

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

הטלת קנסות מינהליים בגין עבירות תכנון ובניה – הוראות ביצוע

1. מטרה

הסדרת הליך הטלת קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה ובכלל זאת מתן הנחיות והגדרת סדר פעולות ותבניות אחידות של יחידות הפיקוח המוסמכות להטיל קנסות מנהליים בהתאם לתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה), תשע"ח-2018. הנחיה זו כפופה להוראות הקבועות בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3041 והנחיית היועץ המשפטי לממשלה (הפעלת חוק העבירות המנהליות בעבירות תכנון ובניה) מספר 8.1155.

2. רקע

2.1 כללי:

2.1.1. תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק) אשר נכנס לתוקפו ביום 25.10.2017, הביא לתיקון עקיף של חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, (להלן: חוק העבירות המנהליות) וקבע כי חוק העבירות המינהליות יחול על עבירות לפי חוק התכנון והבניה, בשינויים המחויבים.

2.1.2. **חוק העבירות המינהליות** נועד לקבוע דרך חלופית לענישה פלילית, ובכך לאפשר אכיפת חוק וטיפול בעוברים על החוק ללא הרשעה פלילית, תוך הבטחת זכותו של החשוד לבקש כי במקום הקנס יוגש נגדו כתב אישום בבית המשפט.

2.1.3. מטרותיו העיקריות של חוק העבירות המנהליות הן:¹

2.1.3.1. שיפור האכיפה בדרך פשוטה מהירה וזולה

2.1.3.2. הקלת העומס המוטל על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט

2.1.3.3. מתן אפשרות לאדם שעבר עבירה מנהלית לשאת בעונש מתאים, בלי שיוכתם בכתם של מי שעובר עבירה פלילית.

2.1.4. **חוק העבירות המינהליות** מאפשר להטיל קנס בגין עבירות תכנון ובניה שהוגדרו בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי-תכנון ובניה), תשע"ח-2018 כעבירות מינהליות.

2.1.5. **קביעת חלק מעבירות תכנון ובניה כעבירות מינהליות** היא כלי נוסף אשר מטרתו להביא לייעול האכיפה ולהפחתת הנטל על בתי המשפט בתיקים מסוג עבודה אסורה, שימוש אסור ואי-קיום צווי הפסקת עבודה והפסקת שימוש מנהליים. העבירות שנקבעו בחוק כעבירות מנהליות הן עבודה אסורה, שימוש אסור והפרת צו הכל בהתאם לתקנות כפי שיפורט בהמשך.

2.1.6. **הסרת העבודה האסורה והפסקת השימוש האסור**: הטלת קנסות מנהליים נועדה להביא להרתעת עברייני הבניה, להסרת העבודה האסורה ולהפסקת השימוש האסור בצורה מהירה ויעילה יותר מאשר באמצעות ביצוע אכיפה פלילית או שיפוטית כנגד עבירות אלו.

2.1.7. **הסמכות**: הסמכות להטיל קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה נתונה למפקח מיוחד ולעובד של וועדה מקומית עצמאית העומד בראש היחידה העוסקת בפיקוח על הבניה.

2.2. מדיניות ושיקול דעת בהטלת קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה:

2.2.1. **מדיניות האכיפה** – אכיפה באמצעות הטלת קנסות מנהליים כפופה למדיניות האכיפה הכללית של הרשות האוכפת.

2.2.2. **תכלית האכיפה באמצעות הטלת קנס מנהלי** – תכלית האכיפה המרכזית באמצעות הטלת קנס מנהלי היא הסרת העבודה האסורה, הפסקת השימוש האסור ומניעת הישנות העבירה.

¹ נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3041, עמוד 1.

19.6.2024 עדכני ליום	פרק 4 – חקירה	הרשות לאכיפה במקרקעין
מס הנחיה: 4.1	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	

2.2.3. **הפסקת עבירה לאחר המועד שנקבע בהתראה** – הפסקת העבירה, גם לאחר המועד שנקבע בהתראה, צריכה להילקח בחשבון בעת ההחלטה על מתן הודעת הקנס. במקרים בהם הופסקה או הוסרה העבירה לאחר המועד הקבוע בהתראה, על בעל הסמכות לשקול, בין היתר, את השיקולים הבאים לפני החלטה על מתן הודעת קנס לעבירה שהופסקה/הוסרה:

2.2.3.1. **סיבת הפסקת העבירה** – האחראים לא עמדו בלוחות הזמנים של ההתראה בשל נסיבות שאינן קשורות בהם;

2.2.3.2. **תכלית ביצוע העבירה** – מדובר בעבירה שאין בביצועה תכלית לרווח;

2.2.3.3. **מידת המעורבות של האחראים על ביצוע העבירה** – מידת מעורבות ומודעות האחראים לעובדה שהם מבצעים עבירה;²

2.2.3.4. **מידת הפגיעה בערכים אחרים** – יש לבחון את מידת הפגיעה בערכים נוספים לדוגמא: פגיעה סביבתית, פגיעה תכנונית או מטרדים שונים;

2.2.4. **היחס בין אכיפה מנהלית לקנסות מנהליים** – אכיפה מנהלית לפי סימן ד לחוק היא הכלי האפקטיבי לטיפול בעבירות בהתווה. הכלל הוא שבכל מקום בו מטפלים בעבירה באמצעות אכיפה מנהלית יש לשלב הטלת קנס מנהלי. חריג לכך הם המקרים בהם אין חשוד בביצוע העבירה.

