

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

תקציר

בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות ממוקמים מקוואות טהרה שנועדו לאפשר לאוכלוסייה שומרת מסורת לטבול בהם, בהתאם לדיני ההלכה היהודית, ולספק בכך שירות חיוני לאוכלוסייה זו.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית הראשונה של שנת 2003 בשמונה רשויות מקומיות באזור המרכז את אופן הפיקוח של רשויות הרישוי על קיום הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), במקוואות ואת מידת העמידה של מפעיליהם - מועצות דתיות, רשויות מקומיות ומפעילים פרטיים - בדרישות החוק.

בבדיקה נמצא, כי 80 מ-94 המקוואות שפעלו בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו הופעלו ללא רישיון עסק, ורשויות הרישוי, למעט בעיריית פתח תקווה, לא מימשו את סמכותן לאכוף על מפעילי המקוואות לקיים את הוראות חוק רישוי עסקים.

כשליש מן המקוואות הופעלו בידי גופים פרטיים, רובם בבני ברק. נמצא, כי העירייה חסרה מידע על מספרם ומקומם, ולא פעלה לאיתורם. רוב המקוואות שהופעלו בידי גופים פרטיים, פעלו בלא שהיה כל פיקוח על מצבם התברואתי והפיזי ועל מידת עמידתם בדרישות שנקבעו בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999.

בבדיקה הועלו ליקויים רבים במקוואות: בכרבע מהמקוואות שנבדקו נמצאו מפגעי בטיחות או מפגעים תברואתיים במבנה המקווה; בכמה מקוואות חסרו התקנים וציוד נדרשים; הבדיקות היומיות הנדרשות להבטחת איכותם התברואתית של מי המקוואות, לא נעשו, ובדיקות תקופתיות שנעשו לא תאמו את הנדרש; לא נוהלו רישומים על בדיקות מי המקוואות ועל חיטויים ולכן לא היה ניתן לדעת אם המים חוטאו כנדרש; במקוואות רבים הוחלפו המים בתדירות פחותה מן הנדרש.

בסמוך לחלק מן המקוואות הוצבו מכלי דלק גדולים לחימום המים, העלולים לסכן את המבקרים במקוואות ואת האוכלוסייה המתגוררת בקרבתם. נמצא, כי לא היו הוראות לגבי אופן הצבתם ולא ניתנה הדעת להיבטים בטיחותיים בעת הצבתם.

בעקבות הביקורת פנה אגף הפיקוח על העבודה שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, לוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים בבקשה לקבוע את משרדו כנותן אישור, לפי חוק רישוי עסקים, למקוואות, בנוגע לאחסון דלקים. בספטמבר 2004 סיכמה הוועדה, כי משרד הפנים יפעל לתיקון צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, באופן שיאפשר למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה להוסיף תנאים לרישוי מקוואות בכל עת שיידרש.



מבוא

בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות ממוקמים מקוואות טהרה (להלן - מקוואות) שנועדו לאפשר לאוכלוסייה שומרת מסורת לטבול בהם, בהתאם לדיני ההלכה היהודית, ולספק בכך שירות חיוני לאוכלוסייה זו. במקוואות ניתנים שירותי טבילה ורחצה לנשים ולגברים, וטבילת כלי אוכל. לצורך הגשת השירותים האמורים הותקנו במבני המקוואות "אוצרות מים", "בורות טבילה"¹, מתקנים לרחצה ולחימום מים ותאי שירותים.

בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו הופעלו כ-94 מקוואות; 44 מהם הופעלו בידי מועצות דתיות² בהתאם לסמכות שהוקנתה להן בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת); 13 הופעלו בידי רשויות מקומיות (עיריית בני ברק - 10 ומועצה מקומית אלעד - 3); שניים הופעלו בידי שני ועדים מקומיים שבתחום השיפוט (להלן - תחום) של המועצה האזורית עמק לוד; לפחות 35 מקוואות, בתחומי שש רשויות מקומיות (עיריות: בני ברק - 24 לפחות, פתח תקווה - 5, חולון - 2, לוד - 1 ותל אביב-יפו - 2; מועצה אזורית עמק לוד - 1) הופעלו בידי גופים פרטיים. רוב המקוואות הפרטיים יועדו לטבילת גברים.

1 א. אוצרות מים - בור או מכל לאגירת מי גשמים המחובר ישירות לבור הטבילה; בור או מכל לאגירת מי גשמים; בור או מכל לאגירת מים מרשת הספקת מי שתיה.
ב. בור טבילה - בריכת מים במקווה המיועד לטבילת בני אדם.
2 בחולון - 6, בלוד - 4, בפתח תקווה - 6, בראש העין - 3, בתל אביב-יפו - 18, במועצה אזורית עמק לוד - 7. אחד מהמקוואות שהמועצה הדתית בתל אביב-יפו מפעילה שייך לגוף פרטי.

רישוי מקוואות

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), נקבע, כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבע, כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות רישוי עסקים), רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים.

בצו רישוי עסקים נקבע, כי מטרת רישוי מקווה היא הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים בו. מן האמור בחוק רישוי עסקים עולה, כי רישיון או היתר זמני למקווה לא יינתן אלא אם כן ניתן אישור שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך (להלן - נותן האישור). גם בתקנות רישוי עסקים נקבע, כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון לעסק הטעון אישורו של נותן אישור אלא לאחר שזה נתן את אישורו לרישיון ובהתאם לתנאיו.

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות תנאי תברואה למקוואות) פורסמו במאי 1999; תחילת תוקפן חלה שנה לאחר מועד פרסומן, ולפיכך עמדה לרשות הנוגעות בדבר תקופה של שנה כדי להיערך להפעלת המקוואות בהתאם לתקנות. בתקנות נכללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. עוד נקבע בתקנות, כי לא יאושר לאדם רישיון למקווה והוא לא ינהל אותו, אלא אם כן הוא ממלא את הוראות התקנות להנחת דעתו של המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לכך.

הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי; היא רשאית לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה או ביוזמת נותן האישור, אם לא קוימה מטרה ממטרות הרישוי. בחוק רישוי עסקים גם ניתנה לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית, כרשות הרישוי, הסמכות לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק אם היה יסוד סביר להניח שהוראות החוק או תנאי הרישיון לא קוימו.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית הראשונה של שנת 2003 את אופן הפיקוח של שמונה רשויות רישוי מקומיות, באזור המרכז, על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו במקוואות, מעת שהוחלו במאי 2000, ואת מידת העמידה של מפעילי המקוואות בדרישות החוק והתקנות (עיריות: בני ברק, חולון, לוד, פתח תקווה, ראש העין ותל אביב-יפו, מועצה מקומית אלעד ומועצה אזורית עמק לוד).

נמצא, כי 80 מ-94 המקוואות בתחומי הרשויות המקומיות שנכללו בבדיקה הופעלו ללא רישיון עסק: בבני ברק, לוד, פתח תקווה, ראש העין ואלעד הופעלו כל המקוואות - 56 במספר - ללא רישיון עסק; עוד הופעלו ללא רישיון 24 מ-39 המקוואות שבתחומי שלוש הרשויות המקומיות האחרות (חולון - 7 מ-8, תל אביב-יפו - 10 מ-21, עמק לוד - 7 מ-10). לשישה מן המקוואות ניתנו בעבר רישיונות עסק אך הם לא חודשו לאחר שפג תוקפם, בגלל ליקויים שנמצאו בהם (לוד - 3, פתח תקווה - 2 ותל אביב-יפו - 1). 58 מפעילי

מקוואות חסרי רישיון אף לא הגישו בקשה לקבל רישיון עסק (בני ברק - מפעילי כל 34 המקוואות, חולון - 7, פתח תקווה - 3, לוד - 1, תל אביב-יפו - 5, אלעד - 1, עמק לוד - 7).

