

# דוחות מבקר המדינה בנושא "שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל" ו"כריית חול בראשון לציון"

(מתוך דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016)  
- דוח מעקב -

## 1. רקע

לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מופקדת רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) על ניהול מקרקעי ישראל.

כרייה וניצול של מקרקעי ישראל הם פעולות הטעונות רישוי שנותן המפקח על המכרות (במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) למפעיל, אישור של מוסדות התכנון לתוכנית מפורטת לכרייה והסכמה מוקדמת והרשאה של רמ"י לכרייה. רמ"י אף גובה תמלוגים בגין כרייה במקרקעי ישראל. כרייה שלא כדין היא עבירה פלילית ויש לה השפעות שליליות רבות, כגון פגיעה בשלטון החוק, פגיעה בתשתיות, פגיעה במשאב הקרקע ובפיתוח בר קיימה ופגיעה כלכלית ברשויות המדינה.

בשנים 2007-2014 פעלה בתחומה של עיריית ראשון לציון חברה קבלנית (להלן - החברה) לפינוי עודפי עפר שנוצרו מעבודות להכשרת תוואי שבו תעבור מסילת הרכבת מתל אביב לאשדוד במתחם בדרום העיר (להלן - המתחם). החברה קיבלה מדי פעם בפעם היתרי בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון (להלן - הוועדה המקומית) וכן הרשאות מרמ"י לביצוע עבודות במתחם. ההרשאות ניתנו לפינוי של עודפי עפר שנערמו מעל פני הקרקע, ולא לכריית החול שמתחת לערמות העפר. מתחילת העבודות התברר לעירייה, ובהמשך לרמ"י, כי החברה כורה חול במתחם ובקרבתו שלא כדין. בחודשים מארס-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שעשו מפקחים ומנהלים בחטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י בנוגע לכרייה הבלתי-חוקית במתחם.

דוח המעקב מתייחס ברובו רק להערות הנוגעות להתנהלות העירייה.

חלק מהממצאים וההמלצות מובאים כלשונם בדוחות מבקר המדינה.

(נספח א' - הסדר הכרונולוגי של האירועים המתוארים בדוח מבקר המדינה בנושא "כריית חול בראשון לציון"<sup>1</sup>)

<sup>1</sup> מדוח מבקר המדינה בנושא "כריית חול בראשון לציון" עמודים 1,780-1,781.

## 2. דוח ביקורת בנושא "שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל"

### ❖ ממצאים והערות מדוח מבקר המדינה

- העירייה לא בדקה את נפח עודפי העפר שיש לפנות מהמתחם, אף שמדובר בצעד ראשון ומחויב המציאות שהיה עליה לנקוט לפני חידוש ההרשאות לחברה מפעם לפעם, ואף שכמויות העפר שבהן נקבה החברה בבקשותיה היו בלתי-סבירות.
  - בשנת 2012 הושלמה המסילה לאשדוד בתוואי אחר, ולא במתחם, ולא היה עוד צורך בפינוי עודפי עפר מפרויקט המסילה. אף על פי כן, רמ"י והעירייה אפשרו לחברה לפעול במתחם עוד כשנתיים וחצי ולהעמיק את כריית החול שלא כדין בשטחים של יותר ממאה דונם ובעומקים משתנים של יותר מ-20 מטר.
  - העירייה הפסיקה את העבודות חמש פעמים ותבעה את החברה בגלל עבירות על חוק התכנון והבנייה, אך בד בבד אפשרה לחברה לעבוד במתחם גם לאחר פקיעת תוקפו של היתר הבנייה שנתנה לחברה, באמצע שנת 2013.
  - במשך רוב תקופת פעילותה של החברה לא התקיימו בין העירייה לרמ"י כל תיאום וחילופי מידע בנושא כריית החול שלא כדין, ועקב כך הם חידשו לחברה מפעם לפעם את ההרשאות לפעול.
- הרחבה בנושא הובאה בדוח "כריית חול בראשון לציון".

