיחות.

עיריית קריית ביאליק

נמצא כי העירייה לא פיקחה על בריכות השחייה הציבוריות בתחומה כנדרש, אלא רק בעת הליך חידוש רישיון העסק לבריכות השחייה. גם אז היא נסמכה רק על דיווחים שנשלחו למחלקת רישוי עסקים מאת מנהלי בריכות השחייה ועל הדוחות של יועצי הבטיחות ששכרו ושצורפו אליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק על שלא ביצעו את תפקידן על פי הוראות הדין ולא מינו פקחי בריכות שחייה כמתחייב. הפיקוח על בריכות השחייה בוצע רק במעמד חידוש רישיון העסק לבריכות השחייה ובידי פקחים שלא הוכשרו לכך. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריות האמורות, כי בהיעדר פיקוח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותן – על אף היותן עסק שגלומות בו סכנות רבות – עלולות להיגרם בהן פגיעות אשר עלולות לחשוף את העיריות לתביעות נזיקין.

על עיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק לפקח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותן באמצעות פקחים שימונו לתפקיד כנדרש בתקנות הבטיחות ואשר יוכשרו לכך.

59 ראו בהמשך בפרק "ליקויי בטיחות ותברואה באתרי בריכות השחייה".

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי ראש העירייה מינה מפקח, והעירייה תדאג להכשרתו ולהדרכתו ולהשלמת הדרישות האחרות כנדרש בתקנות. כמו כן הוכנו בעירייה טפסי עזר למפקח לצורך קיום הפיקוח על בטיחות הבריכות.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי היא מבינה את הצורך במינוי מפקח בריכות שחייה מקצועי שעבר הכשרה מתאימה ועל כן הקצתה לכך תקציב.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי ראש העירייה ימנה מפקח לעניין תקנות הבטיחות.

המועצה המקומית קריית טבעון

נמצא כי המועצה לא פיקחה על בריכות השחייה שבבעלותה כנדרש; המועצה מינתה את יועץ בריכות השחייה ששכרה במטרה לפקח על עמידתו של קבלן ב' בתנאי החוזה שנכרת ביניהם, ואף נמצא כי מדי פעם ערך יועץ הבריכות ביקורת על פעילותו של קבלן ב' בבריכות שהועברו לחזקתו. במהלך שתי פגישות של צוות הביקורת עם יועץ בריכות השחייה במחצית הראשונה של יוני 2018 הבהיר יועץ הבריכות כי לא ראה עצמו פקח לעניין החובות הנובעות מרישוי בריכות השחייה ואף ציין, כי רק בעקבות הביקורת פנתה אליו המועצה כדי לרכוש את שירותיו כפקח על כלל בריכות השחייה.

הבדיקה העלתה שעל בריכות קאנטרי טבעון וגלי טבעון בוצע פיקוח חלקי בלבד באמצעות יועץ הבריכות שאת שירותיו שכרה המועצה כאמור, ועל בריכת חנה סנש המועצה לא פיקחה כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון על שלא פיקחה על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותה על אף היותן עסק שעלול להוות סכנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי פיקוח מטעם יועץ בריכות חיצוני שנשכר לפקח על עמידת קבלן ב' בחוזה שחתמה עימו המועצה אינו תחליף להכשרת פקח בריכות שחייה ולמינויו כמתחייב בתקנות הבטיחות.

המועצה המקומית קריית טבעון מסרה בתשובתה כי היא מתעתדת לשלוח את מנהל התברואה שלה לקורס פקחי בריכות שחייה ולהסמיכו להיות פקח בריכות השחייה שלה, וכי פקח חוקי העזר מבצע ביקורת בבריכות במטרה לוודא נוכחות מציל ומפעיל.

המועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות

נמצא כי המועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות לא פיקחו על בריכות השחייה הציבוריות בתחומן כנדרש⁶⁰, אלא רק בעת הליך חידוש רישיון העסק לבריכות השחייה, וגם אז הדבר לא נעשה על ידי פקח בריכות שחייה מוסמך כאמור בתקנות הבטיחות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות על שלא פיקחו על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות בתחומן כנדרש, אף שזהו עסק שגלומות בו סכנות רבות.

על המועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות לפקח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן באמצעות פקחים שימונו לתפקיד כנדרש בתקנות הבטיחות ואשר יוכשרו לכך.

המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה כי "מינתה מפקח שערך ביקורת על כלל הבריכות הציבוריות והפרטיות מתוך ראיית המועצה את בטיחות התושבים".

המועצה האזורית עמק המעינות מסרה בתשובתה כי היא תקפיד לקיים את חובת הפיקוח על עסקים מסוג בריכות שחייה בתחומה, ובהתאם תמנה ללא דיחוי פקח מכוח תקנות הבטיחות.



הממצאים העולים בדוח המצביעים על כך שכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא מינו פקחי בריכות שחייה כנדרש בתקנות הבטיחות, ולפיכך על משרד הפנים לפעול לריענון הנהלים בדבר חובתם של ראשי הרשויות המקומיות למנות פקחי בריכות שחייה.

60 יצוין כי בשונה מבריכות השחייה בתחומן של העיריות המופיעות בדוח זה, בריכות השחייה בתחומן של המועצות האזוריות שנבדקו אינן בבעלותן.

ליקויי בטיחות ותברואה באתרי בריכות השחייה

תקנות הבטיחות נועדו כאמור לקבוע את סידורי הבטיחות באתר בריכת שחייה, והן כוללות הנחיות ודרישות שיבטיחו את בטיחותו וביטחונו של ציבור באי אתרי בריכות השחייה⁶¹. התקנות כוללות שישה פרקים העוסקים בין היתר בתחומים הבאים: בעלי התפקידים בבריכה; סידורי בטיחות ועזרה ראשונה; השילוט הנדרש בבריכת השחייה. בכל פרק בוצעה חלוקה לסעיפים פרטניים שכל אחד מהם מסדיר היבט אחר הקשור בבטיחות השימוש בבריכת השחייה, ומגדיר את בעלי התפקידים האחראים לביצועו. כך לדוגמה תקנה 5 עוסקת בהעסקת מציל ובדרישות התפקיד, ותקנה 5(5) קובעת בין היתר את הבדיקות הרפואיות הנדרשות למציל ואת תכיפותן. תקנה 17 מתייחסת לחובה לקיים מרפאה באתר בריכת שחייה ותקנה 17(ב) קובעת כי מחזיק הבריכה אחראי שבשעות הרחצה יהיה במרפאה ציוד עזרה ראשונה במצב תקין ומוכן לשימוש בכל עת, והוא לא יפתח את אתר בריכת השחייה לציבור כל עוד לא התקיים האמור; תקנה 19 לתקנות הבטיחות קובעת בין היתר כי על מחזיק הבריכה להכין נהלים לטיפול במצבי חירום בבריכת שחייה ולהביאם לידיעת בעלי התפקידים הפועלים בה ועליהם להיות פתוחים לעיונם בכל עת; תקנה 23 קובעת כי מחזיק הבריכה ינהל יומן אירועים ובו יירשמו כל האירועים שאירעו בבריכה, לרבות אירועים שטיפול בהם מגיש עזרה ראשונה או חובש, לפי העניין.

בבריכות שחייה ציבוריות נעשה שימוש נרחב בחומ"ס לחיטוי מי הבריכה, כנדרש בתקנות התברואה. החזקתם של חומ"ס באתר בריכת השחייה מחייבת היערכות מיוחדת. חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומ"ס), קובע כי כל עיסוק ברעלים, לרבות ייצור, ייבוא, אריזה, מסחר, ניפוק, העברה, אחסנה, החזקה ושימוש, חייב בהיתר רעלים (להלן - ההיתר). לפיכך ניהול בריכת שחייה מחייב אפוא שלמפעיל הבריכה יהיה היתר רעלים בתוקף. המשרד להגנת הסביבה, האמון על מתן היתר הרעלים לרבות הענקתו למפעילי בריכות שחייה, מצרף להיתר הרעלים רשימת תנאים בדבר אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, אופן אחסונם, שילוטם, שינועם, היערכות לאירוע בפסולות מסוכנות, היערכות לאירוע בחומרים מסוכנים וטיפול בפסולת המסוכנת הנוצרת ואחרים (להלן - נוהלי חומ"ס).

