

## כריית חול בראשון לציון

### תקציר

#### רקע כללי

נכסי המדינה כוללים, בין היתר, את כל המכרות והמחצבים למיניהם במקרקעין או מתחת להם. כרייה וניצול של משאבים במקרקעין השייכים על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל) אלו פעולות הטעונות רישוי שנותן המפקח על המכרות (במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) למפעיל, אישור של מוסדות התכנון לתכנית מפורטת לכרייה והסכמה מוקדמת והרשאה של רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) לכרייה. רמ"י אף גובה תמלוגים בגין כרייה במקרקעי ישראל. כרייה שלא כדין היא עברה 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 (להלן - העירייה) 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. יודגש כי ההרשאות הראשונות ניתנו לפינוי של עודפי עפר שנערמו מעל פני הקרקע, ולא לכריית החול שמתחת לערמות העפר. כבר מתחילת העבודות התברר לעירייה, ובהמשך לרמ"י, כי החברה כורה חול במתחם ובקרבתו שלא כדין.

#### פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שעשו מפקחים ומנהלים בחטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י בנוגע לכרייה הבלתי חוקית במתחם. הבדיקה נעשתה במטה רמ"י ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב. בדיקות השלמה נעשו בסיירת הירוקה, הפועלת במסגרת רשות הטבע והגנים, בעירייה ובחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת).

## הליקויים העיקריים

### ליקויים בתפקוד של רמ"י ושל העירייה

רמ"י והעירייה לא בדקו בעצמן - לפני חידוש ההרשאות לחברה - את כמויות עודפי העפר שיש לפנות מהמתחם כצעד ראשון וחיוני, ולא בדקו את סבירותן של הכמויות שבהן נקבה החברה בבקשותיה להאריך את ההרשאות.

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 אפשרו רמ"י והעירייה 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 כ-20 מטר.

רמ"י לא קיימה פיקוח הדוק ותדיר במתחם, ובכלל זה מדידות תכופות של גובה הקרקע בו, ולא חילטה ערבויות כדי לאכוף על החברה לעמוד בדרישות ההרשאות. רמ"י לא שלחה מפקחים למתחם מסוף שנת 2012 עד סוף שנת 2014, אף שידעה על גנבת החול ואף שתוקף ההרשאה שנתנה לחברה פג באמצע שנת 2013.

מפקחים ומנהלים במחוז המרכז של רמ"י<sup>1</sup> לא פעלו להפסקת הכרייה הבלתי חוקית ואף אישרו לחברה, בחוסר סמכות, להמשיך לעבוד במתחם.

במרץ 2011 חשף מפקח של רמ"י כי נכרו במתחם 10,000 מ"ק של חול שלא כדין, ואילו העירייה חישה באותו חודש כי נכרו במתחם 20,000 מ"ק ביתר. מדובר בפער חריג ובלתי סביר המעורר תמיהות באשר לסיבה לו.

הממונה על המפקחים במחוז המרכז של רמ"י דאז, מר אהוד גבריאלי, פעל להכשיר את כריית החול הבלתי חוקית באמצעות עסקאות עם החברה. ואכן, ועדת העסקאות של מחוז המרכז של רמ"י (להלן - ועדת העסקאות) אישרה מדי פעם בפעם בדיעבד את כריית החול הבלתי חוקית נוסף על הפינוי של עודפי העפר, ובעלי תפקידים בכירים במחוז, "שומרי סף", היו שותפים למתן אישורים אלה. נמצא כי האישורים האמורים של ועדת העסקאות לכרות חול ניתנו שלא כדין: בלי שקדם להם אישור של המפקח על המכרות, ללא מכרז, ללא תכנית מפורטת כמתחייב מדינים, ואף בלי שהחברה ביקשה זאת במפורש.

באפריל 2011 ביקשה החברה מרמ"י להאריך בארבעה חודשים את תוקף ההרשאה שניתנה לה לפעול במתחם להשלמת כל העבודות. ואולם הממונה על המפקחים במחוז המרכז, מר אהוד גבריאלי, אישר לחברה לעבוד במתחם עוד שישה חודשים, וועדת העסקאות של מחוז המרכז האריכה את האישור בעוד שנה. לאחר שפג התוקף של הרשאה זו פנתה החברה לרמ"י בבקשות נוספות להארכת ההרשאות, ונענתה תמיד בחיוב.

1 בשנת 2013 אוחדו מחוזות המרכז ותל אביב ל"מרחב השמירה מרכז-תל אביב".

מרחב השמירה מרכז-תל אביב הציג לעירייה מצג שווא ולפיו נקט צעדים משפטיים נגד החברה בעקבות כריית החול שלא כדין, ואילו בפועל, עד מועד סיום הביקורת (אוקטובר 2015) לא נקט המרחב צעדים משפטיים כלשהם נגד החברה ולא תבע ממנה פיצויים בגין הנזקים שגרמה, שהסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח.

גם דרך פעולתה של העירייה הייתה תמוהה: העירייה עצרה את העבודות במתחם חמש פעמים ותבעה את החברה בגלל כריית חול שלא כדין ובגין עברות על חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), אך בד בבד אפשרה לחברה לעבוד במתחם גם לאחר שהיתר הבניה שנתנה לה פקע באמצע שנת 2013.

### היעדר שיתוף פעולה בין העירייה לרמ"י

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

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

## סיכום

רמ"י פועלת כנאמנה של הציבור, ועל מנהליה ועובדיה מוטל למלא את תפקידם באופן מקצועי ואחראי. בנושא כריית החול הבלתי חוקית במתחם עלו בביקורת ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של רמ"י: אף שמפקחים של רמ"י מצאו כי חברה שפעלה במתחם ביצעה כרייה בלתי חוקית בשטח נרחב ובעומק רב, לא זו בלבד שרמ"י לא פינתה את החברה מהמתחם ולא תבעה אותה, היא אף האריכה לחברה את ההרשאות מדי פעם בפעם; ההרשאות לחברה ניתנו פעמים רבות בהחלטות יחיד של מפקחים או של הממונים עליהם, שלא כנדרש בנוהלי רמ"י; ההרשאות שניתנו לחברה היו לפרקי זמן ארוכים יותר מפרקי הזמן שביקשה החברה; על פי הערכת רמ"י, החברה הייתה אמורה לעבוד במתחם שבעה חודשים, אולם בפועל היא פעלה בו כשבע שנים, ללא הפרעה מצד רמ"י; גם כשהתברר בשנת 2012 שאין עוד צורך בעבודות העפר לשם הקמת המסילה - אפשרה רמ"י לחברה לפעול במתחם עוד שנתיים; במקום להטיל עיצומים על החברה בגין כרייה שלא כדין, הועלתה במרחב המרכז של רמ"י הצעה שנועדה להכשיר את מעשי החברה ולתת לה מעמד של ספקית חול, בפטור ממכרז; אף שהחברה לא שילמה למדינה את מלוא התמלוגים עבור כריית החול וגרמה נזקים בשטח ששיעורם המצטבר לפחות 40 מיליון ש"ח, וסביר להניח שהשיעור גדול בהרבה - עד מועד סיום הביקורת לא נקטה רמ"י פעולות משפטיות להשבת כספי הציבור.

מהממצאים עולה התנהלות העומדת בניגוד לנוהלי רמ"י ולכללי מינהל תקין; הישגותן של הפעולות המתוארות לעיל היא ליקוי של ממש בתפקודה של רמ"י. בחלק מהממצאים הנוגעים לגורם אחד אף עולה החשש לפגיעה בטוהר המידות. גם "שומרי הסף" במחוז המרכז בעבר ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב בהווה כשלו בפיקוח על העבודות במתחם. לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לבצע בדק בית מעמיק בנוגע לתפקוד עובדיה בפרשייה זו. גם מפקחי הסיירת הירוקה לא פעלו למניעת החריגות. נוסף על כך אי-ביצוע הליכי אכיפה, כשנה לאחר שהחברה יצאה מהמתחם, יש בו כדי לפגוע באמון הציבור בגורמי האכיפה, ביכולת ההרתעה ובשלטון החוק.

על רמ"י לנקוט פעולות למיסוד חילופי מידע עם הרשויות המקומיות כאשר הדבר נדרש, ובכלל זה במקרים של כריית חול בלתי חוקית. חוסר התיאום בין רמ"י לעירייה לגבי הכרייה הבלתי חוקית במתחם אפשר לחברה לבקש לסירוגין הרשאות מרמ"י והיתרי בנייה מהוועדה המקומית ולהפר בקביעות את דרישות האישורים - וזאת בלי שיוטלו עליה עיצומים.

העירייה, בשונה מרמ"י, הוציאה לחברה צווי הפסקת עבודה לרוב ואף הגישה נגדה תביעות בשל העברות 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.



## מבוא

1. רמ"י מופקדת על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), על ניהול המקרקעין השייכים על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קימת לישראל. השטח של מקרקעי ישראל הוא כ-93% משטח המדינה. על פי החוק, מטרותיה של רמ"י כוללות את ניהול מקרקעי ישראל "כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים". תפקידיה של רמ"י על פי החוק הם שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל וביצוע כל תפקיד אחר הנוגע לניהול המקרקעין. ניהול מקרקעי ישראל כולל, בין היתר, את הפיקוח על אתרי כרייה וחציבה.

החטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י (להלן - החטיבה) אחראית לשמירה הפיזית על מקרקעי ישראל, לשימושים במקרקעין, לקיום ההתחייבויות של המשתמשים בהם ולמניעת פגיעה בעתודות הקרקע. החטיבה מחולקת לארבעה מרחבי שמירה על הקרקע<sup>2</sup>, שבהם פועלים ממונים מרחביים המופקדים על 63 מפקחים<sup>3</sup>. עיקר פעילותם של המפקחים היא ביצוע פעולות של פיקוח, איתור פלישות והסגות גבול, הגשת תלונות במשטרה כאשר הדבר נדרש והפסקת עבודות בלתי מאושרות. מפקחי החטיבה פועלים בעיקר מכוחם של החוק, חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, וחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981, וכן מכוח נוהלי רמ"י.

2. נכסי המדינה כוללים את כל המכרות והמחצבים למיניהם במקרקעין או מתחת להם. על פי החוקים בעניין זה, הפעלה של מכרה טעונה רישוי של המפקח על המכרות במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - המפקח על המכרות), אישור של מוסדות התכנון לתכנית מפורטת של מחצבה/מכרה ורישיון עסק של הרשות המקומית שהמכרה פועל בתחום שיפוטו<sup>4</sup>. בחוזי החכירה של רמ"י צוין כי כל מחצב הוא נכס של המדינה; כי יש לקבל את הסכמתה של רמ"י לכל הפעלה של מכרה או כרייה בקרקע שהיא מנהלת ולעגן זאת בהסכם כתוב עמה; וכי ההסכם יכלול את סכום התמלוגים שישולמו לרמ"י בגין כרייה המחצבים. בעניין זה יצוין כי יש לקבל את הסכמתה של רמ"י גם למכירתם של עודפי חפירה וחציבה שנוצרו עקב עבודות תשתית ופיתוח שמבצעים קבלנים פרטיים וגופים שונים<sup>5</sup>, לעגן את מכירת העודפים כאמור בהסכם עמה ולשלם תמלוגים למדינה בגין המכירה.

כרייה בלתי חוקית הנעשית במקרקעי ישראל ובקרקעות פרטיות פוגעת בשלטון החוק (פלישה ושימוש שלא בהתאם לייעוד הקרקע); גורמת לפגיעה בלתי הפיכה בקרקע שבה היא נעשית ובעתודות הקרקע; פוגעת בתשתיות; מחבלת בתכנון הפיזי ארוך הטווח של השימוש בקרקעות; פוגעת כלכלית ברשויות המדינה; פוגעת באיכות החיים ובסביבה וגורמת למטרדי זיהום ורעש.

