

משפט פלילי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985	תאריך: כא' אייר התשמ"ז, 20.05.1987 עדכון: כז' סיוון התשע"א, 29.06.2011 מספר הנחיה: 4.3041 (60.004)

## נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985

### 1. חוק העבירות המינהליות – מטרות ועיקרים

#### 1.1.1. מטרות החוק

1.1.1. התפתחות חיי החברה והמשק הובילה לחקיקתם של מספר רב של חוקים המסדירים תחומים אלה וקובעים עונשים על הפרת ההסדרים הקבועים בהם. העבירות על חיקוקים אלה אינן בעלות אופי פלילי מובהק, ולעיתים הן עבירות של אחריות קפידה שאינן מצריכות הוכחת היסוד של מחשבה פלילית או רשלנות.

1.1.2. חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן: "חוק העבירות המינהליות" או "החוק") נועד לקבוע דרך חלופית לענישה פלילית בשיטה של קביעת עבירות מינהליות, ובכך לאפשר אכיפת החיקוקים והענשת העוברים על החוק בדרך מינהלית, וללא הרשעה פלילית.

1.1.3. מטרתו העיקרית של החוק הן:

- א. שיפור האכיפה של חוקים ותקנות, בדרך פשוטה, מהירה וזולה;
- ב. הקלת העומס המוטל על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט;
- ג. מתן אפשרות לאדם שעבר עבירה מינהלית לשאת בעונש מתאים, בלי שיוכתם בכתם של מי שעבר עבירה פלילית, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות העמדתו לדין פלילי (בג"ץ 2126/99 דה-הס נ' עיריית ת"א-יפו ואח', פ"ד נד(1)468).

#### 1.2. עיקרי החוק

1.2.1. על פי חוק העבירות המינהליות, ניתן לקבוע בתקנות כי עבירה פלילית תהיה גם עבירה מינהלית. משמעותה של קביעה כאמור, היא שעל העובר את העבירה האמורה ניתן יהיה להטיל קנס מינהלי ע"פ הפרוצדורה הקבועה בחוק, במקום לנקוט בהליכים פליליים בבית המשפט. אם שילם אדם את הקנס המינהלי שהוטל עליו, לא יראו אותו כמי שהורשע בפלילים, והעבירה תכופר לו.

1.2.2. יחד עם זאת, אין בקביעה זו כדי לשלול את סמכותה של התביעה להגיש כתב אישום בשל העבירה הפלילית כאשר היא סבורה שהנסיבות מצדיקות זאת, ובכפוף לתנאים הקבועים בסעיף 15 בחוק.

1.2.3. חוק העבירות המינהליות אינו בא לבטל דרכי ענישה שנקבעו בחוקים אחרים, כגון עבירות קנס, ברירות משפט או כופר, אך ניתן כמובן להמיר דרכים אלה ולקבוע במקומן את שיטת העבירות המינהליות. יחד עם זאת, משנקבעה עבירה כעבירה מינהלית, לא יחולו לגביה הוראות כל חיקוק אחר בדבר כופר כסף (סעיף 25 בחוק). כמו כן, חילוט של חפץ על פי כל חוק אינו מונע הטלת קנס מינהלי והוא בא בנוסף עליו (סעיף 24 בחוק).

## **2. קביעת עבירות מינהליות**

### **2.1. רשימת החוקים שבתוספת לחוק**

2.1.1. ניתן לקבוע עבירה כעבירה מינהלית רק אם היא על הוראה הקבועה בחוק מן החוקים המנויים בתוספת לחוק העבירות המינהליות או בתקנות שהותקנו מכוחו.

2.1.2. שר המשפטים, בהסכמת השר הממונה על ביצועו של אותו חוק ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי להוסיף או לגרוע חוק מן התוספת שבחוק העבירות המינהליות (סעיף 4 בחוק).

2.1.3. שר הממונה על ביצוע חוק המעוניין להוסיף את אותו חוק לתוספת שבחוק העבירות המינהליות או להסירו מן התוספת, יפנה אל שר המשפטים לשם קבלת אישורו, ושר המשפטים יפנה אל ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

### **2.2. קביעת עבירה מינהלית**

2.2.1. הסמכות לקבוע שעבירה על הוראה מהוראות החוקים המנויים בתוספת לחוק או בתקנות שהותקנו לפיהם, היא עבירה מינהלית הוענקה בחוק לשר המשפטים, והיא טעונה הסכמת השר הממונה על ביצועו של החוק שלפיו נקבעה העבירה וכן אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (סעיף 1(א) ו- (ב) בחוק).

2.2.2. משרד המבקש לקבוע עבירה כעבירה מינהלית, יביא את העניין בפני היועץ המשפטי של המשרד. היועץ המשפטי ינסח טיוטה של תקנות לקביעת העבירה המינהלית או העבירות מינהליות, תוך התייעצות עם מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים. הטיוטה תועבר אל שר המשפטים לקבלת אישורו בצירוף מכתב מטעם השר המופקד על המשרד. לאחר אישורו של שר המשפטים, יעביר שר המשפטים את טיוטת התקנות לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. התקנות יכללו גם את שיעורי הקנסות המינהליים המוצעים, כמפורט בפרק 3 להלן.

2.2.3. לעניין שיקול הדעת בקביעת העבירה המינהלית, סעיף 1(א) בחוק העבירות המינהליות קובע כי תנאי לקביעת עבירה פלילית כעבירה מינהלית הוא שהעבירה אינה בגדר "פשע", כלומר "עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של 3 שנים" (סעיף 24 בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין)).