לאחר פרסום תקנות הבטיחות, הפיץ משרד הפנים לרשויות המקומיות את חוזר המנכ"ל 11/04 שאליו צורפו תקנות הבטיחות ודברי הסבר לתקנות ולסעיפים הכלולים בהם. כמו כן, צורף לחוזר "טופס ביקורת ופיקוח לדוגמה באתר בריכת שחייה" (להלן - הטופס). בדברי ההסבר לטופס נכתב כי הוא "הצעה לטופס

61 כאמור לעיל, פרט לתקנות הבטיחות חלים על אתרי בריכות השחייה הסדרי חקיקה נוספים מעצם מורכבותם. כך למשל חלות תקנות התברואה כאמור; תקנות החשמל (מעגלים סופיים הניזונים במתח עד 1000 וולט), התשמ"ה-1984 (להלן - תקנות החשמל); תקנות ההתגוננות האזרחית (דרכי החסנה של חומרים מסוכנים), התשע"ד-2014.

הבדיקה העלתה כי
בשל היעדר פיקוח
של הרשויות
המקומיות על בריכות
השחייה הציבוריות
שבבעלותן, נמצאו
ליקויים רבים -
בחלקם אף חמורים -
בכל בריכות השחייה
שנבדקו

ביקורת ופיקוח לדוגמה באתר בריכת שחייה" וכי הוא "נבנה בהתאם להוראות התקנות. לכל סעיף בטופס צמודה הערת שוליים המפנה לתקנה הרלבנטית". עוד צוין, כי הרשות המקומית, לפי שיקול דעתה, יכולה להיעזר בטופס זה או בכל "טופס אחר", לרבות בכזה שתכין בעצמה לפי מדיניותה⁶².

נמצא כי שימוש בטופס ובתקנות הבטיחות יחדיו, המשמשים מעין רשימת תיוג שהמפקח נדרש למלא, מאפשרים לבחון את סידורי הבטיחות בבריכת השחייה בחינה סדורה ומקיפה, ולמצוא באחת את הדרוש תיקון בה.

במהלך הביקורת נעזר צוות הביקורת בטופס לדוגמה שהופץ בחוזר מנכ"ל 11/04, ועל פיו הוא בדק את כל בריכות השחייה הציבוריות שבבעלות עיריות אשקלון, לוד וקריית ביאליק והמועצה המקומית קריית טבעון. כמו כן נבדקו בריכות שחייה של יישובים בתחומן של המועצות האזוריות מגידו ועמק המעינות.

הבדיקה העלתה כי בשל היעדר פיקוח של הרשויות המקומיות על בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותן, נמצאו ליקויים רבים - בחלקם אף חמורים - בכל בריכות השחייה שנבדקו⁶³. נמצא כי הן אינן עומדות בכל הדרישות שנקבעו בתקנות הבטיחות בתחומים האלה: בטיחות כללית, חשמל, כיבוי אש, חומרים מסוכנים, עזרה ראשונה ונגישות. להלן דוגמאות לליקויים שנמצאו:

עיריית אשקלון

בטיחות כללית: לא נמצאו אסמכתאות שהעידו כי המצילים בבריכת השחייה הציבורית שבבעלות העירייה עברו בדיקות רפואיות כנדרש; לא הוכנו נהלים לטיפול במצבי חירום וצוות הבריכה לא תורגל לטפל במצבים האלה; סולם הירידה למים נמצא פגום; גדר הבטיחות המקיפה את בריכת הפעוטות אינה תקינה. **חשמל:** במלתחות ישנן שקעי חשמל שאינם מוגנים מפני מים; בבריכה מתקיימת שחייה לילית אף שחשמלאי לא אישר שתנאי התאורה במקום מספיקים. **כיבוי אש:** במספר עמדות כיבוי אש חסר ציוד, לרבות מטפה אבקה וזרנוקים. **חומרים מסוכנים:** השילוט בכניסה למקום אחסון חומ"ס בבריכת השחייה אינו תואם את הנדרש בהיתר החומ"ס שלה. **עזרה ראשונה:** הרישום ביומן האירועים במרפאה חלקי וחלק ניכר מציוד החובה שאמור להיות במרפאה חסר, לרבות ערכת חמצן ניידת, תרמיל חובש, שמיכות, ערכות חבישה, מפוח

62 צוין כי כאמור, תקנות הבטיחות לרבות הטופס לדוגמה הם חלק מדיני רישוי עסקים לבריכות שחייה ציבוריות המחויבות בהוצאת רישיון עסק כתנאי להפעלתן.

63 הביקורות בוצעו בנוכחות מנהלי בריכת השחייה ומפעיליה וההערות על הליקויים שנמצאו הוצגו להם בזמן אמת.

הנשמה ומד לחץ דם. **נגישות:** שירותי הנכים במלתחות הגברים נעולים וידית הכניסה אליהם שבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על הפיקוח הלקוי בבריכת השחייה הציבורית שבבעלותה שעלול לחשוף את ציבור באי הבריכה לסיכונים שחובה למונעם. על העירייה לפעול לתיקון כלל ליקויי הבטיחות שנמצאו בבריכת השחייה שבבעלותה ולפעול למניעת הישנותם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית אשקלון על הליקויים שנמצאו בניהול בריכת השחייה הציבורית ובהפעלתה ועל אי-מילוי חלק מהוראות התקנות. בהתנהלותה חשפה את ציבור באי הבריכה לסיכונים שאפשר וראוי היה למונעם אילו פעלה על פי ההנחיות המפורשות בחקיקה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי כל ליקויי הבטיחות שנמצאו בביקורת תוקנו⁶⁴.

עיריית לוד

בטיחות כללית: לא נמצאו אסמכתאות שהעידו כי המצילים בבריכת השחייה הציבורית שבבעלות העירייה עברו בדיקות רפואיות כנדרש; לא הוכנו נהלים לטיפול במצבי חירום⁶⁵, וצוות הבריכה לא תורגל לטפל במצבים האלה; על דלת הכניסה לחדר הסאונה הותקן בריח חיצוני המאפשר לנעול את דלתות החדר מבחוץ גם כאשר הוא פתוח לשימוש (ראו תמונה מס' 2). **חשמל:** נמצאו חוטי חשמל גלויים ושקע חשמל פגום בעמוד החשמל במתחם בריכת השחייה (ראו תמונה מס' 3). **כיבוי אש:** בעמדות כיבוי האש חסרים מטפי אבקה בניגוד לאישור שנתן כב"א לאתר; אחת מעמדות כיבוי האש נחזתה כשהיא מונחת מאוד והגישה אליה קשה.

64 לתשובת העירייה צורף דיווח של החברה העירונית אשקלון מ-24.1.19, המעדכן את העירייה על תיקון הליקויים.

65 הנהלים היחידים שנמצאו היו נהלים כלליים לטיפול באירוע חומ"ס.

תמונה 2: הכניסה למתקן סאונה יבשה



ברח המאפשר סגירת הסאונה מבחוץ כשהיא פועלת.
צולם על ידי צוות הביקורת ב-19.6.18.

תמונה 3: מתקן חשמל לא בטיחותי



צולם על ידי צוות הביקורת ב-19.6.18.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית לוד על הפיקוח הלקוי בבריכת השחייה הציבורית שבבעלותה שעלול לחשוף את ציבור באי הבריכה לסיכונים רבים שחובה למונעם. על העירייה לפעול לתיקון כלל ליקויי הבטיחות שנמצאו בבריכת השחייה שבבעלותה ולפעול למניעת הישנותם.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי היא הוציאה מכתב המנחה את מפעיל הבריכה לטפל בליקויים לאלתר וכי תיקון הליקויים יהווה תנאי לחידוש רישיון העסק לבריכת השחייה לקראת עונת הרחצה 2019.