3. על פי נוהלי רמ"י בנוגע לכרייה, לחציבה ולשינוע עודפי עפר, על כל מרחב שמירה ברמ"י לנהל מאגר שיכלול נתונים לגבי פעולות כרייה וחציבה שאושרו וכן מידע על אתרים המועדים לגנבה, לרבות מחצבות נטושות. כמו כן, על כל מרחב שמירה להכין תכנית עבודה בנוגע לביקורת שתיעשה בנושאי כרייה וחציבה ובנוגע למעקב אחר עברייני כרייה ולטיפול בהם,

2 מרחב ירושלים, מרחב מרכז-תל אביב, מרחב חיפה-צפון ומרחב דרום; החלוקה לארבעה מרחבי שמירה הייתה חלק מהרפורמה שנעשתה במינהל מקרקעי ישראל ביולי 2013, והם החליפו את ששת מחוזות המינהל שהיו קיימים קודם לכן.

3 באוקטובר 2015, לא כולל מפקחים ביהודה ושומרון.

4 פקודת המכרות, 1925, קובעת כי לא יפתח אדם מחצבה אלא בהתאם לרישיון שנתן לו המפקח על המכרות; אישור של תכנית מפורטת לכרייה מתחייב מהוראות תכנית מתאר ארצית מס' 14 (לשטחי כרייה וחציבה); עסק של מכרה טעון רישוי לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.

5 כגון נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ וחברת רכבת ישראל בע"מ.

לרבות הטיפול המשפטי. על הממונה המרחבי על המפקחים ליזום בדיקות לאיתור כרייה שלא כדין, וכן עליו להכין תכנית סיורים יזומה לבדיקת אתרים המועדים לגנבות של חומרי חציבה. על מפקח המגלה כרייה בלתי חוקית להגיש תלונה במשטרה. ככלל, יש לטפל בכרייה בלתי חוקית בדומה לדרך הטיפול בהסגת גבול ופלישה, ויש לטפל בהוצאת חומר שלא כדין בדומה לדרך הטיפול בגנבה, לרבות הגשת תלונה במשטרה. המפקחים אף מוסמכים לבצע בדיקות, מעצרים וחקירות של נהגי משאיות המובילות חומרים מאתרי כרייה וחציבה.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שעשו מפקחים ומנהלים בחטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י בנוגע לכרייה הבלתי חוקית במתחם. הבדיקה נעשתה במטה רמ"י ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב. בדיקות השלמה נעשו בסירת הירוקה, הפועלת במסגרת רשות הטבע והגנים, בעירייה ובחברת הרכבת.

נוכח ריבוי האירועים המתוארים בדוח ומורכבותם, להלן לוח המפרט את השתלשלות העניינים לפי סדר כרונולוגי:

### לוח 1

#### הסדר הכרונולוגי של האירועים המתוארים בדוח

|              |                                                                                                      |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| אוקטובר 2007 | החברה מתחילה לפעול במתחם כקבלן משנה לפינוי של עודפי עפר בלבד.                                        |
| ינואר 2008   | מפקח א' של רמ"י מגלה לראשונה את פעילות החברה במתחם.                                                  |
| מרץ 2008     | הרשאה ראשונה לחברה מהעירייה; חידוש ההרשאה בידי העירייה נעשה גם ביוני ובדצמבר אותה שנה.               |
| דצמבר 2008   | פניות לעירייה על גנבת חול מהמתחם במשך כשנה; מפקח של העירייה מוציא לחברה צו הפסקת עבודה מינהלי ראשון. |
| ינואר 2009   | מפקח א' של רמ"י נותן לחברה, בחוסר סמכות, הרשאה לפעול במתחם למשך שבעה חודשים.                         |
| ספטמבר 2009  | הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון נותנת לחברה היתר בנייה שתוקפו שלוש שנים.                   |
| ינואר 2010   | הממונה המחוזי על המפקחים ברמ"י נותן לחברה, בחוסר סמכות, הרשאה לפעול עוד שבעה חודשים.                 |
| פברואר 2010  | החברה מפרה את תנאי היתר הבנייה והוועדה המקומית מוציאה לה צו הפסקה מינהלי שני.                        |
| מאי 2010     | הוועדה המקומית נותנת לחברה היתר בנייה שני לשלוש שנים עם מגבלות של אכיפה.                             |
| יוני 2010    | החברה חורגת מתנאי היתר הבנייה השני; העירייה מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי שלישי.                      |
| אוקטובר 2010 | הממונה המחוזי דאז ברמ"י מאשר לחברה, בחוסר סמכות, להמשיך לעבוד עוד שבעה חודשים.                       |

|                         |                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| מרץ 2011                | מפקח ב' של רמ"י חושף גנבה של 10,000 מ"ק של חול מהמתחם ; באותו חודש העירייה מחשבת כי נכרו 20,000 מ"ק ביתר.                                                              |
| אפריל 2011              | החברה מבקשת מהמונה המחוזי דאז לפעול עוד ארבעה חודשים בלבד לסיום העבודות (עד אוגוסט 2011).                                                                              |
| מאי 2011                | המונה המחוזי דאז מנחה את עובדי המחוז להסב "בטיפול זריז" את כריית החול הבלתי חוקית לעסקה, ומאשר לחברה, בחוסר סמכות, להמשיך לעבוד עד נובמבר 2011.                        |
| יוני 2011               | עקב כרייה ביתר של 20,000 מ"ק וחריגה מתחום ההרשאה העירייה מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי רביעי.                                                                           |
| יולי 2011               | ועדת העסקאות המחוזית ברמ"י מאשרת לחברה לעבוד עוד שנה וגם לכרות חול.                                                                                                    |
| אוגוסט 2011             | העירייה חותמת עם החברה על הסכם פשרה להמשך העבודות.                                                                                                                     |
| פברואר-מרץ 2012         | פניות של מהנדס העיר למונה המחוזי דאז לקבלת מידע על ההרשאות לחברה אינן נענות בצורה עניינית.                                                                             |
| אמצע 2012               | סיום העבודות להנחת מסילת הברזל בתחום ראשון לציון.                                                                                                                      |
| יולי 2012               | העירייה תובעת את החברה בגין עברות בתחום התכנון והבנייה ; פנייה של מנכ"ל העירייה למנהל מחוז המרכז ברמ"י לתיאום בנוגע לגנבות החול אינה נענית.                            |
| אוגוסט 2012             | העירייה מתירה לחברה לפנות כמות נוספת של עודפי עפר.                                                                                                                     |
| נובמבר 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. |
| דצמבר 2012              | המונה המחוזי (בפועל) ומפקח ג' מסיירים במתחם ונוכחים בכרייה בלתי חוקית של חול ; הממונה מורה למפקח להפסיק את העבודות ולהתחיל בהליכים משפטיים ; שתי ההנחיות אינן מבוצעות. |
| דצמבר 2012 - דצמבר 2014 | למרות הנחיית הממונה, מפקחי רמ"י אינם מסיירים במתחם ואינם פועלים להפסקת העבודות ולהכנת תיק לתביעה משפטית.                                                               |
| אפריל 2013              | תם תוקף ההרשאה של רמ"י.                                                                                                                                                |
| מאי 2013                | תם תוקף היתר הבנייה של החברה מהוועדה המקומית.                                                                                                                          |
| אוגוסט 2014             | מהנדס העיר ראשון לציון פונה למונה המחוזי (בפועל) בנוגע לכרייה הבלתי חוקית הנרחבת שנעשתה במתחם.                                                                         |
| נובמבר 2014             | מפקח של העירייה נוכח בכריית החול בהיקף נרחב והוועדה המקומית מוציאה לחברה צו הפסקה מינהלי חמישי.                                                                        |
| דצמבר 2014              | לפי דרישת העירייה, בית המשפט הסב את הצו המינהלי לשיפוטי, ובעקבות פעילות העירייה החברה מפנה את המתחם.                                                                   |
| דצמבר 2014              | מפקח ד' של רמ"י מסייר במתחם לראשונה לאחר שנתיים של אי-פיקוח.                                                                                                           |
| אוקטובר 2015            | רמ"י מקבלת תכנית מדידה לחישוב החול שנכרה, אך טרם גיבשה כתב תביעה בגין גנבת החול.                                                                                       |

## ראשית העבודות

באפריל 2007 אושרה תכנית מפורטת, שיזמה חברת הרכבת, המתווה פרוודור למסילת הברזל בראשון לציון לקו הרכבת תל אביב-אשדוד. תוואי המסילה המתוכננת עבר בתחום שבין הרחובות שדרות רבין, רנה קאסן וכביש 431 בראשון לציון (המתחם). בשנים 2007-2008 ביצעה חברה קבלנית מסוימת עבודות עפר להנחת המסילה. במרץ 2008 התקשרה החברה הקבלנית עם חברה אחרת (החברה) לצורך פינוי עודפי העפר ופסולת הבניין שנוצרו במהלך העבודות. החברה מתמחה בפינוי פסולת בניין ועודפי עפר לאתרי פסולת מורשים ובמכירתם.<sup>6</sup>

להלן מפת האזור ובה מסומן המתחם (תחום בקו עבה):



## היתרים שנתנה העירייה לחברה

הועלה כי החברה פעלה במתחם לניפוי ולפינוי של עודפי עפר כבר מאוקטובר 2007, ורק במרץ 2008 היא פנתה למינהל תכנון והנדסה בעירייה בבקשה לקבל היתר לפנות 12,000 מ"ק של עפר. העירייה נתנה לחברה היתר לפעול בתחום זכויות הדרך של מסילת הרכבת<sup>7</sup> למשך חודשיים - ממרץ עד מאי 2008. ביוני 2008 ביקשה החברה מהעירייה לחדש את ההיתר, הפעם להוצאת 45,000 מ"ק של עודפי עפר מהמתחם, ובקשתה אושרה לשלושה חודשים - עד ספטמבר 2008. בדצמבר 2008 חידשה העירייה בשלישית את ההיתר, עד למרץ 2009, גם הפעם לפינוי 45,000 מ"ק של עודפי עפר. על ההיתרים חתמו מהנדסת העיר דאז, מנהל אגף תכנון כבישים ותנועה ומנהל החברה העירונית לביטחון וסדר ציבורי (להלן - החברה העירונית לביטחון)<sup>8</sup>. יודגש כי לא מדובר בהיתר

6 באי כוחה של החברה קיבלו את טיוטת הביקורת להתייחסות אך בחרו שלא להגיב לממצאים.

7 רצועה ברוחב של 60 מטר מכל צד של המסילה.

8 החברה העירונית לביטחון אחראית לנושא כריית החול והובלתו בשטח שיפוט של העירייה; על פי נוהלי העירייה, מהנדס העיר אחראי למדידת הכמויות של העפר.



בנייה, אלא בהיתר שניתן מכוח נוהל עבודה של העירייה שנגזר מחוק עזר שלה<sup>9</sup>. ההיתרים קצרי הטווח שנתנה העירייה מלמדים על כוונתה לאשר את העבודות לטווח קצר בלבד ועל רצונה לבצע במתחם בדיקות בתכיפות גבוהה.

**אולם העירייה חידשה את ההיתר השלישי בלי לברר את נפח עודפי העפר שיש לפנות<sup>10</sup>.**

כשבועיים לאחר מתן ההיתר השלישי התברר לעירייה כי יש צורך בהרשאה של רמ"י, שמנהלת את המקרקעין, לבצוע פעילות במתחם, ועקב כך היא הקפידה את ההיתר שנתנה והפנתה את החברה לרמ"י. העירייה ניהלה אפוא מו"מ עם החברה ונתנה לה היתרים לעבוד, בלי שזו הציגה לה מסמך כלשהו לגבי זכותה להשתמש במקרקעי ישראל.

## ראשית מעורבות רמ"י

בינואר 2008 קיימו מפקח מרמ"י האחראי לנפה<sup>11</sup> הכוללת את תחום העירייה (להלן - מפקח א') ומפקח מהסירת הירוקה<sup>12</sup> לראשונה סיור במתחם וגילו כי מתבצעות בו עבודות לפינוי עודפי העפר. נציג החברה הציג לפניו את האישור שקיבל מהעירייה. מאחר שהעבודות לא תואמו עם רמ"י, כנדרש לגבי מקרקעי ישראל, הורה מפקח א' על הפסקתן ועל פינוי הציוד מהמתחם. ואולם לאחר התייעצות עם ראש מחלקת פיקוח במחוז המרכז של רמ"י דאז, מר אהוד גבריאל (להלן - הממונה המחוזי דאז<sup>13</sup>), התיר מפקח א' לחברה להמשיך בעבודות.