הערה: יש לפעול כך ששילוב כלי האכיפה לא יעכב את הליכי הוצאת הצו המנהלי.
דוגמאות לשילוב כלים:

2.2.4.1. **צו מנהלי להפסקת שימוש**

אזהרה לפני נקיטת הליכים (מסמך ישים מס' 4.1.1) תימסר ביחד עם מסירת הצו להפסקת שימוש. ל אחר 15 ימים, במידה ולא הופסק השימוש האסור, יש לפתוח בתיק חקירה – קנס מינהלי בגין השימוש האסור וכן בגין הפרת הצו המינהלי להפסקת שימוש.

2.2.4.2. **צו הריסה מינהלי**

אזהרה לפני נקיטת הליכים (מסמך ישים מס' 4.1.1) תימסר בעת מתן הצו (לפי סעיף 226(ב) לחוק). ככל שיש חשוד בביצוע העבודה האסורה, יש לפעול להטלת קנס מינהלי לאחר הדבקת הצו.

2.2.4.3. **צו מנהלי להפסקת עבודה**

אזהרה לפני נקיטת הליכים (מסמך ישים מס' 4.1.1) תימסר ביחד עם מסירת הצו המינהלי להפסקת עבודה. ככל שהופר הצו המינהלי, יש לפעול להטלת קנס מינהלי על הפרת צו במקביל לאכיפה מינהלית נוספת להריסת העבודה האסורה. באשר להטלת קנס מינהלי על עבודה אסורה, יש לשקול כל מקרה לגופו בהתאם למדיניות האכיפה.

2.2.5. **גובה הקנס:** גובה הקנס יקבע בהתאם לתקנות. למטיל הקנס אין שיקול דעת בעניין זה.

2.2.6. **הכלל: הטלת קנס מנהלי ולא הגשת כתב אישום:**³ הטלת קנס מנהלי בכל עבירת עבודה אסורה, שימוש אסור והפרת צו העומדים בתנאים שנקבעו בחוק, בתקנות, ובמדיניות האכיפה של הוועדה המקומית.

2.2.7. **חריג לכלל:** העדפת ההליך הפלילי על הטלת קנס מנהלי: במקרים הבאים יתייעץ המנהל המוסמך עם תובע האם להטיל קנס מנהלי או להגיש כתב אישום, ויודגש כי מדובר על רשימה בלתי ממצה של שיקולים:

2.2.7.1. **אי-השגת הסרת העבודה או הפסקת השימוש האסור** – הטלת הקנס המנהלי על אותו אדם אין בה משום גורם מרתיע במידה מספקת, כיוון שהוא חוזר ועובר עבירות מנהליות מאותו סוג חרף הקנסות המנהליים המוטלים עליו.

2.2.7.2. **נעילות** – אותו אדם לא שילם את הקנסות שהוטלו עליו בעבר והיה צורך להפעיל הליכי גביה לגביית הקנסות שהוטלו עליו, והליכי גביה אינם משיגים את תכלית האכיפה.

2.2.7.3. **נסיבות חמורות במיוחד** – בהתאם למדיניות הוועדה.

² כזכור, בעבירות של עבודה אסורה ושימוש אסור **לא נדרש** להוכיח יסוד נפשי.

³ **הפעלת חוק העבירות המנהליות בעבירות תכנון ובניה**, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1155 (טרם פורסם).

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

2.2.8. תחולה על מבנים המשמשים למגורים – עד ליום 25.10.2019 לא יוצאו הודעות קנס מנהלי על עבירות הכוללות שימוש למגורים שהחל לפני 21.3.2017 בעבודה אסורה שהסתיימה לפני 25.4.2015. בעבירות בהן העבודה הסתיימה אחרי 25.4.2015, והשימוש למגורים החל לפני 21.3.2017, יתייעץ המנהל המוסמך עם התובע האם להוציא הודעת קנס.

2.2.9. תחולה על עבודה אסורה: לא יוטל קנס מינהלי על עבודה אסורה שנסתיימה לפני 25.10.2017. אין באמור כדי למנוע הטלת קנס מינהלי בגין שימוש אסור באותם המקרים.

3. הגדרות

- 3.1. "הרשות לאכיפה" – הרשות לאכיפה במקרקעין
- 3.2. "המחלקה" – המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
- 3.3. "מנהל מוסמך" – מנהל אשר עומד בראש יחידת הפיקוח על הבניה בוועדה המקומית העצמאית אשר הוסמך כדין להטיל קנסות מנהליים.
- 3.4. "מקרקעין רגישים" – מקרקעין המפורטים בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה
- 3.5. "דו"ח פיקוח" – דו"ח פיקוח בהתאם להנחיה מס' 1.4.
- 3.6. "דפית איתור" – דפית איתור בהתאם להנחיה מס' 1.5.
- 3.7. "עבירות מצומצמות" – עבירות תכנון ובניה שהיקפן נמוך מ-25 מ"ר
- 3.8. "עבירות גדולות" – עבירות תכנון ובניה שהיקפן גדול מ-120 מ"ר
- 3.9. "קנס מינהלי קצוב" – כמשמעותו בחוק העבירות המינהליות, המתייחס בהנחיה זו לקנס מינהלי על עבירות תכנון ובניה.