להלן פרטים:

1. 35 המקוואות הפרטיים, שבתחומי שש הרשויות המקומיות האמורות, פעלו ללא רישיון עסק; 25 מהם פעלו בלא שהיה לרשויות הרישוי מידע על קיומם.

(א) בתחום עיריית בני ברק פועלים מקוואות פרטיים רבים. בתיקי העירייה לא היה כל מידע על מספרם ומקומם, והעירייה לא פעלה לאיתור המקוואות הפרטיים כצעד ראשון לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים. עובדי משרד מבקר המדינה איתרו, בהסתמך על נתוני העירייה בדבר צריכת המים, כ-24 מקוואות פרטיים; אין לדעת מה מספרם של כלל המקוואות הפרטיים הפועלים בעיר.

עיריית בני ברק הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "בשל היות פעילות המקוואות בצנעה ובשעות הערב, והרגישות היתרה לנושא זה מחד, ושעות הפעולה (ערב) וחוסר כח אדם מאידך (פקח בודד) לא אותרו מקוואות פרטיות בעיר. לאור הערת הביקורת הונחתה המחלקה לרישוי עסקים, לתקן הערה זו".

(ב) בתחום עיריית חולון פועלים, ככל הידוע, שני מקוואות פרטיים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי לא ידעה על קיומו של אחד המקוואות.

פעילות מקוואות ללא פיקוח תברואתי יוצרת סיכונים לבריאותם של המשתמשים בהם.

2. שתי רשויות מקומיות - בני ברק ואלעד - הפעילו בתחומן מקוואות ללא רישיון עסק.

(א) המועצה המקומית אלעד הפעילה בתחומה שלושה מקוואות ללא רישיון עסק. לשלושתם חסרו מסמכים ואישורים הנדרשים לצורך רישויים. אחד מהמקוואות פעל מפרברואר 1999 בשני מבנים יבילים בלא שהוגשה בקשה לרישוי.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) נקבע, כי הקמת בניין לא תיעשה אלא לאחר שנתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה היתר לכך.

נמצא, כי המועצה המקומית הציבה את המבנים היבילים בלא שביקשה, וממילא בלא שקיבלה, היתר בנייה. יצוין, כי המועצה המקומית מכהנת בתחומה גם כוועדה מקומית לתכנון ולבניה.

(ב) עיריית בני ברק הפעילה עשרה מקוואות ולצורך זה הקימה מחלקה למקוואות. נמצא, כי המחלקה לרישוי עסקים של העירייה לא קיבלה ממחלקת המקוואות כל מידע על מקוואות העירייה; רשות הרישוי לא מילאה את חובתה ולא עשתה דבר לרישוי מקוואות העירייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, שעיריית בני ברק והמועצה המקומית אלעד, המופקדות על שמירת החוק, לא מילאו את חובתן כרשויות רישוי והפעילו את מקוואותיהן ללא רישיון.

3. 8 מ-18 המקוואות שהפעילה המועצה הדתית לתל אביב-יפו פעלו ללא רישיון עסק. לגבי שניים מהם אף לא הוגשה בקשה לקבלת רישיון. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית תל אביב-יפו, כי מערכת הפיקוח שלה לא ידעה על קיום שניים מהמקוואות, ובעקבות הפנייה "ניתנו להם הנחיות להגיש בקשה לרישיון".

4. בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים נקבע, כי ניתן לקבוע שעסק טעון רישוי גם כדי להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי לבקשה לקבלת רישיון יצורפו התכניות שהוגשו למסד התכנון לפי חוק התכנון והבניה לצורך קבלת היתר בנייה וכן תרשים המגרש, תכנית בנייה ותכנית סניטרית, הכוללים נתונים שנקבעו בתקנות. עוד נקבע, כי מערכת חימום המים בבור הטבילה תאושר בידי מהנדס בטיחות.

נמצא, כי לשלושה מעשרת המקוואות שבתחום המועצה האזורית עמק לוד ניתנו רישיונות עסק אף שהמועצה הדתית, שהפעילה אותם, לא המציאה לרשות הרישוי אישורים בדבר קיום הדינים האמורים, אישור מהנדס בטיחות ותכניות כמפורט לעיל. עוד נמצא, כי לאחד המקוואות ניתן רישיון עסק לצמיתות, ולא לחמש שנים, כנדרש בתקנות רישוי עסקים.

אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים

1. רשות הרישוי אמורה לאכוף על מפעילי העסקים טעוני הרישוי את קיום הוראות חוק רישוי עסקים. בסעיף 14 לחוק נקבע, כי אדם שעסק ללא רישיון או היתר זמני בעסק טעון רישוי או שלא קיים תנאי מתנאי רישיון או היתר זמני או שלא קיים הוראות תקנות להבטחת תנאי תברואה נאותים - דינו מאסר 18 חודשים.

כדי שרשות רישוי תוכל לממש את הסמכויות שהוקנו לה בחוק רישוי עסקים לאכיפת הוראותיו, עליה לפעול לאיתור המקוואות הפועלים בתחומה, לאגור מידע עליהם ולפקח על הפעלתם.

כאמור, לרשויות הרישוי (למעט במועצה המקומית אלעד) לא היה מידע מלא על כל המקוואות הפועלים בתחומיהן, וממילא לא היה כל פיקוח עליהם. גם לגבי מקוואות שהרשויות ידעו על קיומם, הן לא קיימו פיקוח שוטף על הפעלתם, ולמעט בעיריית פתח תקווה, הן לא השתמשו כלל בסמכויות האכיפה שניתנו בידיהן בכל הנוגע למפעילי מקוואות שלא שצו להתרעות ולא פעלו לקבלת רישיון עסק.

(א) עיריית פתח תקווה הגישה במחצית הראשונה של שנת 2001 כתבי אישום נגד יו"ר המועצה הדתית בפתח תקווה ומנהל מחלקת המקוואות בה, בשל הפעלת ששת מקוואותיה ללא רישיון עסק.

בעקבות הגשת כתבי האישום הגישה המועצה הדתית בפתח תקווה ביוני 2002 בקשות לרישיון עסק עבור ששת מקוואותיה. הבקשות נדחו מאחר שהמקוואות לא עמדו בדרישות לרישיון, חסרו להם מסמכים הנדרשים בתקנות תנאי תברואה למקוואות ובשניים מהם גם התגלו ליקויי תברואה. כחודשיים לאחר פניית משרד מבקר המדינה לעירייה מולאו הדרישות לגבי ארבעה מן המקוואות וניתן להם רישיון עסק.

אחד משני המקוואות שהמועצה הדתית בפתח תקווה ביקשה עבורם רישיון עסק ונענתה בשלילה, פועל בתנאים פיזיים ירודים. בסיור במקום נמצא, כי מבנה המקווה מוזנח, קירותיו סדוקים וצפויים מתקלף; צינורות מים וחוט חשמל, חלקם לא מבודדים, תלויים גלויים מתחת לתקרה; אריחי החרסינה על קירות חדרי הטבילה שבורים; מרצפות בחדרי הטבילה שבורות או חסרות וכך גם האריחים שבהם צופו בורות הטבילה; רצפות חדרי הרחצה נוצקו מבטון ולא רוצפו. יצוין, כי ביוני 2002 התריע משרד הבריאות לפני ראש העירייה ויו"ר המועצה הדתית על מצב המקווה ועל הצורך לשפצו.