על הממונה המחוזי דאז היה לחייב את החברה לבקש הרשאה מרמ"י לשימוש במקרקעי ישראל (ההרשאה כרוכה בתשלום), אך הוא לא עשה זאת. כמו כן בדוח שכתב מפקח א' בעקבות סיור זה צוין כי הנציג של החברה במתחם "נתפס ליד מעוין שורק". מדובר באתר בתחום שיפוטה של העירייה שבו נעשתה במשך שנים כריית חול בכמויות גדולות מאוד שלא כדין, והדבר היה אמור להיות אות אזהרה למפקח א' לגבי העתיד להתרחש במתחם.

## הרשאה ראשונה שנתנה רמ"י לחברה

ככלל, לפני שרמ"י נותנת הרשאה לכרייה או לטיפול בעודפי עפר היא מקבלת חוות דעת של גאולוג מטעם המפקח על המכרות (ממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) בעניין סוג המחצב; היא

- 9 חוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988.
- 10 בראשית ינואר 2009 ציינה החברה לפני רמ"י כי מדובר ב-38,000 מ"ק של עפר המיועדים לפינוי, שהם כ-85% מהנפח כפי שמסרה לעירייה; גם חצי שנה לפני כן נקבה החברה באותה כמות.
- 11 מרחבי השמירה של רמ"י מחולקים לנפות. כל מפקח מופקד על נפה או על כמה נפות, ומדי פעם מתחלפים המפקחים בנפות שבאחריותם.
- 12 מפקחי הסירת הירוקה נותנים שירותים למשרדי ממשלה אחדים והם הוסמכו בידי משרדים אלה לפעול על פי הסמכויות שיש למפקחים באותם משרדים.
- 13 מר גבריאל מושעה מתפקידו מיוני 2012 (ללא קשר לאירועים המפורטים בדוח זה), וממועד זה משמש סגנו בתפקיד הממונה על המפקחים (בפועל).

בודקת, בהתבסס על תכנית מדידה, את כמויות העפר שייכרה או יפונה; והיא מחשבת את התמלוגים שישולמו למדינה ממכפלת המקדם של סוג המחצב בנפחו.

בינואר 2009 מסר מפקח א' לחברה מסמך הרשאה, שלפיו היא רשאית לפעול במתחם במשך שבעה חודשים, עד סוף יולי אותה שנה. במסמך ההרשאה ציין המפקח כי קיבל מפת מדידה ודוח של נציג המפקח על המכרות בנוגע לסוג החומר שיפונה, וכי החברה שילמה לרמ"י תמלוגים בסך של כ- 328,000 ש"ח עבור המשאב.

הן בהרשאה של רמ"י והן בדוח של נציג המפקח על המכרות (שבו לא פורטה כמות החומר שיפונה) נקבע כי השטח שבו מותר לחברה לפעול הוא "בתחום ההפקעה של הרכבת". נוסף על כך בהרשאה של רמ"י נקבע כי לא יוכנס חומר חדש למתחם, וכי העבודות המותרות כוללות רק את הוצאת החומר הקיים בו. עוד עולה מההרשאה כי רמ"י העריכה שפעולות הפינוי במתחם יימשכו כשבעה חודשים. יוצא, שרמ"י לא התירה לחברה לשנע למתחם את עודפי העפר שייווצרו עקב עבודות התשתית של הרכבת הנעשות מחוצה לו<sup>14</sup>.

התברר כי על פי תכנית מדידה מינואר 2009 שהזמינה החברה והעבירה לרמ"י, נפח עודפי העפר שהיה עליה לפנות הסתכם ב-38,165 מ"ק. ואולם מפת המדידה של החברה לא כללה את ציון הגבהים של פני הקרקע כאמת מידה לחישוב של פגיעה אפשרית במפלסים הקיימים וקרייה לעתיד לבוא, ובהיעדר ציון הגבהים לא ברור מה היה הבסיס לחישוב נפח העפר שיש לפנות מהמתחם.

על פי החלטת הנהלה של רמ"י, נהליה והוראת אגף שיווק וכלכלה ברמ"י<sup>15</sup> בנוגע לכללי הטיפול בעודפי חפירה וחציבה, עסקה להרשאה של הוצאת עודפי עפר טעונה אישור של מחלקת אחדות בכל מרחב עסקי ובהן מחלקת עסקאות, המחלקה המשפטית, הגזברות והנהלת המחוז; לאחר מכן נדרש אישור של ועדת העסקאות המחוזית; וכן נדרש תשלום של תמלוגים לרמ"י. מכאן שמפקח אינו יכול לתת הרשאה לפינוי ושיווק של עודפי עפר על דעת עצמו.

ההרשאה של מפקח א' מינואר 2009 ניתנה אפוא בחוסר סמכות בהיעדר עסקת הרשאה עם רמ"י. כמו כן, בהרשאה שניתנה כלל לא צוינה כמות העפר שיפונה מהמתחם, וכאמור, לא היה אפשר להסתמך בעניין זה על מפת המדידה שמסרה החברה לרמ"י. זאת ועוד, ההרשאה של רמ"י ניתנה למרות העובדה שבאותו זמן חשפה העירייה כי במתחם נכרה חול שלא כדין במשך זמן רב (כשנה), כפי שיפורט בהמשך. קרייה זו לא נחשפה בסיור פיקוח שעשה מפקח א' לפני מתן ההרשאה.

חמור מכך - מתשובה שמסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 (להלן - תשובת רמ"י) עולה כי אין ברשות רמ"י, ממועד מתן ההרשאה הראשונה בראשית 2009 ועד למועד תשובתה בשלהי 2015, אסמכתאות כלשהן לתפיסת הקרקע במתחם בידי חברת הרכבת ולסיבת הימצאותה של החברה במתחם. בתשובת רמ"י צוין כי במתחם לא נעשו כל עבודות פיתוח, וכי רמ"י לא ביררה עם חברת הרכבת בכל שבע השנים (2007-2014) שבהן פונו עודפי עפר מהמתחם אם פינוי העפר מתבצע עבורה.

- 14 יודגש כי במקרה זה קיים הבדל ניכר בין פינוי עודפי עפר, שמתייחס לשינוע של ערמות שהונחו מעל פני הקרקע הטבעית, לבין קריית חול, שנעשית מתחת לפני הקרקע הטבעית.
- 15 הכוונה להוראת אגף מס' 6 מ-16.12.04; להחלטת הנהלה 2649 מינואר 2010; ולהוראת אגף מס' 33 בנושא "כללי טיפול בעודפי חפירה וחציבה". כמו כן פורסמו בשנים 2010 ו-2011 נהלים המאשים עניין זה.

מהאמור לעיל עולה כי בשבע השנים הללו לא וידאו ארבעה מפקחים שפעלו במתחם, שני מנהלים של אותם מפקחים וגורמים בכירים במחוז המרכז דאז של רמ"י (כיום - מרחב עסקי מרכז-תל אביב) שהחברה עובדת במתחם עבור חברת הרכבת, ולא בדקו אם אין בפעילותה של החברה במתחם משום פלישה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את תפקודם של כל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר במרחב העסקי מרכז-תל אביב, ובכללם חברי ועדת העסקאות המחוזית דאז (מרחבית כיום), בעניין זה. על רמ"י לבחון לאלתר דרכים למניעת הישנותו של מצב דומה בעסקאות אחרות.

## חריגות מדרישות ההיתרים והוצאת צו הפסקה מינהלי לחברה

1. על פי התנאים שנקבעו בהיתר של העירייה ובהרשאה של רמ"י, החברה התחייבה שלא להעביר פסולת בניין למתחם. אף על פי כן, בדוח של המשטרה הירוקה מדצמבר 2008, מועד שבו היו העבודות בראשיתן, צוין כי החברה הפעילה במתחם תחנת גריסה לפסולת בניין, וכי על הקרקע היה מערום גדול של פסולת בניין, בניגוד לנקבע בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, האוסר על יצירת ערמות אשפה במקומות שלא נועדו לכך. החברה נדרשה להימנע מכך בעתיד ולהחזיר את המצב לקדמותו עד יולי 2009. עותק של הדוח נשלח לעירייה, אולם היא לא הגיבה על ממצאיו.

2. הועלה כי כבר בדצמבר 2008 פנו גורמים שונים לעירייה בשתי הזדמנויות והתריעו כי בסמוך למתחם מתבצעת כריית חול בלתי חוקית ורחבת היקף במשך יותר משנה. הגורמים ציינו כי הכרייה גרמה להיווצרות בור ענק ולפגיעות סביבתיות אחרות. באותו חודש הגיע מפקח של העירייה למתחם ואימת את ביצוע הכרייה הבלתי חוקית שבאה לידי ביטוי בבור עמוק, במקום שיהיו במתחם רק ערמות של עודפי עפר מעל פני הקרקע הטבעית. המפקח העריך כי החברה היא שביצעה את הכרייה הבלתי חוקית, ובעקבות כך הוציא לה צו הפסקה מינהלי לכלל פעולותיה, לרבות אלה שביצעה במתחם על פי ההיתר.

בעקבות הכרייה שלא כדין והוצאת צו ההפסקה המינהלי התקיים בינואר 2009 דיון בהשתתפותם של מהנדסת העיר דאז, היועצת המשפטית של העירייה דאז ונציגי החברה העירונית לביטחון. בדיון צוין כי בכרייה הבלתי חוקית הוצאו כ-5,000-7,000 מ"ק של חול. מאחר שבאזור מקום הכרייה פעלה רק החברה ולא גורם אחר, משתפי הדיון הגיעו למסקנה כי היא שאחראית למעשה. עוד צוין בדיון כי אף שהחברה הייתה צריכה לגדר את השטח שבו נעשו העבודות, היא לא עשתה זאת, וכך היא השתלטה למעשה על שטח גדול יותר מהשטח שהוקצה לה ועשתה בו כרצונה. בעקבות כך הוחלט בדיון כי אם תבקש החברה להמשיך לפעול במתחם, יהיה עליה להגיש בקשה להיתר בנייה מכוח חוק התכנון והבנייה<sup>16</sup>. עוד הוחלט כי מתן היתר הבנייה יותנה, בין היתר, בהחזרת המצב בשטח שבו בוצעה הכרייה לקדמותו, כולל כיסוי הבור שנוצר, וכן בגידור המתחם ובקביעת פתח אחד בלבד לכניסה אליו וליציאה ממנו.

16 על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, כל עבודה בקרקע טעונה היתר בנייה מהוועדה המקומית.

## מתן היתר בנייה ראשון

בחודשים ינואר-ספטמבר 2009 התקיימו דיונים רבים בוועדת המשנה לרישוי ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון בנוגע למתן היתר בנייה לחברה ובנוגע לדרכים למניעת גנבת חול מהמתחם. הוועדות החליטו, בין היתר, כי פינוי עודפי העפר המנופים ייעשה לאתרים בתחומה של ראשון לציון בלבד; כי המתחם יגודר בגדר שאורכה 240 מטר, משמע - שטח עבודה מצומצם<sup>17</sup>; כי למתחם יהיה פתח אחד בלבד לכניסה וליציאה; וכי יותקנו בו מצלמות וידאו שישדרו ברצף למוקד העירוני. בסוף ספטמבר 2009 נתנה הוועדה המקומית לחברה היתר בנייה לפינוי של כ-38,000 מ"ק של עודפי עפר שתוקפו לשלוש שנים<sup>18</sup>.

הדיונים הרבים 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 בכיצוע כרייה בלתי חוקית במתחם.

ואולם, הוועדה המקומית אשר אישרה את היתר הבנייה לא דרשה מהחברה לצרף את הסכמת רמ"י, כבעלת הנכס (הקרקע), כמתחייב מתקנות התכנון והבנייה<sup>19</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. 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.

## הרשאה שנייה מרמ"י

בעקבות השיהוי במתן היתר הבנייה, החליט בינואר 2010 הממונה המחוזי דאז, על דעת עצמו, להאריך את ההרשאה של החברה לפעול במתחם עד אוגוסט 2010. על פי נוהלי רמ"י, החלטה על הארכת הרשאה אמורה להיעשות בידי ועדת העסקאות המחוזית, ועל כן החלטתו העצמאית של הממונה המחוזי דאז נעשתה גם היא בחוסר סמכות. נוסף על כך ההרשאה מצביעה על חוסר תיאום עם העירייה, שכאמור נתנה לחברה היתר בנייה בסוף ספטמבר 2009.

## מתן היתר בנייה שני

בפברואר 2010 עצרו נציגי החברה העירונית לביטחון משאית עמוסה בחול שיצאה מהמתחם ונסעה אל מחוץ לתחום ראשון לציון. כאמור, בהיתר הבנייה של העירייה הותנה כי פינוי עודפי העפר ייעשה בתחום שיפוט של העירייה בלבד. בעקבות אי-מילוי דרישה זו הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי שני לחברה, והעבודות במתחם חדלו. במרץ 2010 דנה ועדת המשנה לרישוי פעם נוספת בחידוש העבודות והתנתה זאת במילוי כמה תנאים, ובהם בדיקות תכופות של מפלסי הקרקע בידי אגפים מקצועיים בעירייה ונציגי החברה העירונית לביטחון; הבטחת שמישות המצלמות

17 אם לדוגמה מדובר בשטח ריבועי שהיקפו כ-240 מטר, שטחו צריך להיות פחות מארבעה דונם.

18 משך ההיתר נקבע על פי חוק התכנון והבנייה.

19 תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, סעיף 12.

המצויות במתחם; הפקדת ערבות בסך 100,000 ש"ח שתחולט במקרה שהחברה תפר את תנאי ההיתר. תנאים אלה התווספו לתנאי ההיתר הבנייה מספטמבר 2009.

באפריל 2010 שוב 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 - דהיינו כמות העפר לפינוי שהוגדרה מראש למתחם ואותה כמות שהחברה ביקשה מהעירייה (ומרמ"י) בינואר 2009. היותה 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. אף על פי כן נתנה הוועדה המקומית במאי 2010 היתר בנייה מתוקן<sup>20</sup> לשלוש שנים, עד מאי 2013. הוועדה לא הסבירה מדוע נתנה היתר זה אף שהחברה פעלה לפינוי עודפי עפר במתחם כבר מאוקטובר 2007.

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.

### אי-עמידת החברה בדרישות ההיתר השני

כבר ביוני 2010, חודש לאחר שניתן להיתר הבנייה השני, הפרה החברה את תנאיו: היא חרגה מהשטח שהוגדר כשטח העבודה ולא גידרה אותו, לא הבטיחה את שמירת המצלמות המצויות במתחם והן הושבתו לעתים קרובות<sup>21</sup>, ולא השתמשה ברשימת המשאיות שבמספריהן נקבה מראש לביצוע מעקב ובקרה אחר שינוע העפר. עקב כך, הוציאה העירייה באותו חודש צו הפסקה מינהלי שלישי לחברה בשל אי-גידור המתחם, אשר היווה אחד התנאים למתן היתר הבנייה החדש, וקיימה דיון בעניין זה בהשתתפות מנכ"ל העירייה וגורמים בכירים בה. בדיון נקבעו שוב כללים מחמירים של אכיפה. בין היתר נקבע כי אין לאפשר לחברה לשנע את החומר כל עוד לא יגודר המתחם; כי יש לחייב את החברה לבצע מדידה של מפלסי המתחם בכל חודש; כי יש לתקן כל תקלה במערכת המצלמות שבמתחם בתוך חצי שעה, והפרת תנאי זה היא עילה לביטול ההיתר.

באותו דיון התבקשה החברה העירונית לביטחון להכין חוות דעת לגבי פעילות החברה. בחוות הדעת שהגיש ציין מנכ"ל החברה העירונית לביטחון כי לחברה הוצאו עד כה שלושה צווי הפסקת עבודה בגין הפרות שונות של תנאי ההיתר שקיבלה, והוסיף: "לאור המקרים האמורים, ולאור המגעים הקצרים שהתקיימו עם האיש [נציג החברה], אני למד שיש כאן שרשרת שלמה של הפרות תוך ניסיון לעקוף כל העת את תנאי ההיתר שנתנו... אני קובע שלא ניתן עוד לסמוך על כך שיעמוד בתנאים העתידיים ועל כן... ייקבע בתנאי ההיתר שהחב' לביטחון תקבע את התנאים שיאפשרו לה פיקוח הדוק וסביר שימנע חריגה מהתנאים שנקבעו".

20 בהיתר הבנייה המתוקן העירייה הוסיפה אמצעי פיקוח ואכיפה נוספים, לרבות מצלמות הבטחה והפקדת ערבויות ביצוע.

21 מתשובת העירייה עולה כי הקבלן שעבד במתחם נהג לנתק את המצלמות ולחבל בהן.

בפועל, על אף הדרישות המחמירות שקבעה העירייה ואזהרות מנכ"ל החברה העירונית לביטחון, העירייה לא יישמה את מרבית ההתניות שלה: לא נעשו מדידות חכופות של פני הקרקע במתחם על מנת לוודא שהחברה אינה כורה חול; לא נעשה מעקב אחר כמות החומר שהוצא מהמתחם; ולא הובטחה שמישותן של המצלמות, והן עבדו לסירוגין ולאחר תקופה קצרה הושבתו; כמו כן החברה ערמה במתחם פסולת שמקורה מחוץ לו, בחריגה ממה שנקבע בהיתר.

מהמקובץ עולה אפוא שלעירייה, 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, ובייחוד שמישות מצלמות המעקב. 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 מעיר 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.

## מתן הרשאה שלישית וכרייה בלתי חוקית

באוקטובר 2010 אישר הממונה המחוזי דאז לבא כוחה של החברה להמשיך את העבודות במתחם עד מאי 2011. הממונה אישר זאת על דעת עצמו, ובלי שקיבל את אישורה מראש של ועדת העסקאות המחוזית. במכתבו לחברה הוא ציין כי מפת המדידה שהיא המציאה לו אינה קריאה ולא ניתן לחשב כמויות על פיה, וכי יינתן אישור להוציא רק עודפי עפר שנמדדו על פני הקרקע. ב-31.3.11, חודש לפני תום ההרשאה, דיווח מפקח ב' של רמ"י על כרייה בלתי חוקית במתחם של לפחות 10,000 מ"ק חול איכותי.

מפקח ב' מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 כי הוא הסתמך על כמות שחישב מודד מטעם החברה.

יודגש כי על פי מדידה שעשתה העירייה באותו החודש, נכרו במתחם 20,000 מ"ק ביתר, ולא ברור כיצד יכול היה להיווצר פער כה משמעותי בין המדידות (ראו בהמשך). אולם העירייה לא הודיעה לרמ"י על ממצאיה.

על פי נוהלי רמ"י בנושא הפיקוח, במקרים שבהם נעשית כרייה ללא הרשאה, על נציגי רמ"י להגיש תלונה במשטרה בגין העברה ולנקוט צעדים נוספים, ובהם שלילת ההרשאה שניתנה למבצע העברה, סילוק מהשטח והגשת תביעה משפטית. כמו כן, על רמ"י לפעול על מנת להשיב את המצב לקדמותו, לרבות הגשת תביעה לשיקום הנזקים שנגרמו עקב הפעילות הבלתי חוקית. זאת ועוד, כאמור לעיל הממונה המחוזי על הפיקוח רשאי ליזום מבצעי בדיקה לאיתור כרייה שלא כדין, ועליו להכין תכנית סיורים יזומה באתרים המועדים לחריגות ולגנבות.

לכן, לאחר חשיפת גנבת החול במתחם היה על הממונה המחוזי דאז לראות בו אתר המועד לגנבה ולהגביר את הבקרה בו ואת האכיפה הנעשית לגביו. אולם, לא כך נהגו הממונה המחוזי דאז ומפקחיו, כפי שיתואר בהמשך.

במקום לנהוג על פי נוהלי רמ"י בנושא הפיקוח, אישר הממונה המחוזי דאז לחברה במאי 2011, לאחר חשיפת העברה, את הוצאתם של 10,000 מ"ק של חול באיכות גבוהה מהמתחם, ובגין כמות זו שילמה החברה לרמ"י תמלוגים נוספים בסך של כ-240,000 ש"ח<sup>22</sup>. אישור זה ניתן בחוסר סמכות, והעסקה שנעשתה בעקבות האישור, כפי שיובא בהמשך, הייתה אפוא מבוססת על גנבת חול.

מתשובת רמ"י בעניין זה אף עולה כי הממונה המחוזי דאז פעל ללא אומדן מקצועי של החול וללא בקרה ומעקב אחר כמות העפר גם בהמשך.

בתשובה שמסר הממונה המחוזי דאז למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 הוא ציין כי לא היה מדובר בכרייה בלתי חוקית, אלא בהוצאת עודפי עפר הנוספים על אלו שהוצאתם כבר אושרה בעבר. בתשובה שמסר מפקח ב' למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 נכתב כי הכותרת של דוח הפיקוח שלו מ-31.3.11 אמנם הייתה "כרייה בלתי חוקית", אולם כותרת כזו ניתנת גם כאשר מדובר בכרייה החורגת מהאישורים שניתנו, ושיש לגבות בגינה תשלומים. מפקח ב' ציין כי לא מדובר בגנבת חול אלא בעבודות שנעשו באחריות חברת הרכבת, בדומה לעבודות בשטחים שמוקצים ליזמים. לדבריו, הרכבת היא שבחורה את היזם והיא שהייתה אמורה לפקח על עבודתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה המחוזי דאז ולמפקח ב' כי בדוח של המפקח צוין במפורש כי "נמצא שהתבצעו עבודות לכרייה חול מחוץ לשטח המאושר בתחום הרכבת". היות שלא הייתה לחברה הרשאה לכרייה חול מחוץ לשטח המאושר בתחום הרכבת. הממצא שהעלה מפקח ב' היא כרייה בלתי חוקית לכל דבר ועניין. מדובר אפוא בגנבת חול, ויש לראות בחומרה את העובדה שהממונה המחוזי דאז והמפקח לא פעלו בעניין על פי נוהלי הפיקוח של רמ"י.

כאמור לעיל, לא היו ברשות רמ"י מסמכים כלשהם המעידים שהחברה עובדת מטעם חברת הרכבת. עם זאת, גם אם סבר מפקח ב' שפעילות החברה נעשית מטעם חברת הרכבת - כרייה חול מחוץ לתחום ההרשאה, כפי שכתב בעצמו לגבי פעילותה של החברה, היא פלישה לנכסי המדינה וגנבתם.

הועלה כי רמ"י לא הודיעה לעירייה על הכרייה הבלתי חוקית. יוצא, שהנתק ההדדי בין שני הגופים תרם לנזקים, כפי שיפורט גם בהמשך.

## הרשאה רביעית מרמ"י

באפריל 2011 ביקשה החברה מהממונה המחוזי דאז להאריך את תוקף ההרשאה בעוד ארבעה חודשים, כדי לסיים את העבודות במתחם. בפנייתה של החברה צוין כי מ-38,000 מ"ק של עודפי

22 נכונותה של החברה לשלם תמלוגים עבור חול באיכות גבוהה (חול קווארץ), שהם גבוהים פי כמה מהתמלוגים עבור עודפי עפר, מעיד על הודאתה בכרייה חול.

עפר שבגינן היא כבר שילמה תמלוגים לרמ"י, נותר לפנות עוד 14,000 מ"ק, וכי מלבד כמות זו נותר לפנות עוד 10,000 מ"ק של חול (שכרתה שלא כדין) ועוד 10,000 מ"ק של פסולת. משמע - החברה העריכה כי תסיים את פעילותה במתחם עד אוגוסט 2011 ותותיר אותו נקי מכל פסולת.