4. נספחים

- 4.1. נספח א' – תוספת לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה) התשע"ח-2018.
- 4.2. נספח ב' – תרשים תהליך – הטלת קנס מינהלי על עבירות תכנון ובניה.
- 4.3. נספח ג' – תרשים תהליך – ביטול הודעת הטלת קנס מינהלי.
- 4.4. נספח ד' – מדריך מקצועי לתשאל בעבירות תכנון ובניה

5. מסמכים ישימים

- 5.1. מסמך ישים מס' 4.1.1 – אזהרה לפני נקיטת הליכים.
- 5.2. מסמך ישים מס' 4.1.2 – התראה לפני הטלת קנס מינהלי קצוב
- 5.3. מסמך ישים מס' 4.1.3 – מזכר, הזמנה לחקירה, הזמנה לעדות, גיליון חקירה וגיליון גביית עדות.
- 5.4. מסמך ישים מס' 4.1.4 – הודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב.
- 5.5. מסמך ישים מס' 4.1.5 – התראה לפני הטלת קנס מינהלי בשל עבירה נמשכת.
- 5.6. מסמך ישים מס' 4.1.6 – תבנית סיכום תיק חקירה
- 5.7. מסמך ישים מס' 4.1.7 – תבנית בדיקת תיק לפני הטלת קנס מנהלי
- 5.8. מסמך ישים מס' 4.1.8 – רשימת חומרי חקירה.

6. פירוט העבירות והראיות הנדרשות להוכחתם:

6.1. הכנת תיק החקירה: שלמות התיק – על תיק חקירה להיות שלם ומוכן להגשת כתב אישום בטרם הוצאת הודעת הקנס לגבי כל נקנס.

6.2. תיק החקירה יכלול בן היתר ראיות להוכחת:

6.2.1. זהות מבצע העבירה

6.2.2. העובדות המקימות את העבירה

19.6.2024 עדכני ליום	פרק 4 – חקירה	הרשות לאכיפה במקרקעין
מס הנחיה: 4.1	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	

6.2.3. היקף העבירה

6.2.4. מועדי ביצוע העבירה

6.2.5. המצב התכנוני

6.3. **הוכחת זהות המבצע** : הוכחת זהות מבצע העבירה יכול שתיעשה באחת מהדרכים הבאות :

6.3.1. חקירה פרונטלית : לצורך כך, יש להסתייע במסמכים רלוונטיים, כגון : נסח רישום מקרקעין, בקשה להיתר, תיעוד תשלומי רשויות, הסכמי שכירות או רכש/מכר, ועוד.

6.3.2. מסמכים המהווים ראיה מספיקה : תצהירים שהוגשו בהליכי בית דין.
אדם שהצהיר בבית דין כי הוא בעל הקרקע או המשתמש, די בראיה זו על-מנת להוכיח את זהותו ולקשור אותו למקרקעין בהם בוצעה העבירה.

הערה : ככל שבן/בת הזוג רשומים בפנקסי הרישום כבעלים במשותף, או מדובר על בית מגורים או נחלה חקלאית ובן/בת הזוג מתגוררים בנכס, יש לפתוח בהליך הטלת קנס מינהלי נגד כל אחד מבני הזוג. בעת מתן ההתראה, יש לציין בפני כל אחד מבני הזוג כי במידה ואחד מהם משלם את הקנס – תהיה זו עילה לביטול הקנס עבור בן/בת הזוג.
להודעת הקנס יש לצרף הודעה בזו הלשון : " הריני להודיעכם בתיאום עם תובע הוועדה, כי אם אחד מבני הזוג ישלם, תהיה זו עילה לביטול הודעת הקנס לבן הזוג השני."

6.4. **הוכחת יסודות העבירה** – להלן כללים מנחים להוכחת יסודות העבירה ויודגש עבירות יוכחו באמצעות ראיות קבילות וניתן יהיה להוכיחן גם בדרכים וראיות קבילות נוספות. להלן דגשים כלליים להוכחת יסודות העבירה בעבירות עבודה אסורה ושימוש אסור :

6.4.1. **היקף העבירה** – דו"ח הפיקוח יכול להתייחסות מפורטת באשר להיקף העבירה בהתאם לאמור בסעיף 7 בהנחיה זו.

6.4.2. **עבירות מצומצמות** – אין להטיל קנס מנהלי על עבירות מצומצמות במקרקעין שאינם רגישים, בהתאם לקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1155. לכן, בכל מקרה של עבירה מצומצמת, יש להעביר את התיק לתובע להחלטתו, לשקילת האפשרות להציע סגירה בהסדר.

6.4.3. **סיווג המקרקעין ומצב תכנוני** – בדו"ח הפיקוח יפורט מידע תכנוני המצביע על המצב התכנוני הקיים. ככל שמדובר על עבודה שבוצעה בקרקע חקלאית מוכרזת או במקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע – די בצירוף הפרסום הרלוונטי מילקוט הפרסומים.

6.4.4. **שלילת הגנה מן הצדק** – בדו"ח הפיקוח יש להתייחס למצב העבירות בסביבה הקרובה (ככל שישנן), ופעולות האכיפה שנקטו כנגדן, וכן להתאמה של האכיפה במקרה הנתון למדיניות האכיפה של הוועדה.

6.5. **הוכחת עבודה אסורה** :

6.5.1. **היסוד העובדתי : עבודה אסורה**

6.5.1.1. **המעשה** : בוצעה או מבוצעת עבודה הטעונה היתר. לדוגמה : התוויית דרך, הקמת בניין, הריסתו והקמתו שנית, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה וכל עבודה אחרת בקרקע ובניין.

6.5.1.2. **נסיבות** : העבודה מבוצעת ללא היתר או בניגוד לתנאי ההיתר, ייעוד המקרקעין הרלבנטיים (לצורך ההבחנה בין מקרקעין רגישים למקרקעין שאינם כאלה).