2.2.4. להלן רשימה, בלתי ממצה, של שיקולים התומכים בקביעת עבירה כעבירה מינהלית, לאור מטרות החוק והוראותיו:

א. העובדות הקובעות את יסודות העבירה ברורות ופשוטות, כך שבדרך כלל אף עובד ציבור שלא הוכשר כחוקר משטרה, יוכל לקבוע בקלות את התקיימותן.

ב. מעשה העבירה אינו פוגע באופן ממשי במוסר ואין לו אופי פלילי מובהק, ומבחינה זאת ניתן לשייך אותו לעבירות שהן mala prohibita (עבירות מכוח איסור), להבדיל מעבירות שהן mala in se (עבירות מטבע ברייתן). הכוונה היא בעיקר לעבירות המסדירות תחומי חיים מסויימים ("עבירות הסדר"). למשל, עבירות בעלות אופי פיסקלי-טכני כגון אי הגשת דוח במועד, עבירות על חוקי העבודה, איכות הסביבה ועוד.

ג. מבחינת חומרת העבירה והצורך בהרתעה ניתן להסתפק בקנס כספי, ואין הצדקה לתייג את העבריין כמי שהורשע בפלילים.

ד. העבירה נמנית עם עבירות האחריות הקפידה, שאין צורך להוכיח בהן כוונה פלילית (ראו ע"פ 7017/97 אורן הנגב מתכות בע"מ נ' מדינת ישראל פ"ד נז(2) (477)).

ה. אכיפת החוק הנדון באמצעות קנסות מינהליים תהיה יעילה יותר מאשר אכיפתו באמצעות חקירה ותביעה משטרתית.

ו. מדובר בעבירה קלה אך נפוצה, שהענישה עליה בדרך של הליכים פליליים רגילים מכבידה במיוחד על מערכת אכיפת החוק.

2.2.5. ברי כי אין הכרח שכל השיקולים האמורים יתקיימו יחדיו כדי לקבוע עבירה מסויימת כעבירה מינהלית.

2.2.6. הקביעה שהעבירה תהיה עבירה מינהלית יכול שתהיה קביעה כללית, מותנית בתנאים או מסוייגת בסייגים (סעיף 1(א) בחוק).

2.2.7. עם אישור תקנות הקובעות עבירות מינהליות, יסב היועץ המשפטי של המשרד את תשומת הלב גורמי החקירה והתביעה הרלבנטיים להוראות הסעיף האמור ולאפשרות ליישמן על עבירות שנעברו לפני תחילתן של התקנות (סעיף 1(ג) בחוק).

### 3. קביעת קנסות מינהליים

#### 3.1. צורות הקנס

3.1.1. בתקנות הקובעות עבירה כעבירה מינהלית יש לקבוע גם את הקנס המינהלי. ישנן שתי צורות לקנסות המינהליים: קנס קצוב וקנס שאינו קצוב (סעיף 2(א) בחוק).

3.1.2. קנס מינהלי **שאינו קצוב** הוא קנס הנקבע בדרך של סכום או שיעור מרבי שרשאי רשם להטיל בגין העבירה או קנס שנקבעו לו סכומים או שיעורים מזעריים מזה ומרביים מזה. הסכומים והשיעורים שיוטלו על מבצע העבירה עשויים להיקבע בהתחשב בנסיבותיו או בנסיבות ביצוע העבירה, כפי שיפורט בתקנות (סעיף 2(ד) בחוק).

**נכון למועד פרסום הנחייה זו, לא נקבע קנס שאינו קצוב לעבירה מינהלית, ולפיכך, ההתייחסות לקנס מינהלי בלתי קצוב בהנחיה זו מובאת כנספח בלבד.**

#### 3.2. קביעת הקנס המינהלי

3.2.1. שיעור הקנס המינהלי שנקבע בתקנות אינו יכול לעלות על שיעור הקנס שנקבע לאותה עבירה בחיקוק או על הקנס שניתן להטיל בשלה לפי סעיף 63 בחוק העונשין, דהיינו פי 4 משווי הנזק שנגרם או טובת ההנאה שהושגה (סעיף 2(ה) בחוק).

3.2.2. בקביעת צורת הקנס המינהלי (קצוב או שאינו קצוב), ושיעורו, יש מקום לתת את הדעת לשיקולים הבאים:

- א. חומרת העבירה, מידת שכיחותה והנזק החברתי והכלכלי הכרוך בביצועה.
- ב. העונש שנקבע בחיקוק לאותה עבירה בהליכים פליליים וכן העונש שבתי המשפט נוהגים להטיל בשל אותה עבירה.
- ג. הצורך להרתיע מפני ביצוע העבירה ולשים לאל את הכדאיות הכלכלית של ביצועה.
- ד. החשש שקנס מינהלי גבוה בשיעור בלתי סביר יתקבל כעונש בלתי-צודק, ואף ידרבן אנשים להעדיף הליכים פליליים על פני תשלום הקנס.
- ה. במקרים בהם שיעור הקנס לא מרתיע, הלכה למעשה, את הנקנס מלשוב על מעשהו – האפשרות לקבוע קנס מינהלי קצוב גבוה יותר בשל עבירה חוזרת, כמשמעותה בסעיף 2(ג) בחוק.
- ו. אפשרות לקבוע קנס מינהלי קצוב בסכום גדול יותר בגין עבירה שנעברה על-ידי תאגיד, מתוך הנחה שיכולתו הכלכלית של תאגיד גבוהה יותר מזו של אדם פרטי.