עיריית קריית ביאליק

בטיחות כללית: בבריכת אפק - נמצא כי לא הוכנו נהלי חירום לטיפול במצבי חירום וצוות הבריכה לא תורגל לטפל במצבים אלה; ארון ציוד החירום נמצא מוזנח והציוד בו פגום; לגרם המדרגות המוביל לבריכת השחייה שוליים חדים מברזל והוא היווה סכנה בטיחותית; במקומות אחדים סימון העומק שעל שפת בריכת השחייה לקה בחסר. בבריכת יגור - תיקי כוח האדם המקצועי בבריכה (מצילים ומגישי עזרה ראשונה) אינם מנוהלים בבריכת השחייה כנדרש; לא נמצאו נהלי חירום לטיפול במצבי חירום⁶⁶, וצוות הבריכה לא תורגל לטפל

במצבים האלה; סימון העומקים בברכה חרג מדרישות התקן. **חשמל:** בברכת אפק - שקעי חשמל בתחום בריכת השחייה והמלתחות אינם מוגני מים, ובעמדת המציל נפרסו כבלי חשמל ושקעים מפוצלים חשופים שאינם מוגני מים. בברכת יגור - מתקיימת רחצה לילית בברכה אף שהדבר לא זכה לאישורו של חשמלאי מוסמך. **כיבוי אש:** בברכת אפק - נמצאו שלושה מטפי אבקה לא תקינים; צינורות כיבוי האש באחת העמדות קשורים בחבל, דבר המונע פריסה מהירה של הצינורות במצב חירום. בברכת יגור - בכמה עמדות כיבוי אש חסר ציוד, לרבות מטפה אבקה, זרנוקים ומזנק. **חומרים מסוכנים:** בברכת אפק - השילוט באזור מחסן החומ"ס חסר; נהלי החומ"ס בברכה אינם מעודכנים ואינם מותאמים לחומ"ס הנמצאים בברכת השחייה. בברכת יגור - ציוד המיגון האישי במתחם החומ"ס חסר, וכמו כן ארון הציוד הוצב בתוך מתחם החומ"ס ולא מחוצה לו; מכל הכלור המשמש לחיטוי מי הברכה מוצב כשהוא חשוף לשמש ולפגעי מזג האוויר, אין לו מכסה וסגירתו נעשית על ידי קרש המונח על פתחו ועל גביו אבן. **עזרה ראשונה:** בברכת אפק - מכשיר ההנשמה הידני (אמבו) בעמדת המציל פגום ואינו בר שימוש בשעת חירום (ראו תמונה מס' 4); בלון החמצן המחובר לערכת ההנשמה ריק. בברכת יגור - ציוד העזרה הראשונה בעמדת המציל אינו עומד בדרישות התקן והמרפאה אינה מאובזרת כנדרש. **נגישות:** בברכת יגור - בשער הכניסה לברכה המותאם לנכים לא הותקנה מקלחת המאפשרת להם לרחוץ עצמם טרם הכניסה לברכה.

תמונה 4: בריכת אפק - מתקן הנשמה פגום



צולם על ידי צוות הביקורת ב-7.3.18.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי הניהול הלקוי של בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותה והפיקוח הלקוי עליהן עלולים להגדיל את חשיפת באי הברכה לסיכונים שניתן וראוי למונעם על ידי הקפדה על מילוי כל הוראות התקנות.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא טיפלה בליקויי הבטיחות שנמצאו בבריכות השחייה ותיקנה אותם מייד לאחר הימצאם.

יצוין כי בריכת אפק נבדקה כבר בשלב איסוף הנתונים והעירייה תיקנה חלק ניכר מהליקויים שנמצאו עוד בטרם המעבר לשלב הביקורת וכן במהלכה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת עיריית קריית ביאליק לתיקון מיידי של ליקויי הבטיחות שנמצאו בבריכת השחייה אפק כבר בשלב איסוף הנתונים.

המועצה המקומית קריית טבעון

בטיחות כללית: בבריכת קאנטרי טבעון - לא נמצאו מסמכים המעידים שהמצילים ביצעו בדיקות רפואיות כנדרש. בבריכת גלי טבעון - אף שבריכת השחייה הייתה פעילה בעת הביקורת, לא נכח באתר מפעיל בריכות שחייה מוסמך כמתחייב מתקנות התברואה⁶⁷; לאתר אין נוהלי חירום וצוות הבריכה אינו מתורגל לטפל באירועים כאלה; הסימונים המתחייבים בבריכה אינם תקינים; בעמדת ההצלה חסר ציוד הצלה; בריכת הפעוטות אינה מגודרת; נמצא כי אחת מיציאות החירום לאתר⁶⁸ הפכה לאזור ריכוז ציוד בלאי, ושער החירום חסום בפחי אשפה גדולים (ראו תמונה מס' 5); במהלך תרגול מצב חירום שנערך לצוות בריכת השחייה במהלך הביקורת, לא נמצא המפתח לשער שאמור לאפשר כניסת רכב הצלה לאתר. בריכת חנה סנש - בריכת השחייה נחזתה במצב תחזוקתי ירוד מאוד: בקירוי הבריכה נמצאו תמיכות ברזל אכולות קורוזיה; ריצוף היקף בריכת השחייה לקוי וחלק מהאבנים בו שקועות ושבורות; אין הפרדה בין המים של בריכת הפעוטות למים של הבריכה המרכזית ויש זרימת מים חופשית בין שתי הבריכות; בעמדת המציל ציוד הצלה חסר; לא נקבעו נוהלי חירום; בקר איכות המים אינו מנטר את מי בריכת השחייה. **חשמל:** בקאנטרי טבעון, בבריכת גלי טבעון ובבריכת חנה סנש - נמצאו שקעי חשמל חשופים (ראו תמונה מס' 6 שצולמה בקאנטרי טבעון). **כיבוי אש:** בקאנטרי טבעון - אחת מעמדות הכיבוי משמשת גם ארון לכלי ניקוי; חסר בה מטפה אבקה; צינור כיבוי האש נמצא מצופה בניילון נצמד, דבר הפוגע בזמינותו בשעת חירום (ראו תמונה מס' 7). בבריכת גלי טבעון - ראש ברז המים של עמדת כיבוי האש הוסר, ובמקרה חירום לא יהיה אפשר לספק מים לעמדה. בבריכת חנה סנש - מטפה האבקה לא היה בתוקף וציוד כיבוי האש מוזנח. **חומרים מסוכנים:** בבריכת חנה סנש - בכניסה לאזור האחסנה לא נמצא שילוט חומ"ס

67 יצוין כי כאמור התיקון המאפשר את הפעלת בריכת השחייה מבלי שבשטח הבריכה נוכח מפעיל בריכות שחייה מוסמך נכנס לתוקף רק בדצמבר 2018, לאחר סיום מועד הביקורת ולאחר סיום עונת הרחצה 2018.

68 מספר יציאות החירום מהאתר ומיקומם הם חלק מתוכנית הבטיחות והאבטחה של האתר המהווה תנאי לקבלת אישור המשטרה להנפקת רישיון עסק.

כמתחייב מהיתר הרעלים. **עזרה ראשונה:** בקאנטרי טבעון ובגלי טבעון - המרפאות הפכו לחדרי עבודה ומלאכה של מפעיל הבריכה ואין בהן ציוד רפואי כנדרש בתקנות הבטיחות. נוסף על כך, בבריכת גלי טבעון - ציוד ההצלה בעמדת המציל אינו מוכן להפעלתו בשעת חירום. בבריכת חנה סנש - ציוד העזרה הראשונה נעול בארון ברזל ובמהלך הביקורת לא נמצא המפתח לארון. **נגישות:** בבריכת גלי טבעון - תא השירותים שהועמד לשימוש אוכלוסיית הנכים אינו שמיש.

תמונה 5: גלי טבעון - יציאת חירום חסומה



פחי אשפה חוסמים את יציאת החירום
צולם על ידי צוות הביקורת ב-6.8.18.

תמונה 6: קאנטרי טבעון - שקעי חשמל חשופים ובקבוק מים פתוח מעליהם



צולם על ידי צוות הביקורת ב-26.6.18.

תמונה 7: קאנטרי טבעון - עמדת כיבוי אש שאינה ערוכה לשריפה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-26.6.18.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון על שלא פיקחה כראוי על ניהול בריכות השחייה הציבוריות שבבעלותה. תפקוד לקוי עלול להגביר את חשיפת באי הבריכה לסיכונים רבים שאפשר וראוי למונעם על ידי הקפדה על מילוי כל הוראות התקנות.

המועצה המקומית קריית טבעון מסרה בתשובתה כי כל ליקויי הבטיחות שעלו בביקורת תוקנו. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי לאור מצבה התחזוקתי הירוד של בריכת חנה סנש וההוצאות הרבות הנגרמות למועצה בגין תחזוקתה, מקדמת המועצה בניית בריכת ספורטאים חדשה.

נמצא כי בעת שהגיע צוות הביקורת לבריכת חנה סנש לא נכח מציל באתר בריכת השחייה, אף שבאותה העת שהו ילדים בבריכת השחייה המרכזית ופעוטות בבריכת הפעוטות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית קריית טבעון על שבבריכת השחייה הציבורית שבבעלותה התקיימה פעילות של ילדים ופעוטות בלא נוכחות מציל.

יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת ולאחר שהוער לראש המועצה [דאז] על מצבה הבטיחותי של בריכת השחייה הוצא מייד למתנ"ס טבעון צו סגירה מינהלי של האתר, ובריכת השחייה נסגרה לשימוש מיום 8.8.18 ועד למועד סיום הביקורת לא נפתחה לפעילות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון כי עליה לוודא שכלל הליקויים שנמצאו בבריכת השחייה חנה סנש יתוקנו טרם הסרת הצו.

המועצה האזורית מגידו⁶⁹

בטיחות כללית: בבריכת קיבוץ הזורע - צוות הבריכה, לרבות המצילים, לא נשא סימן היכר כנדרש; סימון העומקים לקוי; בעמדת המציל אין מערכת כריזה; אין גידור לבריכת הפעוטות ולא כניסה מבוקרת. בבריכת קיבוץ דליה - חסר ציוד הצלה בעמדת המציל; אין לבריכה נוהלי הפעלה, שימוש ובטיחות, ואין הצוות מתורגל בהם. בבריכת קיבוץ רמת השופט - חסר ציוד הצלה בעמדת המציל; אין לבריכה נוהלי הפעלה, שימוש ובטיחות, ואין הצוות מתורגל בהם; המציל וצוות הבריכה אינם נושאים סימן היכר; המצב הכללי של תחזוקת הבריכה הראשית ירוד: סימון העומקים לקוי וחסר, תעלות הגלישה אינן תקינות.

בבריות השחייה בקיבוצים דליה, הזורע ורמת השופט - לא מנהלים יומני אירועים כמתחייב. **חשמל:** בברית קיבוץ הזורע ובברית המושבה יוקנעם - הותקן בעמדת המציל חוט חשמל מאריך בהתקנה פיראטית. ובברית המושבה יוקנעם- חוטי חשמל גלויים ושקעים שאינם מוגני מים. בברית קיבוץ רמת השופט ובברית קיבוץ דליה - מתקיימות רחצות לילות אף שהדבר לא זכה לאישורו של חשמלאי מוסמך. **כיבוי אש:** בברית קיבוץ רמת השופט - חסרות עמדות כיבוי אש וחסר ציוד בעמדות הקיימות. בברית קיבוץ הזורע - לברזי הכיבוי באחת העמדות לא היה ראש ברז, וכך במקרה חירום לא יהיה אפשר לספק מים לעמדה במהירות; באחת העמדות נמצא מטפה אבקה שאינו תקין; במספר עמדות היה חסר ציוד ביחס לתקן שנקבע לעמדה. **חומרים מסוכנים:** בברית קיבוץ רמות מנשה - השילוט באזור החומ"ס אינו כנדרש בהיתר הרעלים. **עזרה ראשונה:** בברית קיבוץ רמת השופט - ציוד ההצלה בעמדת המציל חסר. בברית קיבוץ רמות מנשה ובברית המושבה יוקנעם - ערכות ההצלה של עמדת המציל אינן ערוכות למקרה חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מגידו כי ריבוי ליקויי הבטיחות שנמצאו בבריות השחייה ביישובים שבתחומה ושלחן היא הוציאה רישיונות עסק, מחייב אותה לפעול להגברת הפיקוח עליהן ולדאוג ליישום הוראות הדין בכל התחומים המחייבים: מינוי והכשרה של פקחי בריכות שחייה, חשמל, חומ"ס וכו'.

המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה כי הליקויים מטופלים על ידי הנהלות הקיבוצים וייבחנו לקראת פתיחת עונת הרחצה.

תמונת הבטיחות כפי שנחשפה בביקורת מחייבת את המועצה האזורית מגידו לנקוט פעולות בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על כל בריכות השחייה ביישובים שבתחומה, לרבות ביישובים שלבריות השחייה בהם לא נדרש רישיון עסק, וזאת כדי לשמור על בטיחותם וביטחונם של כלל תושביהן.

המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה כי היא מינתה פקח שערך ביקורת בכל הבריות הציבוריות והפרטיות של יישובי המועצה.

המועצה האזורית עמק המעיינות⁷⁰

בטיחות כללית: בברית קיבוץ ניר דוד - הגישה לאחת מעמדות כיבוי האש בברית הייתה חסומה; בברית הקיבוצים שלוחות ורשפים - לא שהה מפעיל

70 נבדקו בריכות שחייה שבתחומי יישובי המועצה.

בריכות מוסמך בבריכות השחייה בעת הגעת צוות הביקורת⁷¹. בבריכת קיבוץ שלוחות - המציל לא נשא סימני היכר כנדרש; אין לברכה נוהלי חירום כנדרש; חסר ציוד הצלה בעמדת המציל. בבריכת קיבוץ רשפים - המציל אינו נושא סימני היכר ולא עבר בדיקות רפואיות כנדרש; חלק מהציוד בעמדת ההצלה נמצא לא כשיר. בבריכות הקיבוצים שלוחות ורשפים - לא מנהלים יומני אירועים. **חשמל:** בבריכת קיבוץ ניר דוד - נמצאו שקעי חשמל שאינם מוגני מים באזור בריכת השחייה ובסמוך למים; נמצא חוט חשמל מאריך בעמדת המציל שהותקן בהתקנה פיראטית. **חומרים מסוכנים:** בבריכת קיבוץ ניר דוד - כל אזור האחסנה של החומ"ס אינו מטופל כראוי ואין במקום ציוד להתמודדות עם מקרה חומ"ס. בבריכת קיבוץ שלוחות - נמצא כי השער המוביל אל אזור האחסנה של החומ"ס אינו נעול ומתאפשרת כניסה חופשית אל אזור האחסנה. **עזרה ראשונה:** בבריכת קיבוץ ניר דוד - ציוד העזרה הראשונה בעמדת המציל אינו תואם את דרישת תקנות הבטיחות. בבריכת קיבוץ רשפים - בתחילת הביקורת לא הייתה ערכת עזרה ראשונה בעמדת המציל. לאחר שהובאה הערכה נמצא כי ערכת ההנשמה בה אינה ערוכה לטיפול במקרה חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק המעינות כי ריבוי ליקויי הבטיחות שנמצאו בבריכות השחייה ביישובים שבתחומה ושלהן הוציאה המועצה רישיון עסק, מחייב אותה לפעול להגברת הפיקוח עליהן ולדאוג ליישום הוראות הדין בכל התחומים המחייבים: מינוי והכשרה של פקחי בריכות שחייה, חשמל, חומ"ס וכו'.

המועצה האזורית עמק המעינות מסרה בתשובתה כי היא "פועלת להעברת כלל הליקויים למפעילי הבריכות, והיא תעקוב אחר תיקונם".

תמונת הבטיחות כפי שנחשפה בביקורת מחייבת את המועצה האזורית עמק המעינות לנקוט פעולות בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על כל בריכות השחייה ביישובים שבתחומה, לרבות ביישובים שלבריכות השחייה בהם לא נדרש רישיון עסק⁷², זאת על כדי לשמור על בטיחותם וביטחונם של כלל תושביה.

71 צוין כי כאמור התיקון המאפשר את הפעלת בריכת השחייה מבלי שבשטח הברכה נוכח מפעיל בריכות שחייה מוסמך, נכנס לתוקף רק בדצמבר 2018 לאחר סיום מועד הביקורת וסיום עונת הרחצה.

72 ראו הרחבה בהמשך בפרק "הסדרת פעילותן של בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב".

מתקני משחקים וספורט באתרי בריכות השחייה הציבוריות

רשויות מקומיות שבבעלותן אתר בריכות שחייה מנצלות את השטח הפנוי סביב בריכת השחייה, שלרוב מרובה בכרי דשא, כדי להעשיר את חוויית השהות בבריכת השחייה, ולפיכך מציבות מתקני משחקים וספורט למיניהם בתחומי אתר בריכת השחייה. חלק מהמתקנים קשור ישירות לבריכת השחייה, כגון מגלשות מים, וחלקם מתקני משחק רגילים כפי שיש בגני השעשועים העירוניים, כגון קרוסלות, מתקני טיפוס בחבל, סלים למשחקי כדורסל, שערים למשחקי כדורגל ומתקנים לביצוע אימוני כוח דוגמת מתח ומקבילים. אומנם לרוב מותקנים באתרי בריכות השחייה מתקנים בודדים, אולם השימוש בהם מחייב את הרשות המקומית להתייחס אליהם ואל מקום הצבתם כאל גן משחקים לכל דבר ועניין.

נוכח היפגעותם של ילדים רבים בגני המשחקים ברשויות המקומיות ונוכח ההכרה כי הפעלה לא בטוחה של גני המשחקים מסכנת את בריאותם של הילדים ואת חייהם ועלולה לגרום לאסון, בדק בעבר מבקר המדינה את הנושא⁷³ וקבע, כי על הרשויות המקומיות לנקוט צעדים לצמצם את הסיכונים הטמונים בגני משחקים ככל האפשר, לרבות על ידי רכישת מתקני המשחק מיצרנים בעלי תו תקן והתקנתם כדין, קיום מערך תחזוקה למתקנים ופיקוח של גורם הממונה על האכיפה.