המועצה הדתית בפתח תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי עלות שיפוץ המקווה נאמדת בכ-2.5 מיליון ש"ח. "העירייה ומשרד הדתות לא העניקו תקציבים לשם שיפוץ מקוואות והבאתם למצב בו יעמדו בתנאי דיני רישוי העסקים, ידיה של המועצה הדתית כבולות".³ אשר למקוואותיה האחרים - רק ב-6.11.02 קיבלה תקציב שאיפשר לה לפעול למילוי התנאים הנדרשים לקבלת רישיון.

לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום להפעלת מקווה שהתנאים הפיזיים והתברואתיים בו כה ירודים, ומן הראוי לסגרו עד שישופץ, כדי שלא לסכן את המשתמשים בו.

(ב) עיריית פתח תקווה גם הגישה כתבי אישום נגד חמשת מפעילי המקוואות הפרטיים בעיר בשל היעדר רישיון עסק. בעקבות זאת, הגישו שניים מהם בקשות לקבלת רישיון עסק. עד סיום הביקורת לא השלימו מפעילי מקוואות אלה את מילוי הדרישות לקבלת הרישיון.

(ג) משרד הבריאות התריע בחמישה דוחות רצופים, בשנים 1997-2001, על התנאים התברואתיים הירודים באחד המקוואות לגברים בתחום המועצה האזורית עמק לוד, והמליץ לרשות הרישוי - לאחרונה בנובמבר 2001 - לפעול לסגירת המקווה.

3 יצוין, כי בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 נקבע, כי בהוצאות התקציב של מועצה דתית יישאו הממשלה - בשיעור של 40% - והרשות המקומית - בשיעור של 60%.

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

בסיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בינואר 2003 נמצא, כי המקווה המשיך לפעול אף שליווי שציין משרד הבריאות בדוחותיו נותרו בעינם. קירותיו לא צופו באריחים, מי בור הטבילה היו עכורים, לא היו בו פרטי הציוד הנדרש בתקנות כגון ציוד עזרה ראשונה, לא נוהל בו יומן רישום, מימיו לא חוטאו, לא נעשו בו בדיקות איכות מים ולא היה בו מפעיל - הכול בניגוד לתקנות תנאי תברואה למקוואות.

המועצה האזורית לא פעלה לסגירת המקווה ואף לא עמדה על תיקון הליקויים ועל רישוי ולא עקבה אחר אופן הפעלתו; מנהל האגף לרישוי עסקים במועצה אף סבר שהמקווה הפסיק לפעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים הרבים במקווה ואי תיקונם מן הראוי היה שהמועצה האזורית תפעל לסגירתו.

2. בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים נקבע: "היה... לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות הענין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן - צו הפסקה מינהלי)".

נמצא, כי רשויות הרישוי לא ניצלו את הסמכות שניתנה להם לסגור מקווה בצו הפסקה מינהלי, גם כאשר התברר כי הוא מופעל בתנאים תברואתיים ופיזיים ירודים מאוד, שהיו עלולים לפגוע בבריאות המשתמשים בו, כגון המקוואות שבתחום עיריית פתח תקווה ובתחום המועצה האזורית עמק לוד שתוארו לעיל.

עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "המקוואות מעניקות שירותים חיוניים לציבור הדתי וסגירתם בלא מתן פתרון חלופי תסב סבל רב לציבור זה. לפיכך פועלת העירייה בעניין זה מתוך הזהירות והרגישות הנדרשת". גם עיריית תל אביב-יפו והמועצה הדתית לתל אביב-יפו העלו טיעון זה כאחד הנימוקים לאי-אכיפת חוק רישוי עסקים על מפעילי מקוואות.

לדעת משרד מבקר המדינה המקוואות אמנם נותנים שירות חיוני לציבור הדתי, אך אם השירות במקווה ניתן בתנאי תברואה או בטיחות העלולים לסכן את מקבלי השירות, חובה על הרשות המקומית להפסיק את פעילותו ולהפנות את הנזקקים לשירות למקוואות אחרים.

חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו (בני ברק, חולון, פתח תקווה ראש העין, עמק לוד) הודיעו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי יפעלו כדי לאכוף על מפעילי המקוואות לקיים את הוראות חוק רישוי עסקים. ראש עיריית לוד לא השיב כלל על פניית משרד מבקר המדינה אליו.

המועצות הדתיות המפעילות מקוואות בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו הודיעו בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי יפעלו לקבלת רישיונות עסק למקוואותיהן.

עיריית תל אביב-יפו כתבה בתשובתה, למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1977 החליט מנכ"ל העירייה שלא לאכוף את רישוי המקוואות בדרכים משפטיות, משום שאין זה נאות להעמיד לדין את יושב ראש המועצה הדתית רק מכיוון שאינו מקבל תקציב לטיפול במקוואות, ומשום שהוצאת צווי סגירה למקוואות פירושה פגיעה קשה בשירות חיוני לציבור הדתי. העירייה הוסיפה שסברה, כי מאחר שמקוואות פרטיים אינם פתוחים לקהל הרחב הם אינם טעונים רישיון עסק, בהסתמך על פסק דין של בית המשפט המחוזי שעסק בבריכות שחייה של קיבוצים⁴ וקבע, כי מתקן שאינו פתוח לציבור הרחב והמשרת רק את חברי הקיבוץ, אינו טעון רישיון עסק. עוד כתבה העירייה: "למרות היותו של המקווא פריט טעון רישוי ע"פ צו רישוי עסקים, הרי מקוואה ציבורי שאינו מהווה עסק במובן העסקי, אינו טעון כיום רישיון עסק עפ"י החלטה של בתי המשפט... אמנם סעיף 32 לחוק רישוי עסקים קובע חובת רישוי לכל עסק שאם היה פתוח לציבור היה טעון רישיון, אך בתי המשפט נתנו לסעיף זה פרשנות מחמירה, ונקבע שאינו חל על עיסוק שאינו מסחרי ושניתן להגדיר כעסק".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מפסק דין מאוחר יותר של בית המשפט המחוזי⁵, משתמעת הסתייגות מקביעות פסק הדין המוקדם. בסיפא של פסק דין זה נאמר: "הקביעה כי ניהול בריכת שחייה, במקרה זה, היא עסק טעון רישוי, מתיישבת עם מטרת חוק רישוי עסקים ותכליתו: איכות נאותה של הסביבה; בטיחות של הנמצאים במקום ובסביבתו; בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים; קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה וכן כל הנושאים המוסדרים בתקנות לפי חוק רישוי עסקים; המים, מערכות הסינון והחיתוי, תחזוקה וניקיון, ביטחון המבקרים ועוד." הדברים יפים גם לעניין מקוואות. על מגמה זו ניתן ללמוד גם מדברים שנאמרו בכנסת בדיון שקדם להבאת חוק רישוי עסקים לפני הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, בנוגע לסעיף 32(2) לחוק, המלמדים על תכלית החקיקה: "הוראה זו באה לכלול במסגרת החוק את המועדונים והמזנונים של ארגונים ציבוריים, אשר היו עד כה, לפי כמה פסקי דין של בתי-משפט, פטורים מחובת רישוי והוועדה מצאה שאין הצדקה שמוסדות אלה לא יהיו נתונים לפיקוח תברואתי של הרשות המקומית."⁶

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפרש את החוק כמחייב רישוי עסק למקוואות פרטיים וציבוריים כאחד, ועל כן מן הראוי, כי רשות הרישוי תפעל לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים על המקוואות הפועלים בתחומה.