6.5.2. **דגשים להוכחת עבודה אסורה** :

6.5.2.1. הוכחת ביצוע העבודה האסורה – ככלל, הוכחת ביצוע העבודה האסורה מתבצעת באמצעות מילוי דו"ח פיקוח על-ידי המפקח על אודות ביצוע העבודה האסורה.

6.5.2.2. הוכחה כי העבודה בוצעה ללא היתר או בניגוד לתנאיו – על מנת להוכיח כי העבודה בוצעה ללא היתר או בניגוד לתנאיו יש לפעול באחת משתי הדרכים :

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

- בדיקת קיומו של היתר בנייה במסד הנתונים הרלבנטי של הוועדה המקומית (תיקי בניין במשרדי הוועדה או מאגר מידע ממוחשב), במידה ונמצא היתר יש לבדוק התאמה להיתר. הבדיקה תתועד בדו"ח הפיקוח.

- קבלת אישור בכתב מגורם מוסמך בוועדה כי לא ניתן היתר לעבודה.

6.5.2.3. התיישנות עבירה – עבירת העבודה האסורה מתיישנת בחלוף 5 שנים, אם לא ננקטה בעניין פעולת חקירה. לפיכך, יש להוכיח כי העבירה בוצעה בתוך 5 השנים שקדמו לפעולת החקירה הראשונה. הוכחה כאמור יכול שתעשה באמצעות מסמכים, כגון: תצלומי אוויר, דו"חות פיקוח מוקדמים או חקירה פרונטלית.

6.6. הוכחת שימוש אסור:

6.6.1. היסוד העובדתי:

- 6.6.1.1. המעשה: נעשה שימוש הטעון היתר, או נעשה שימוש בעבודה אסורה
- 6.6.1.2. נסיבות: שימוש במקרקעין הטעון היתר שנעשה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר שימוש במקרקעין בניגוד לתכנית, שימוש בעבודה אסורה, יעוד המקרקעין הרלבנטי (לצורך אבחנה בין מקרקעין רגישים למקרקעין שאינם כאלה).

6.6.2. דגשים להוכחת שימוש אסור:

- 6.6.2.1. הוכחת השימוש – הוכחת השימוש תתבצע באמצעות מילוי דו"ח פיקוח על-ידי המפקח על מהות השימוש האסור.
- 6.6.2.2. הוכחת הנסיבות כי השימוש נעשה ללא היתר, בניגוד לתנאי היתר או בניגוד לתוכנית – יש לפעול כאמור בסעיף 6.5.2.2 בשינויים המחויבים.
- 6.6.2.3. שימוש למגורים – תקנה 3 לתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי-תכנון ובניה), קובעת כי כאשר נעברה עבירה בנסיבות של שימוש למגורים, יהיה הקנס בגובה מחצית הקנס הנקוב. לכן, יש להתייחס בדו"ח הפיקוח לעובדה האם מדובר על שימוש למגורים או לא.
- 6.6.2.4. עבירת שימוש תואם תכנית בעבירת בניה שהתיישנה – טם נקיטת הליך אכיפה נגד עבירות אלו נדרש אישור המחלקה.

6.7. אי-קיום צו (לעניין צו לפי סעיף 216 או סעיף 219 לחוק):

- 6.7.1. עבירה לפי סעיף 246 לעניין צו מנהלי להפסקת עבודה או צו מנהלי להפסקת שימוש, היא עבירה שהקנס בגינה הוא 50,000 ש"ח, ללא קשר להיקף העבירה.

6.7.2. היסוד העובדתי:

- 6.7.2.1. המעשה: בוצעה עבודה או מבוצע שימוש הטעונים היתר, המפרים צו מנהלי להפסקת עבודה או צו מנהלי להפסקת שימוש.
- 6.7.2.2. נסיבות: קיים צו מנהלי האוסר את העבודה (216) או השימוש (219) שבוצעו או מבוצעים.

6.7.3. היסוד הנפשי: מודעות החשוד לקיומו של הצו.

6.7.4. דגשים להוכחת אי-קיום צו:

- 6.7.4.1. הוכחת קיומו של צו – יש לצרף את תיק הצו המנהלי (לפי סעיף 216 או 219) לתיק החקירה.
- 6.7.4.2. הוכחת מודעות החשוד – יש להוכיח כי החשוד היה מודע לקיומו של הצו בין באמצעות הוכחה כי הצו נמסר כדין או בנסיבות אחרות.
- 6.7.4.3. הוכחת הפרת הצו – יש לצרף שני דו"חות פיקוח:
- הדו"ח שבוצע בהליך מתן הצו המנהלי.
 - הדו"ח שבוצע בהליך הטלת הקנס ומעיד על הפרת הצו.

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

7. הוכחת היקף העבירה:

בהתאם לתקנות העבירות המנהליות (תכנון ובניה), התשע"ח 2018, גובה הקנסות המנהליים בגין העבירות נקבע בהתאם להיקפן, למעט עבירת אי-קיום צו. הוכחת היקף העבירה נשענת על ראיות שאסף המפקח במסגרת החקירה. כאשר היקף העבירה מבוסס על מדידה שערך המפקח, המדידה ואופן ביצועו יתועדו בדו"ח הפיקוח ובדפית האיתור. לאור האמור, יש לבצע את המדידה בהתאם לכללים הבאים:

7.1 **בדיקה ממוכנת:** ככלל, תתבצע הבדיקה באמצעות מערכת המידע הגיאוגרפית, ודי בבדיקה ממוכנת זו לצורך החקירה. בבדיקה ממוכנת תיעשה בקני"מ של 1:4,000 ומטה, על מנת שניתן יהיה לזהות בבירור את גבולות המבנה.