ז. האפשרות לקבוע קנס מינהלי קצוב בסכומים או בשיעורים שונים בהתחשב  
בנסיבות שונות של ביצוע העבירה.

ח. האפשרות לקבוע קנס בשל עבירה נמשכת. קנס זה מתאים בעיקר בעבירות של  
מחדל, דהיינו כשהקנס אינו מקיים חובה המוטלת עליו כגון חובת דיווח  
וכדומה. יצוין כי קיימים גם מקרים שבהם עבירה נמשכת גם במעשה, כל עוד  
המעשה אינו מופסק. במקרים כאלו, נדרשת התראה לתיקון ההפרה עד למועד  
מסויים, תוך ציון גובה הקנס המינהלי הצפוי (סעיפים 2(ג) ו-8(ב) בחוק).  
בהיעדר קנס בשל עבירה נמשכת, עלול המשך ביצוע העבירה לאחר תשלום הקנס  
הראשוני "להשתלם" לנקנס, ולכן במקרים מסויימים לקנס בשל עבירה נמשכת  
עשויה להיות חשיבות רבה.

#### **4. המנגנון המינהלי להפעלת החוק**

4.1. חוק העבירות המינהליות מופעל בידי המינהל במשרד הממשלתי, ברשות המקומית או  
בתאגיד אחר. לפי שיטה זו אין מגישים כתב אישום לבית המשפט נגד מי שעבר את העבירה  
המינהלית, אלא שהמינהל מטיל על עובר העבירה קנס מינהלי, תוך הבטחת זכותו של הנקנס  
לבקש כי במקום הקנס יוגש נגדו כתב אישום בבית המשפט.

4.2. השר הממונה על ביצועו של חוק שלפיו נקבעו עבירות מינהליות (להלן – השר הממונה)  
או מי שהוא יסמך לכך, רשאי למנות מפקח לצורך הטלת קנס מינהלי קצוב בגין העבירות  
המינהליות לפי אותו חוק. המינוי יכול שייעשה בנקיבת שמו של המתמנה ובתיאור משרתו או  
תפקידו (סעיף 13 בחוק הפרשנות התשמ"א-1981). ניתן למנות כמפקח רק את מי שהוא עובד  
המדינה או עובד של תאגיד שהוקם בחוק (כגון, המוסד לביטוח לאומי או שירות התעסוקה),  
ולעניין עבירות על הוראות שבחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים  
הוגנים), התשמ"א-1991 שהן עבירות מינהליות – גם שוטר, ובלבד שלעניין אותן עבירות מונה  
גם מפקחים שאינם שוטרים. (סעיפים 5(א) ו-5(ג) בחוק).

4.3. כל אדם שמונה להיות מפקח יקבל הכשרה למילוי תפקידו לעניין העבירות המינהליות  
שבתחום סמכותו.

4.4. הכנת כתב המינוי של מפקח תיעשה בידי היועץ משפטי של המשרד, התאגיד או הרשות  
המקומית, לפי העניין. היועץ המשפטי יכין גם הודעה על מינוי מפקח ועל עבירות המינהליות  
שבתחום סמכותו, בחתימת הגורם שמינה את המפקח, ויביא אותה לפרסום ברשומות. הוא  
הדין אף לגבי ביטול מינויו של מפקח או שינוי המינוי (סעיף 5(ה) בחוק).

4.5. שר המשפטים מוסמך למנות רשם לצורך הטלת קנס מינהלי קצוב או שאינו קצוב.  
הרשם יהיה עובד מדינה במשרד המשפטים או במשרד ממשלתי אחר, הכשיר להתמנות  
לשופט בית משפט שלום (סעיף 6 בחוק).

## 5. נוהל הטלת קנס מינהלי קצוב

### 5.1. ראיות

5.1.1. הכלל הראשון והעיקרי לגבי הפעלת שיטת העבירות המינהליות הוא, כי אין להטיל קנס מינהלי על ביצוע עבירה מינהלית, אלא אם ניתן היה להגיש כתב אישום בשל אותה עבירה, הן מבחינת דיני הראיות והן מבחינת עיקרי האחריות הפלילית.

5.1.2. פירושו של כלל זה הוא, כי בטרם יטיל המפקח קנס מינהלי, צריך שיהיו בפניו עובדות וראיות אשר עשויות היו לשמש בסיס להגשת כתב אישום בשל העבירה. מטבע הדברים יהיה שוני בעובדות ובראיות הנדרשות להגשת כתב אישום בסוגים שונים של עבירות. על כן ראוי שהמפקח ייעזר בעניין זה ביועץ המשפטי של המשרד או היחידה ויפעל על פי הנחיותיו, בהתאם לנסיבות ולצורך.

5.1.3. יש עבירות אשר לגביהן די בנוכחות עובד הציבור בעת ביצוען או בדיווח עליהן, כדי לשמש בסיס להטלת קנס מינהלי. אולם יש עבירות אשר לגביהן קיים צורך בניהול בדיקה או חקירה, לרבות חקירת הנקנס עצמו, בטרם יחליט המפקח אם להטיל קנס מינהלי.

5.1.4. יש לזכור כי על פי שיטת העבירות המינהליות רשאי הנקנס להגיש בקשה להישפט על העבירה בבית המשפט. במקרה זה יהיה צורך להגיש כתב אישום לבית המשפט ולהביא בפניו את הראיות הנדרשות כדי להוכיח את ביצוע העבירה. חומר הראיות צריך אפוא להיות מוכן וערוך עוד בטרם יוטל הקנס המינהלי.

