

לכבוד
מר יעקב גנות, מנכ"ל
רשות שדות התעופה
ת.ד. 137
נתב"ג 7015001

באמצעות דואר רשום ודוא"ל
XXXXXXXXXXXXXX; XXXXXXXXXX

הנדון: דרישה לתשלום עיצום כספי

בתוקף סמכותי לפי סעיף 153 לחוק הטיס, התשע"א – 2011 (להלן – "**חוק הטיס**"), החלטתי להטיל על רשות שדות התעופה (להלן – "**רש"ת**") עיצום כספי בשל הפרה נמשכת של תקנה 3(א) לתקנות הטיס (בטיחות בשדות התעופה של רשות שדות התעופה), התשנ"ב- 1992 (להלן – "**תקנות הבטיחות**"), מן הנימוקים שלהלן:

1. ביום 15.2.16 נשלחה לרש"ת הודעה על כוונת חיוב לפי סעיף 151 לחוק הטיס (להלן – "**ההודעה**"). ההודעה פירטה באריכות את השתלשלות העניינים שהובילה לכוונה להטיל עיצום כספי על רש"ת, את הוראת הדין שהפרה רש"ת במעשיה ובמחדליה המתוארים בהודעה ובנספחים לה, ואת סכום העיצום הכספי נכון ליום שליחת ההודעה. כמו כן, צורף להודעה כל חומר הראיות הרלבנטי.

2. בהתאם לסעיף 152 לחוק הטיס וכאמור בסעיפים 22 ו-23 להודעה, ניתנה לרש"ת הזכות לטעון את טענותיה בכתב עד ליום 17.4.16. בנוסף, ניתנה לרש"ת הזכות להשמיע טענותיה גם בעל פה, וזאת ככל שתבקש זאת עד למועד האמור לעיל.

3. ביום 18.2.16 התקבלה ברשות התעופה האזרחית (להלן – "**רת"א**") תגובתו של XXXXXXXX, ראש המטה בלשכתך. בתגובה זו טענה רש"ת כלהלן-

א. אין זה מן הראוי להפעיל כלפיה, כתאגיד סטטוטורי הנתון לפיקוחו של שר התחבורה, את הסמכות להטיל עיצום כספי. כמו כן, היה על רת"א לערב בהליך את גורמי משרד התחבורה; את המכתב חתמה המלצה להעביר הנושא לטיפול גורמי המשרד;

- ב. רש"ת דוחה את האמור בהודעה ופועלת בהתמדה, תוך רצון אמיתי, לקדם את מערך שירותי הנת"א, אולם היא סבורה כי אין המדובר במפגע בטיחותי;
- ג. הקמת המערך הנדרש דורש תכנון, גיוס כוח אדם ומערך לוגיסטי, הגוזל זמן רב ומשאבים, כאשר בעתיד הקרוב "ניתן יהיה לברך על המוגמר".
4. מעבר למכתב זה לא טענה רש"ת כל טיעון נוסף, לא בכתב ולא בעל פה, לא לגבי עצם ההפרה ולא לגבי סכום העיצום.

5. להלן התייחסותי לטענות רש"ת:

- א. לטענת רש"ת כי בשל היותה תאגיד סטטוטורי הנתון לפיקוחו של השר, לא ראוי להטיל עליה עיצום כספי בשל הפרת חוק הטיס –

(1) חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה – 2005, קבע את מעמדה ותפקידה של רת"א כרגולטור של התעופה האזרחית, ובהתאמה חוק הטיס העניק למנהל רת"א סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה כלפי כלל המפעילים התעופתיים החייבים ברישיון לפי חוק הטיס, ובכלל זה רש"ת – כמפעילת שדות תעופה וספקית שירותי ניהול תעבורה אווירית.

- (2) יצוין כי במהלך חקיקת חוק הטיס נדונה גישתה העקרונית של רש"ת כי מנגנון העיצומים הכספיים לא יחול לגביה בהיותה תאגיד סטטוטורי.

עמדה זו לא התקבלה על ידי הממשלה, בשל מאפייניה של רש"ת כתאגיד סטטוטורי שעיקר תפקידו תפעולי ולא שלטוני, הכפוף לרישוי ולהוראות ספציפיות של רגולציה, ושאינו מתקצב באופן ישיר ומלא על ידי אוצר המדינה אלא יש לו הכנסות ממקורות אחרים (אגרות שגובה, פעילות מסחרית שמקיים), ושיקולים כספיים יכולים להנחות אותו בביצוע הפרות – ולפיכך יש מקום לנקיטת סנקציות מנהליות כלפיו; משכך רש"ת לא הוחרגה ממנגנון זה.