7.2 **מדידה עונפת:** מדידה זו נדרשת רק במקרים בהם יש ספק לגבי הבדיקה הממוכנת. מעבר למדידת אורך ורוחב המבנה, ניתן לבצע מדידות נוספות על מנת לאמת את המדידות הקודמות שבוצעו (מדידת אלכסונים, מדידת רוחב/אורך במקומות נוספים).

7.3 במידה וקיים פער בין הבדיקות, תינתן עדיפות לבדיקה הממוכנת, בהתאם לעדכניות התצ"א.

7.4 **שימוש באמצעי מדידה מאושרים בלבד:** כגון: סרט מדידה, גלגל מדידה או מד טווח לייזר.

7.5 **מדידה במקרים מורכבים:** כאשר מתעורר ספק באשר להיקף העבירה, יש לשקול הפעלת מודד לביצוע מדידה.

7.6 **הערכת שגיאה:** ככל שתוצאות האומדן סמוכות לגבול המדרגה, ולא בוצעה מדידה על-ידי מודד, יש לשקול הטלת הקנס לפי המדרגה הנמוכה בהתאם להערכת השגיאה, בהערכת השגיאה יש לקחת בחשבון את דיוק אמצעי המדידה ומורכבות המבנה.

7.7 **חישוב היקף העבירה:** ככלל, מבנים יחושבו לפי מטר רבוע (בכלל זה גם עבודה אסורה המצויה בשלב מוקדם של פיתוח הקרקע או קידוח כלונסאות). מבנים שהם "מבנה קו" יחושבו לפי מטר אורך. לעניין זה "מבנה קו": גדר או תשתית קווית שרוחבה קטן ממטר. תקנה 4 לתקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – תכנון ובניה), התשע"ח-2018, קובעת כי במקרה של עבירת בניה או שימוש ב"מבנה קו" מסוג גדר שגובהו אינו עולה על 1.5 מטר משני הצדדים, במקרקעין שאינם רגישים, הקנס המוטל יהיה מחצית מהנקוב וההיקף יחושב לפי מטר אורך.

8. הליך הטלת הקנס המינהלי

8.1 **איתור:** היה למפקח יסוד סביר להניח כי נעברה עבירה על חוק התכנון והבניה, המצויה במדיניות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין או הוועדה המקומית, יערוך המפקח דו"ח פיקוח או מזכר פענוח תצ"א, וימלא דפית איתור. דו"ח הפיקוח או המזכר ודפית האיתור יועברו למנהל המוסמך לאישור פתיחה בהליך חקירה.

8.2 **החלטה על הליך האכיפה:** ראה מנהל מוסמך, בתוך זמן סביר ממועד העברת דפית האיתור, בהתאם למדיניות האכיפה, כי במקום זה קיים יסוד סביר לביצוע עבירה, ונכון לפתוח בהליך חקירה על עבירות תכנון ובניה – יורה על פתיחת **תיק חקירה** – **קנס מנהלי**, על תיעוד במערכת המעקב ויאשר בחתימתו את הדפית. המנהל המוסמך יקבע מועד לסיום פעולות החקירה והגשת סיכום תיק שלא יעלה על 30 ימים אלא במקרים חריגים. טרם יורה על פתיחה בחקירה יבחן המנהל את מדיניות האכיפה והתאמת התיק להליך הטלת קנס בהתאם לסעיף 2.2.6 לעיל.

8.3 **מסירת אזהרה:** בעקבות ההחלטה על פתיחה בחקירה, ראשי המפקח למסור אזהרה לפני נקיטת הליכים (מסמך ישים מס') (4.1.1). מנהל מוסמך יכול לדחות את מועד מסירת האזהרה או לוותר עליה משיקולים של חשש לפגיעה בחקירה או לבטחון המפקחים.

8.4 חקירה:

8.4.1 **איסוף מסמכים:** המפקח יאסוף מסמכים בהתאם לסעיף 9.3. ויזמן את החשוד לחקירה באזהרה. יש להקדים ככל שניתן את הוצאת הזימונים לחקירה על-מנת לצמצם את זמן החקירה.

8.4.2 **חקירת החשוד:** המפקח יחקור את החשוד בהתאם לסעיף 9.4.

8.5 בדיקת רישום פלילי:

8.5.1 בעבירות במקרקעין שאינם רגישים יש לבדוק האם קיימים לחשוד בביצוע העבירה פרטי רישום, חקירה או משפט (כלומר: רישום פלילי) בחמש שנים האחרונות.

8.5.2 במידה ונמצא כי לחשוד קיים רישום פלילי – לא יוטל עליו קנס מנהלי ויש לפעול להגשת כתב אישום בגין העבירה.

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

8.6. **התראה:** מקום בו נמצאו די ראיות למתן התראה, יחתום המנהל המוסמך על התראה (מסמך ישים מס' 4.1.2) לאחר בדיקת קיומם של התנאים הבאים:

8.6.1. העבירה אינה "עבירה מצומצמת".

8.6.2. העבירה תואמת את מדיניות האכיפה או שישנה הצדקה אחרת לאכוף בעניינה.

8.6.3. העבירה אינה מסוג העבירות שמתאים להגשת כתב אישום כאמור בסעיף 2.2.7 לעיל.