## 3. דוח ביקורת בנושא "כריית חול בראשון לציון"

### 3.1 הנפקת היתרים

#### ❖ ממצאים והערות מדוח מבקר המדינה

- החברה פעלה במתחם כבר באוקטובר 2007, אך רק במאוס 2008 פנתה למינהל הנדסה בבקשה לקבל היתר<sup>2</sup> לפינוי 12,000 מ"ק של עפר. העירייה סיפקה היתר לחודשיים. ביוני 2008 ביקשה החברה לחדש את ההיתר, להוצאת 45,000 מ"ק עודפי עפר נוספים, וההיתר ניתן לשלושה חודשים. בדצמבר 2008 חודש ההיתר להוצאת 45,000 מ"ק נוספים, עד מאוס 2009. כשבועיים לאחר מתן ההיתר השלישי הקפאה אותו העירייה, לאחר שהתברר לה שיש צורך בהרשאה של רמ"י.
- בניגוד לתנאים שנקבעו בהיתר שנתנה העירייה ולהרשאה של רמ"י, בדצמבר 2008 הפעילה החברה במתחם תחנת גריסה לפסולת בניין. החברה נדרשה להימנע מכך בעתיד ולהחזיר את המצב לקדמותו עד יולי 2009. עותק של דוח המשטרה הירוקה נשלח לעירייה, אולם היא לא הגיבה על ממצאיו.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- העירייה לא בדקה את כמויות עודפי העפר שיש לפנות מהמתחם כצעד ראשון וחיוני, ולא בדקה את סבירותן של הכמויות שבהן נקבה החברה בבקשותיה.

<sup>2</sup> היתר שניתן מכוח נוהל עבודה של העירייה, לפי חוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988.

כמו כן, הפיקה העירייה היתרים מבלי שהחברה הציגה מסמכים בנוגע לזכותה להשתמש במקרקעין.

### 3.2 צווי הפסקה מינהליים

#### ❖ ממצאים והערות מדוח מבקר המדינה

- בדצמבר 2008 הגיע מפקח של העירייה למתחם והוציא צו הפסקה מינהלי לחברה בגין כרייה בלתי-חוקית, לרבות אלה שביצעה במתחם על-פי היתר. בינואר 2009 התקיים דיון בהשתתפות גורמים עירוניים והוחלט כי אם תבקש החברה להמשיך לפעול במתחם, יהיה עליה להגיש בקשה להיתר בנייה מכוח חוק התכנון והבנייה וכן שהיתר הבנייה יותנה בין היתר, בהחזרת המצב בשטח שבו בוצעה הכרייה לקדמותו.
- הוועדה המקומית אישרה את היתר הבנייה, אך לא דרשה מהחברה לצרף את הסכמת רמ"י, כבעלת הקרקע, כמתחייב מתקנות התכנון והבנייה<sup>3</sup>, ומשום כך לא היה היתר הבנייה תקף. נוסף על כך, היתר הבנייה ניתן לעבודות חפירה, כרייה וחציבה וגם להוצאת עודפי עפר מחפירת תוואי הרכבת בתחום שיפוטה של העיר בלבד. הוועדה המקומית לא נימקה מדוע הגדירה את העבודות גם כ"כרייה וחציבה", ללא כל תיאום עם רמ"י ועם המפקח על המכרות, אף שיש לכך משמעות לגבי פעילות החברה במתחם מצד אחד ולגבי התמלוגים שתקבל המדינה מנכסיה מצד אחר.
- בפברואר 2010 עצרו נציגי החברה העירונית לביטחון וסדר ציבורי (להלן - **החברה לביטחון**) משאית עמוסה בחול שיצאה מהמתחם ונסעה אל מחוץ לתחום העיר ולכן הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי שני לחברה. במאוס 2010 דנה ועדת המשנה לרישוי פעם נוספת בחידוש העבודות והתנתה זאת במילוי כמה תנאים נוספים, ובהם בדיקות תכופות של מפלסי הקרקע בידי אגפים מקצועיים בעירייה ונציגי החברה לביטחון והבטחת שמישות המצלמות המצויות במתחם.
- באפריל 2010 הגישה החברה בקשה להיתר בנייה. ממסמכי הבקשה עולה כי החברה ביקשה פעם נוספת להתיר לה לשנע מהמתחם כ-38,000 מ"ק של עודפי עפר - כמות העפר לפניו שהוגדרה מראש למתחם ואותה כמות שהחברה ביקשה מהעירייה (ומרמ"י) בינואר 2009. במאי 2010 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה מתוקן<sup>4</sup> לשלוש שנים, עד מאי 2013.
- כבר ביוני 2010, חודש לאחר שניתן לחברה היתר הבנייה השני, הפרה החברה את תנאיו, בין היתר: היא חרגה מהשטח שהוגדר כשטח העבודה ולא גידרה אותו ולא הבטיחה את שמישות המצלמות המצויות במתחם והן הושבתו לעיתים קרובות<sup>5</sup>. עקב כך, הוציאה העירייה באותו חודש צו הפסקה מינהלי שלישי לחברה בשל אי-גידור המתחם, אשר היווה אחד

<sup>3</sup> תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, סעיף 112.