5.1.5. על היועץ המשפטי של המשרד או היחידה להנחות בעניין זה את המפקחים באותו משרד או יחידה, אם על דרך של הנחיות כלליות אם על דרך של ייעוץ במקרים מיוחדים. במקרים של ספק, ניתן לברר את העניין עם פרקליטות המחוז או פרקליטות המדינה, לפי העניין.

### 5.2. הגשת כתב אישום

5.2.1. הכלל השני הוא, שבטרם יטיל מפקח קנס מינהלי על מי שביצע עבירה מינהלית, יש לשקול אם ראוי להטיל קנס מינהלי לגבי אותה עבירה או שמא ראוי, בנסיבות המיוחדות של המקרה, להעביר את העניין לתובע לשם הגשת כתב אישום.

5.2.2. סעיף 15 בחוק העבירות המינהליות קובע כי :

”15. קביעת עבירה כעבירה מינהלית אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב אישום, כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו, ובלבד שטרם נמסרה הודעה על הטלת הקנס; סעיף זה אינו גורע מסמכותו של תובע להגיש כתב אישום אם ביקש מקבל ההודעה להישפט על העבירה.”

5.2.3. לפי מטרתו של החוק העבירות המינהליות, בדרך כלל יש להטיל קנס מינהלי בשל ביצוע עבירה מינהלית ולא להגיש כתב אישום. כלל זה אינו מעניק "זכות" לעובר עבירה מינהלית כי יוטל עליו קנס מינהלי ולא יוגש נגדו כתב אישום. עם זאת, לפי סעיף 15 בחוק חייבות להתקיים "נסיבות המצדיקות" הגשת כתב אישום נגד עבריין שעבר עבירה מינהלית. בנוסף לכך, מחייב החוק לרשום בתיק את הטעמים להחלטה להגיש נגד העבריין כתב אישום במקום להטיל עליו קנס מינהלי.

5.2.4. לפי הפסיקה רשאי הנאשם לעיין בתרשומת המקורית של הטעמים שהניעו את התובע להגיש כתב אישום נגדו בעבירה שהיא עבירה מינהלית (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3)501; בג"ץ 2126/99 זה הס נ' עיריית ת"א-יפו ואח', פ"ד נד(1)468; ע"פ 1628/91, יהודה פרידמן נ' מדינת ישראל, לא פורסם). לפיכך יש להקפיד על קיום תרשומת מלאה בכל תיק בו מתקבלת ההחלטה להגיש כתב אישום.

5.2.5. היועץ המשפטי של המשרד או היחידה, בתיאום עם פרקליטות המחוז או פרקליטות המדינה, יקבע הנחייה באלו מקרים יעביר מפקח את הענין אל תובע כמשמעותו בסעיף 12 בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982, בין אם התובע הוא עובד של אותו משרד או יחידה ובין אם הוא פרקליט בפרקליטות המחוז.

5.2.6. להלן רשימה בלתי ממצה של שיקולים לגבי נסיבות המצדיקות הגשת כתב אישום:

א. הטלת קנס מינהלי על אותו אדם אין בה משום גורם מרתיע במידה מספקת, כיוון שהוא חוזר ועובר עבירות מינהליות מאותו סוג חרף הקנסות המינהליים המוטלים עליו.

ב. אותו אדם לא שילם את הקנסות המינהליים שהוטלו עליו בעבר והיה צורך להפעיל הליכי גבייה לגביית הקנסות שהוטלו עליו.

ג. נסיבות עבירת העבירה חמורות במיוחד.

### 5.3. הטלת קנס מינהלי קצוב

5.3.1. התברר למפקח כי אכן נעברה עבירה מינהלית, וקיימות ראיות לכך, עליו להטיל את הקנס המינהלי הקצוב שנקבע לאותה עבירה, ואם היא עבירה מינהלית חוזרת – את הקנס בשיעור הגבוה יותר, הקבוע לעבירה החוזרת.

5.3.2. סבר מפקח כי בנסיבות העניין אין מקום להטיל קנס מינהלי על העבריין, עליו לפנות בכתב אל היועץ המשפטי של המשרד או היחידה ולפרט את הנימוקים המצדיקים לדעתו הימנעות מהטלת הקנס המינהלי. היועץ המשפטי יבדוק את הענין (אם יהיה צורך בכך – בשיתוף התובע), וינחה את המפקח לגבי המשך הטיפול. על כל הדיונים בנושא זה ייערכו תרשומות בכתב בתיק. ההחלטה שלא להטיל קנס מינהלי במקרה מסוים תיערך בכתב, בפירוט נימוקיה.

5.3.3. הטלת הקנס המינהלי הקצוב תיעשה על ידי מילוי טופס "הודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב" לפי הדוגמה שבטופס 4 בתוספת לתקנות העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986 (להלן: תקנות העבירות המינהליות). הטופס ימולא וייחתם על ידי מפקח במעמד ביצוע העבירה אם היא נערכה בפניו, ואם העבירה לא נעברה בפניו – על פי דו"ח או חומר ראיות שנמסרו לו.

5.3.4. בטרם ימלא מפקח את הטופס, עליו לברר את זהותו של האדם שביצע את העבירה ולדייק ברישום פרטיו האישיים, ובמיוחד מספר הזהות או מספר מזהה אחר ומען. נעברה העבירה על ידי תאגיד – יש לברר תחילה את השם המדויק של התאגיד ומענו. אם נתגלו קשיים בבירור זה, יש להיעזר ביועץ המשפטי או במחלקה הנוגעת לעניין במשרד או ביחידה.