8.7. **מסירת התראה:** ההתראה תימסר לפי סעיף 11 בהנחיה זו. התראה יכול ותימסר לפני סיום פעולות החקירה, הכל בהתאם לתשתית הראייתית המתגבשת (לדוגמה: ניתן למסור התראה יחד עם מסירת זימון החשוד לחקירה לאחר איסוף מסמכים בתיק). יודגש כי בכוחה של התראה להשיג את תכלית האכיפה בטרם הטלת הקנס המינהלי. על-כן, גם במקומות בהם אין חובה ליתן התראה, יש לשקול מתן התראה.⁴

8.8. **מעקב:** המפקח יבצע מעקב אחר התפתחות הבניה או השימוש במקרקעין בתוך תקופת ההתראה (עד 30 ימים ממועד מתן ההתראה).

8.8.1. **ככל שהוסרה העבירה מהמקרקעין, או הופסקה** – יש למלא דו"ח פיקוח ולהכין דפית סיכום. במקרה זה – לא יוטל קנס מינהלי.

8.8.2. **ככל שמצא מפקח כי יש חשד להפרת צו מנהלי** – יזמן בהקדם את האחראיים להפרת הצו לחקירה.

8.9. **סיכום תיק:** לאחר סיום פעולות החקירה, יסכם המפקח את תיק החקירה ויעבירו למנהל המוסמך עם המלצה להטלת קנס מינהלי או לאי-הטלת קנס מינהלי.

8.10. **הודעת קנס:** לא הוסרה/הופסקה העבירה, יועבר התיק למנהל המוסמך עם המלצה להוציא הודעת קנס וטיוטת הודעה כאמור. המנהל המוסמך יבחן את התיק בעזרת תבנית לבדיקת לפני הטלת קנס מנהלי (מסמך ישים מס' 4.1.7) ויעבירו להתייעצות עם תובע ככל שנדרש.

8.11. **התייעצות בטרם מתן הודעת הקנס המינהלי:**

8.10.1. **חובת התייעצות** – בכל מקרה בו גובה הקנס המינהלי הנקוב בהודעת הקנס יעלה על 50,000 ש"ח, או בכל מקרה בו קיים קושי, גם אם גובה הקנס נמוך מ-50,000 ש"ח יקיים מנהל מוסמך התייעצות עם תובע ועדה מקומית. ככלל יקיים מנהל מוסמך ברשות לאכיפה התייעצות עם יועץ משפטי של הרשות לאכיפה.

8.10.2. **מועדים** – בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1155, תהליך ההתייעצות בטרם מתן הודעת הקנס יושלם בתוך 14 ימים.

8.12. **הפקת הודעה ושוברים:** לאחר קיום התייעצות לפי סעיף 8.11 לעיל, יחזיר התובע את התיק למנהל המוסמך, ההודעה תחתם ותועבר לגורם המטפל בהפקת השוברים, לצורך רישום והפקת שוברים לתשלום.

8.13. **מסירה:** מסירת הודעת הקנס תבוצע בהתאם לסעיף 11 בהנחיה זו. הודעת הקנס תימסר בהקדם האפשרי מתום תקופת ההתראה. יש חשיבות להוצאת ההודעה בסמוך ככל הניתן למועד זה כדי להשיג את תכלית האכיפה.

8.14. **מעקב תשלום:** מיד לאחר המצאה, על הרשות האוכפת לעקוב אחר תשלום הקנס המנהלי, במידה ולאחר תום המועד לתשלום הקנס לא שולם יש להעביר את הטיפול למרכז לגביית קנסות.

9. **איסוף מסמכים ובניית תיק חקירה לקנס מנהלי:**

9.1. **דו"ח פיקוח:** המפקח ימלא דו"ח פיקוח שיכלול בין היתר אומדן היקף העבירה לפי סעיף 7 לעיל.

9.2. **מידע תכנוני:** הפקת מידע תכנוני בהתייחס למקרקעין בהם מבוצעת העבירה (במסגרת עריכת דו"ח הפיקוח). במידע התכנוני יש להתייחס לנושא הרישוי והתכנון במקרקעין, ובין היתר, להתייחס לשאלה האם מדובר במקרקעין רגישים.

9.3. **איסוף מסמכים:** המפקח יאסוף מסמכים ויסתייע לשם כך במדריך המקצועי (נספח ד')

9.4. **חקירת החשוד באזהרה:**

⁴ **תקנה 5(ב)**, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה), התשע"ח 2018

19.6.2024 עדכני ליום	פרק 4 – חקירה	הרשות לאכיפה במקרקעין
מס הנחיה: 4.1	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	

- 9.4.1 השמעת גרסת החשוד – קיימת חובת ביצוע חקירה באזהרה לפני הטלת קנס מנהלי. המפקח יזמן את החשוד לחקירה לפני הטלת קנס מנהלי, על מנת לאפשר לו להשמיע את טענותיו. הזמנה לחקירה תתבצע באמצעות מסמך ישים מס' 4.1.3 והיא תימסר לפי סעיף 11 להנחיה זו. זימון לחקירה לא יפחת מ7 ימים מיום הוצאת הזימון.
- 9.4.2 חקירה פרונטאלית של החשוד – חקירת החשוד תהיה על גבי גיליון חקירה אחיד (מסמך ישים מס' 4.1.3 – גיליון חקירה). על פי הכללים ובסיוע שאלות המרוכזות במדריך המקצועי (נספח ד') –
- 9.4.3 החשוד לא הופיע לחקירה – ככלל, די בזימון אחד כדין של החשוד לחקירה, בהתאם לאמור בסעיף 11 להנחיה. אם יסבור מנהל וסמך כי הנסיבות מצדיקות זאת, יורה על זימון נוסף. לאחר שני זימונים אין צורך לזמן את החשוד פעם נוספת.
- 9.4.4 אם החשוד לא הופיע לחקירה – על המפקח לוודא תשתית ראיתית בסיסית לקשירת החשוד לעבירה (לדוגמה: תצהירים שהגיש לבית דין, היתר בניה רלבנטי למקרקעין, נסח טאבו כדומה).