<sup>4</sup> בהיתר הבנייה המתוקן הוסיפה העירייה אמצעי פיקוח ואכיפה נוספים, לרבות מצלמות הבטחה והפקדת ערבויות ביצוע.

<sup>5</sup> מתשובת העירייה עולה כי הקבלן שעבד במתחם נהג לנתק את המצלמות ולחבל בהן.

התנאים למתן היתר הבנייה החדש, וקיימה דיון בעניין זה בהשתתפות מנכ"ל העירייה דאז וגורמים בכירים בה. בדיון נקבעו שוב כללים מחמירים של אכיפה.

באותו דיון התבקשה החברה לביטחון להכין חוות דעת לגבי פעילות החברה. בחוות הדעת שהוגשה צוין כי לחברה הוצאו שלושה צווי הפסקת עבודה בגין הפרות שונות של תנאי ההיתר שקיבלה ו"לא ניתן עוד לסמוך על כך [שהחברה תעמוד] בתנאים העתידיים... ייקבע בתנאי ההיתר שהחב' לביטחון תקבע את התנאים שיאפשרו לה פיקוח הדוק וסביר שימנע חריגה מהתנאים שנקבעו".

בפועל, על אף הדרישות המחמירות שקבעה העירייה ואזהרות החברה לביטחון, לא יושמו מרבית ההתניות.

- על-פי היתר הבנייה ממאי 2010, הותר לחברה להוציא מהמתחם 38,000 מ"ק של חומר. במאוס 2011 חישה העירייה את כמות החומר שהוציאה החברה בחלק מזמן העבודה - מאפריל 2010 ועד סוף מאוס 2011 - והתברר כי בחודשים אלה הוצאו מהמתחם כ-57,500 מ"ק של עפר, דהיינו כ-20,000 מ"ק יותר ממה שנקבע בהיתר. עקב חריגה זו הוציאה העירייה ביוני 2011 בפעם הרביעית צו הפסקת עבודה מינהלי לחברה. יתרה מכך, בבדיקה של מהנדס שהזמינה החברה נמצא כי היא כרתה 23,451 מ"ק של עפר. ואולם החברה לא הייתה אמורה כלל לכרות עפר, אלא לפנות עודפי עפר מעל לפני הקרקע הקיימת. כלומר, חוות הדעת איששה את ממצאי העירייה בדבר הכרייה ביתר דלעיל.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- הדיונים הרבים שנערכו בחודשים ינואר-ספטמבר 2009 בוועדה המקומית שיקפו חשש מכריית חול בלתי-חוקית שתתווסף לטיפול בעודפי העפר במתחם. זאת, מאחר שבמתחם יש כמויות גדולות של חול באיכות גבוהה שערכו רב, ומאחר שהחברה נחשדה כבר בינואר 2009 בביצוע כרייה בלתי-חוקית במתחם.

- הזהות בין כמות העפר שצוינה בבקשה להיתר הבנייה הראשון מינואר 2009 ובין כמות העפר שביקשה החברה מהעירייה בבקשה להיתר הבנייה השני מאפריל 2010 הייתה צריכה לעורר בעירייה תהיות, שכן לכאורה, יוצא מכך שהחברה כלל לא פינתה עפר מהמתחם במשך יותר משנה ורבע, דבר שהעירייה הייתה אמורה לדעת שאינו נכון עובדתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה ועל הוועדה המקומית שלה לבצע בירור מעמיק לגבי כמות החומר שעדיין לא פונה מהמתחם, אם בכלל, ולקבוע בהתאם את הכמות העדכנית שנותרה, ועל פי תוצאות הבירור לקבוע אם יש צורך במתן היתר בנייה נוסף לחברה.