5.3.5. כאשר בשל אותה עבירה מוטל קנס מינהלי גם על תאגיד וגם על מנהל או עובד של אותו תאגיד, יש למלא טופס אחד לגבי התאגיד וטופס נפרד לגבי המנהל או העובד.

5.3.6. טופס ההודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב ימולא בשני עותקים. העותק הראשון של הטופס יימסר או יומצא למבצע העבירה באחת מדרכי ההמצאה כמפורט בפרק 9 להלן. העותק השני יישאר במשרד או ביחידה על פי נהלים שיקבעו בכל משרד ויחידה. יש להקפיד במילוי פרטי הטופס ובקיום הנהלים הקשורים בכך, משום שטעות בהם עלולה להביא לפסילת הטופס.

5.3.7. **לגופים או משרדים ממשלתיים:** מיד לאחר ההמצאה של טופס ההודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב, על המשרד לעקוב אחר תשלום הקנס המינהלי או לדווח על כך ליחידה לשירות עיבודים ממוכנים במשרד האוצר (להלן – שע"ם) על מנת שיירשם ביחידה כי הוטל הקנס והיחידה תחל במעקב אחרי תשלום הקנס המינהלי והשלבים הנוספים שבתהליך הטלת הקנס.

5.3.8. היה והחליט המשרד לעקוב אחר תשלום הקנס המינהלי בעצמו, ידווח המשרד למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן – המרכז לגביית קנסות) על הקנסות שלא שולמו בחלוף שישים ימים לאחר המצאת ההודעה על הטלת הקנס, בכדי שהמרכז לגביית קנסות יחל בנקיטת הליכים לגביית החוב על פי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995.

5.3.9. היועץ המשפטי של המשרד או היחידה, בשיתוף הנהלת המשרד או היחידה, רשאים לקבוע הוראות נוהל נוספות בדבר מילוי הטופס והטיפול המינהלי הנוסף הדרוש, בהתחשב בסוג העבירות המינהליות אשר לגביהן מופעלת שיטת העבירות המינהליות באותו משרד או יחידה.



#### 5.4. הטלת קנס על נושאי משרות מסוימות

5.4.1. סעיפים 27 עד 31 בחוק קובעים כי הגבלות על הגשת כתב אישום נגד נושאי משרה שיפוטית ונגד חברי הכנסת (הגשה בידי היועץ המשפטי לממשלה או הסרת חסינות), לא תחולנה על הטלת קנס מינהלי קצוב. כך גם לעניין הצורך באישור מוקדם להגשת כתב אישום, במקרים המנויים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1004 "אישור מוקדם להגשת כתב אישום". עם זאת, היועץ המשפטי של המשרד המופקד על החוק רשאי לפנות למשטרה בבקשה כי היא זו שתנהל את החקירה במקרים אלה.

5.4.2. סייג זה אינו חל מקום בו מדובר בהגשת כתב אישום בגין עבירה מינהלית, שלא בעקבות בקשת העברייין להישפט לאחר שהוטל עליו הקנס המינהלי. לפיכך, מקום בו תובע מבקש להגיש כתב אישום נגד חבר כנסת, נושא משרה שיפוטית או מי מהגורמים המנויים בהנחיית היועץ 4.1004 – יחולו המגבלות הרגילות על הגשת כתב האישום.

#### 5.5. בקשת לביטול הקנס והודעה על הרצון להישפט

5.5.1. נקנס אשר קיבל את טופס ההודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב, רשאי על פי החוק, לבחור בין תשלום הקנס (ראה פרק 8 להלן), הגשת בקשה לביטול הקנס (סעיף 8א בחוק) או מתן הודעה כי ברצונו להישפט על העבירה (סעיף 8ג) בחוק, ראו פרק 7 להלן). במסגרת הגשת הבקשה לביטול הקנס רשאי הנקנס לטעון טענותיו בשלב זה, הקודם לכתב אישום, ולכן לא נדרש שימוע נפרד טרם הטלת הקנס המינהלי.

5.5.2. קיימות עילות כלליות לביטול הקנס, והן רלבנטיות הן לעבירות קנס פליליות והן לקנסות מינהליים, כגון ביטול קנס מטעמים טכניים, מפני שלא נעברה עבירה או מפני שהעבירה נעברה בידי אחר. לעניין זה ניתן לעיין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040 בעניין הודעות תשלום קנס, שחלקים ממנה רלבנטיים גם לקנסות מינהליים.

5.5.3. לגבי העילה של העדר עניין לציבור, מכיוון שהנושאים שבהם קיימות עבירות מינהליות שונים ומגוונים, לא ניתן לקבוע מראש עילות המתאימות לכל הנושאים; עם זאת, רצוי שהיועץ המשפטי של הגוף שמטיל את הקנסות יקבע, בהתאם לניסיון הנלמד מבקשות הביטול המתקבלות הלכה למעשה, הנחיות פנימיות הכוללות רשימה בלתי סגורה של עילות ביטול, בכדי להביא, במידת האפשר, לאחידות בהתייחסות לפונים בבקשת ביטול. בקביעת הרשימה ניתן להיעזר בפרק בדבר ביטול הודעות קנס בעילה של העדר עניין לציבור שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040 הנזכרת לעיל.