10. הליך הטלת הקנס המינהלי בגין עבירת שימוש נמשכת:

- 10.1. התראה על עבירת שימוש נמשכת: להודעת קנס על עבירת שימוש יש לצרף "התראה לפני הטלת קנס מנהלי בשל עבירה נמשכת" (לפי מסמך ישים מס' 4.1.5). בתוך ההתראה יש לקצוב מועד להפסקת העבירה. ככלל, המועד הנקוב בהתראה יהיה בין 15 ל30 ימים אלא אם יש נסיבות המצדיקות חריגה.
- 10.2. מעקב: המפקח יבצע מעקב אחר המשך ביצוע העבירה הנמשכת במקרקעין בתוך תקופת ההתראה:
- 10.2.1 ככל שהופסקה העבירה הנמשכת: יש למלא דו"ח פיקוח ולהכין דפית סיכום (סגירת תיק).
- 10.2.2 ככל שלא הופסקה העבירה הנמשכת:
- 10.2.2.1 ימלא המפקח דו"ח פיקוח המתעד את המשך ביצוע העבירה הנמשכת ויבצע ביקורים עיתיים במקום על מנת לתעד את המשך השימוש.
- 10.2.2.2 בתוך 90 ימים מהמועד הנקוב בהתראה ולא יאוחר מ120 ימים מיום שניתנה ההתראה (מועד הטלת הקנס עבור עבירת השימוש), יסייר המפקח במקרקעין ויפיק דו"ח המתעד את המשך ביצוע העבירה.
- במידה שהעבירה עדיין מבוצעת, יעביר את התיק למנהל המוסמך עם המלצה להטלת קנס מינהלי מקסימלי (90 ימים) בגין עבירה נמשכת.
 - במידה שהעבירה הופסקה, יעביר את התיק למנהל עם המלצה להטלת קנס מינהלי בגין עבירה נמשכת לפי המועד המאוחר בו ידע המפקח על ביצוע העבירה.
- 10.3. ס' 8.8 עד 8.13 יחולו בשינויים המחויבים.
- 10.4. מעקב: בחלוף 90 ימים, ובהינתן שלא הוגשה בקשה להישפט או בקשה לביטול הקנס, רשאי מנהל מוסמך להטיל קנס מנהלי בגין אותה עבירה, ויראו בה עבירה חדשה. מובן כי לצורך כך, יחולו הכללים הרגילים בדבר הטלת קנס מינהלי, לרבות הכנת תיק חקירה (כאמור בסעיף 8 לעיל).

11. המצאת מסמכים כדיון⁵

- 11.1. הודעה או מסמך אחר שיש להמציאו לאדם לפי חוק העבירות המינהליות והתקנות שנקבעו מכוחו, ניתן להמציא באחת מאלה:
- 11.1.1 במסירה ליד הנמען, ובאין למצאו במקום מגוריו או במקום עסקו – לידי בן משפחה הגר עמו ונראה שמלאו לו שמונה עשרה שנים, ובתאגיד ובחבר בני אדם – במסירה במשרדו הרשום או לידי אדם המורשה כדיון לייצגו.

⁵ תקנות העבירות המנהליות, תשמ"ו – 1986 (סימן ו)

הרשות לאכיפה במקרקעין	פרק 4 – חקירה	עדכני ליום 19.6.2024
	שם ההנחיה: הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	מס הנחיה: 4.1

11.1.2 במשלוח מכתב רשום: לפי מענו של האדם, התאגיד או חבר בני אדם, עם אישור מסירה. התאריך אשר יופיע באישור המסירה יראה כתאריך ההמצאה.

11.1.2.1 במקרה בו נשלחה הודעה בדואר רשום, היום העשרים לאחר המשלוח יראה כתאריך ההמצאה, זולת אם הוכיח הנמען שלא קיבל את ההודעה או המסמך מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מלקבל.

11.1.2.2 תגובת נמען להודעה או מסמך אשר נמסרו לו לפי חוק עבירות מנהליות – יכולה להיות ראייה נסיבתית להמצאתה כדין.

11.2. המצאה לידי הרשות האוכפת

11.2.1 דואר רשום: משלוח דואר רשום לפי הנמען הנקוב בהודעת הקנס שהוציא המנהל המוסמך.

11.2.2 מסירה לעובד במשרד המנהל המוסמך: לפי הנמען הנקוב בהודעת הקנס ובלבד שניתן למוסר אישור בכתב על המסירה.

12. סדרי רישום של עבירות מנהליות

12.1 חובת רישום: במשרדי הרשות האוכפת יתנהל רישום של עבירות מנהליות אשר הוטל בגינן קנס מינהלי (להלן: המרשם)

12.2 תכולת המרשם: המרשם יכלול פרטים אלה:

12.2.1 שם היחיד או התאגיד שעליו הוטל הקנס המנהלי;

12.2.2 מספר הזהות של היחיד, מספר רישומו של התאגיד או מספר מזהה אחר הנהוג במשרד;

12.2.3 תיאור העבירה ומועד ביצוע העבירה;

12.2.4 מועד תשלום הקנס;

12.2.5 הקנס שהוטל, לרבות הפרשי הצמדה וריבית ותוספת פיגור;

12.3 חובת דיווח: בהתאם לקבוע בחוק ובהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה, יעבירו הרשויות האוכפות דיווחים בדבר פעילות האכיפה בכלל והטלת קנסות מנהליים בפרט. הדיווחים יועברו לרשות לאכיפה ולמחלקה בהתאם להנחיות המפורסמות ודרישות שיעלו מעת לעת.