4 ע"פ נצ' 66/70, 65 מדינת ישראל נ' הגושרים, קבוצת פועלים להתיישבות ואח', פס"מ ע"ג 50.
5 ע"פ (ת"א-יפו) 175/98, שעלבים קבוצת פועלי אגודת ישראל להתיישבות שיתופית בע"מ ואח' נגד מדינת ישראל, (מובא מתקדין).
6 ד"כ לו (תשכ"ח) 3093.

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

3. בחוק שירותי הדת נקבע, כי לשר הדתות הסמכות לדרוש בצו ממועצה דתית למלא את חובותיה, או לבצע עבודה בתוך פרק זמן הנקוב בצו. כמו כן רשאי שר הדתות, לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית למנות אדם למלא את החובה במקום המועצה, על חשבון תקציבה. נמצא, כי משרד הדתות לא עמד על אופן הפעלת המקוואות ולא דרש מן המועצות הדתיות לפעול לרישוי מקוואותיהן כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הדתות, כי מן הראוי שיפעל, לפי סמכויותיו, לרישוי המקוואות כנדרש.

משרד הדתות הודיע בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הנחה את מבקר הפנים של המשרד לבדוק את הנושא בכל המועצות הדתיות ולבחון דרכים שיאפשרו להן "לתפעל את המקוואות על פי דרישות החוק".

4. בפקודת בריאות העם, 1940, נקבע, כי מועצת הרשות המקומית היא "הרשות הסניטרית המקומית" בתחומה. בתפקידה זה בסמכותה לדרוש מבעלי מקווה לסלק מפגעים⁷ שהתגלו בו, ואם לא סולקו לנקוט נגד הבעלים אמצעים משפטיים.

נמצא, כי הרשויות המקומיות גם לא פעלו בתוקף סמכויותיהן כרשויות סניטריות כדי לאכוף על מפעילי מקוואות לסלק מפגעים שהתגלו בהם (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב זה, שבו רוב המקוואות פועלים ללא רישיון עסק ובמיוחד בהתחשב בעובדה שחלקם הגדול מופעל בידי גופים ממלכתיים - מועצות דתיות ורשויות מקומיות. על רשויות הרישוי לאכוף על מפעילי המקוואות - ממלכתיים ופרטיים - את חובת הרישוי, ועל מפעילי המקוואות לדאוג לרישוי מקוואותיהם ללא דיחוי.

פיקוח משרד הבריאות על תנאי התברואה במקוואות

כאמור לעיל, רישיון או היתר זמני למקווה לא יינתן אלא אם כן ניתן אישור שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך. 80 מ-94 המקוואות שקיומם ידוע פועלים, כאמור, ללא רישיון עסק; מרביתם גם בלא שניתן אישור משרד הבריאות להפעלתם.

1. שמונה הרשויות המקומיות שנבדקו הן בתחומי הפיקוח של המחלקות לבריאות הסביבה בשלוש לשכות בריאות של משרד הבריאות - פתח תקווה, רמלה ותל אביב-יפו. שלוש לשכות הבריאות נהגו לבדוק את תנאי התברואה במקוואות שבתחומי שבע מאותן

7 בסעיף 53 לפקודת בריאות העם הוגדרו "מפגעים", בהם: "(א): כל מקום או חלק הימנו שמבנהו או מצבו או אופן שימושו מזיקים לבריאות או מסכנים את הבריאות";

רשויות (למעט עיריית בני ברק - ראו להלן). הבדיקות נעשו, לרוב, במקוואות שנמצאו בהם חריגות בבדיקות המעבדה ובמקוואות שלגביהם הוגשו בקשות לרישיון עסק. בפועל נעשו הבדיקות בעיקר במקוואות שהפעילו מועצות דתיות ורשויות מקומיות, ובכלל זה מקוואות שאין להם רישיון עסק.

נמצא, כי לרוב לא עשה משרד הבריאות בדיקות במקוואות הפרטיים. גם רשויות הרישוי לא עקבו אחר מצב מקוואות אלה ואחר אופן הפעלתם. כתוצאה מכך לא ניתן לדעת עד כמה מתאימים התנאים במקוואות הפרטיים לנדרש בתקנות תנאי תברואה למקוואות ואם יש במקוואות אלה מפגעי תברואה ובטיחות שעלולים לסכן את המשתמשים בהם.

2. לשכות הבריאות נהגו להמציא לרשויות הרישוי ולמפעילי המקוואות דיווח על מצב המקוואות שנבדקו, ואם לדעתן הועלו ליקויים תברואתיים חמורים, נדרשה רשות הרישוי לפעול לסגירת המקוואה.

בחוק רישוי עסקים נקבע, כי רופא מחוזי, כמו רשות רישוי, רשאי לסגור מקוואה בצו הפסקה מינהלי.

נמצא, כי כשהעלו לשכות הבריאות ליקויים חמורים בהפעלת מקוואות והמליצו לסגרם, אך רשויות הרישוי לא עשו זאת, לא ניצלו לשכות הבריאות את סמכויותיהן ולא הוציאו צווי הפסקה מינהליים לפעילות המקוואות המסוכנים.

משרד הבריאות כתב בתשובה למשרד מבקר המדינה כדלהלן: "פעילותנו בנושא זה הינה מצומצמת ונובעת מאי הקצאת כח אדם לאכיפת התקנות כפי שהובטח לנו בעת הוצאתן בשנת 1999. עקב אילוצים קשים של נושאים אחרים וקיימים בהם אנו מטפלים בכח אדם מצומצם ביותר, המדיניות שקבענו בנושא היא לבקר רק במיקוואות בהן נמצאו חריגות בבדיקות המעבדה ובבקשות רישיון עסק המוגשות לנו." עוד כתב המשרד, כי "רופאי המחוזות מפעילים את סמכותם לצו סגירה מנהלי ו/או נקיטת אמצעים משפטיים במקרים בהם קיים סיכון ממשי ומידי לבריאות הצבור".

3. עשרת המקוואות שעיריית בני ברק מפעילה, כמו המקוואות הפרטיים שבתחומה, פעלו בלא שקיבלו אישור ממשרד הבריאות והעירייה לא פעלה לקבלתו. העירייה גם לא שיתפה פעולה עם משרד הבריאות ולא איפשרה לו לקיים פיקוח סדיר נאות על המצב התברואתי של מקוואותיה, כמתואר להלן:

במרס 1996, בעת שהעירייה נוהלה בידי ועדה קרואה, ביקשה מהנדסת מחוז תל אביב במשרד הבריאות מיו"ר הוועדה הקרואה למסור לה רשימה מלאה של המקוואות בבני ברק, להתחיל בהליך רישום ולאפשר למשרד הבריאות לעשות בהם ביקורות תברואתיות. בעקבות הפנייה עשה משרד הבריאות ביקורת במקוואות והעלה ליקויים בתנאי התברואה ובאיכות המים. ביוני 1997 התקיימה ישיבה משותפת של נציגי עיריית בני ברק ונציגי משרד הבריאות למטרת "הידוק שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין המחלקה לבריאות הסביבה של משרד הבריאות על מנת להעניק הכשר לעסקים גם בהיקף התברואי

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

ובריאותי במקוואות טהרה"; הפגישה לא הניבה פירות, ומשרד הבריאות לא עשה בדיקות נוספות במקוואות.