5.5.4. החליט הנקנס שברצונו להישפט על העבירה, עליו להודיע על כך בכתב על גבי הספח של הטופס שנשלח אליו, ולשלוח את הטופס אל המפקח או הרשם אשר הטילו עליו את הקנס (סעיף 8ג) בחוק; תקנה 4 בתקנות העבירות המינהליות).

5.5.5. משנתקבלה הודעת הנקנס על רצונו להישפט על העבירה, היא תועבר לתובע או ליועץ המשפטי של המשרד, אשר יטפל בהכנת כתב אישום והגשתו לבית המשפט,

כמפורט בפרק 7 להלן (סעיף 13 בחוק). במקביל, תישלח הודעה לשע"מ או למרכז לגביית קנסות, לפי העניין, על הפסקת הטיפול המינהלי בהטלת הקנס.

## **6. הגשת כתב אישום על פי בקשה להישפט**

### **6.1. העיקרון**

אחד העקרונות הבסיסיים בשיטת העבירות המינהליות הוא שגם התובע וגם הנקנס רשאים להביא את העבירה לבירור בפני בית המשפט. התובע רשאי לעשות כן מיוזמתו, כמפורט בפסקה 5.2 לעיל, והנקנס רשאי לעשות כן על פי בקשתו כמפורט בפסקה 5.5 ובפסקה 6.2.3 לעיל.

### **6.2. הנהל**

6.2.1. הודעת הנקנס שרצונו להישפט על העבירה המינהלית נעשית בספח של הטופס "הודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב" (ראו פסקה 5.3 לעיל) או בספח של הטופס "הודעה על הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב" (ראו בנספח).

6.2.2. בשני המקרים יועבר הענין לתובע להמשך טיפולו. הודעה על העברת הענין תישלח גם לשע"מ או למרכז לגביית קנסות, לפי העניין.

6.2.3. הכלל הוא כי בכל מקרה של מתן הודעה על רצון להישפט אכן יוגש כתב אישום נגד העבריין לבית המשפט המוסמך. סעיף 13 בחוק מסמיך אמנם את התובע שלא להגיש כתב אישום, אך התובע יימנע מהגשת כתב אישום רק אם מתברר מתוך הודעת העבריין והסבריו, או מתוך חומר נוסף של ראיות, כי אין מקום להגשת כתב האישום. החוק קובע כי צריכים להיות טעמים מיוחדים להימנעות מהגשת כתב אישום, ויש להקפיד על קיומם של טעמים מיוחדים אלה ולרשום אותם בצורה מפורטת בתיק. במקרה כזה, על התובע לבטל את הקנס המינהלי.

6.2.4. בתום ההליך בבית המשפט, לרבות ההליך בערר, יודיעו המשרד או היחידה לשע"מ או למרכז לגביית קנסות, לפי העניין, על תוצאות ההליך.

### **6.3. הקנס שיוטל במשפט**

6.3.1. כדי למנוע הגשת הודעות על רצון להישפט כאשר בנסיבות המקרה אין מקום לכך, נקבע בסעיף 14 בחוק כי אם הורשע אדם שהוגש נגדו כתב אישום, לא יפחת הקנס, אם הוא העונש היחיד, מסכום הקנס המינהלי הקצוב שהוטל על אותו אדם.

6.3.2. יחד עם זאת מסמיך החוק את בית המשפט הדין בכתב האישום להפחית את הקנס המינהלי הקצוב שהוטל על אותו אדם, אם היו נסיבות מיוחדות המצדיקות את הפחתת הקנס, וזאת על פי נימוקים שיירשמו על ידי בית המשפט.

## 7. תשלום קנס מינהלי

### 7.1. המועד והדרך לתשלום קנס מינהלי

7.1.1. ככלל, קנס מינהלי ישולם בתוך 60 יום לאחר המצאת ההודעה על הטלתו (סעיף 16(א) בחוק). חריגות לכך עבירות הקבועות בתוספת השנייה, שלגביהן המועד לתשלום הוא 120 ימים. כיום כלולות בתוספת זו עבירות בנושא של עובדים זרים.

7.1.2. המועד האמור לעיל לא יחול לעניין קנס מינהלי קצוב אם הנקנס הודיע, במועד שנקבע לכך, כי הוא אינו מודה בעובדות המהוות את העבירה או כי ברצונו להישפט על העבירה.

7.1.3. מי שהוטל עליו קנס מינהלי שאינו קצוב והגיש ערר על שיעור הקנס, חייב אף הוא לשלם את הקנס המינהלי במועד הנקוב לעיל, ואין הגשת הערר דוחה את מועד תשלום הקנס. יחד עם זאת, אם נתקבל הערר של העורר והקנס הופחת, יהיה העורר זכאי להחזר הקנס ששולם, במידה שהדבר מתחייב מפסק הדין בערר, בתוספת הפרשי הצמדה לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן וריבית לא צמודה בשיעור של ששה אחוזים לשנה (סעיף 16(ב) בחוק; תקנה 12 לתקנות העבירות המינהליות).

7.1.4. הקנס המינהלי ישולם באמצעות שובר התשלום המצורף להודעה שקיבל הנקנס, באמצעות הבנקים הנקובים באותה הודעה.

7.1.5. קנס מינהלי קצוב ישולם על פי מלוא הסכום הרשום בהודעה, ואין לשלם חלק מהסכום אלא בנסיבות מיוחדות ובאישור מוקדם של המשרד או היחידה הנוגעים בדבר ועל פי שובר תשלום מיוחד שינתן לצורך זה. ניתן אישור כאמור, תישלח על כך הודעה לשע"מ או למרכז לגביית קנסות, לפי העניין.