מפנייתה של החברה עולה כי היא מעריכה שביכולתה לפנות 34,000 מ"ק של עפר בארבעה חודשים. מאחר שבמשך כשנתיים וחצי (ממועד מתן ההרשאה הראשונה של רמ"י - ינואר 2009 - עד מועד הבקשה האמורה - אפריל 2011) פינתה החברה לכאורה רק 24,000 מ"ק של עודפי עפר מהמתחם (מבין 38,000 מ"ק), הייתה הערכה זו אמורה לעורר ברמ"י ספק ולגרום לה לבצע בדיקה בנוגע למצב המתחם ולהיקף הכרייה שביצעה החברה, אך בדיקה כזאת לא נעשתה. בפנייתה של החברה היא מזכירה את כריית 10,000 מ"ק של חול, אף שהייתה אמורה לפנות עודפי עפר בלבד, ודי היה בהודאה זו כדי להנחות את רמ"י לפעול על פי נהליה.

במקום זאת, בתגובה על בקשת החברה הורה הממונה המחוזי דאז במאי 2011 לעובדים במחוז המרכז דאז לבצע ב"טיפול זריז" עסקה לקליטת תמלוגי הכרייה עבור 10,000 מ"ק של חול (שכאמור נכרו בידי החברה שלא כדין). בהוראתו הוא לא ציין את הנתון החיוני של שטח העסקה המבוקש. עוד כתב כי לא קיים במחוז המרכז תיק פיקוח למתחם זה. משמע - ממתן ההרשאה של רמ"י בינואר 2009 ועד מאי 2011 לא ניתן ביטוי כלשהו לדוחות של מפקחים שבאחריותו ולגנבות החול שנחשפו הן בידי העירייה והן בידי רמ"י וכן להמשך מעקב ובקרה שבאחריותו על הפעילות במתחם.

חמור מכך, מתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 (להלן - תשובת העירייה) עולה כי ב-8.5.11 בבוקר פנה מנכ"ל העירייה במכתב למפקח ב' של רמ"י וציין כי העבודות של החברה נמשכות זמן רב. המנכ"ל ביקש לדעת אם רמ"י קבעה את כמות העפר המותר 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.

התברר כי בהמשך אותו יום, ולפני שאושרה העסקה שביקש, שלח הממונה המחוזי דאז לחברה את האישור על הארכת תוקף ההרשאה להוצאת עודפי העפר בעוד שישה חודשים, עד נובמבר 2011, אף שהחברה ביקשה להאריך את משך ההרשאה בארבעה חודשים בלבד. האישור ניתן בחוסר סמכות ולפני אישור העסקה לתשלום התמלוגים בידי ועדת העסקאות המחוזית. ואם לא די בכך, הרשאתו נעשתה לאחר שהחברה המציאה לרמ"י ערבות בנקאית על סך 100,000 ש"ח שתוקפה לשלושה ימים בלבד, מ-6.5.11 עד 8.5.11 - בלי שגורם כלשהו ברמ"י, ובייחוד הממונה המחוזי דאז, יעמדו על קבלת ערבות שתהיה תקפה עד לאחר מועד סיום העבודות.

לא זו אף זו, בתגובה על מכתבו של מנכ"ל העירייה דלעיל השיב לו הממונה המחוזי דאז 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 כנעשה 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.



בתשובת רמ"י למשרד מבקר המדינה נכתב כי הטיפול בערבויות שמסרה החברה לרמ"י נעשה במחלקת הפיקוח של מחוז המרכז, וכי הערבויות כלל לא הועברו לקליטה ולבקרה במערכת לניהול ערבויות של גזברות מחוז המרכז. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הדרת המחלקה המקצועית המטפלת בערבויות בידי מחלקת הפיקוח של מחוז המרכז, ובייחוד על רקע אי-סבירות ערבויות אלה.

מטופס הצעת העסקה לאישור בדיעבד של כריית 10,000 מ"ק של חול שהכינו עובדים במחוז המרכז ב-25.5.11, בעקבות פנייתו של הממונה המחוזי דאז, עולה כי לחברה תינתן הרשאה לכרות חול באיכות גבוהה בשטח של 135 דונם בפטור ממכרז למשך שנה תמימה. יוצא, שגורמים במחוז המרכז היו מוכנים לאפשר לחברה לפעול בשטח הגדול פי ארבעה לפחות מהשטח הנדרש לה<sup>23</sup> ולפרק זמן הארוך פי שלושה מפרק הזמן שבו ביקשה לפעול, וכן לאשר לה כרייה של חול במקום פינוי של עודפי עפר בלבד. יצוין כי הכנת העסקה החדשה התבססה על מידע שהעבירה מחלקת הפיקוח למחברי העסקה. עוד יצוין כי מטופס סיכום העסקה צורף דוח הפיקוח של מפקח ב' ממרץ 2011, שבו צוינה כריית החול שלא כדין במתחם, אולם עובדים במחוז המרכז התעלמו מהעברה המתוארת בדוח זה בעת שעמדו לאשר את העסקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פרטי העסקה החדשה, שנועדה להכשיר לאחר מעשה כרייה בלתי חוקית של 10,000 מ"ק של חול, היו צריכים להדליק נורה אדומה במחוז המרכז דאז של רמ"י. הגורם היחיד במחוז שחיווה דעה שלילית, ורק לגבי השטח שעליו תחול העסקה המתגבשת, היה אדריכל המחוז, אשר כתב ביוני 2011 כי הצורך של החברה ב-135 דונם אינו ברור, וכי לאגף התכנון לא הוגשה בקשה מנומקת הכוללת תכנית עבודה בשטח נרחב שכזה.

ביוני 2011 צומצם שטח העסקה ל-20 דונם בלבד, ללא מתן הסברים לפער בין שטח העסקה לפני הצמצום לשטח לאחר הצמצום. העסקה הוגדרה כעסקה ל"כריית חול קוורץ לבטון והוצאת עודפי עפר", ותוקף ההרשאה נותר שנה, עד יולי 2012, גם זאת ללא כל צידוק נראה לעין. על העסקה חתומים חברי ועדת העסקאות המחוזית, ובהם ממלא מקום מנהל מחוז המרכז דאז, שהוא למעשה מנהל המחוז לכל דבר ועניין, והיועצת המשפטית של המחוז, שתפקידם לשמש שומרי סף<sup>24</sup>. יוצא שבועסקה האמורה לעיל אישרה ועדת העסקאות של מחוז המרכז לראשונה כרייה של חול כחלק מתכנית העסקה, נוסף על המטרה המקורית של פינוי עודפי עפר. הדבר נעשה ללא מכרז, כנהוג ברמ"י לגבי כריית חול; ללא אישור מוקדם של המפקח על המכרות, כמתחייב מפקודת המכרות; וללא תכנית מפורטת, כמתחייב מהוראות תמ"א 14<sup>25</sup>. משכך, עולה החשש כי ועדת העסקאות המחוזית פעלה שלא כדין.

בסוף יולי 2011 נשלח חוזה עסקת ההרשאה לחתימת החברה ולתשלום התמלוגים בגין חומרי החציבה, אולם החברה לא חתמה על החוזה ולא השיבה אותו למחוז המרכז, ועובדי המחוז מצידם לא עמדו על קבלת החוזה החתום.

- 23 על פי בקשת החברה מאפריל 2011, היה עליה להוציא 34,000 מ"ק של עודפי עפר, חול ופסולת שנעזמו במתחם. בהנחה שגובהה של כל ערמה הוא מטר אחד בלבד, היו נדרשים לחברה 34,000 מ"ר לאחסון ערמות אלה. בהתחשב בכך שקיימות ערמות גבוהות בהרבה - לא היה כל צורך ב-135 דונם.
- 24 חברי ועדת העסקאות המחוזית הם מנהל המחוז, היועץ המשפטי של המחוז, הממונה המחוזי על הגבייה, הממונה המחוזי על העסקאות, מנהל תחום מיפוי ומדידות במחוז, מתכנן המחוז והממונה המחוזי על הפיקוח.
- 25 ראו הערת שוליים 4.

## המשך הכרייה שלא כדין והפרות תנאי ההיתר

כאמור, על פי היתר הבנייה ממאי 2010, הותר לחברה להוציא מהמתחם 38,000 מ"ק של חומר. במרץ 2011 חישבה העירייה את כמות החומר שהוציאה החברה בחלק מזמן העבודה - מאפריל 2010 ועד סוף מרץ 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.

בדיונים שקיים מנכ"ל העירייה במאי וביוני 2011 צוין כי יש ספק אם העבודות נחוצות, נוכח הסטה של תוואי הרכבת מהמתחם<sup>26</sup>, ולפיכך יש לבחון את הבסיס החוקי להרשאות שרמ"י נותנת לחברה. עוד צוין בדיונים אלה 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. בדיונים 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>27</sup> כי על הצדדים להגיע להסדר מוסכם, היא חתמה עם החברה באוגוסט 2011 על הסכם פשרה, ולפיו תאשר העירייה 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 (קרי עד אוגוסט 2011). סביר להניח כי לו מסרה רמ"י מידע זה 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, כפי שיתואר בהמשך.

## היעדר תיאום בין העירייה לרמ"י

בפברואר 2012 פנה מהנדס העיר ראשון לציון 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

26 על פי השינוי, תעבור מסילת הברזל בצמוד לכביש מס' 431 ולא במתחם.

27 החברה עתרה לבית המשפט כדי שיותר לה לשנע עפר מחוץ לתחום שיפוטה של העירייה, וביהמ"ש המליץ להגיע עמה להסדר מוסכם, לאחר שהביע דעתו לעניין התנהלות העירייה לכאורה באפליה לעומת אחרים שקיבלו היתרים.

לתחום ההרשאה הייתה ללא אישור; וכי רמ"י דורשת מהחברה למסור לה מפות מדידה טופוגרפיות לפני ביצוע העבודות, בזמן הביצוע ובסיום הביצוע. הממונה המחוזי דאז הוסיף בתשובתו להגדיר העיר: "אין בכוונתי לדווח לך מתי לאחרונה ערכנו בדיקה שם".

יודגש כי 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.

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.

על פי חישוב שהכין מורד מטעם החברה, עד פברואר 2012 היא פינתה כ-32,700 מ"ק של עודפי עפר מהמתחם (מתוך ה-38,000 מ"ק שהותרו לה). יוצא אפוא שנותרו לה עוד 5,300 מ"ק לפנות כדי להשלים את עבודתה במתחם, ועל פי קצב העבודות שבו נקבה החברה בבקשתה מרמ"י באפריל 2011 מדובר היה בשבועות ספורים בלבד להשלמת העבודות.

במרץ 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 בניה".

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 אלי במכתבים בנושא מנכ"ל העירייה ומהנדס העיר".

תגובותיו של הממונה המחוזי דאז 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.

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.

ביולי 2012 תבעה העירייה את החברה בגין עבודות בנייה שביצעה במתחם ללא היתר בנייה מהוועדה המקומית, ובכלל זה גידור המתחם שלא על פי היתר הבנייה, הצבת שער חשמלי, הקמת מבנים לאחסון ומבני משרדים והצבת משקל למשאיות.

באותו החודש, כשנה ורבע לאחר שהעירייה חשפה כרייה ביתר של כ-20,000 מ"ק של חול, פנה מנכ"ל העירייה למי שהיה אז מנהל מחוז המרכז של רמ"י בנוגע ל"בעיות פיקוח בשטחי רמ"י בתחום העיר ראשון לציון" בהיקף נרחב. מנכ"ל העירייה ציין בפנייתו, בין היתר, את גנבות החול שמתרחשות במתחם והוסיף כי "בשטח זה פועל קבלן עפר [החברה] מטעם הרכבת, אשר מכלה

דיונות חול בקצב מסחר באופן שמחייב מעקב צמוד של פיקוח עירוני, מדידות חוזרות ונשנות וכו'. המנכ"ל ביקש לקיים דיון משותף עם גורמי הפיקוח של מחוז המרכז של רמ"י, לשם הידוק שיתוף הפעולה בנושא.