בסוף 1999 התריע משרד הבריאות על כך, ש"המצב התברואי במקוואות הטהרה בעיר ירוד ביותר עקב העדר חיטוי מי הטבילה ופיקוח שוטף על איכותם". בסיכום תוצאות הדיגום לאיכות מים וביקורת תברואה במקוואות טהרה במחוז תל אביב, שהכין משרד הבריאות בשנת 2000, לא נכללה העיר בני ברק, ובדוח צוין: "למרות צבינה הדתי של העיר, ולמרות שבעיר יש כמות רבה של מקוואות ידועים ולא ידועים, אנו נתקלים בחוסר שיתוף פעולה מצד הגורמים העירוניים והלא עירוניים המטפלים במקוואות טהרה. חוסר שתוף הפעולה אינו מאפשר החלת הפיקוח על המקוואות בבני-ברק הן מבחינת מערך דיגום המים והן מבחינת הפיקוח התברואי, ועלול להיות סכנה לבריאות הטובלים."

העירייה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "מעולם לא הייתה התנגדות לביקורת כשלעצמה, אדרבא. ההתנגדות הייתה אך ורק לפעולות ביקורת ע"י משרד הבריאות, שדרך עשייתה הייתה בביקורת מקוואות ע"י המבקרים, ללא ליווי איש מחלקת המקוואות. יש הסכמה של ביקורת ללא הודעה מוקדמת, ולבדיקות פתע, אולם במועד הבדיקה, יש להזמין את נציג מחלקת המקוואות לנוכחות במקום. הסיבה לכך ברגישות נושא המקוואות".

ליקויים במבני המקוואות

בתקנות תנאי תברואה נאותים למקוואות נקבע, כי "מבנה המקוואות, לרבות כל מבנה עזר, יהיה יציב ובנוי בטון, לבנים, בלוקי מלט, או כל חומר בנייה קשיח אחר שאישר המנהל [המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לעניין תקנות אלה] ולמעט אזבסט". עוד נקבעו הוראות לגבי המבנה הפנימי של המקוואות, כגון: "הקירות בחדרי ההלבשה, בחדרי הטבילה והרחצה ובתאי השירותים יהיו מצופים באריחי קיר שלמים, חלקים ובצבע בהיר עד לגובה 180 סנטימטרים לפחות"; "רצפת המקווה תהיה בלא שקעים או סדקים ותהיה מרוצפת במרצפות בצבע בהיר או בחומר בהיר אחר שאישר המנהל". "החלונות במקווה יאפשרו אוורור ותאורה נאותים"; דופנות בור הטבילה ורצפתו "יהיו חלקים, ללא סדקים ומצופים באריחים בהירים או בחומר אטום אחר שאישר המנהל", והירידה אליו תהיה באמצעות מדרגות שהמבנה שלהן פורט בתקנות.

עובדי משרד מבקר המדינה סיירו ב-44 מקוואות⁸ ומצאו ליקויים במבני מקוואות, בצידום ובאופן הפעלתם.

8 בני ברק - 6, חולון - 8, לוד - 4, פתח תקווה - 6, ראש העין - 3, תל אביב-יפו - 11, אלעד - 3 ועמק לוד - 3.

ב-11 מהמבנים שנבדקו, בתחומי חמש מהרשויות המקומיות, נמצאו ליקויים המהווים מפגעים בטיחותיים או תברואתיים⁹.

נמצא, כי רשויות הרישוי לא ניצלו את הסמכויות שניתנו בידם בחוק רישוי עסקים, כדי לאכוף על מפעילי המקוואות לתקן את הליקויים, ואם הליקויים חמורים אף לסגור את המקוואות.

1. במבני שלושה משמונת המקוואות שנבדקו בתחום עיריית חולון נמצאו ליקויים רבים:

(א) בתחום העירייה פעל, כאמור, מקווה אחד בלבד שהמועצה הדתית המקומית קיבלה רישיון עסק להפעלתו. בכניסה למקווה הייתה אשפה; חלונותיו היו שבורים, באמבטיות ובמקלחות נמצאו אריחי קיר שבורים ומלוכלכים. השטח סביב בור הטבילה היה מלוכלך, הארונות לאחסון ציוד היו חלודים ולידם נמצאו מצבורי אשפה וגרוטאות.

(ב) במקווה אחר צופתה רצפת חדר הטבילה בחומר פלסטי, ומדרגות הירידה לבור הטבילה צופו בגומי, שלא כנדרש בתקנות ובלא שהיה בידי המועצה הדתית - מפעילת המקווה - אישור המנהל לציפוי זה. אריחי הקיר בבור הטבילה היו שבורים וסביבו הצטבר לכלוך.

(ג) במקווה פרטי, בתחום עיריית חולון, הייתה דלת הכניסה פרוצה; רק חלק מקירות המקווה צופו באריחים; המרצפות ברצפת המקווה היו רעועות וחלקן שבורות; בור הטבילה חסר חיפוי אריחים, והירידה אליו הייתה באמצעות סולם עץ ולא באמצעות מדרגות כנדרש בתקנות.

עיריית חולון הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי קיומו של מקווה זה "לא היתה ידועה כלל למחלקת רישוי עסקים ולעירייה בכלל, וזאת משום שהוא נבנה בתוך בית כנסת, ללא היתר בנייה. ... נגד מפעיליו יוגש כתב אישום ...".

2. המועצה הדתית בלוד הפעילה עד שנת 2000 מקווה ובו שני אגפים - לטבילת נשים ולטבילת גברים - במבנה רעוע שתנאיו התברואתיים ירודים. משרד הבריאות העמיד את העירייה והמועצה הדתית על הסכנה התברואתית הנשקפת לציבור המשתמשים במקווה. בעקבות ההתראות ביקש מנהל המחלקה לרישוי עסקים בעירייה בראשית 2001 מיו"ר הוועדה הקרואה שכינה בעיר לסגור את המקווה. בינואר 2001 העבירה המועצה הדתית את המקווה לידי עמותה כדי שזו תשפצו ותפעילו.

נמצא, כי העירייה לא פעלה לסגירת המקווה, והעמותה המשיכה להפעיל את אחד משני אגפיו בלא לשפצו וייעדה אותו לטבילת גברים. קירות חדרי הלבשה שנוספו למקווה בשנת 2002 לא צופו באריחי קיר; תקרת המקווה עשויה פח; אריחי הקיר בחדרי הטבילה והרחצה היו שבורים; מרצפות בחדר הטבילה חסרו או היו שבורות; רצפת חדרי

9 חולון - 5, לוד - 1, פתח תקווה - 2, תל אביב - יפו - 2 ועמק לוד - 1.

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

המקלחות הייתה עשויה בטון ולא מרוצפת. המבנה גם חסר חלונות למעט כמה פתחי אוורור צרים בחדר הטבילה, ולכן אין בו אוורור מספיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להפעלת מקווה בתנאים כה ירודים ועל העירייה לפעול לסגירתו לאלתר.

3. שני מקוואות שמפעילה המועצה הדתית בתל אביב-יפו מוקמו במבנים שתקוותיהם דולפות מי גשמים. חלק מאריחי הקיר ומרצפות בחדרי הטבילה והרחצה חסרו ואחרים היו שבורים.

נמצא, כי אחד משני המקוואות נבנה ב-1994 ללא היתר בנייה באזור שהוגדר שטח ציבורי פתוח, על תוואי של כביש מתוכנן. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו החליטה לאשר בקשה לשימוש חריג באותו שטח עד לדצמבר 1997 כדי לאפשר בניית מיבנה למקווה במקום אחר. עיריית תל אביב-יפו הקצתה למועצה הדתית קרקע למקווה חדש, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הגישה המועצה הדתית בקשה להיתר בנייה והמקווה הישן ממשיך לפעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה היה לפעול לסגירת המקווה.

התקנים וציוד במקוואות

1. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע המספר המזערי של אסלות וכיורים עם ברזי מים חמים וקרים שיש להתקין במקווה. מספרם, במקווה לגברים, נקבע על פי מספר "המבקרים" במקווה¹⁰: כך למשל, במקווה המיועד למספר מבקרים שאינו עולה על 20 יותקנו אסלה וכיור אחד; במקווה המיועד ל-71 עד 80 מבקרים יותקנו ארבע אסלות וארבעה כיורים; לכל 20 מבקרים נוספים יש להתקין אסלה וכיור נוספים.

אגפי הטבילה לגברים בששת המקוואות שנבדקו בבני ברק, יועדו למספר מבקרים גדול - החל מ-100 מבקרים באגף שבמקווה אחד ועד לכ-500 מבקרים באגף שבמקווה אחר.

נמצא, כי בארבעה מאגפי הטבילה האמורים לא הותקנו כיורים; באגף אחד הותקן כיור אחד ובאחר שני כיורים. עוד נמצא, כי בכל אחד מארבעה מאגפי הטבילה הותקנו שתי אסלות בלבד.

2. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי לא יימצאו בחדרי המקווה שטיחים למניעת החלקה ולספיגת רטיבות מכל סוג שהוא.

10 לפי תקנה 13(ג) לתקנות תנאי תברואה למקוואות מספר המבקרים הוא מספר הטובלים המרבי, כשהוא מוכפל בשתיים; מספר הטובלים המרבי נקבע בתקנה 36, לפי נפח המים בבור המים בבור הטבילה, כך שבכל זמן נתון לא יעלה מספר הטובלים על טובל אחד לכל 400 ליטר מים.

נמצא, כי על רצפות ששת אגפי הטבילה לגברים במקוואות שנבדקו, שעיריית בני ברק מפעילה, הונחו שטיחים בניגוד לתקנות.

3. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בחדר ההמתנה במקווה או במקום מתאים אחר יותקן ארגז או ארון לעזרה ראשונה ובו ציוד עזרה ראשונה כמפורט בתוספת לתקנות.

נמצא, כי בשני מקוואות בבני ברק ובמקווה אחד בלוד לא הותקנו ארגזי עזרה ראשונה; ארגזי העזרה הראשונה במקוואות האחרים שנבדקו לא הכילו את כל הציוד הנדרש.

4. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בעל רישיון המקווה יציב במקומות בולטים לעין שלטים להדרכת הטובלים ובהם הוראות לטובלים, כמפורט בתקנות. ההוראות נועדו לשמור על ניקיון מי בור הטבילה ולמנוע הידבקות במחלות.

נמצא, כי בשבעה מהמקוואות שנבדקו בתל אביב-יפו ובאגפי הנשים שבארבעה מקוואות אחרים בעיר זו ובשישה מהמקוואות שנבדקו בבני ברק לא הוצבו שלטים.

5. בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, נקבע, כי רעלים¹¹ יאוחסנו תחת מנעול ובריה ויישמרו בנפרד מחומרים לא רעילים; על מכלים המכילים רעל יותוו ברורות שמו של החומר והמלה "רעל" בעברית, בערבית ובאנגלית.

נמצא, כי במקוואות שנבדקו בשתיים מן הרשויות המקומיות (חולון וראש העין), אוחסנו חומרי החיטוי בארונות לא נעולים ובשלוש מן הרשויות המקומיות (חולון, אלעד ועמק לוד) לא היה כל רישום על מכלי חומרי החיטוי.

השמירה על איכות מי המקוואות

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הוראות לשמירה על איכות מי "אוצרות המים" ומי "בור הטבילה", העוסקות בתחזוקת הבורות, חיטוי מימיהם, בדיקות תקופתיות של איכות המים ותכיפות החלפתם.

ככלי עזר לפיקוח על חיטוי מי המקוואות כנדרש ועל ביצוע בדיקות לבחינת איכותם וריכוז חומר החיטוי בהם, נקבע בתקנות תנאי תברואה למקוואות, כי "בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן שבו יירשמו מספר הטובלים בו ביום, שעות הכנסת חומר החיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו; להלן - המנהל]".

11 החומרים שפורטו בתוספת השנייה לחוק, בהם חומרי החיטוי למי המקוואות.

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

נמצא, כי בכל המקוואות שנבדקו בתחומי חמש רשויות מקומיות (בני ברק, פתח תקווה, ראש העין, תל אביב-יפו ועמק לוד), במקווה אחד בלוד ובמקווה אחד באלעד לא נזהלו יומני רישום.

אוצרות המים

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי לאוצרות המים יהיה פתח שניתן לפתיחה בנוחות. אוצרות המים ינוקו ביסודיות פעם בשנה לפחות, לקראת עונת הגשמים.

נמצא, כי בכל הרשויות המקומיות לא היו רישומים בדבר ניקוי אוצרות המים של המקוואות המופעלים בידהן או בידי מועצות דתיות; עובדי המועצות הדתיות הסבירו לעובדי משרד מבקר המדינה, כי הניקוי הנדרש מבוצע, אך לא הייתה לכך כל אסמכתה בכתב. גם לא היו רישומים לגבי חיטוי המים.

המועצה המקומית אלעד הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הרישום האמור לא נעשה מאחר שאין "דרישה שהניקוי צריך להירשם על אף האמור לעיל ירשם מעתה ניקוי האוצרות בספר המתקן".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, כי מן הראוי לקבוע כללים לתיעוד ניקוי האוצרות בדומה לחובת הרישום הקיימת לגבי פעולות אחרות הנוגעות לשמירה על איכות המים, כדי שיהיה אפשר לפקח על ביצוע הניקוי.

באחד המקוואות הגדולים שעיריית בני ברק מפעילה, לא ניתן לפתוח את מכסה אוצר המים. מהסברי העירייה עולה, כי האוצר לא נוקה זה עשר שנים לפחות, בניגוד לנדרש בתקנות.

עוד נקבע בתקנות תנאי תברואה למקוואות, כי מי "אוצרות ההשקה"¹² יחוטאו, וריכוז חומר החיטוי במים ייבדק פעם בחודש.

נמצא, כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו רישומים בדבר חיטוי מי אוצר ההשקה, וריכוז חומר החיטוי בהם לא נבדק.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שהועלו בפיקוח על חיטוי אוצרות המים ובבדיקתם עלולים לגרום לקיום מפגעים תברואתיים חמורים במקוואות, ועל הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים.

12 "אוצרות ההשקה" - אחד מסוגי אוצרות המים (ראו הערה) - "בור או מכל לאגירת מי גשמים, המחובר ישירות לבור הטבילה" (תקנות תנאי תברואה למקוואות).