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן בפרק זה - החוק), קובע כי מכון התקנים הוא הרשאי לקבוע תקן למוצר מסוים. מכון התקנים פועל בנושא מתקני משחקים בכמה וכמה מישורים, כגון תקינה ובדיקות תקופתיות במתקני המשחקים. עוד נקבע בחוק, כי שר התעשייה, המסחר והתיירות⁷⁴ מוסמך לקבוע בצו שיאסור על אדם לייצר מוצר שלמפרט שלו נקבע תקן רשמי, ויאסור עליו גם להשתמש בו, אלא אם "ניתן לו היתר מאת המכון לסמנו בתו תקן וסימנו בהתאם לתנאי ההיתר" (להלן - היתר תו תקן).

בעוד התקן מגדיר אילו פעולות צריכות להיעשות כדי לוודא שהמוצר יהיה תקין, תו התקן נועד לקבוע מנגנון אשר יבטיח את ביצוע הפעולות הנדרשות בתקן. מכון התקנים הכין נוהל תנאים מיוחדים (להלן - הנוהל) למתן היתר תו תקן ליצרני מתקני המשחקים (להלן - תו תקן ייצור) ונוהל נפרד לאלו האחראים לתחזוקת המתקנים. בנהלים מפורטים התנאים הנדרשים לקבלת היתר תו תקן למתקני המשחקים והפעולות שיש לבצע. התקן קובע כי הבעלים של מתקני המשחקים או המפעיל שלהם אחראים לתחזוקה של המתקנים ולבחינתם. בדצמבר 2004 פורסם צו חובת תו תקן על מתקני משחקים לילדים כולל תחזוקתם (להלן - חובת תו תקן) והוא נכנס לתוקף בינואר 2006.

73 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (מרץ 2009), "גני משחקים ציבוריים ברשויות המקומיות", עמ' 239.

74 בשנת 2013 שמו של המשרד וכיום הממונה על ביצוע החוק הוא שר הכלכלה והתעשייה.

בתחומם של חלק
מאתרי בריכות
השחייה שנבדקו
הוצבו מתקני משחקים
ומתקני ספורט שלא
טופלו כנדרש בחוק
ובתקנות הבטיחות.
אי-הטיפול במתקנים
מסכן את
המשתמשים בהם

על הרשויות המקומיות בעלות גני המשחקים חלה, על פי התקן, חובת תיעוד של "כל הפעולות שננקטו במסגרת ניהול הבטיחות" (להלן - הפעולות) הכוללות, בין היתר, את בדיקות התחזוקה ואת הוראות התפעול של מתקני המשחקים. עוד התקן מחייב הכנת נהלים כתובים זמינים למקרי חירום - תאונות, שריפות וכדומה. נוסף על התקנות מכוח החוק, בתקנות הבטיחות נקבע כי "מחזיק בריכה יכין נוהלי הפעלה, שימוש ובטיחות למתקני שעשועי מים וספורט ככל שאלה לא נקבעו בדיון, וידאג כי בעלי התפקידים בבריכה יפעלו בהתאם לנהלים אלה".

הבדיקה העלתה כי בתחומם של חלק מאתרי בריכות השחייה שנבדקו הוצבו מתקני משחקים ומתקני ספורט רגילים. נמצא כי מתקני המשחקים והספורט הרגילים לא טופלו כנדרש בחוק ובתקנות הבטיחות. הנה פרטי הממצאים:

עיריית אשקלון: באתר בריכת השחייה הציבורית שבבעלותה הוצבו מתקני ספורט לאימוני כוח מסוג מתח, מקבילים וסולמות. כמו כן באתר בריכת השחייה הוצב מתקן למשחקי כדורסל. נמצא כי מתקני הספורט לא טופלו כנדרש בחוק ובתקנות הבטיחות.

עיריית לוד: השימוש בקפצות (טרמפולינות) הפך בשנים האחרונות לבילוי נפוץ בקרב ילדים רבים בישראל. אך כפי שמוצג באתר ארגון "בטרם"⁷⁵ "מחקרים אחרונים שנעשו בעולם מצביעים על עלייה דרמטית במספר הנפגעים כתוצאה משימוש בטרמפולינה במהלך השנים האחרונות"⁷⁶. לפי הערכה⁷⁷ "לא פחות מ-30 ילדים מדי שבוע מגיעים מדי שבוע לחדרי המיון ברחבי הארץ בשל פציעות ונפילות, שנגרמו בעקבות שימוש בקפצות".

נמצא כי למרות הסכנה הרבה הטמונה בקפצות, כאמור, באתר בריכת השחייה הציבורית שבבעלות עיריית לוד הוצבה קפצת לשימוש באי האתר. עוד נמצא כי הקפצת הוצבה באתר ללא אישור, אין באתר נהלים לשימוש בקפצת ולתחזוקתה, הקפצת אינה מקובעת בקרקע והשימוש בה אינו מפקח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית לוד על שאיפשרה להציב מתקן משחקים שטמון בו סיכון באתר בריכת השחייה הציבורית שבבעלותה מבלי שבדקה את בטיחות השימוש בו ומבלי שהתקיימו התנאים המינימליים להבטחת שלומם של המשתמשים בו כגון: קביעת נהלים להפעלתו; פיקוח על השימוש בו; קביעת שגרה לתחזוקתו.

75 ארגון "בטרם" לבטיחות ילדים בישראל הוקם בספטמבר 1995 במרכז שניידר לרפואת ילדים. מטרת הארגון לפעול מבעוד מועד להבטחת עולם בטוח לילדי ישראל.

76 ראו:

<http://www.beterem.org/template/default.aspx?PageId=294&parentId=1114&catId=19&maincat=1>

77 כתבה בנושא פורסמה בשנת 2016 במרשתת 210433 <https://www.hidabroot.org/article/210433>

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשקלון ולוד על תפקודם הלקוי בהיותם אחראים לשלום הציבור ובטיחותו, על שלא וידאו שמתקני המשחקים המוצבים באתרי בריכות השחייה שבאחריותן מפוקחים ומטופלים כנדרש.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה שלמרות כוונת החברה העירונית להסיר את מתקני השעשועים, בכוונת העירייה לבחון אפשרות להשאירם ולקיים לגביהם את החובות החוקיות הנלוות להצבתם.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי הובהר למפעיל הבריכה שהכנסת מתקנים לשטח בריכת השחייה טעונה אישור מחלקת רישוי עסקים בעירייה וכי תיקון הליקויים הוא תנאי לחידוש רישיון העסק לעונת הרחצה 2019.

המועצה האזורית מגידו: באתרי בריכות השחייה שניתן להם רישיון עסק מטעם המועצה האזורית מגידו - בבריכות הקיבוצים דליה והזורע, וכן באתר בריכת קיבוץ רמת השופט, שפעל מול המועצה לקבלת רישיון עסק⁷⁸ - נמצאו מתקני שעשועים וספורט שלא טופלו כנדרש:

באתר בריכת קיבוץ דליה נמצאו מתקני ספורט דוגמת חבל טיפוס ומתח; באתר בריכת קיבוץ הזורע נמצא שער נייד למשחקי כדור שלא היה מקובע, ולפיכך עלול ליפול במלוא כובד משקלו ולפגוע במשתמשים בו. עוד נמצאו באתר נדנדות לילדים ומתקני ספורט אחרים דוגמת מתח ומקבילים; באתר בריכת קיבוץ רמת השופט נמצא מגרש כדורסל וכן שער למשחק כדורגל. נמצא שהשער לא היה מקובע לקרקע.

המועצה האזורית עמק המעיינות: באתר בריכת השחייה של קיבוץ שלוחות, שהמועצה האזורית עמק המעיינות העניקה לו רישיון עסק, נמצאו מתקני שעשועים וספורט שלא טופלו כנדרש. כך למשל מוצבות באתר הבריכה קרוסלה ונדנדות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות מגידו ועמק המעיינות על שלא פיקחו כראוי על מתקני המשחקים שבאתרי בריכות השחייה ביישובים שבתחומן כנדרש מתוקף סמכותן והיותן אמונות על בריאות הציבור וביטחונו.

המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה כי תיקון הליקויים מטופל על ידי הנהלות הקיבוצים וייבחן על ידה לקראת פתיחת עונת הרחצה.

המועצה האזורית עמק המעיינות מסרה בתשובתה כי תדרוש ממפעיל בריכת השחייה בקיבוץ שלוחות לעמוד בדרישות הבטיחות גם בכל הנוגע למתקני הספורט וכי היא תאכוף את יישומן.

⁷⁸ צוין כי בריכת קיבוץ רמת השופט לא קיבלה רישיון עסק רק מחמת התנגדותו של משרד הבריאות, ברם מצד המועצה האזורית, הבריכה עמדה בכל דרישות הרישוי מלבד דרישות משרד הבריאות.