- לעירייה, לרבות להנהלתה הבכירה, היה ידוע כי החברה הפרה בקביעות את דרישות ההיתר שניתן לה ואף נחשדה בביצוע כרייה בלתי-חוקית. למרות זאת, לא יישמה העירייה את החלטותיה בדבר הגברת הפיקוח על החברה,

לא עמדה על יישום דרישותיה, לא פעלה בנחישות להפסיק את פעילותה של החברה ואף לא פעלה לביטול היתר הבנייה מכוח ההתניות שהיו בו. יתרה מכך, בשנת 2009 ובחלק משנת 2010 לא שיתפה העירייה את רמ"י במידע שברשותה, לא פעלה לגיבוש עמדה משותפת בדבר מתן ההיתרים לפינוי עודפי העפר ולא תיאמה עם רמ"י את פעולות האכיפה כדי להגביר את יעילותן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה מצופה ממנה להקפיד על מילוי הדרישות המחמירות שקבעה בהיתר, מאחר שהדרישות נועדו לאפשר לה לקיים פיקוח הדוק על פעילות החברה במתחם ולמנוע את הפעילות הבלתי-חוקית שנעשתה בו. כתוצאה מכך היא לא הצליחה למנוע או למצער לצמצם את הנזק.

- בשנת 2012 הושלם קטע המסילה לאשדוד בתוואי אחר, ולא במתחם, ולכן לא היה עוד צורך בפינוי עודפי העפר מהמתחם ולא היה צידוק להישארותה של החברה בו. אף על פי כן, אפשרה העירייה לחברה לפעול במתחם עוד כשנתיים וחצי (עד סוף שנת 2014), וכתוצאה מכך העמיקה החברה את כריית החול שלא כדין בשטחים של יותר מ-100 דונם ובעומקים משתנים של כעשרים מטר.

### 3.3 היעדר שיתוף פעולה בין רמ"י לעירייה

#### ❖ ממצאים והערות מדוח מבקר המדינה

במרבית הזמן שבו כרתה החברה חול במתחם באופן בלתי-חוקי לא התקיימו כל תיאום וחילופי מידע בין העירייה לרמ"י בעניין זה. היעדר התיאום תרם לחידוש ההרשאות שנתנו גופים אלה לחברה מפעם לפעם:

- מתשובת העירייה עולה כי עוד בשנים 2010-2011 ניהל מהנדס העיר שיחות הן עם הממונה המחוזי דאז והן עם ממלא מקום מנהל מחוז המרכז בנושא הכרייה במתחם - אך ללא תוצאות.

- מתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי ב-8.11.11 פנה מנכ"ל העירייה דאז במכתב לרמ"י וציין כי העבודות של החברה נמשכות זמן רב. המנכ"ל ביקש לדעת אם רמ"י קבעה את כמות העפר המותרת להוצאה מהשטח ואת תאריך סיום העבודות. בד בבד ביקש המנכ"ל לתאם פגישה בהקדם, ולא לחדש את האישור לפינוי עודפי העפר עד למועד הפגישה עם נציגי מחוז המרכז.

הממונה המחוזי דאז השיב ב-16.5.11: "לא רואה סיבה לשיתופכם בהתקשרות ביננו לבין החברה הנוגעת לעודפי העפר - אתם לא צד לעניין זה". עוד כתב הממונה דאז כי רמ"י אישרה לחברה את המשך ההרשאה לפעול באתר. בכך הבהיר הממונה המחוזי דאז לעירייה כי החברה פועלת במתחם כדין, וכי אין זה מעניינה של העירייה להתערב בנעשה שם. יודגש כי עד למועד תשובתו של הממונה המחוזי דאז בנוגע למתן ההרשאות לחברה (שנעשו על ידו בחוסר סמכות) טרם אושרו עסקאות לפינוי של עודפי

עפר בין החברה לבין רמ"י, ולכן תשובתו של הממונה המחוזי לעירייה לא הייתה מדויקת בלשון המעטה.