- (3) קיומו של רגולטור מקצועי ועצמאי, שאינו כפוף לדרג פוליטי בקבלת החלטות מקצועיות בתחום בטיחות התעופה, הוא אבן יסוד בתקינת התעופה האזרחית הבינ"ל, ובכל התהליכים שעברה רגולציית התעופה האזרחית של ישראל בשנים האחרונות ואשר הובילו לשדרוג מעמדה הבטיחותי של ישראל – להחזרתה



לקטגוריה 1 על ידי מינהל התעופה הפדרלי האמריקני, ולהבאתה ל"עשירון העליון" העולמי במדד הציות לתקינה הבינ"ל הבטיחותית של ICAO.

(4) מנהל רת"א, בהפעילו את סמכויות האכיפה הנתונות לו לפי חוק הטיס, ובמקרה שבנדון בכלל זה, ממלא את תפקידו ואת אחריותו כלפי הציבור - כרגולטור של בטיחות התעופה האזרחית בישראל.

(5) מאפייניה הייחודיים של רש"ת, כתאגיד סטטוטורי המתכנן ומפעיל תשתיות תעופתיות לאומיות, אינם משחררים אותה מהחובה לקיים את דיני הטיס ומאחריותה לבטיחות הטיסה. אם כבר, ההפך הוא הנכון.

(6) לפיכך, הטענה כי אין להטיל על רש"ת עיצום כספי כאשר היא מפרה את דיני הטיס, אלא יש להעביר הנושא לטיפול גורמי המשרד - נדחית.

ב. לעניין טענת "הדחייה הכללית" של האמור בהודעה-

(1) תקנה 3(א) לתקנות הבטיחות קובעת:

"לרשותם של מנהל שדה או מנהל יחידת פ.ת.א. כהגדרתו בתקנות ההפעלה, יעמדו מיתקני עזר לטיסה, ציוד מתאים ומספיק, כוח אדם ומערך ארגוני המסוגל להפעיל, באופן בטוח, את שדה התעופה או את יחידת הפ.ת.א. למען שלום המשתמשים בהם, בהתאם לאמור בפרק ד'."

(2) כאמור במכתבי מיום 2.4.15, אליו מפנה סעיף 12 בהודעה, רת"א מצאה כי לא עומדים לרשותם של מנהלי יחידות מודיעין טיס כוח אדם ומערך ארגוני המסוגל להפעיל באופן בטוח את השירותים עליהן ממונות היחידות, וזאת בניגוד לנדרש בתקנה 3(א) לתקנות הבטיחות.

(3) מבחינת המבנה הארגוני - רת"א מצאה כי כפיפותן הארגונית של יחידות מודיעין טיס למרכזי התיאום של נמל תעופה בן גוריון ושדה התעופה אילת, גורמת להסטה קבועה של התדריכנים מהמשימות של מודיעין טיס, למשימות הזרות לתפקידה ויעודה של יחידת מודיעין טיס - כגון שמירה על הבטיחות בשטח התמרון וברחבות החניה, ביקורת מסלולים, הקצאת עמדות חנייה, הכוונת מטוסים לעמדות חניה אחרי נחיתה, בדיקת שטח התמרון וניקיונו.



(4) מבחינת כוח האדם - רת"א מצאה כי במבנה הארגוני הנוכחי, התדריכנים שאמורים לבצע את משימות מודיעין טיס אינם במספר מספק: בנמל תעופה בן גוריון – בכל זמן נתון, לכל היותר 2 תדריכנים מוקצים למשימות מודיעין טיס. שאר התדריכנים בכל משמרת מועסקים במשימות מרכז תיאום.

לעניין המשימה של הפצת הודעות נוטאם, שמטופלת בלעדית, ברמה המדינתית, ע"י משרד הנוטאם ביחידת מודיעין טיס בנתב"ג - לא מועסק 24 שעות ביממה תדריך כשיר ומיומן לכך; בשדה התעופה אילת – בכל זמן נתון 2 תדריכנים מוקצים לכלל משימות מרכז תיאום ומודיעין טיס.

(5) רת"א מצאה כי ליקויים מבניים אלה מובילים לליקויים מערכתיים משמעותיים בניהול יחידות מודיעין טיס ע"י רש"ת, ולפגיעה בבטיחות התעופה כלהלן:

- ספר העזר למבצעים של היחידות טרם הוגש לאישור רת"א, חרף דרישה מחודש מאי 2013 ותזכורות חוזרות ונשנות. נהלי העבודה של היחידות, המוצגים בעת פיקוחים, אינם מספקים;
- לא מיושמת תכנית הדרכה (ראשונית וכן הדרכות ריענון) מספקת לכלל התדריכנים, דבר הפוגם בכשירותם המבצעית;
- היחידות אינן מקיימות ואינן מיישמות מערכת ניהול איכות, בניגוד לנדרש בסעיף 3.7 לנספח 15 לאמנה;
- לא מתקיימת שיטה של מענה סדור לממצאים בטיחותיים המתגלים בפיקוח. במקרים רבים, ממצאי פיקוח חוזרים על עצמם או אינם מתוקנים;
- מקרים בהם משרד נוטאם מוציא הודעות נוטאם שגויות חוזרים על עצמם, ובהיעדר מערכת ניהול איכות, לא מיושמת שיטה למניעה או צמצום של מקרים אלה;
- ליקויים בבדיקה ואישור של תכניות טיסה, מובילים לתקריות חוזרות ונשנות של טיסת כלי טיס במרחבים אוויריים אסורים לטיסה או שאינם מיועדים לטיסתם לפי ה-AIP והפמ"ת;
- לא מיושמת שיטה לבדיקת תקריות בטיחות המשויות לליקויים בתחום מתן שירותי מידע תעופתי ואישור תכניות טיסה, לשם לימוד הסיבות לתקריות ויישום אמצעים מתקנים למניעת הישנותן. תקריות בעלות מאפיינים דומים חוזרות על עצמן שוב ושוב.

(6) לנוכח כל האמור לעיל, הטענה הכללית כי רש"ת דוחה את האמור בהודעה וכי אין מדובר במפגע בטיחותי, ללא כל התייחסות – לא לעובדות המבססות את

ההפרה ולא להפרה עצמה ולליקויי הבטיחות הנובעים ממנה - היא טענה בעלמא שדינה להידחות.

ג. לעניין הטענה כי רש"ת פועלת לתיקון המצב, אך פעולות התיקון דורשות זמן והתארגנות-

(1) ראשית יובהר כי משנמצא כי דיני הטיס מופרים, העובדה כי המפר פועל לתיקון הליקוי שגורם להפרה אינה מהווה עילה להימנע מהטלת עיצום כספי.

(2) הגם שפורמלית רש"ת לא העלתה טענה זו כעילה להפחתת סכום העיצום, להלן אתייחס אליה כאילו הועלתה כך. זאת שכן, לפי תקנה 1(א)(3) לתקנות הטיס (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"א – 2011 (להלן- "**תקנות ההפחתה**"), נקבעה עילת הפחתה כלהלן:

"1. (א) המנהל רשאי להפחית למפר את סכום העיצום הכספי, אם התקיימה אחת או יותר מהנסיבות שלהלן, עד השיעורים המנויים לצדן:

...

(3) המפר נקט פעולות למניעת הישנות ההפרה, והכל להנחת דעתו של המנהל – עד 25 אחוזים;"

(3) במקרה דנן ההודעה על כוונת חיוב בשל הפרת תקנה 3(א) לתקנות הבטיחות נשלחה לרש"ת לאחר שדרישות חוזרות ונשנות לתיקון ליקויים, הן בדרג המקצועי והן בדרג הניהולי, שראשיתן עוד בשנת 2011, לא קיבלו מענה נאות; לאחר מתן התראות חוזרות ונשנות בנושא החל מאמצע שנת 2014; ולאחר שהחל מפברואר 2015 רש"ת "קיבלה עקרונית" את הצורך בשינוי אך אינה מתקדמת ליישום השינוי בלוחות הזמנים שנקבעו וממילא לא השלימה אותו – הכול כמפורט בהרחבה בסעיפים 4 עד 19 להודעה.

(4) ביום 29.6.15 ובדיון משלים ביום 11.8.15 הציג לי סמנכ"ל המבצעים של רש"ת את המתווה לשינוי שבכוונתה להוביל. לעניין זה יובהר כי –

- המתווה כאמור המובל על ידי רש"ת אינו מיטבי לצורך מתן מענה לבעיות עליהן הצביעה רת"א בתפעול יחידות מודיעין טיס.

יחד עם זאת, במכתבי מיום 11.8.15 הודעתי לך כי אני מוכן לתת למתווה זה הזדמנות.

- לעניין לוחות הזמנים ליישום השינוי - הערכת סמנל המבצעים של רש"ת בדיון של חודש יוני 2015 הייתה כי השינוי צפוי להיות מיושם עד סוף שנת 2015. בעקבות הדיון בחודש אוגוסט קבעתי כי הצלחת התהליך תיבחן כעבור חצי שנה. ואולם, כמפורט באריכות בהודעה, רש"ת לא עמדה בלוחות הזמנים ליישום השינוי כפי שהיא עצמה העריכה אותם; לא עמדה במועד הדחוי ליישום השינוי שקבעתי בחודש אוגוסט 2015, ואף לא הציגה שום לוחות זמנים עדכניים להשלמת היישום, וכן לא הציגה תכנית פעולה סדורה ליישום השינוי.

נכון להיום, בפועל, לא הושלם כוח האדם המקצועי הנדרש, לא בוצע כל שינוי במבנה הארגוני, ועולם כמנהגו נוהג.

(5) לפיכך, אני מוצא כי פעולותיה של רש"ת לעמידה בהוראות תקנה 3(א) לתקנות הבטיחות ותיקון הליקויים הבטיחותיים אינו כמצופה מגוף ציבורי המפר את הוראות דיני הטיס שנים רבות ומסכן בכך את בטיחות הטיסה בישראל, וממילא אני מוצא כי רש"ת לא נקטה פעולות למניעת הישנות ההפרה להנחת דעתי ואני קובע כי אין מקום להפחתת סכום העיצום בשל עילה זו.

6. לנוכח כל האמור לעיל אני קובע כי במעשיה ובמחדליה המתוארים בהודעה, הפרה רש"ת, החל מיום 1.2.11 ועד ליום שליחת דרישת תשלום זו, את הוראת תקנה 3(א) לתקנות הבטיחות.

7. עם זאת, כאמור בסעיף 21 להודעה- לצורך חישוב העיצום הכספי, ההפרה תחושב כאילו החלה ביום 7.7.11, יום כניסתן לתוקף של תקנות ההפחתה, וזאת לאור הוראות סעיף 196 לחוק הטיס.

חישוב סכום העיצום הכספי

8. לפי סעיף 144(6) לחוק הטיס, "הסכום הבסיסי" הרלבנטי, לפיו מחושב העיצום הכספי שיוטל על רש"ת הינו 104,050 ₪, זאת מאחר שרש"ת הינה בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א.
9. סעיף 147(10) לחוק הטיס קובע כי העיצום הכספי שיוטל על בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א שהפר חובה החלה עליו לפי סעיף 46(א)(2) הוא בגובה 50% מהסכום הבסיסי.

10. סעיף 150(א) לחוק הטיס קובע כי בהפרה נמשכת ייוסף על סכום העיצום הכספי החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה. משכך, החל מיום 7.7.11 ועד ליום שליחת דרישה זו, נוסף לסכום העיצום הכספי של 1,040.5 עבור כל יום בו נמשכה ההפרה.

11. אשר על כן, בשל הפרת דיני הטיס שביצעה רש"ת כמפורט בהודעה ובנספחיה ובהחלטה זו, אני מטיל על רש"ת לשלם עיצום כספי בסך של **1,872,900 ₪** (50% מהסכום הבסיסי+2% עבור כל יום בו נמשכה ההפרה).

12. על פי סעיף 159(א) לחוק הטיס, רש"ת רשאית לערער על דרישת התשלום בפני בית משפט השלום, בתוך 30 ימים מיום מסירת הדרישה. שימת לבך כי סעיף 159(ב) לחוק הטיס קובע כי אין בהגשת הערעור בכדי לעכב את תשלום העיצום הכספי, אלא בהסכמת מנהל רת"א או אם בית המשפט הורה על כך.

13. בהתאם להוראות סעיפים 156 ו-157 לחוק הטיס, העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום. על עיצום כספי שלא ישולם במועד, ייוספו הפרשי הצמדה וריבית.

14. מצ"ב שובר לתשלום העיצום הכספי.

בברכה,

יואל פלדשו
מנהל הרשות

העתק:
מר מוטי שמואלי- רא"ג תשתיות תעופתיות;
עו"ד רננה שחר- היועצת המשפטית;
עו"ד דנה גליק- לשכה משפטית;
מר אילן וולף-מפקח ראשי תעבורה אווירית;
תיק מודיעין טיס- אגף תשתיות תעופתיות .