7.1.6. מקום שהוטל קנס מינהלי שאינו קצוב על ידי רשם, רשאי הנקנס לבקש מהרשם לאפשר לו לשלם את הקנס בשיעורים. הרשם רשאי להורות שהקנס ישולם בשיעורים ובתקופה שיקבע, ובלבד שתקופת התשלום לא תעלה על שישה חודשים ועל הקנס יתווספו הפרשי הצמדה לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן וריבית לא צמודה בשיעור של ששה אחוזים לשנה (סעיף 16(ג) בחוק; תקנה 13 לתקנות העבירות המינהליות).

### 7.2. העברת הקנס המינהלי

7.2.1. כל הקנסות המינהליים שהוטלו על ידי מפקחים שהם עובדי המדינה (במשרדי הממשלה השונים) ישולמו לחשבונות בנקים שיקבע החשב הכללי ויועברו לאוצר המדינה (סעיף 8א(א) בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951).

כל הקנסות המינהליים שיוטלו על ידי מפקחים שהם עובדים של רשות מקומית או של תאגיד שהוקם בחוק (ראו פסקאות 4.2 ו-4.3 לעיל), ישולמו לקופת הרשות המקומית או לקופת תאגיד, לפי העניין (סעיף 22 בחוק).

### **7.3 קנס מינהלי שלא שולם במועד והחזר תשלום בשל קנס שבוטל**

7.3.1. לא שילם אדם קנס מינהלי במועד, תתוסף עליו לפי סעיף 17 בחוק, תוספת הפיגורים כאמור בסעיף 67 בחוק העונשין, כלומר 50% באופן חד-פעמי ולאחר מכן 5% כל חצי שנה. זאת למעט קנסות המוטלים בגין עבירות על החוקים המפורטים בתוספת השלישית, לגביהם ניתן לקבוע תוספת פיגור בשיעור נמוך מהקבוע בסעיף 67 בחוק העונשין, שייקבע בתוספת לכל תקנה.

7.3.2. תשלום הקנס המינהלי לאחר מועד התשלום, ייעשה על פי שובר תשלום נפרד שישלח לנקנס על ידי שעי"מ או המרכז לגביית קנסות, לפי העניין, ורק על פי שובר זה.

7.3.3. שילם אדם את הקנס והקנס בוטל – יוחזר לו הסכום ששילם בתוספת הפרשי רבית והצמדה, כאמור בסעיף 17א(א) בחוק.

7.3.4. לעתים מבקש אדם לבטל קנס מינהלי, והתובע איננו מספיק להשיב לו לפני המועד לתשלום הקנס. במקרה כזה עלול להיווצר מצב שבו האדם משלם את הקנס טרם קבלת תשובת התובע. אם אותו אדם מבקש להישפט בתוך 30 ימים, לפי סעיף 17א(ב), יש להחזיר לו את סכום הקנס ששילם.

### **7.4 הטלת מאסר במקום קנס**

7.4.1. עברו ששה חדשים מיום הטלת קנס מינהלי על אדם והוא לא שילם את הקנס, מוסמך בית המשפט, על פי בקשת תובע, לצוות כי יוטל על הנקנס מאסר בפועל שלא יעלה על שנה אחת, במקום בקנס שלא שולם (סעיף 19 בחוק).

7.4.2. המאסר בדרך זו בא במקום הקנס שהוטל על הנקנס, עם ריצוי עונש המאסר אין עוד אפשרות לגבות את הקנס המינהלי שהוטל על הנקנס.

7.4.3. מאסר במקום קנס הוא אמצעי חמור, ועל כן השימוש בדרך זו צריך להיעשות בזהירות ורק באותם מקרים בהם מתברר כי אין כל דרך מתאימה אחרת לגבות הקנס או לאכוף את תשלומו. ההחלטה על השימוש במאסר במקום קנס תתקבל לאחר התייעצות עם המשרד או היחידה הנוגעים בדבר.

### **7.5 ביטול רישום או רישיון**

הוטל על אדם קנס מינהלי בשל עבירה הקשורה בעיסוק או בפעולה הטעונים על פי דין רישום בפנקס, רישיון או היתר והוא לא שילם את הקנס המינהלי במועדו, מוסמך בית המשפט, לבקשת תובע, לצוות על מחיקת רישומו של אותו אדם מהפנקס או על שלילת הרישיון או ההיתר שניתנו לו, על אי חידושם או אי הארכת תוקפם. זאת עד שישולם הקנס או עד תום שנה אחת, לפי המוקדם (סעיף 20 בחוק).

## **8. המצאת מסמכים**

8.1. בחוק העבירות המינהליות ובתקנות העבירות המינהליות נקבעו הוראות מיוחדות להמצאת הודעות ומסמכים על פי החוק (סעיף 35 בחוק; תקנות 14 עד 15א בתקנות העבירות המינהליות).

8.2. המצאת ההודעות והמסמכים לפי חוק העבירות המינהליות דומה להמצאת הזמנה של בית משפט או להמצאת פסק דין של בית משפט. יש להקפיד על הוראות החוק והתקנות בענין דרכי המצאת הודעות ומסמכים, משום שפגם בדרכי ההמצאה עלול להביא לפסילת ההליך.