מי בורות הטבילה

1. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הנורמות לאיכות מי בור הטבילה: ערך ההגבה (PH) שלהם, עכירותם ומספר החיידקים המרבי לכל 100 מיליליטר מים. עוד נקבע, שחיטוי מי בור הטבילה ייעשה בכלור, ברום או חומר חיטוי אחר שאישר המנהל. ריכוזי חומר החיטוי המותרים הוגדרו בתקנות. פעם ביום תיבדק איכות מי בור הטבילה וריכוזי חומר החיטוי בו ותוצאות הבדיקה יירשמו ביומן.

(א) נמצא, כי במקוואות שנבדקו לא היה רישום של מועדי הכנסת חומרי חיטוי למי בורות הטבילה; למעט בלוד ובעמק לוד לא היו רישומים בדבר ביצוע הבדיקות היומיות האמורות.

המועצה הדתית בראש העין והמועצה המקומית אלעד כתבו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי עובדיהן בדקו את מי בורות הטבילה אך לא רשמו את תוצאות הבדיקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, רישום מועדי חיטוי המים ותוצאות הבדיקות הוא כלי עזר חשוב לשמירה על איכות מי המקוואות, ובלעדיו אי אפשר לעמוד על תקינות החיטוי ועל מפגעים שהועלו בבדיקות ולבחון את מידת סילוקם.

(ב) עובדות המועצה הדתית בלוד ביצעו בדיקות יומיות במי בורות הטבילה ואף רשמו את תוצאותיהן ביומני הרישום. אולם נמצא, כי העובדות לא תודרכו כראוי בדבר אופן השימוש במכשיר הבדיקה, והתוצאות שנרשמו לא שיקפו את מצב המים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי: "באופן כללי, הרמה המקצועית של הבלניות/ים עדיין אינה מאפשרת ביצוע פעילויות [בדיקות מים] כנדרש בתקנות. בעת הביקורת התברואתית לשכת הבריאות עושה מאמצים להסברת הפעילות הנדרשת מהבלניות/ים. כמו כן ערכה הלשכה יום עיון שאליו הגיעו לצערנו, רק חלק מהבלניות/ים [עובדי המקוואות] ואף לא אחד מהמועצה הדתית".

לדעת משרד מבקר המדינה, באין רישומים בדבר חיטוי מי בורות הטבילה ובדיקת איכות המים ובאין עובדים מיומנים לביצוע הבדיקות, עלולים להיווצר בבורות הטבילה מפגעים תברואתיים שיסכנו את בריאות המשתמשים במקוואות. מן הראוי שמשרד הבריאות ורשויות הרישוי יעמדו על קיום תקנות תנאי תברואה למקוואות וייצרו את התנאים הנדרשים לכך.

2. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בעל רישיון לניהול מקווה יעשה פעם בחודש לפחות בדיקות של התאמת המים לדרישות תקנות אלה באמצעות מעבדה

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

מוכרת¹³. שמות המעבדות המוכרות לבדיקת מים והבדיקות שבעניין ניתנה ההכרה פורסמו ברשומות.

(א) המועצות הדתיות שהפעילו את המקוואות בשש מן הרשויות המקומיות שנבדקו והמועצה המקומית אלעד הזמינו דרך קבע שירותי דיגום מים ובדיקת איכותם במקוואותיהן¹⁴ מחברה לשירותי מעבדה (להלן - חברה א), שביצעה את בדיקות מי מקוואותיהן, גם לפני מאי 2000 - מועד תחילת תוקפן של תקנות תנאי תברואה למקוואות. עיריית בני ברק הזמינה שירותי בדיקת איכות מים מחברה אחרת לשירותי מעבדה (להלן - חברה ב).

נמצא, כי שתי החברות אינן מוכרות בידי משרד הבריאות כ"מעבדה מוכרת" לבדיקת מים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מסרה חברה א, כי מעת שהותקנו תקנות תנאי תברואה למקוואות, היא עושה את הבדיקות המיקרוביאליות של המים באמצעות מעבדה מוכרת.

(ב) משרד הבריאות פרסם כללים למעבדות מוכרות ולפיהם עליהן להמציא ללקוחותיהן תעודת בדיקה בעלת תוקף שעל כל עמוד מעמודיה חתם מנהל המעבדה או ממלא מקומו שהוכר לצורך זה בידי משרד הבריאות, מוחתמת בחותמת המעבדה, נושאת את תאריכי הדיגום, תאריכי ביצוע כל בדיקה ותאריך מתן תעודת הבדיקה.

נמצא, כי חברה א, שאינה מעבדה מוכרת, הגישה את תוצאות הבדיקות שהוזמנו ממנה על טפסים משלה, אף שלפי הנאמר בהם חלק מהבדיקות בוצעו במעבדה מוכרת.

משרד הבריאות, שקיבל עותקים מתוצאות הבדיקות, לא עמד על כך שהנחיותיו ייושמו, ותוצאות הבדיקות תוצגנה על התיעוד המקורי של המעבדה המוסמכת שביצעה את הבדיקות, כנדרש בכללים שפירסם.

(ג) המועצות הדתיות בחולון, בפתח תקווה ותל אביב-יפו והמועצה המקומית אלעד לא עמדו על ביצוע בדיקות המעבדה במי כל בורות הטבילה שבמקוואותיהן כנדרש. מדוחות הבדיקה של חברה א עולה, כי בשנת 2002 נמסרו לבדיקה במעבדה המוכרת דגימות מים רק מחלק מבורות הטבילה שבמקוואותיהן, וביתר הבורות לא נעשו הבדיקות הנדרשות בתקנות.

(ד) חברה א, שהגישה למפעילי המקוואות שירותי דגימת מי מקוואות ובדיקת איכותם, גם מכרה למפעילים את חומר החיטוי למי המקוואות.

13 מעבדה שהכיר בה מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לעניין תקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתיה), התשל"ד-1974, לביצוע בדיקות מיקרוביאליות או כימיות, לפי סוג הבדיקה.

14 המועצה הדתית לתל אביב-יפו מימנה שירות זה גם עבור שני מקוואות פרטיים שבתחום העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למפעילי המקוואות שנעזרו בשירותיה, כי ראוי להקפיד על הפרדה בין הגוף המספק חומרי חיטוי להבטחת איכות מי המקוואות לבין הגוף הבודק את איכות המים, משום חשש לניגוד עניינים.

3. עיריית בני ברק הפעילה, כאמור, עשרה מקוואות, שבכל אחד מהם היה אגף ובו בורות טבילה לנשים ואגף ובו בורות טבילה לגברים.

(א) נמצא, כי העירייה לא ביצעה בדיקות של איכות מי בורות הטבילה לגברים ובחלק מבורות הטבילה לנשים; מי בורות הטבילה האחרים לנשים נבדקו פעם בשנה בלבד, בניגוד לנדרש. הבדיקות נעשו כאמור, בידי חברה ב שלא הייתה "מעבדה מוכרת".

(ב) בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי "דיגום מי בור הטבילה לצורך בדיקות ייעשה בשעות פעילות המקווה, בידי אדם בעל הכשרה כאמור בתקנה 15(א) לתקנות איכות מי השתייה"¹⁵.

נמצא, כי דיגום מי בורות הטבילה לצורך בדיקות המעבדה נעשה בידי עובדי עיריית בני ברק שלא הוכשרו לכך, בניגוד לנדרש. במסמכי העירייה גם לא נמצאו רישומים של מועד נטילת דגימות המים ולכן אין לדעת אם הדיגום נעשה בשעות פעילות המקווה כנדרש.