**הביקורת העלתה כי 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.**

על אף המידע שהיה ברשות העירייה דרך פעולתה הייתה תמונה: באוגוסט 2012 נתנה העירייה לחברה היתר לפינוי של עוד 8,000 מ"ק של אדמה וחול התקף לשלושה חודשים.

**יצוין כי בשנת 2012 הסתיימו העבודות להנחת המסילה באזור ראשון לציון, וממילא לא היו יכולים עוד להימצא עודפי עפר נוספים מעבודות אלה במתחם.**

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.

## הרשאה חמישית מרמ"י

בנובמבר 2012, כארבעה חודשים לאחר תום תוקפה של ההרשאה האחרונה שנתנה רמ"י לחברה, ביקשה החברה מרמ"י להאריך את התוקף שוב, לשם פינוי של עוד 20,000 מ"ק של עפר. בקשת החברה התבססה, לטענתה, על חוות הדעת של נציג המפקח על המכרות שהוכנה שמונה חודשים קודם לכן - במרץ אותה שנה. דא עקא, שחוות דעתו של נציג המפקח על המכרות הייתה בנוגע לסוגי העפר שבמתחם ולא כללה נתון כמותי כלשהו. לדעת משרד מבקר המדינה, סביר להניח כי הבקשה להארכת תוקף ההרשאה נועדה לאפשר לחברה להצדיק לפני העירייה את כריית היתר של כ-20,000 מ"ק של חול שחשפה העירייה, או לשם כרייה נוספת.

**כאמור בשנת 2009 העריכה רמ"י את משך עבודות פינוי העפר במתחם בשבעה חודשים. בהתחשב בחמש השנים שבהן כבר פעלה החברה במתחם, בזמן שחלף ממתן חוות הדעת של נציג המפקח על המכרות ובבקשת החברה עצמה מאפריל 2011 להאריך את תוקף ההרשאה בארבעה חודשים בלבד לסיום העבודות - ספק אם היה מקום לאשר את הבקשה הנוכחית והיה ראוי שרמ"י תבחן זאת באופן מעמיק.**

במקום זאת אישר מפקח ג' של רמ"י לחברה, באותו היום שביקשה, להוציא 20,000 מ"ק של עודפי עפר, "כפי שסוכם בשיחה במשרדנו". תוקף האישור שניתן לחברה ושנעשה בחוסר סמכות היה לעוד חמישה חודשים, עד סוף אפריל 2013. עותק של האישור נשלח לממונה המחוזי (בפועל), מר

עמיר גילת (להלן - הממונה המחוזי בפועל), שהיה חדש בתפקידו<sup>28</sup>. זאת ועוד, במכתבו ציין מפקח ג' כי האישור ניתן לאחר שהחברה כבר שילמה ערבות ביצוע בסך 50,000 ש"ח. ואולם מבדיקת כתב הערבות, שנושא את אותו תאריך של ה"סיכום" במשרדי רמ"י ושל האישור שנתן מפקח ג' בנובמבר 2012, עלה כי הוא תקף עד ינואר 2013 בלבד, ואילו תוקף ההרשאה שנתן המפקח להמשך העבודות היה עד סוף אפריל שנה זו. יוצא, שמפקח ג' אפשר מצב שבו הערבות שנתנה החברה לא הייתה בתוקף רוב תקופת הפעילות הנוספת במתחם.

**כאמור לעיל, בתשובתה של רמ"י צוין כי נושא הערבויות טופל בידי מחלקת הפיקוח ולא בידי גזברות מחוז המרכז כמתחייב.**

כאשר חברה מבקשת מרמ"י הרשאה לעסקה, גם אם מדובר בעסקה המשכית, על רמ"י לבדוק דוחות פיקוח קודמים לגבי החברה המבקשת; לבדוק את הצרכים בשטח, ובכלל זה את משך ההרשאה הנצרך; ולקבוע את שיעור הערבות שתידרש חברה זו להמציא לרמ"י ואת משך הזמן שבו תהיה הערבות בתוקף. בהמשך, על החברה מבקשת ההרשאה להפיק את הערבות בבנק ולהמציאה לבדיקה ולאישור ברמ"י. פעולות אלה אינן נעשות באותו היום. ואולם במקרה דלעיל, הזהות בתזמון בין מועד הבקשה של החברה להאריך את ההרשאה ובין מועד אישור ההרשאה החדשה, מועד תשלום הערבות ומועד מכתבו של המפקח על סיכום הדברים במשרדו מעלה חשש שמא המהלך תואם מראש בין מפקח ג' לבין החברה.

לא זו אף זו, בדצמבר 2012, במסגרת ההכנות לעסקה חדשה עם החברה בנוגע לכריית 20,000 מ"ק הנוספים, כתבה מנהלת מדור במחלקת החקלאית במחוז המרכז למי שהיה הממונה על המכרות דאז ברמ"י ולאחרים כי כוונת רמ"י להתקשר עם החברה כספקית יחידה, ללא מכרז, לשם פינוי חול מהמתחם.

מנהלת המדור השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 כי העסקה תוכננה על פי פניית מחלקת הפיקוח במחוז ועל פי הנתונים שנמסרו על ידי המחלקה.

על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות של גוף ציבורי שלא באמצעות מכרז תיעשה לאחר בחינת האפשרויות לבצע את ההתקשרות באמצעות מכרז, ולאחר שייבדק אם הדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין. ואכן, רמ"י מפרסמת מפעם לפעם מכרזים לכריית חול.

על פי תקנות אלה, כדי לתת פטור ממכרז בשל העובדה שמדובר בחברה שהיא בגדר "ספק יחיד", על היחידה המזמינה את השירותים לקבל את אישורה של ועדת המכרזים של רמ"י וזאת, לאחר קבלת חוות דעתו של בעל הסמכות המקצועית ברמ"י (הממונה על הכרייה והחציבה דאז) כי אכן מדובר בספק יחיד. במקרה זה לא התקבל כל אישור כי אכן מדובר בספק יחיד, מה גם שככלל, כריית חול שיוזמת רמ"י נעשית במכרזים, כך שברור שישנם עוד ספקים שיכולים לבצע את העבודה ולא מדובר בספק יחיד.

28 הממונה המחוזי (בפועל) התמנה ביוני 2012, עם השעייתו של קודמו. במועד מינויו הוא היה ממונה על המפקחים של מחוז המרכז, ולאחר הנהגת הרפורמה ברמ"י ביולי 2013, הוא היה ממונה על המפקחים במרחב השמירה המשותף מרכז-תל אביב.

במסמכי רמ"י אין כל עדות לכך שההליכים המתחייבים מתקנות המכרזים אכן נעשו, ולא קיים הסבר כלשהו המצדיק את הצעת ועדת העסקאות המחוזית לתת לחברה מעמד של ספקית יחידה ללא מכרז, למעט תשובתה כי את נתוני העסקה המתקמת מסרה מחלקת הפיקוח במחוז. החלטה זו אף מעוררת תהיות נוכח מכתבו החמור של מנכ"ל העירייה כמה חודשים קודם לכן בנוגע לגנבת החול בידי החברה.

הממונה המחוזי דאז הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החברה נבחרה כדין בידי חברת הרכבת כדי לפנות עודפי עפר, רק היא הייתה רשאית לעשות זאת במתחם, וזה מגדיר אותה כ"ספק יחיד". לכן, בכל הנוגע לעבודות אלה לא היה מקום למעורבות של רמ"י ולפרסום מכרז.

ואולם, העסקה החדשה שיוזמה מחלקת הפיקוח בראשותו הייתה לפינוי של חול ולא רק של עודפי עפר, ובין שני המחצבים קיימים פערים במדדים רבים המוכרים לעובדי רמ"י. מכאן, שלא מדובר בעסקה שמשלימה את העסקה של חברת הרכבת עם החברה, אלא בניסיון להוסיף לחברה מטלה אחרת מטעם רמ"י, אשר חייבה פרסום של מכרז.

בדוח פיקוח שכתב מפקח ג' בנובמבר 2012 לקראת ביצוע עסקה חדשה עם החברה ולאחר שכבר אישר לה להמשיך לעבוד, הוא ציין מצד אחד כי העסקה האמורה כוללת מתן הרשאה לכרייה (במקום מתן הרשאה לטיפול בעודפי עפר), ומצד אחר ציין כי חל איסור לכרות בשטח. הנה כי כן, מפקח ג' שילב פעם נוספת ובחוסר סמכות, כפי שעשתה ועדת העסקאות המחוזית בעסקה הראשונה מיולי 2011, את כריית החול עם פינוי עודפי העפר. על פי חישוב של רמ"י, היה על החברה לשלם לה תמלוגים בסך כ-171,000 ש"ח. בסוף נובמבר 2012 אישרה ועדת העסקאות המחוזית את העסקה החדשה עם החברה, בתנאי שסכום הערבות שתיתן יגדל ב-17,000 ש"ח ובתנאי שלהסכם החדש תצורף מפת מדידה המציגה את עודפי העפר שקיימים במתחם.

בתשובה שמסר מפקח ג' למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 הוא הסביר כי כאשר נכנס לתפקידו כמפקח האחראי לנפת ראשון לציון לא אמרו לו המפקח שקדם לו והממונה המחוזי דאז שבמתחם מתבצעת כרייה בלתי חוקית. מפקח ג' הוסיף כי הממונה המחוזי דאז אישר את המשך העבודות במתחם ואת סכום הערבות ואף הנחה אותו לאשר את הוצאת החול מהמתחם.

בתשובה שמסר הממונה המחוזי (בפועל) למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 (להלן - תשובת הממונה המחוזי בפועל) הוא הסביר כי האישור של ועדת העסקאות המחוזית, שניתן שבועות ספורים לאחר מתן ההרשאה בידי מפקח שבאחריותו, "מרפא" את הפגם שנפל בטעות שבשיקול הדעת של מחלקת הפיקוח לגבי מתן ההרשאה הנוספת בטרם עת.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה המחוזי (בפועל) כי ההרשאה נעשתה בניגוד לנוהל רמ"י ולפני שגובשה בכלל העסקה, ולכן אין בה כדי לתקן את הפגם שנפל בהתנהלות של מפקח ג' ושל הממונה המחוזי (בפועל) שידע על כך.

הועלה כי החברה לא שילמה לרמ"י את התמלוגים בסך 171,000 ש"ח, וכי הערבות של החברה לא גדלה ולא תאמה את היקף העסקה. כמו כן, לא הוכנה מפת מדידה חדשה, אשר באמצעותה היה אפשר לחשוף כי נעשית כרייה של חול מתחת לפני הקרקע הטבעית.

רמ"י ציינה בתשובתה כי גביית התמלוגים מהחברה נעשתה בצורה לא נכונה, וקיים קושי לשחזר כמה תקבולים בוצעו ואת הפרטים לגבי נסיבות הגבייה.

## כשל ניהולי

מאחר שהממונה המחוזי (בפועל) היה מכותב למכתבו של מפקח ג', אשר אישר את המשך ההרשאה לחברה בלי סמכות, היה ניתן לצפות כי יבחן את השתלשלות העניינים החריגה. ואולם הוא לא פעל כפי שנדרש מתפקידו.