- בדיונים שקיים מנכ"ל העירייה במאי וביוני 2011 צוין כי יש ספק אם העבודות נחוצות, נוכח הסטה של תוואי הרכבת מהמתחם<sup>6</sup>, ולפיכך יש לבחון את הבסיס החוקי להרשאות שרמ"י נותנת לחברה. עוד צוין, כי החברה מטמינה פסולת במתחם ומכניסה אליו עפר ממקומות אחרים, בניגוד לתנאי היתר הבנייה; כי קיימות במתחם ערימות של עודפי עפר שמאפשרות לחברה להמשיך לפעול בו במשך שנים; כי הציוד של החברה נמצא גם מחוץ לתחום שבו הותר לה לפעול; וכי תוקף הערבות של החברה, בסך 100,000 ש"ח, כבר פג באפריל 2011 ולא חודש. לכן, בהיעדר ערבות ולנוכח החריגה ממכסת עודפי העפר לפינוי יש לדרוש את הפסקת העבודות. סוכם כי יש לפנות לרמ"י בבקשה למתן צו הפסקת עבודה בשל הסטת התוואי של הרכבת מהמתחם והיעדר צורך בהוצאת עודפי העפר. מתשובת העירייה עולה כי בעקבות החלטה של בית המשפט לעניינים מינהליים ממאי 2011<sup>7</sup> כי על הצדדים להגיע להסדר מוסכם, היא חתמה עם החברה באוגוסט 2011 על הסכם פשרה, לפיו תאשר לחברה להמשיך בעבודות, אף שכמה חודשים קודם לכן נקבע בדיונים אצל מנכ"ל העירייה כי ספק אם הן נחוצות. העירייה חתמה על הסכם הפשרה בלי שהיה ידוע לה על הכרייה הבלתי-חוקית שחשפה רמ"י עוד במרץ 2011 ועל בקשת החברה מאפריל 2011 לאפשר לה להמשיך לעבוד במתחם רק עוד ארבעה חודשים.

- ביולי 2012 דיווח מנכ"ל העירייה לרמ"י על גניבת כמות רבה של חול במתחם וביקש לתאם פעילות של אכיפה. ואולם נציגי רמ"י לא נפגשו עם המנכ"ל ולא דנו בביצוע פעילות כזאת בכל פרק הזמן שבו נעשתה כרייה שלא כדין.

- בפברואר 2012 פנה מהנדס העיר דאז לממונה המחוזי דאז בשאלות אם לחברה עדיין יש הרשאה להוצאת עודפי עפר מהמתחם, ואם כן באיזו כמות; אם האישור כולל הוצאה של חול מהמתחם; מה הם גבולות השטח שלגביו ניתנה ההרשאה; והאם רמ"י עוקבת אחר העבודות במתחם ואחר כמויות החומר המוצאות ממנו. הממונה המחוזי דאז השיב למהנדס העיר כי רמ"י אישרה לחברה להוציא כ-26,500 מ"ק של עודפי עפר מהמתחם; כי החברה היא זכיינית של חברת הרכבת, על פי אישור שהציגה חברת הרכבת לרמ"י; כי הוצאת החול על ידי החברה שנעשתה מחוץ לתחום ההרשאה הייתה ללא אישור; וכי רמ"י דורשת מהחברה למסור לה מפות מדידה טופוגרפיות לפני ביצוע העבודות, בזמן הביצוע ובסיום הביצוע. הממונה

<sup>6</sup> על פי השינוי, תעבור מסילת הברזל בצמוד לכביש מס' 431 ולא במתחם.  
<sup>7</sup> החברה עתרה לבית המשפט כדי שיותר לה לשנע עפר מחוץ לתחום שיפוטה של העירייה, ובית המשפט המליץ להגיע עמה להסדר מוסכם, לאחר שהביע דעתו לעניין התנהלות העירייה לכאורה, באפליה לעומת אחרים שקיבלו היתרים.

המחוזי דאז הוסיף בתשובתו למהנדס העיר: "אין בכוונתי לדווח לך מתי לאחרונה ערכנו בדיקה שם".

תשובותיו אלה של הממונה המחוזי דאז אינן עולות בקנה אחד עם תשובות רמ"י למשרד מבקר המדינה ועם האסמכתאות שהתקבלו מחברת הרכבת. כך למשל, בהבהרה ששלחה יחידת ביקורת הפנים בחברת הרכבת בנובמבר 2015 למשרד מבקר המדינה צוין כי חברת הרכבת כלל אינה מכירה את החברה שהועסקה כקבלנית משנה לפינוי עודפי העפר במתחם.

- במארס 2012 פנה מהנדס העיר פעם נוספת לממונה המחוזי דאז בבקשה שלא לאשר לחברה כל הוצאת עפר נוספת ללא הסדרת היתר בנייה כחוק מול הוועדה המקומית. הממונה המחוזי דאז השיב: "אל לך להתערב בעבודתנו. בקשתך נדחית על ידי. ככל שבדיקותינו יושלמו ונמצא לנכון לאשר הוצאת עודפי עפר - נאשר ללא כל קשר להיתר בנייה". מתשובת העירייה עולה כי באותו חודש פנתה גם היועצת המשפטית שלה במכתב לממלא מקום מנהל מחוז המרכז והתריעה על אי-שיתוף הפעולה של מפקחי רמ"י עם מפקחי הוועדה המקומית. מכתב זה נענה בידי הממונה המחוזי דאז בצורה לקונית תוך שהוא מציין כי "נושא זה מעניין אתכם ופנו אליי במכתבים בנושא מנכ"ל העירייה ומהנדס העיר".

- ביולי 2012 תבעה העירייה את החברה בגין עבודות בנייה שביצעה במתחם ללא היתר בנייה מהוועדה המקומית.

באותו החודש, פנה מנכ"ל העירייה למי שהיה אז מנהל מחוז המרכז של רמ"י בין היתר, בנוגע לגנבות החול המתרחשות במתחם והוסיף כי "בשטח זה פועל קבלן עפר [החברה] מטעם הרכבת, אשר מכלה דיונות חול בקצב מסחרר באופן שמחייב מעקב צמוד של פיקוח עירוני, מזידות חוזרות ונשנות וכו'". המנכ"ל ביקש לקיים דיון משותף עם גורמי הפיקוח של מחוז המרכז של רמ"י, לשם הידוק שיתוף הפעולה בנושא. מנהל מחוז המרכז דאז (מנהל רמ"י בפועל כיום) לא הגיב על פנייתו של מנכ"ל העירייה ולא קיים דיון משותף בנושא, למרות חומרת העניין.

- באוגוסט 2014 פנה מהנדס העיר דאז לממונה המחוזי ודיווח לו כי החברה מבצעת כריית חול בלתי-חוקית במתחם. למורת פנתה גם היועצת המשפטית דאז של העירייה לממונה המחוזי בפועל וביקשה העתק של התביעה שהגישה רמ"י נגד החברה וכן העתק של ההרשאה שנתנה רמ"י לחברה לבצע כרייה במתחם. מהתכתבויות עולה כי בעירייה סברו שרמ"י נתנה לחברה הרשאה לכריית חול, אך בהמשך נקטה רמ"י צעדים משפטיים נגד החברה. זאת, אף שעד מועד סיום הביקורת, לא תבעה רמ"י את החברה ולא נקטה נגדה צעד משפטי כלשהו בעניין הכרייה הבלתי-חוקית במתחם, וכי מידע שהעבירה לעירייה בעניין זה היה בגדר מצג שווא.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח חומרת הממצאים שהיו בידיה שעה שביקשה לקיים דיון משותף עם נציגי רמ"י ולא קיבלה מענה

הולם מאת הממונה המחוזי דאז, היה עליה לפנות להנהלת רמ"י ולמסור לה את כל הפרטים הידועים לה על פעילות החברה במתחם, אך היא לא עשתה כן.

- סביר להניח כי לו מסרה רמ"י מידע לעירייה, היה הדבר משפיע על פרטי הסכם הפשרה שחתמה העירייה עם החברה. כך אירע שחוסר התיאום בין שתי הרשויות אפשר לחברה להמשיך ולפעול במתחם עד סוף שנת 2014 שלא לצורך ולהמשיך לבצע בו כרייה.
- תגובותיו של הממונה המחוזי דאז לגורמים עירוניים מנעו את שיתוף העירייה במידע על פעילות החברה והביאו להדרתה מפיקוח ואכיפה אפקטיביים במתחם, ובדרך פעולה זו יש התעלמות אפשרית מהצורך בהיתרים כפי שנקבעו בחוק התכנון והבנייה.