הסדרת פעילותן של בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב

בחוק הסדרת מקומות הרחצה המסדיר כאמור את מקומות הרחצה נקבע בסעיף 4(א) כי שר הפנים יקבע בצו הוראות בין היתר בנושאים הבאים: אמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה במקום רחצה, לרבות מתקנים ומבנים הדרושים לצורך כך; סדרים לשימוש במקום רחצה; דרכי הפיקוח על סדרים ואיסורים כאמור; כשירותם, סמכויותיהם וחובותיהם של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שימונו כדי לקיים את החוק וכל צו, חוק עזר או הוראה אחרת, וכן קביעת דרכי פעולתם; תקנים של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שיוצבו במקום רחצה.

כאמור, תקנות הבטיחות הותקנו מתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 4 לחוק הסדרת מקומות רחצה ולפי סעיף 39 לחוק רישוי עסקים וניתן ללמוד הן משמן הן מתוכנן כי הן עוסקות בבריכות שחייה.

האחריות להפעלת בריכות השחייה הטעונות רישוי והאחריות לפיקוח על הפעלתן הוסדרו באמצעות חוק רישוי עסקים. הכללים החלים על בריכת שחייה שקבע שר הפנים, לרבות תקנות הבטיחות, והתקנות שקבע שר הבריאות לנושא תנאי התברואה הנאותים בבריכות השחייה, נקבעו מתוקף ההסמכה שניתנה להם בחוק רישוי עסקים, ולכן לכאורה ההסדרים בנושא בטיחות ותברואה המעוגנים בחקיקת רישוי עסקים חלים רק בריכות שחייה שהן עסק טעון רישוי, ואין הם חלים על בריכות שחייה שאינן טעונות רישוי עסק, גם כאשר בריכות שחייה אלו משרתות ציבור רחב (להלן - בריכות שחייה מעין ציבוריות)⁷⁹.

שאלת תחולת ההוראות שבתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה על בריכות שחייה מעין ציבוריות ושאלת מעמדם הובאה גם לפתחו של בית המשפט⁸⁰. אומנם בית המשפט קבע באותו עניין כי תקנות הבטיחות ותקנות התברואה חלות על בריכת השחייה של קיבוץ רמת יוחנן בהיותה בריכת שחייה המחויבת ברישיון עסק, אולם הוא השאיר את השאלה אם צריך להחיל חובת רישוי גורפת על כל הבריכות בכל הקיבוצים ב"צריך עיון". בפרשת רמת יוחנן קבע בית המשפט כי: "השכרת חדרים בקיבוץ, על בסיס מסחרי, תמורת תשלום... כאשר חלק מתנאי השכירות היא זכות שימוש בבריכה. לא יכול להיות כל ספק שהשימוש בבריכה הוא טובת הנאה המסופקת לשוכרים כחלק מתנאי

79 אומנם בפס"ד ע"א 4597/91 **קיבוץ אפיקים נ' כהן**, פ"ד נ(2) 111 (1996) (להלן - פרשת אפיקים), בית המשפט הותיר את שאלת תחולת חוק רישוי עסקים על בריכת הקיבוץ ב"צריך עיון", אך ציין כי אין להסיק מהעובדה שחקיקה המטילה חובה לנזקט אמצעי זהירות אינה חלה על גורם כלשהו, שאותו גורם פטור מלנזקט את אמצעי הזהירות שנמנו באותה חקיקה, וקיומה של חובה סטטוטורית יכולה ללמד על רמת הזהירות הנדרשת לצורך עוולת הרשלנות. ראו הרחבה בהמשך.

80 ע"פ (מחוזי חי') 38096-06-15 **מדינת ישראל נ' קיבוץ רמת יוחנן** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.11.15) (להלן - עניין רמת יוחנן).


משרד הפנים קבע
אומנם כללים
להפעלת בריכות
שחייה טעונות רישוי,
אולם קיים ספק אם
כללים אלה מחייבים
בריכות שחייה מעין
ציבוריות שחוק רישוי
עסקים אינו חל
עליהן, אף שחלקן
משרת ציבור רחב

השכירות, טובת הנאה שוות-כסף. כלומר - עסקינן בבריכה המשמשת (גם) את עסק ההשכרה⁸¹. עוד קבע בית המשפט "למי ששוכר יחידת דיור, כאשר לשכירות נלווית זכות שימוש בבריכה ולמי ששולח את ילדיו לחוגים המתקיימים בבריכה בקיבוץ, ציפייה סבירה שהבריכה תעמוד בכל דרישות הבטיחות, הבריאות וכיוצ"ב, ממש כמו בריכה ציבורית הנמצאת מחוץ לקיבוץ"⁸².

בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב ושחוק רישוי עסקים לכאורה אינו חל עליהן כוללת שתי קבוצות עיקריות. הראשונה כוללת בריכות שחייה בהתיישבות הכפרית, והיא ותיקה יותר. נכללות בה בריכות שחייה שבבעלות קיבוצים ומושבים שיתופיים אשר נועדו לשרת אך ורק את חברי היישוב ואורחיהם ואינן מנהלות בתחומן פעילות לציבור הרחב למטרות רווח; הקבוצה השנייה מאפיין דפוסי בנייה חדשים בעיקר בסביבה העירונית. כחלק מהשירותים המוצעים לרוכשי דירות בבניינים רבי קומות במתחמים מרוכזים הכוללים לעיתים בניינים אחדים ומאות דירות מגורים (להלן - מכלול מגורים)⁸³, מוקמים מתחמי ספורט ופנאי הכוללים בין היתר בריכת שחייה. רכישת דירה במכלול המגורים מקנה לרוכש זכות שימוש במתחם הספורט המשותף. יצוין כי מאגר המשתמשים הפוטנציאליים בבריכת השחייה המוקמת במכלול מגורים שלרוב, כאמור, יש בו מאות דירות מגורים, יכול להגיע למאות רבות של משתמשים⁸⁴.

משרד הפנים קבע אומנם כללים להפעלת בריכות שחייה טעונות רישוי, אולם קיים ספק אם כללים אלה מחייבים בריכות שחייה מעין ציבוריות שחוק רישוי עסקים אינו חל עליהן, אף שחלקן משרת ציבור רחב⁸⁵.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 (להלן - תשובת משרד הפנים) נמסר כי עמדת האגף לרישוי עסקים במשרד הפנים היא ש"אין הבחנה בחוק בין בריכות ציבוריות לפרטיות וכולן נדרשות לעמוד בתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה". אולם בתשובת הלשכה המשפטית של משרד הפנים נאמר כי "באופן חד משמעי התקנות לא חלות על בריכות פרטיות שחוק רישוי עסקים לא חל עליהן". עם זאת, משרד הפנים הבהיר כי לפי פסק הדין בפרשת אפיקים, העובדה שדבר חיקוק המטיל חובה לנקוט אמצעי זהירות אינו חל על בריכה מסוימת אינה מחייבת את המסקנה כי מפעיל הבריכה פטור מנקיטת אמצעי זהירות המנויים באותו חיקוק, והחובה הסטטוטורית יכולה לשמש אינדיקציה לסטנדרט הזהירות שחייב בו האדם הסביר.

81 סעיף 14 בפס"ד.

82 סעיף 20 בפס"ד.

83 כיוון שלכאורה לפחות על חלקן לא חלה החובה להוציא רישיון עסק בהיותן משרתות "רק" את תושבי המתחם ואורחיהם, אפשר להגדירן "בריכות שחייה פרטיות", כפי שהדבר אכן נעשה.

84 לעיתים יותר מ-1,000 איש, סדר גודל הדומה ליישוב כפרי גדול.

85 יודגש כי בשנים האחרונות שינתה הבנייה החדשה בישראל את פניה ובהקשר זה ראו תחית שכתבה לא מכבר פרופסור רחל אלתרמן מהטכניון, אשר מופיעה בדוח מומחים ראשון מסוגו, ולפיה בשנת 2050 יחיו 18 מיליון תושבים בישראל, ו-98% מהם יגורו במגדלי ענק.