(ג) מעיון בדוחות המעבדה של הבדיקות הספורות שנעשו עולה, כי בשנת 2002 נמצאו בשלושה מקוואות חיידקים מסוג שאסור שיימצאו כלל במי טבילה. ובשנת 2003 נמצאו בשלושה מקוואות חיידקים בכמות העולה על המספר המרבי שנקבע בתקנות לחיידקים מסוגם.

4. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע: "פעם אחת ביום לפחות ירוקן בור הטבילה ממימי וינוקה ביסודיות".

נמצא, כי בכ-20 מקוואות שבתחומי שבע רשויות מקומיות הוחלפו מי בורות הטבילה בתדירות פחותה מן הנדרש: ב-18 מקוואות הוחלפו המים פעם ביומיים¹⁶ בשני מקוואות בתל אביב-יפו הוחלפו המים אחת לשבוע.

המועצות הדתיות שמקוואותיהן נבדקו הודיעו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי יפעלו לתיקון הליקויים שהועלו בנושא איכות מי המקוואות.

משרד הדתות הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לגבי חיטוי מי מקוואות, עד היום לא נבדק ע"י משרד הדתות באופן שיטתי העניינים אשר פורטו [בטיטת הדוח], אולם גם בנסיבות בהן עיקר האחריות מוטלת על כתפי המועצה הדתית, בשל האחריות המינסטריאלית הכוללת של המשרד לפעילותן התקינה של המועצות הדתיות, משרדנו רשם לפניו את הערות הביקורת ויפעל להביא לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם."

15 בסעיף 15(א) לתקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתיה), התשל"ד-1974, נקבע, כי הדוגם חייב להיות בעל הכשרה מתאימה שאישרה רשות בריאות.

16 בני ברק - 1, חולון - 2, פתח תקווה - 6, ראש העין - 3, תל אביב-יפו - 4, אלעד - 1 ועמק לוד - 1.

הפעלת המקוואות

1. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בכל שעות פעילות המקווה יהיה נוכח בו אדם שהשתתף בהדרכה שהכיר בה המנהל בנושאי תברואה ועזרה ראשונה.

נמצא, כי העובדים שנכחו במקוואות שהפעילו חמש מהמועצות הדתיות¹⁷ ועיריית בני ברק לא השתתפו בהדרכה בנושאים האמורים.

המועצה המקומית אלעד קבלה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "התקנות אמנם קובעות שצריך לקבל הכשרה אך לא נקבע גוף שיעסוק בכך, ולא נקבעה תוכנית לימודים ... בתקנות לא פורט מה מהות ההכשרה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, כי מן הראוי שיגדיר את מהותה והיקפה של ההדרכה הנדרשת, ויביאם לידיעת מפעילי המקוואות.

עוד נמצא, כי בחלק משעות הפעילות של 27 מקוואות הגברים, שמפעילות המועצה המקומית אלעד, עיריית בני ברק והמועצה הדתית בתל אביב-יפו, לא נוכח עובד במקוואות, והמבקרים טבלו ללא כל השגחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת מקוואות ללא עובד שמפקח על השימוש במתקני המקווה באופן שלא יהיו למפגע בטיחותי, ושיכול להגיש עזרה ראשונה לטובל שנפגע במקווה, עלולה לסכן את חיי המבקרים במקווה, נוסף על היותה נוגדת את התקנות.

2. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע: "מגבות, חלוקים, נעלים וחפצים לשימוש חוזר ולא חד-פעמי, יכובסו, ינוקו ויחוטאו אחרי כל שימוש בהם".

במקווה לגברים שהמועצה הדתית לתל אביב-יפו מפעילה נמצאו נעלי גומי רבות לשימוש חוזר של הטובלים, שחוטאו פעם בשבוע, בניגוד לנדרש.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיעה המועצה הדתית, כי הורתה לעובדיה לחטא את נעלי הגומי בכל יום, מיד לאחר השימוש בהן.

תנאי אחסון דלק לחימום מי המקוואות

חימום המים נעשה ברוב המקוואות באמצעות סולר; לאחסונו הוצבו בסמוך לחלק מן המקוואות מכלים גדולים, בהם מכלים שקיבולתם עולה על 2,200 ליטר. הצבת מכלי דלק

¹⁷ המועצות הדתיות בחולון, לוד, פתח תקווה, ראש העין ובמועצה האזורית עמק לוד.

גדולים מחייבת התייחסות להיבטים בטיחותיים ייחודיים, והעובדה שהמכלים מצויים לרוב באזורי מגורים מגבירה את הצורך בכך. הוראות לגבי אופן הצבת מכלי דלק גדולים, בהם מכלי סולר שתכולתם עולה על 2,200 ליטר, נכללו בתקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976 (להלן - תקנות אחסנת נפט), שהתקין שר העבודה מתוקף סמכותו לפי סעיפים 173 ו-216 לפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, וסעיף 11א לחוק רישוי עסקים, אך תקנות אלה לא הוחלו על מקוואות.

אף שהמכלים עלולים להוות מפגעי בטיחות חמורים למבקרים במקוואות ולאוכלוסייה המתגוררת בקרבתם, לא נמצאו בתיקי הרשויות המקומיות והמועצות הדתיות מסמכים המעידים שניתנה הדעת להיבטים בטיחותיים בעת הצבתם, וכאמור גם אין כללים מחייבים לגבי אופן הצבתם.

עיריית בני ברק טמנה בקרקע ליד מקוואותיה מכלי סולר גדולים במיוחד: הקיבולת של חמישה מהם - 10,000 ליטר האחד, ושל מכל אחר - 25,000 ליטר. במסמכי העירייה לא נמצא, כי היא נועצה במהנדס בטיחות לגבי אופן הטמנת המיכלים, וכי הובטח, כי אין בקיומם או באופן הטמנתם משום מפגע בטיחותי.

אגף הפיקוח על העבודה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לפי המצב החוקי הקיים אין נדרש אישורו לאחסון דלקים במקוואות (אם כי יש שרשויות מקומיות מבקשות ממנו לחוות את דעתו על אחסון דלק ליד מקוואות). כפתרון לבעיה ביקש האגף מהוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים, להוסיף את משרד התעשייה המסחר והתעסוקה כנותן אישור (לפי חוק רישוי עסקים) למקווה, בנוגע לאחסון דלקים. ממונה רישוי עסקים במשרד הפנים הודיע בספטמבר 2004 לאגף הפיקוח על העבודה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה כי הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים סיכמה, כי משרד הפנים יפעל לתיקון הצו, באופן שיאפשר למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה להוסיף תנאים לרישוי מקוואות בכל עת שיידרש.



מקוואות הטהרה ברשויות המקומיות נועדו לאפשר לאוכלוסייה שומרת מסורת לטבול בהם. החובות שהוטלו על מפעיליהם, על פי דין, נועדו למנוע מפגעים בטיחותיים ותברואתיים שיסכנו את המשתמשים בהם.

ממצאי הביקורת מצביעים על קיום מפגעים חמורים ביותר במקוואות שבתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו. רשויות אלה, המופקדות על שמירת החוק, לא מילאו את חובותיהן כיאות והפעילו את מקוואותיהן ללא רישיון עסק וללא פיקוח נאות שימנע ליקויים תברואתיים ובטיחותיים.

פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן

מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובראשם משרד הפנים ומשרד הבריאות, והרשויות המקומיות שבתחומיהן פועלים מקוואות הטהרה יפעלו לתיקון הליקויים שהועלו.