הממונה המחוזי (בפועל) ציין בתשובתו כי הוא כיהן עד יוני 2012 כסגנו של הממונה המחוזי דאז. כתוצאה מחלוקת עבודה שהממונה דאז קבע ביניהם, לא הייתה לו כל מעורבות בפעילות הנעשית במתחם והוא לא ידע על הכרייה הבלתי חוקית שם. הממונה המחוזי (בפועל) הוסיף כי ביוני 2012 החליף את הממונה המחוזי דאז ללא חפיפה מסודרת; כי רק בנובמבר 2012 הוא נחשף לראשונה לנושא של פינוי עודפי עפר, ולא הייתה לו היכרות עם הפרוצדורה לטיפול בנושא; כי עומס העבודה אז היה רב עקב מחסור במפקחים; כי רק בנובמבר 2012, בעקבות פנייתו של החברה להאריך את ההרשאה לעבודה במתחם, נודעו לו פרטים על הכרייה הבלתי חוקית בו; וכי פעולתו בעניין זה התבססה על מידע שמסר לו מפקח ג' ועל האישורים שקיבלה החברה מקודמו בתפקיד. הממונה המחוזי (בפועל) סיכם בתשובתו: "האישור שלי למפקח... ניתן בתום לב מלא, על סמך הנתונים שהיו ידועים לי באותה עת, על סמך עיון בתיק ותוך הסתמכות על דברי קודמי בתפקיד, כמו גם על אמונה שאין משהו חריג בבקשה שהועברה אלינו".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה המחוזי (בפועל) כי פעולותיו, גם אם נעשו בתום לב ולאחר בחינה של הנושא, אינן מצדיקות מתן אישור בניגוד לנוהל רמ"י וללא סמכות לכך. כממונה על המפקחים במחוז היה מצופה ממנו שילמד את הנוהלים, יכיר אותם ויפעל על פיהם. לגבי אישור העסקה עם החברה, היה עליו לפנות לגורמים הרלוונטיים ברמ"י כדי לקבל את הסכמתם לכך, לפני ההרשאה שנתן מפקח ג', בידיעתו, להמשך העבודות במתחם.

בדצמבר 2012, בעקבות פניות של גורמים בעירייה, ביצעו הממונה המחוזי (בפועל) ומפקח ג' סיור במתחם ומצאו כי החברה פועלת בחריגה מההרשאה שניתנה לה ומבצעת כרייה של חול. הממונה המחוזי (בפועל) הורה למפקח ג' לעצור את העבודות ולפעול מיד להגשת תביעה לסילוק יד. כמו כן הוא עדכן את מנהל מרחב המרכז של הסיירת הירוקה בחריגות האמורות והנחה אותו להטיל על מפקחי הסיירת לסייר במתחם. ואולם התברר כי הממונה המחוזי (בפועל) כלל לא עקב אחר מילוי הנחיותיו, וההנחיה לא בוצעה.

מתשובת רמ"י עולה כי היא הבינה באותה העת שהשהות של החברה במתחם אינה מכוח ההרשאה שנתנה לה חברת הרכבת.

הממונה המחוזי (בפועל) ציין בתשובתו: "לאחר שניתנו ההנחיות שלי למפקח - סברתי שהנושא מטופל... הנחת העבודה הניהולית היא שהנחיות מבוצעות ללא צורך במעקב קבוע אחר הביצוע... הרי לא סביר שמנהל מחלקה או מנהל מרחב יטפל ויעקוב אישית בכל אירוע פיקוח, וקיימות מאות כאלה מדי שנה". עוד ציין הממונה: "בניגוד למה שסברתי השהות של הקבלן בשטח כבר אינה מכוח הרשאה של הרכבת אלא מדובר בשהייה בלתי חוקית לאחר שהסתיימו עבודות הרכבת".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה המחוזי (בפועל), מר עמיר גילת, כי מדובר במקרה של "שור מועד", שכן החברה הפרה באופן תדיר את ההרשאות שנתנה לה רמ"י וביצעה במשך שבע שנים כרייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים מאוד במתחם ובסמוך לו. כמו כן החברה הגישה בקשות להמשך העבודות במתחם, אף שלא הייתה שום הצדקה לכך. על כן ראוי היה שהממונה המחוזי (בפועל) יעקוב מקרוב אחר הטיפול בחברה, בייחוד לאחר שהוא נוכח לראות כמו עיניו כי מתבצעת במתחם כרייה בלתי חוקית של חול. מעקב כאמור עשוי היה למנוע את המשך פעילותה של החברה במתחם במשך כשנתיים נוספות ואת הנזקים העצומים שהדבר גרם למדינה, ובאי-ביצועו יש לראות כשל ניהולי מובהק של הממונה המחוזי (בפועל).

רמ"י בתשובתה חיזקה את עמדת הביקורת כי בהפרה בעלת נראות כה גדולה, מן הראוי היה שהממונה המחוזי (בפועל) יבדוק ויוודא את הגשת התביעה נגד החברה. עוד השיבה רמ"י כי הממונה המחוזי (בפועל) לא ביצע בקרה על יישום החלטותיו שלו ולא התייחס כראוי למהות המחזיק בשטח, לגבולות השימוש, לפעולות שנעשות במתחם ולחומר שנכרה ולא וידא כי הפעילות במתחם תואמת את ההרשאות שהונפקו.

### אי-פיקוח על פעילות החברה במתחם

בנוהל הפיקוח של רמ"י נקבע כי כאשר מתקבל מידע בנוגע לעברה חריגה על דיני המקרקעין, לרבות כרייה בלתי חוקית, על מפקח של רמ"י לסייר מיד באתר שלגביו התקבל המידע, לבחון את הפעילות הנעשית בו, לדווח על תוצאות הבדיקה לממונים עליו ולקבל את הנחיותיהם לטיפול במקרה. עוד נקבע בנוהל הפיקוח כי לקראת פקיעת תוקפה של הרשאה לכרייה בשטח מסוים, יורה הממונה על המכרות ברמ"י להגיש לו דוח פיקוח, שיכלול דיווח על מצב השטח, בין היתר התייחסות לאופן השארת השטח בהתאם להסכם שנחתם.

בתקופה שלאחר אישור העסקה החדשה, ובייחוד לאחר שהממונה המחוזי (בפועל) נוכח לראות בעצמו כמה ימים לאחר אישור העסקה כי במתחם מתבצעת גנבת חול, היה ניתן לצפות כי יימשכו פעולות הפיקוח של רמ"י ביתר שאת, כדי למנוע כרייה בלתי חוקית של חול וחריגה מתחום ההרשאה, וכדי לוודא שבמועד הסיום של ההרשאה יושב המצב במתחם לקדמותו והחברה תסיים את עבודתה במתחם ותצא ממנו. ואולם ממועד אישור העסקה החדשה (דצמבר 2012) ועד מועד סיומה בפועל (דצמבר 2014) לא נמצאו דוחות של מפקחי רמ"י על הנעשה במתחם, וכן לא נמצא שרמ"י נקטה צעדי אכיפה כלשהם בעקבות גנבת החול הגדולה שבה חזה אף הממונה המחוזי (בפועל).

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי התעלמותו של מחוז המרכז - ובהמשך, מרחב השמירה מרכז-תל אביב - מהנעשה במתחם במשך תקופה כה ארוכה, על אף הניסיון המצטבר לגבי דרך פעולתה של החברה, המידע שהתקבל ממנכ"ל העירייה וההתרשמות של הממונה המחוזי (בפועל), כל אלה מצביעים על כשל מקצועי-ניהולי חמור ומתמשך, שבעקבותיו נגרמו נזקים למדינה.



## פניות מהנדס העיר לגבי הכרייה הבלתי חוקית

באוגוסט 2014 פנה מהנדס העיר ראשון לציון בדוא"ל לממונה המחוזי (בפועל)<sup>29</sup> ודיווח לו כי החברה מבצעת כריית חול בלתי חוקית במתחם. מהנדס העיר הדגיש כי "המצב בשטח מחמיר מיום ליום ונעשה נזק עצום לקרקע שלכם [של רמ"י]... הבנתי ממך שאתם פועלים משפטית מול הקבלן להוצאתו מהשטח". למחרת פנתה גם היועצת המשפטית של העירייה בדוא"ל לממונה המחוזי בפועל וביקשה העתק של התביעה שהגישה רמ"י נגד החברה וכן העתק של ההרשאה שנתנה רמ"י לחברה לבצע כרייה במתחם, אשר בעטייה העירייה אינה תובעת את החברה בגין עבודות הכרייה ששינו את פני הקרקע. מהתכתבויות פנימיות של בעלי תפקידים בעירייה במועדים הסמוכים לפניות אלה עולה כי הם סברו שרמ"י נתנה לחברה הרשאה לכריית חול, אך בהמשך נקטה רמ"י צעדים משפטיים נגד החברה.

יודגש כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015, 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.

## צו הפסקת עבודה חמישי

בנובמבר 2014 סייר מפקח של העירייה במתחם ומצא כי נעשות בו עבודות לכריית חול בהיקף נרחב. עקב כך הוציאה הוועדה המקומית לחברה למחרת 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 לתחנת המשטרה בראשון לציון 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.

לדעת משרד 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.

29 למעשה, הממונה על מרחב השמירה מרכז-תל אביב (בפועל) במועד זה.

## פעילותה של רמ"י לאחר הוצאת החברה מהמתחם

בעקבות פניית מהנדס העיר מאוגוסט 2014 הנחה הממונה המחוזי (בפועל) את מפקח ד' לבדוק את הנעשה במתחם<sup>30</sup> ולקדם את הגשתה של תביעה משפטית לסילוק יד של החברה ממנו. ואולם מתשובת רמ"י עולה כי מפקח ד' התחמק מבדיקת הנעשה במתחם. רק בדצמבר 2014, כארבעה חודשים לאחר פנייתו של מהנדס העיר והתראות נוספות שהתקבלו מהעירייה על הנעשה במתחם, סייר בו מפקח ד', כשנתיים לאחר סיורו האחרון של מפקח ג'. מדוח הפיקוח שכתב מפקח ד' עלתה תמונה קשה: כריית החול נעשתה בשטח של כ-135 דונם ובעומק של עשרות מטרים מתחת לפני הקרקע הטבעית; התברר כי כשנה וחצי לאחר פקיעת ההרשאה שנתנה רמ"י לחברה היא המשיכה לפעול במתחם והיו בו שומר ושער חשמלי, קרונות מגורים (קרוונים), ציוד לסינון חול, משקל למשאיות וערמות של חול.

מפקח ד' דרש מנציג החברה לפנות לאלתר את המתחם, וציין בדוח הפיקוח כי יש להגיש תביעה כספית נגד החברה בגין נזקי הכרייה. באותו יום אף הגיש המפקח טופס פנייה לתחילת טיפול משפטי במקרה. בדוח פיקוח נוסף שכתב מפקח ד' בדצמבר 2014 הוא ציין כי החברה יצאה מהמתחם וכל הציוד שלה פונה ממנו, אולם נותרו בו בורות עמוקים, המצויים בקרבת שכונת מגורים.

בדוח הפיקוח של מפקח ד' מדצמבר 2014 ובמסמכים מאוחרים יותר של רמ"י צוין כי קיים טיפול משפטי בתיק. כאמור לעיל, הביקורת העלתה כי מידע זה אינו נכון. יתרה מכך, מתשובת רמ"י עולה כי פנייה לטיפול המשפטי אכן נעשתה, אך היא הייתה בבחינת מצג שווא, שכן המפקחים ג' ו-ד' לא אספו ראיות ולא הכינו תיק נתונים לשם הגשת כתב תביעה לבית המשפט.

בדצמבר 2014 פנה מפקח ד' לממונה המחוזי (בפועל) ולממונה על החטיבה לשמירת הקרקע של רמ"י ותיאר את פעולות הכרייה שנעשו במתחם במשך שנים ואת עומק הכרייה שהגיע ליותר מ-20 מטר, עד כדי חשיפת האקוויפר. מפקח ד' ציין כי הפעולות שעשתה החברה במתחם במשך השנים גרמו נזק של מיליוני ש"ח לקופה הציבורית. המפקח חזר על המלצתו להגיש כתב אישום נגד החברה בגין הכרייה הבלתי חוקית והרווח שבצדה, וביקש לבצע בדיקות קרקע ולהיעזר במודדים כדי לעמוד על היקף התופעה המדויק. כמו כן ביקש המפקח הנחיות להמשך הטיפול.

מנהל החטיבה לשמירת הקרקע השיב למפקח ד' כי המידע על הכרייה הבלתי חוקית במתחם הגיע לידי כבר כשנתיים קודם לכן, בשנת 2012. לדבריו, הוא העביר בשעתו את המידע למפקח ג' שהיה אחראי לנפת ראשון לציון, הנחה אותו לבדוק את העניין וביקש לדעת מה עלה בבדיקה. הממונה המחוזי (בפועל) דיווח למנהל החטיבה בעניין זה: "לפני כשנתיים [בשנת 2012] לאחר שיצאתי עם [מפקח ג'] לשטח הנחיתי אותו להפסיק [לחברה] את העבודה ולהתחיל בהליך משפטי לסילוק יד. לפני מספר חודשים ביקשו ממני מהעירייה את פרטי התביעה שפתחנו מול [החברה]. הברור העלה ש[מפקח ג'] לא פתח הליך משפטי ולא העביר את המידע [למפקח ד']".