<https://www.themarket.com/realestate/premium-1.6658492>

מן הראוי שמשרד
הפנים ישקול אם
וכיצד להחיל את
הכללים הקבועים
בתקנות הבטיחות
ובתקנות התברואה
על כל בריכות
השחייה המשרתות
את הציבור הרחב

בהבהרה לתשובתו מפברואר 2019 (להלן - השלמה לתשובת משרד הפנים) נמסר, כי "ישנה לקונה בחקיקה בכל הטיפול והפיקוח על בריכות שחייה פרטיות וההמלצה צריכה להיות שממשלת ישראל תחוקק בהקדם חקיקה שתטפל בנושא הכרוך בהצלת נפשות ממש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על אף האמור בפסק הדין בפרשת אפיקים, עדיין קיים חוסר בהירות בכל הנוגע להפעלת בריכות שחייה מעין ציבוריות שאינן טעונות רישוי עסק, ולאור האינטרס הציבורי בהסדרת פעילותן בהיותן משרתות ציבור רחב, מן הראוי כי המשרד יסדיר בצורה ברורה נושא זה וישקול אם וכיצד להחיל את הכללים הקבועים בתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה על כל בריכות השחייה המשרתות את הציבור הרחב.

מעורבות משרדי הממשלה בפיקוח על הפעלת בריכות השחייה

משרד הבריאות

כאמור, שר הבריאות הוציא את תקנות התברואה מתוקף הסמכות שניתנה לו בתקנה 10 לחוק רישוי עסקים ומתוקף היותו גורם מאשר בהליך הרישוי, והוא קבע בהן את ההסדרים הנוגעים לשמירת תנאי תברואה נאותים בבריכות השחייה.

בתקנה 5 לתקנות התברואה נקבעו הדרישות לאיכותם המיקרוביאלית של מי בריכות השחייה (להלן - איכות מי הבריכה), ובסעיף 5(ג) לתקנה נקבעה תדירות ביצוע הבדיקות לאיכות המים ואחריותם של בעלי הבריכה לבצען במעבדות המאושרות לכך. כך למשל נקבע כי בחודשים יולי ואוגוסט תבוצע בדיקה לאיכות המים פעמיים בחודש לפחות. תוצאות הבדיקות מדווחות בין היתר ללשכות הבריאות במערכת ה-⁸⁶LIMS. לשכות הבריאות מבצעות פיקוח על הפעלת בריכות השחייה בתחומן החל משלב הבקשה לרישיון עסק וכל עוד בריכת השחייה פעילה. את פעולות הפיקוח מבצעים מפקחי איכות הסביבה בלשכות.

הבדיקה העלתה כי כל לשכות משרד הבריאות שנבדקו מטפלות מייד בדיווחים חריגים המתקבלים אצלם על איכות מי הבריכה. נבדקת הסיבה לירידה באיכות המים, נשלחת לבעל הבריכה התראה וכן הנחיות לפעולה, ומתקיים הליך סדור הן לבירור התקלה הן לתיקונה עד החזרה לערכים תקינים. כשהסטייה ניכרת, לשכות הבריאות סוגרות את הבריכה המדוברת לאלתר, עד לטיהור מימי בריכת השחייה ועד לביצוע בדיקה חוזרת המוודאת את תקינותם. עוד העלתה הבדיקה כי בכל לשכות הבריאות שנבדקו עורכים מעקב שוטף ומפקחים על פעילותן של בריכות השחייה הציבוריות, גם בעת הליך הרישוי וגם במהלך פעילותן השוטפת.

נמצא כי ככל הנראה בשל פעילותו המאומצת של משרד הבריאות לפקח על בריכות השחייה הציבוריות בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו כאמור ולנטר את מימיהן, בשנים 2016 עד 2018 לא דווח על שום פגיעה בגוף או בנפש שנגרמה לציבור הרוחצים בבריכות השחייה הציבוריות בעקבות איכות ירודה של מי בריכת השחייה או בעקבות תנאי תברואה ירודים בהן.

86 "LIMS (Laboratory information management system)" - מערכת מידע המשמשת לניהול תהליכי עבודה, ניהול תוצאות, ניהול אישורים, ופעולות נוספות המתרחשות יום יום במעבדה. משרד הבריאות משתמש במערכת לניהול הקשר מול המעבדות הבודקות בין היתר את איכות המים בבריכות השחייה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות משרד הבריאות ואת פעילותן של לשכות הבריאות שבמחוזות אשקלון, חיפה, מרכז וצפון ובנפות יזרעאל ורמלה לשמירה על איכות מי בריכות השחייה הציבוריות ואת פיקוחם על רמתן התברואתית.

הגדרת הכללים שבאמצעותם אפשר לשמר תנאי תברואה נאותים בבריכות שחייה כחלק מהחקיקה שעניינה הסדרת רישוי עסקים, הובילה כאמור לאי-בהירות בדבר החלת הכללים על בריכות שחייה שהוצאת רישיון עסק אינו מהווה תנאי להפעלתן, גם אם הן משרתות ציבור רחב.

הבדיקה העלתה שאף שתקנות התברואה נקבעו מכוח חוק רישוי עסקים, לשכות הבריאות שנבדקו ערכו ביקורות ופיקוח, אם כי באופן חלקי, גם על בריכות שחייה מעין ציבוריות. נמצא כי הדבר נעשה הן באמצעות ביקורות יזומות, לאחר קבלת התראה על איכות המים בבריכות השחייה מהמעבדות המורשות⁸⁷, הן לאחר שבלשכות הבריאות התקבלו תלונות על מצבן התברואתי של בריכות השחייה מציבור המשתמשים בבריכות שחייה מעין ציבוריות אלו.

לשכות הבריאות שנבדקו פעלו במסגרת סמכותן הכללית, והרחיבו את הפיקוח גם על בריכות שחייה מעין ציבוריות, אפילו שהפעלתן לא חייבה הוצאת רישיון עסק. הנה כמה דוגמאות:

1. בעקבות תלונה על מצב תברואתי ירוד בבריכת השחייה של קיבוץ רמת השופט, בריכת שחייה שהנהלת הקיבוץ הגדירה "בריכת פרטית" ולפיכך פעלה ללא רישיון עסק, מפקחת איכות הסביבה מלשכת הבריאות של נפת יזרעאל ערכה ביקורת תברואתית מקיפה בבריכת השחייה ביולי 2017. לנוכח ממצאי הביקורת הוזמנו האחראים לבריכת השחייה בקיבוץ לשיחת הבהרה בלשכת הבריאות הנפתית⁸⁸, והקיבוץ החל לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו.

2. בהמשך לתלונה שהתקבלה בלשכת הבריאות אשקלון על אודות ליקויים באיכות מי רחצה בבריכת שחייה במכלול מגורים באשקלון, ביולי 2018 ערכה מפקחת איכות הסביבה מלשכת הבריאות אשקלון ביקורת במקום. בעקבות הממצאים החריגים שעלו בביקורת, לשכת הבריאות סגרה את בריכת השחייה בעצה אחת עם דיירי הבניינים עד לתיקון הליקויים.

87 יצוין כי גם בעלי בריכות שחייה המעין ציבוריות המשרתות ציבור רחב עורכים בדיקות למי בריכות השחייה שהם מנהלים, לרוב משיקולי ביטוח ואחריות ובהתאם להמלצת משרד הבריאות לבריכות שחייה פרטיות. מכוח תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי-שתייה ומיתקני מי שתייה), התשע"ג-2013, המעבדות מחויבות לדווח ללשכות הבריאות על כל חריגה באיכות מי הבריכות.

88 יצוין כי בפגישה שנערכה ב-17.7.18 בלשכת הבריאות נפת יזרעאל, נמסר לצוות הביקורת כי באותם מקרים שהלשכה פועלת בהם שלא מתוקף תקנות רישוי עסקים, גילוי הליקויים מוביל להזמנת האחראים לשיחת "בירור" בלבד ולא ל"שימוע" כפי שנערך כשלשכת הבריאות פועלת מתוקף תקנות רישוי עסקים.

3. גם פרשת רמת יוחנן שתוארה לעיל בהרחבה החלה בעקבות יוזמה של משרד הבריאות במחוז חיפה להרחיב את הפיקוח ולהחילו גם על בריכות שחייה מעין ציבוריות. הנה תקציר פרטי המקרה:

בביקורות שערכו מפקחי בריאות הסביבה של לשכת הבריאות המחוזית חיפה בבריכת השחייה של קיבוץ רמת יוחנן בשנים 2012 עד 2014 נמצא, כי בריכת השחייה מופעלת בתנאים לקויים ואינה עומדת בדרישות משרד הבריאות. קיבוץ רמת יוחנן סירב לתקן את הליקויים בטענה שמדובר בבריכת שחייה פרטית ולפיכך תקנות מכוח חוק רישוי עסקים לא חלות עליה. לשכת הבריאות פתחה בהליך פלילי נגד הקיבוץ בגין ניהול עסק ללא רישיון, ובנובמבר 2015 התקבל כאמור פסק דין הקובע שבריכת השחייה של הקיבוץ היא עסק טעון רישוי ושתקנות התברואה חלות על הפעלתה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות משרד הבריאות, את פעילותן של לשכות הבריאות שבמחוזות אשקלון, חיפה, מרכז וצפון ובנפות יזרעאל ורמלה על שהרחיבו את הבקרה והפיקוח על בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב, גם אם לכאורה הפעלתן אינה כרוכה בקבלת רישיון עסק.

משרד הפנים

פיקוח על פעילות הרשויות המקומיות

חוק הסדרת מקומות רחצה קובע, בין היתר, כי שר הפנים הוא האחראי להסדרת מקומות הרחצה בישראל. בתקנה 37 לתקנות הבטיחות נקבע שחובתם של ראשי הרשויות המקומיות למנות פקחים לאכיפת התקנות, וחובת הפיקוח הישיר על בריכות השחייה הפועלות כעסק הועברה לתחום אחריותם של בעלי בריכות השחייה ושל הרשויות המקומיות, כפי שמצוין בחוזר מנכ"ל 11/04 ובו דברי ההסבר לתקנות הבטיחות עובר להוצאתן.

בעבר כבר קבע משרד מבקר המדינה כי "משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקיין"⁸⁹.

מן המתואר לעיל עולה כי הרשויות המקומיות, אשר מחויבות לפקח על הבריכות הציבוריות בתחומן, לעיתים אינן עושות כן.

89 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213.



נוכח הליקויים
החמורים המוצגים
בדוח זה על משרד
הפנים לחדד את
ההוראות ולהנחות את
הרשויות המקומיות
להקפיד על קיום
הוראות הדין בכל
הנוגע להפעלת
בריכות השחייה
הציבוריות שבתחומן

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח הליקויים החמורים המוצגים בדוח זה שחלקם נמצאו בבריכות שחייה שהרשויות המקומיות עצמן הן בעליהן ומפעיליהן, עליו לחדד את ההוראות ולהנחות את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות הדין בכל הנוגע להפעלת בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן.

מתשובת משרד הפנים עולה כי לשיטתו, החוק בדבר הסדרת מקומות רחצה אינו חל על בריכות שחייה, ואילו התקנות משנת 2004 "העבירו את האחריות הבלעדית על האכיפה והפיקוח ממשרד הפנים אל הרשויות המקומיות". עוד מסרה מבקרת הפנים של משרד הפנים כי "בנוסף על התקנות הנ"ל [תקנות הבטיחות], הפעלת בריכה גם דורשת רישיון עסק לפי פריט 7.4 בצו רישוי עסקים... כל רישוי הבריכות הינו באחריות הרשות המקומית - שהיא רשות הרישוי". כן נאמר בתשובת משרד הפנים כי הוא אינו אמור ובוודאי שאין ביכולתו באופן מעשי להיות אחראי לכל ההתנהלות של רשות מקומית בכל תחום.

עוד נאמר בהבהרה לתשובתו של משרד הפנים מפברואר 2019 כי "עמדת משרד הפנים ... שכל עוד אין נורמה חוקית החלה על משרד הפנים בנושא הפיקוח על בריכות שחייה הרי שאי אפשר לקבוע שהנושא רובץ לפתחו של משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי אומנם החוק להסדרת מקומות רחצה לא הזכיר בריכות שחייה, אולם תקנות הבטיחות שהוצאו הן מכוח חוק זה והן מכוח חוק רישוי עסקים עוסקות במפורש בבריכות שחייה, ולכן יש לראות את הבריכות באחריותו הכוללת של משרד הפנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אומנם האחריות ליישום התקנות על בריכות השחייה אכן מוטלת על הרשויות המקומיות, כל אחת על הבריכות שבתחומה, אולם מן הראוי שהמשרד ינחה את הרשויות המקומיות להקפיד על יישום התקנות ועל אכיפתן כדי למנוע פגיעה בחיי אדם.

ריכוז והעברת ידע לרשויות המקומיות בנושא הפעלה בטוחה של בריכות שחייה

אחת הדרכים להתמודד עם אירוע בטיחות "שטרם קרה" היא ללמוד לעומק מניסיונם של אחרים. פיתוח היכולת לבחון מקרה שכבר אירע, ללמוד את הכשלים שהובילו להתרחשותו ולהפיק תובנות שאפשר יהיה ליישם במקומות בעלי מאפיינים דומים – בכוחו למנוע את החזרה על טעויותיהם של אחרים, וכאשר מדובר בתחום מסוכן כמו הפעלת בריכות שחייה, עשוי אף למנוע פגיעה בנפש וברכוש.

כפי שעולה מנתוני מד"א, הן במהלך תקופת הביקורת הן בשנים שקדמו לה, אזרחים רבים בישראל נפגעו באתרי בריכות השחייה הציבוריות. בביקורת עלה



משרד הפנים אינו
מרכז מידע על אירועי
בטיחות שהתרחשו
בבריכות השחייה
הציבוריות. אף על פי
שבכל שנה נפגעים
בבריכות השחייה
הציבוריות אזרחים
רבים, וחלק מהמקרים
אף מסתיימים במוות,
אין העברה רוחבית
של ידע ומידע בין
הרשויות המקומיות
בנושא חשוב זה

כי בעלי תפקידים בבריכות השחייה שנבדקו לא קיבלו מידע על מקרים שהתרחשו בעבר בבריכות שחייה, לרבות מקרים שזכו לסיקור תקשורתי נרחב⁹⁰. נמצא שהסיבות שגרמו לאירועים האלה לא הובאו לידיעתם, ולמותר לציין שגם לא הלקחים שהופקו מהם.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אינו מרכז מידע על אירועי בטיחות שהתרחשו בבריכות השחייה הציבוריות, אף לא באלה שבבעלות הרשויות המקומיות. אף על פי שבכל שנה נפגעים בבריכות השחייה הציבוריות אזרחים רבים, וחלק מהמקרים אף מסתיימים במוות, אין העברה רוחבית של ידע ומידע בין הרשויות המקומיות בנושא חשוב זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיבחן כיצד הוא יוכל לתת מענה הולם לצורך בריכוז המידע על כשלי בטיחות שנמצאו בהפעלת בריכות שחייה ציבוריות ולהפצתו בקרב כלל הנוגעים בדבר ברשויות המקומיות. הקמת מאגר ידע ומידע בנושא הבטיחות בהפעלת בריכות שחייה, שירכו את כל המידע בנושא ואת הלקחים שהופקו ושדרוש להפיק מאירועים חמורים שהתרחשו בבריכות השחייה, יכול לסייע רבות במניעת כשלי בטיחות בעתיד ופגיעה בחיי אדם, גם אם לא הוגדרה בחוק באופן מפורש חובתו לעשות כן.

90 למשל: התחשמות ילד למוות באוגוסט 2010 בבריכת מרכז הספורט "גילי גיל" בקריית מוצקין וטביעתו של חניך פנימייה ביולי 1999 בבריכת שחייה בפרדס חנה.

סיכום

בתחומן של הרשויות המקומיות פועלות בריכות שחייה לשימוש הציבור ולרווחתו, חלקן בבעלות הרשות המקומית וחלקן אף הוקמו על ידה. בריכות השחייה מעניקות לציבור הזדמנות ליהנות מפעילויות פנאי וספורט ומאפשרות את פעילותן של אגודות ספורט מים בענפי ספורט הבריכה. בריכות השחייה במהותן עלולות להיות מקום מסוכן מעצם השילוב של מים, חשמל וחומרים מסוכנים. נקבעו הסדרים מפורטים בדין בנוגע לבטיחות השימוש בבריכות השחייה ובנוגע לחובת הפיקוח על הפעלתן. ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בבריכות השחייה שבתחומן, חלקם חמורים עד כדי חשיפת הציבור לסכנות בעת השימוש בבריכות השחייה.

הרשויות המקומיות לא בחנו חלופות להפעלת בריכות השחייה שבבעלותן ואיפשרו להפעיל בריכות שחייה בלא רישיון עסק. כמו כן נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מפקחות על ההפעלה השוטפת של בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן כנדרש. נמצאו ליקויים רבים בבריכות השחייה שנבדקו בתחום הבטיחות והתברואה.

על משרד הפנים, מכוח אחריותו הכוללת לפי חוק הסדרת מקומות הרחצה, להנחות את הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הבטיחות ולאכוף הוראות אלה על בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן.

הגברת הפיקוח על ידי הרשויות המקומיות לצד הובלת שינוי חקיקה על ידי משרד הפנים והחלתן של תקנות הבטיחות והתברואה, בשינויים המתחייבים, גם על בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב שלא חייבות ברישיון עסק, יקדמו את הבטחת שלום הציבור ובריאותו ויסייעו בהצלת חיים.