#### 3.4 פינוי המתחם

##### ❖ ממצאים והערות מדוח מבקר המדינה

בנובמבר 2014 סייר מפקח של העירייה במתחם ומצא כי נעשות בו עבודות לכריית חול בהיקף נרחב. עקב כך הוציאה הוועדה המקומית לחברה למוחרת צו הפסקת עבודה מינהלי, ובדצמבר 2014, בעקבות פנייתה של העירייה, הפך בית המשפט את הצו לשיפוטי. ואולם כעבור כשבוע בלבד הפרה החברה את צו ההפסקה השיפוטי והמשיכה לכרות במתחם. עקב כך פנתה העירייה למשטרה בבקשה לסייע באכיפת הצו. באותו חודש קבע בית המשפט כי תינתן לעירייה, בסיוע של המשטרה, האפשרות לאטום את הכניסות למתחם ולנקוט את כל האמצעים הדרושים להפסקת הפעילות בו. רק בעקבות זאת פינתה החברה את המתחם ושילמה לעירייה, על-פי הסכם פשרה שאושר בבית המשפט לעניינים מקומיים בראשון לציון, קנס של 6,000 ש"ח בשני תשלומים.

##### ❖ הערות מבקר המדינה

- היה על העירייה לפעול באותה נחרצות לפינוי של החברה מהמתחם כבר במאי 2013, המועד שבו פג התוקף של היתר הבנייה השני, בעקבות המידע שהצטבר בידיה על דרך פעולתה של החברה.
- העירייה פעלה אפוא בשני ערוצים מנוגדים שקשה ליישבם: מצד אחד היא הוציאה לחברה צווי הפסקת עבודה מינהליים ותבעה אותה בגין אי-מילוי הדרישות שנקבעו בהיתרי הבנייה; בדקה את פעילותה של החברה במתחם וחשפה כי החברה כרתה כ-20,000 מ"ק ביתר; קיימה דיונים רבים בהנהלתה הבכירה בנוגע לדרך פעולתה הבעייתית של החברה, וקבעה תנאים נוקשים להמשך פעילותה. ואולם מצד אחר העירייה התירה לחברה להמשיך לעבוד במתחם פעם אחר פעם.
- העירייה, בשונה מרמ"י, אמנם פעלה כראוי כאשר הוציאה לחברה צווי הפסקת עבודה ואף הגישה נגדה תביעות בשל העבירות שביצעה החברה בשבע שנות פעילותה במתחם. ואולם, העירייה לא פעלה להפסקת פעילותה של החברה לאחר פקיעת תוקף היתר הבנייה בשנת 2013, ובכך אפשרה לה להמשיך בכרייה הבלתי חוקית.

**תגובת מהנדס העיר :**

"...מסקנה נגזרת היא שעל אגף רישוי ופיקוח לגבש נוהל משולב עם אגף תשתיות... למקרים של 'גניבת' חול באתרי בנייה. הנושא יהיה משמעותי בשנים הקרובות (כבר התחלנו להרגיש את העניין ברקפות). אבקשך [אמרכלית מינהל הנדסה] לשבת עם הנוגעים בדבר לניסוח טיוטה. בין היתר חשוב שיהיה בנוהל מנגנון לשת"פ עם גורמים נוספים - כמו חברה לביטחון, רמ"י (למשל פירוט אנשי הקשר הרלוונטיים) וכו'."

יש לכתוב נוהל עירוני בנושא גניבת חול מאתרי בנייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