**1. ביצוע עבירה מינהלית, ראיות והגשת כתב אישום**

ההוראות שבסעיפים 5.1 ו- 5.2 לעיל, בענין הראיות הדרושות לשם הטלת קנס מינהלי קצוב והגשת כתב אישום, יחולו, בשינויים המחוייבים, גם לגבי הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב.

**2. הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב**

2.1. הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב אפשרית אך ורק על ידי רשם. מפקח שמונה לפי החוק אינו מוסמך להטיל קנס מינהלי שאינו קצוב (סעיפים 5(ד) ו-9(א) בחוק).

2.2. היה לרשם יסוד להניח כי אדם עבר עבירה שדינה קנס מינהלי שאינו קצוב, עליו להמציא לו הודעה לפי הדוגמה שבטופס 5 בתוספת לתקנות העבירות המינהליות. בהודעה תפורט העבירה, החיקוק שבו נקבעה העבירה וכן הקנס המינהלי שנקבע לעבירה. בשלב זה אין הרשם קובע את שיעור הקנס המינהלי שיוטל באותו מקרה, אלא מודיע לעבריין הודעה מוקדמת על הכוונה להטיל עליו קנס מינהלי שאינו קצוב (סעיף 9(א) בחוק, תקנה 5 בתקנות העבירות המינהליות).

2.3. ויודגש, כי בניגוד לנוהל שפורט בפסקה 5.3 לעיל לעניין קנס מינהלי קצוב המוטל על הנקנס ללא קיום שלב מוקדם של הודעה לנקנס, הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב **חייבת** בקיום שלב מוקדם של מתן הודעה לעבריין בטרם יוטל עליו הקנס המינהלי. נוהל שונה זה נובע מכך שבהטלת קנס מינהלי שאינו קצוב מפעיל הרשם שיקול דעת, הכולל, בין השאר, התחשבות בנסיבות של העבריין או בנסיבות ביצוע העבירה

2.4. ההוראות המפורטות בפסקה 5.3.3 לעניין משלוח הודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב, יחולו בשינויים המחוייבים, גם לגבי משלוח ההודעה כאמור לעיל.

2.5. אם בנסיבות העניין או על פי בקשת העבריין נראה לרשם כי אין מקום לתת לעבריין הודעה כאמור לעיל, עליו להעלות את החלטתו על הכתב ולנמקה.

2.6. מי שקיבל הודעה לפי פסקה 2.3 רשאי להמציא לרשם תשובה תוך ארבעה עשר ימים מיום המצאת ההודעה, ובה יציין אחת מאלה :

א. הוא מודה בכל העובדות המהוות את העבירה, ואם הודה בעובדות כאמור, רשאי הוא גם לטעון בתשובתו לעניין גובה הקנס המינהלי שיוטל עליו.

ב. הוא אינו מודה בעובדות המהוות את העבירה, כולן או מקצתן. השיב כאמור, רואים אותו כאילו הודיע שברצונו להישפט על העבירה.

ג. הוא רוצה להישפט על העבירה.

הודעה כאמור תימסר בנספח של הטופס שבנספח ו' בתוספת לתקנות העבירות המינהליות.

2.7. הודיע העבריין כי אין הוא מודה בעובדות המהוות את העבירה, כולן או מקצתן, או כי ברצונו להישפט על העבירה, יעביר הרשם את העניין לתובע, והוא יטפל בהכנת כתב אישום והגשתו לבית המשפט, בהתאם למפורט בפרק 7 להלן (סעיפים 9(ב) ו-13 בחוק).

2.8. הודיע העבריין כי הוא מודה בכל העובדות המהוות את העבירה או שלא השיב כלל להודעה, יחליט הרשם בעניינו, ואם החליט להטיל עליו קנס מינהלי, יקבע את שיעור הקנס שיוטל עליו. ההחלטה תינתן בטופס "הודעה בדבר קנס מינהלי שאינו קצוב" לפי הדוגמא שבטופס 6 בתוספת לתקנות העבירות המינהליות (סעיפים 9(ב) ו-10(ג), ו-10 בחוק; תקנה 6 בתקנות העבירות המינהליות).

## **2.9. ערר של שיעור קנס מינהלי שאינו קצוב**

2.9.1. בעוד שעל הטלת קנס מינהלי קצוב אין החוק מעניק זכות ערר, הרי שלגבי הטלת קנס מינהלי שאינו קצוב מעניק החוק לנכנס זכות ערר. הזכות מוענקת אך ורק לגבי שיעור הקנס ולא לגבי עצם הטלתו (סעיף 11(א) בחוק).

2.9.2. הערר יוגש לערכאה השיפוטית אשר היתה מוסמכת לדון בעבירה אילו הוגש בשלה כתב אישום נגד העורר – בית משפט שלום, בית משפט לעניינים מקומיים או בית דין אזורי לעבודה, לפי הענין (סעיף 11(ב) בחוק).

2.9.3. ניתן להגיש את הערר בתוך שלושים יום מיום שקיבל העורר את ההודעה על ההחלטה להטיל את הקנס כמפורט בפסקה 2.8. את הערר יש להגיש בשני עותקים לפי הדוגמא שבטופס 7 בתוספת לתקנות העבירות המינהליות. המשיב בערר יהיה הרשם (תקנה 7 בתקנות העבירות המינהליות).

2.9.4. בהחלטתו רשאי בית המשפט לבטל את הקנס המינהלי או לאשרו, ורשאי הוא גם להפחיתו. כן רשאי בית המשפט לחייב את העורר בתשלום הוצאות הערר בסכום שקבע (סעיף 11(ג) בחוק).