30 מפקח ד' היה מופקד על נפת ראשון לציון מיולי 2013.

הדיווח של הממונה המחוזי (בפועל) למנהל החטיבה לשמירת הקרקע ממחיש את הכשל ואת הנוק שנגרמו מהימנעותו מלפעול במשך שנתיים למימוש הנחייתו לנקוט הליך משפטי להוצאתה של החברה מהמתחם. הממונה גם לא דיווח למנהל החטיבה כי בנובמבר 2012 הוא היה מכותב למכתבו של מפקח ג', כממונה על המפקחים, ולכן היה אחראי להארכת ההרשאה שנתן מפקח ג' לחברה בחוסר סמכות. מתשובתו של מנהל החטיבה למפקח ד' דלעיל עולה כי גם הוא ידע מזה שנתיים על הכרייה הבלתי חוקית במתחם אך לא עקב אחר הטיפול בכך.

מפקח ג' הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לקראת סוף שנת 2012 הוא סייר במתחם עם הממונה המחוזי (בפועל), וכי הממונה ביקש ממנו לפתוח בהליכים לתביעה נגד בעלי החברה. מפקח ג' הוסיף כי בשל עומס עבודה כבד, היעדר היכרות מלאה עם הגזרה הרחבה שנמסרה לאחריותו ואי-בקיאות מלאה בתהליכי העבודה הוא לא עשה זאת.

רמ"י הוסיפה בתשובתה כי בנפת ראשון לציון בוצעו חילופי מפקחים בתכיפות רבה מדי וללא חפיפה הולמת כנדרש, דבר שהקשה על המפקחים להכיר את הנפה; חלק מהמפקחים העידו על עצמם שלא הכירו את תחום הטיפול בעודפי עפר, ולכן ביצעו רק את ההנחיות של הממונה עליהם; המפקחים לא זיהו נכונה את החריגות מההרשאות שניתנו; המפקח שהיה צריך להכין תביעה משפטית נגד החברה לא עשה זאת ולא עדכן על כך את הממונה עליו; וכי עד למועד תשובת רמ"י, אוקטובר 2015, לא ניתנה התייחסות נכונה של המפקחים ומנהלם להכנת התיק המשפטי בעניין פעילות החברה במתחם, והדבר גרם לעיכובים בהכנת התיק. התוצאה של כל אלה: כשלים בנייה ובתפקוד של מחוז המרכז דאז ומרחב השמירה מרכז-תל אביב דהיום שבאו לידי ביטוי באי-עצירת העבודה, אי-הגשת תלונות למשטרה, אי-סילוק המחזיק מהשטח ואי-הגשת תביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לארבעת מפקחי רמ"י הנוגעים בדבר (מפקחים א', ב', ג', ד'), לממונה המחוזי דאז ולממונה המחוזי (בפועל) דהיום על מתן הרשאות לחברה בחוסר סמכות, על אי-ביצוע פיקוח ראוי, על העלמת עין מהמתרחש במתחם ועל חריגה מכללי מינהל תקין. בנוגע לממונה המחוזי דאז, אשר, כעולה מתשובת רמ"י, ניהל את הטיפול בנושא באופן אישי הן במגעים עם החברה והן מול המחלקות במחוז המרכז של רמ"י - מכלול הפעולות החריגות שנקט, לרבות הדרת העירייה ממעורבות בנושא, קבלת החלטות על מתן הרשאות לפינוי עודפי עפר בלי שהיו לפניו חישובי הכמויות כנדרש, המרת גנבת חול בעסקה עם המדינה וקביעת תנאים מקלים לחברה מעבר למה שהיא ביקשה, מעלה חשש כי אין מדובר כאן בחוסר תקינות בלבד, אלא בחשש לפגיעה בטוהר המידות.

רק באמצע אוקטובר 2015, כמעט שנה לאחר יציאתה של החברה מהמתחם, קיבלה רמ"י תכנית מדידה טופוגרפית כבסיס לחישוב כמות החול שנכרתה והתמלוגים המגיעים למדינה, אולם היא לא השלימה את איסוף מלוא הראיות להגשת תביעה נגד החברה<sup>31</sup>.

31 המודד מטעם רמ"י חישוב כי נכרו כ-500,000 מ"ק של חול. אולם, המדידה היא של המצב הקיים ואינה מביאה בחשבון כי חלק מהחפירות מולאו בעפר מאיכות נחותה שהובא מחוץ למתחם כדי להסתיר את הכרייה. לכן, סביר להניח כי כמות החול החסר גדולה בהרבה ממה שחושב.

נזק ניכר נוסף שגרמה הכרייה הבלתי חוקית, וטרם נאמד, הוא הצורך במילוי פני הקרקע שנכרו והידוק של מצעים הדרושים לביסוס בנייה חדשה במתחם, המיועד לבינוי עירוני בעתיד (במקום תוואי הרכבת). לשם השוואה, בשכונה המתוכננת במרכז נתניה קיים בור בעומק של כ-30 מ' ובנפח של כ-500,000 מ"ק, שנוצר מכרייה בלתי חוקית שנעשתה בשטח במשך שנים. בשנת 2009 אמדו גורמים מקצועיים את העלות של מילוי הבור בנתניה לצורך בינוי מעליו בכ-24.5 מיליון ש"ח. על פי חישוב של משרד מבקר המדינה, הנזק המצטבר למדינה מהכרייה במתחם בראשון לציון במחירי 2015, הן מאי-תשלום התמלוגים, הן מאי תשלום מיסים בגין מכירת החול והן מעלות מילוי הבור שנפער, עולה בהרבה על 40 מיליון ש"ח<sup>32</sup>.

## תפקודה של הסיירת הירוקה

מפקחי הסיירת הירוקה נותנים שירותים למשרדי ממשלה אחדים והם הוסמכו בידי משרדים אלה לפעול על פי הסמכויות שיש למפקחי אותם משרדים. הטיפול בכרייה ובחציבה בלתי חוקיות הוא אחד היעדים המוצהרים של הסיירת הירוקה. מפקחי הסיירת הירוקה ידעו על הכרייה שלא כדין שבוצעה במתחם במשך שנים רבות, אך במטו הסיירת לא נמצאו מסמכים ודוחות פיקוח בנושא זה<sup>33</sup>. מכאן שגם הסיירת הירוקה לא פעלה לעצירת הכרייה שלא כדין שבוצעה במתחם ולא מיצתה את סמכויותיה.

בתשובה שמסרה הסיירת הירוקה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 נכתב כי מפקחיה ביקרו במתחם כמה פעמים עם מפקחי רמ"י, לבקשתם של מפקחים אלה, וכי הממונה המחוזי (בפועל) ביקש ממנהל מחוז המרכז בסיירת הירוקה להגביר את הפיקוח במקום. לטענת הסיירת הירוקה, מאחר שמדובר במתחם הנמצא בתוך העיר, הטיפול בכרייה הבלתי חוקית שנעשית בו מוטל על מפקחי רמ"י והעירייה, ועל הסיירת הירוקה היה לסייע לגורמי הפיקוח אלה על פי בקשתם בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לסיירת הירוקה כי מדובר בכרייה בלתי חוקית רחבת היקף וממושכת, אשר רמ"י לא פעלה כראוי להפסקתה. למפקחי הסיירת היה ידוע על כרייה זו, ולכן מן הראוי היה שיגלו מעורבות בעניין, ויקדמו את הטיפול בנושא בין אם בעצמם ובין אם בפנייה לגופי פיקוח נוספים, לרבות הגשת תלונות במשטרה.

32 התמלוגים מכריית 500,000 מ"ק הם לפחות 12.5 מיליון ש"ח (בהנחת תמלוגים של 25 ש"ח למ"ק); לכך יש להוסיף מיסים ישירים ועקיפים ששיעורם נקבע לפי מחיר מכירה של כ-90 ש"ח למ"ק של חול; ובנוסף, עלות המילוי של הבור היא כ-26 מיליון ש"ח (בהנחת התאמה לצורת הבור בנתניה).  
33 כך למשל בעקבות סירובו של מפקח ד' לבדוק את המתחם עד דצמבר 2014, הממונה המחוזי (בפועל) ביקש מהסיירת הירוקה להגביר את פעילותה שם.

**סיכום**

רמ"י פועלת כנאמנה של הציבור, ועל מנהליה ועובדיה מוטל למלא את תפקידם באופן מקצועי ואחראי. בנושא כריית החול הבלתי חוקית במתחם עלו בביקורת ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של רמ"י: אף שמפקחים של רמ"י מצאו כי החברה שפעלה במתחם ביצעה כרייה בלתי חוקית בשטח נרחב ובעומק רב, לא זו בלבד שרמ"י לא פינתה את החברה מהמתחם ולא תבעה אותה, היא אף האריכה לחברה את ההרשאות מדי פעם בפעם; ההרשאות לחברה ניתנו פעמים רבות בהחלטות יחיד של מפקחים או של הממונים עליהם, שלא כנדרש בנוהלי רמ"י; ההרשאות שניתנו לחברה היו לפרקי זמן ארוכים יותר מפרקי הזמן שביקשה החברה; על פי הערכת רמ"י, החברה הייתה אמורה לעבוד במתחם שבעה חודשים, אולם בפועל היא פעלה בו כשבע שנים, ללא הפרעה מצד רמ"י; גם כשהתברר בשנת 2012 שאין עוד צורך בעבודות העפר לשם הקמת המסילה - אפשרה רמ"י לחברה לפעול במתחם עוד שנתיים; במקום להטיל עיצומים על החברה בגין כרייה שלא כדין, הועלתה במרחב המרכז של רמ"י הצעה שנועדה להכשיר את מעשי החברה ולתת לה מעמד של ספקית חול, בפטור ממכרז; אף שהחברה לא שילמה למדינה את מלוא התמלוגים עבור כריית החול וגרמה נזקים בשטח ששיעורם המצטבר לפחות 40 מיליון ש"ח, וסביר להניח שהשיעור גדול בהרבה - עד מועד סיום הביקורת לא נקטה רמ"י פעולות משפטיות להשבת כספי הציבור.

מהממצאים עולה התנהלות העומדת בניגוד לנוהלי רמ"י ולכללי מינהל תקין; הישגות של הפעולות המתוארות לעיל היא ליקוי של ממש בתפקודה של רמ"י. בחלק מהממצאים הנוגעים לגורם אחד אף עולה החשש לפגיעה בטוהר המידות. גם "שומרי הסף" במחוז המרכז בעבר ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב בהווה כשלו בפיקוח על העבודות במתחם. לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לבצע בדק בית מעמיק בנוגע לתפקוד עובדיה בפרשייה זו. גם מפקחי הסיירת הירוקה לא פעלו למניעת החריגות. נוסף על כך אי-ביצוע הליכי אכיפה, כשנה לאחר שהחברה יצאה מהמתחם, יש בו כדי לפגוע באמון הציבור בגורמי האכיפה, ביכולת ההרתעה ובשלטון החוק.

על רמ"י לנקוט פעולות למיסוד חילופי מידע עם הרשויות המקומיות כאשר הדבר נדרש, ובכלל זה במקרים של כריית חול בלתי חוקית. חוסר התיאום בין רמ"י לעירייה לגבי הכרייה הבלתי חוקית במתחם אפשר לחברה לבקש לסירוגין הרשאות מרמ"י והיתרי בנייה מהוועדה המקומית ולהפר בקביעות את דרישות האישורים - וזאת בלי שיוטלו עליה עיצומים.

העירייה, בשונה מרמ"י, אמנם פעלה כראוי כאשר הוציאה לחברה צווי הפסקת עבודה לרוב ואף הגישה נגדה תביעות בשל העברות 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.