## נספח א'

## הסדר הכרונולוגי של האירועים המתוארים בדוח מבקר המדינה

החברה מתחילה לפעול במתחם כקבלן משנה לפינוי של עודפי עפר בלבד.	אוקטובר 2007
מפקח של רמ"י מגלה לראשונה את פעילות החברה במתחם.	ינואר 2008
הרשאה ראשונה לחברה מהעירייה; חידוש ההרשאה בידי העירייה נעשה גם ביוני ובדצמבר אותה שנה.	מרץ 2008
פניות לעירייה על גניבת חול מהמתחם במשך כשנה; מפקח של העירייה מוציא לחברה צו הפסקת עבודה מינהלי ראשון.	דצמבר 2008
מפקח של רמ"י נותן לחברה, בחוסר סמכות, הרשאה לפעול במתחם למשך שבעה חודשים.	ינואר 2009
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נותנת לחברה היתר בנייה שתוקפו שלוש שנים.	ספטמבר 2009
הממונה המחוזי על המפקחים ברמ"י נותן לחברה, בחוסר סמכות, הרשאה לפעול עוד שבעה חודשים.	ינואר 2010
החברה מפרה את תנאי היתר הבנייה והוועדה המקומית מוציאה לה צו הפסקה מינהלי שני.	פברואר 2010
הוועדה המקומית נותנת לחברה היתר בנייה שני שלוש שנים עם מגבלות של אכיפה.	מאי 2010
החברה חורגת מתנאי היתר הבנייה השני; העירייה מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי שלישי.	יוני 2010
הממונה המחוזי דאז ברמ"י מאשר לחברה, בחוסר סמכות, להמשיך לעבוד עוד שבעה חודשים.	אוקטובר 2010
מפקח של רמ"י חושף גניבה של 10,000 מ"ק של חול מהמתחם; באותו חודש העירייה מחשבת כי נכרו 20,000 מ"ק ביתר.	מרץ 2011
החברה מבקשת מהממונה המחוזי דאז לפעול עוד ארבעה חודשים בלבד לסיום העבודות (עד אוגוסט 2011).	אפריל 2011
הממונה המחוזי דאז מנחה את עובדי המחוז להסב "בטיפול זריז" את כריית החול הבלתי חוקית לעסקה, ומאשר לחברה, בחוסר סמכות, להמשיך לעבוד עד נובמבר 2011.	מאי 2011
עקב כרייה ביתר של 20,000 מ"ק וחריגה מתחום ההרשאה העירייה מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי רביעי.	יוני 2011
ועדת העסקאות המחוזית ברמ"י מאשרת לחברה לעבוד עוד שנה וגם לכרות חול.	יולי 2011
העירייה חותמת עם החברה על הסכם להמשך העבודות.	אוגוסט 2011
פניות של מהנדס העיר לממונה המחוזי דאז לקבלת מידע על ההרשאות לחברה אינן נענות בצורה עניינית.	פברואר-מרץ 2012
סיום העבודות להנחת מסילת הברזל בתחום ראשון לציון.	אמצע 2012
העירייה תובעת את החברה בגין עברות בתחום התכנון והבנייה; פנייה של מנכ"ל העירייה למנהל מחוז המרכז ברמ"י לתיאום בנוגע לגניבות החול אינה נענית.	יולי 2012
העירייה מתירה לחברה לפנות כמות נוספת של עודפי עפר.	אוגוסט 2012
החברה פונה לרמ"י בבקשה להאריך את ההרשאה; באותו יום מפקח ג' מאשר את הבקשה, בחוסר סמכות, עד סוף אפריל 2013; בסוף אותו חודש ועדת העסקאות המחוזית מאשרת את המשך העבודות.	נובמבר 2012
הממונה המחוזי (בפועל) ומפקח של רמ"י מסיירים במתחם ונוכחים בכרייה בלתי חוקית של חול; הממונה מורה למפקח להפסיק את העבודות ולהתחיל בהליכים משפטיים; שתי ההחלטות אינן מבוצעות.	דצמבר 2012

למרות הנחיית הממונה, מפקחי רמ"י אינם מסיירים במתחם ואינם פועלים להפסקת העבודות ולהכנת תיק לתביעה משפטית.	דצמבר 2012 - דצמבר 2014
תם תוקף ההרשאה של רמ"י.	אפריל 2013
תם תוקף היתר הבנייה של החברה מהוועדה המקומית.	מאי 2013
מהנדס העיר פונה לממונה המחוזי (בפועל) בנוגע לכרייה הבלתי חוקית הנרחבת שנעשתה במתחם.	אוגוסט 2014
מפקח של העירייה נוכח בכריית החול בהיקף נרחב והוועדה המקומית מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי חמישי.	נובמבר 2014
לפי דרישת העירייה, בית המשפט הסב את הצו המינהלי לשיפוטי, ובעקבות פעילות העירייה החברה מפנה את המתחם.	דצמבר 2014
מפקח של רמ"י מסייר במתחם לראשונה לאחר שנתיים של אי-פיקוח.	דצמבר 2014
רמ"י מקבלת תוכנית מדידה לחישוב החול שנכרה, אך טרם גיבשה כתב תביעה בגין גניבת החול.	אוקטובר 2015