13. תשלום קנסות

13.1 קנס מינהלי ישולם במלואו תוך 60 ימים מיום המצאת ההודעה על הטלת הקנס המינהלי, באמצעות הודעת זיכוי המצורפת להודעה על הטלת הקנס.⁶

13.2 משהגיע מועד לתשלום הקנס והקנס שולם:

13.2.1 העבירה הוסרה: יש לבצע ביקור במקרקעין, לכתוב דו"ח פיקוח והוצאת דפית סיכום – סגירת תיק.

13.2.2 ככל שהעבירה לא הוסרה: במידה ומדובר בעבירת שימוש – יש לפעול להוצאת הודעת קנס על עבירה נמשכת ובהמשך על קנס עבירה חוזרת.

13.3 משהגיע מועד לתשלום הקנס והקנס לא שולם:

13.3.1 העבירה הוסרה: יש להפעיל הליכים לגביית התשלום בהתאם לאמור בסעיף 2.2.3.

13.3.2 ככל שהעבירה לא הוסרה: יש להפעיל הליכים לגביית התשלום וככל שמדובר על עבירת שימוש: יש לפעול להוצאת הודעת קנס לעבירה נמשכת ובהמשך הוצאת הודעת קנס על עבירה חוזרת.

13.4 מאסר במקום קנס מנהלי שלא שולם: חוק העבירות המנהליות מקנה סמכות לבית המשפט על פי בקשת תובע, להטיל מאסר במקום קנס מנהלי שלא שולם וזאת אם חלפו 6 חודשים מיום הטלת הקנס. הרשות האוכפת תבצע מעקב אחרי גביית הקנסות והמועדים הרלבנטיים ובמידה וחלפו המועדים ולא שולם הקנס יש לפנות לתובע לצורך הגשת בקשה כאמור.

⁶ סעיף 7.2.1 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3041

19.6.2024 עדכני ליום	פרק 4 – חקירה	הרשות לאכיפה במקרקעין
מס הנחיה : 4.1	שם ההנחיה : הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה	

בקשה לביטול (סעיף 8א לחוק עבירות מנהליות)

- 13.5. הומצאה לנקנס הודעת תשלום קנס, רשאי הוא להגיש לתובע שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לעניין זה, בקשה לביטול ההודעה, וזאת תוך 30 ימים מיום שהומצאה לו.
- 13.6. הבקשה לביטול הודעת תשלום הקנס תהיה מנומקת ויצורפו לה מסמכים, המאמתים את טענות החשוד, ותישלח לפי המען הרשום בהודעה.
- 13.7. לבקשת תובע יועבר חומר החקירה לעיונו ולקבלת החלטה בבקשה בהקדם האפשרי.
- 13.8. הגשת בקשה לביטול הודעת תשלום קנס, אינה דוחה את המועד לתשלום.
- 13.9. חשוד שהגיש בקשה לביטול הודעת תשלום קנס, אינו רשאי להודיע על רצונו להישפט לפני שהתובע המציא לו את החלטתו; דחה התובע את הבקשה לביטול הודעת תשלום הקנס, רשאי החשוד להודיע כי ברצונו להישפט על העבירה – באופן המפורט בסעיף 14 – וזאת בתוך 30 ימים ממועד המצאת ההחלטה על הסירוב, אף אם שילם את הקנס לפני שהתובע המציא לו את החלטתו הדוחה את הבקשה.

14. הודעה על רצון להישפט

- 14.1. **החשוד** רשאי להודיע בכתב על גבי הספח של ההודעה על הטלת הקנס שנמסרה אליו, כי ברצונו להישפט על העבירה. ההודעה תומצא למי שהטיל את הקנס, תוך 30 ימים לאחר המצאת ההודעה על הטלת הקנס המינהלי (חוק העבירות המנהליות סעיף 8(ג)).
- 14.2. חשוד שהודיע בתוך 30 ימים מיום המצאת הודעת הקנס על רצונו להישפט, יועבר תיקו לתובע, אשר יבחן הראיות ויקבל החלטה בעניין.
- במקביל, תישלח הרשות האוכפת הודעה למרכז לגביית קנסות על הפסקת הטיפול המינהלי בהטלת הקנס (סעיף 5.5.5. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3041).

15. מבנה תיק – הטלת קנסות מינהליים על עבירות תכנון ובניה

- 15.1. כל המסמכים הרלוונטיים לתיק חקירה + כל המסמכים הישימים של הנחיה זו.
- 15.2. מסמכים ישימים על-פי הנחיה זו:
- 16.2.1. התראה לפני הטלת קנס מינהלי.
- 16.2.2. הודעה על הטלת קנס מינהלי קצוב.
- 16.2.3. התראה לפני הטלת קנס מינהלי בשל עבירה נמשכת.
- 16.2.4. כל מסמך רלוונטי אחר

16. תחולת ההנחיה : מיום כניסת תקנות העבירות המנהליות (תכנון ובניה), התשע"ח-2018, לתוקף – 20.12.2018.

אברהם ברון כהן
מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין