

## הצעות לשיפורים ושינויים בחוק הגנת הדייר

עו"ד דן מרגליות

חוק הגנת הדייר יצר מערכת יחסים בין בעלי בתים ובין דייריהם. מערכת זו תופסת מקום נכבד למדי בסבך הבעיות הפוקדות את הציבור הישראלי ● ●

לפיכך, טבעי והכרחי היה שהבסיס התחיקתי המסדיר יחסים אלה יהיה מוצק, ברור ומובן לכל. אך לעומת זה נוצרה תופעה של צמיחת ספיחים מתקנים ומשלימים ● ●

שעסקו באספקטים מסויימים של "הגנת הדייר". הגוסס המשולב איחד את מערכת החוקים הנפרדים ונעשה נסיון ליצור קודקס אורחי בנושא.

למונח "הגנת הדייר" יש שני אספקטים שונים ועצמאיים:

- (1) הגנת החוק על העלאת שכר-דירה ביחס למושכר, דהיינו קביעת תקרות ובסיסים להעלאות בשכר-דירה (לה-לן — קביעת תיקרת דמי שכירות);
- (2) הגנת החוק על הדייר מפני פינוי, דהיינו בלא בירור במסגרת דיון מש-פטי אין אפשרות לפנות דייר מוגן (להלן — "הגנה בפני פינוי").

באשר למושכרים המשמשים כבתי עסק, בוטלה תיקרת דמי השכירות (האספקט הרא-שון) ביחס ל-11 סוגי מושכרים המפורטים בתקנות שחוקקו בשנים 1971 ו-1074. אך עדיין קיימת בהם הגנת הדייר באספקט השני, דהיינו

המונח "הגנת הדייר" נוצר בארצנו בתקו-פת המנדט בשנות הארבעים. בתקופה העו-תומנית לא הכירו כלל בצורך להגן על הדי-ירים. חידוש זה מקורותיו הם ביבשת אי-רופה ובאנגליה.

הצורך ב"הגנת הדייר" בארץ ישראל נבע מהמצוקה החמורה בדויר שהיתה קיימת לפני קום המדינה. היה הכרח אז להנהיג פיקוח על גובה שכר-הדירה כדי למנוע השתוללות בל-תי מרוסנת של דמי שכירות. אין ספק, כי הכוונה המקורית ב"הגנת הדייר" היתה לדי-רות בלבד, אך כתוצאה מהמצב הכלכלי וה-בטחוני בארץ הוכנסה ההגבלה על שכר-דירה גם ביחס לבתי עסק, כהגדרתם בחוק הגנת הדייר.

עד ה-9 באוקטובר 1972, מועד תחילתו של חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב—1972 (להלן — "החוק"), היו קיימים במער-כת המשפטית של מדינת ישראל מספר חוקים

הגנה מפני פינוי.

החוק יצר מערכת יחסים בין בעלי בתים ודייריהם התופסת מקום נכבד למדי בסבך הבעיות הפוקדות את הציבור הישראלי. משום כך, טבעי והכרחי היה כי הבסיס התחיקתי המסדיר יחסים אלה יהיה מוצק, ברור ומובן לכל. תחת זאת נוצרה תופעה של צמיחת ספחים מתקנים ומשלימים.

כב' השופט העליון עציוני חיווה דעתו בערעור אורחי 73/72 המרץ נ. גרייב פסקי-דין כז' (1) עמ' 423 בעמ' 431: "אך לצע-רנו, זה גורלם של חוקי הגנת הדייר, שהסתום בהם מרו-בה על המפורר, ולא רק אצ-לנו, אלא גם באנגליה, מקום הורתם ולידתם".

האימרה דלעיל נגעה באספקט המשפטי של הבעיה ולא באספקטים האחרים: החברתי, הכלכלי והמוסרי.

## החוק יצר עיוותים שיש לסלקם

אין ספק כי נוצר צורך דחוף, לשנות את החוק בצורתו הנוכחית כדי להתאימו לתקופה המודרנית של סוף המאה ה-20. השינוי צריך להתבטא הן במערכת המשפטית והן במערכת הכלכלית-חברתית.

החוק על מרכיביו יצר מספר עיוותים עק-רוניים הטעונים שינוי ושיפור דרסטיים כלה-לן:

(1) מונח "הדרישה" ביחס להעלאת דמי שכירות.

לפי החוק, בצורתו הנוכחית, חובה על בעל בית הרוצה לזכות בהעלאת שכר-דירה, לשלוח דרישה כאמור בסעיף 157 לחוק.

סעיף 154 לחוק קובע הוראה מוזרה מאד: "דמי השכירות המגיעים... יחולו מהיום שדרש בעל הבית, בכתב, את התשלום". המוזר בהוראה הזאת בתקו-

פתנו הוא שבעל הבית צריך להיות ער להעלאות בשכר-דירה ולדאוג למשלוח דרישה מיידית ברגע שנכנסו לתוקף תקנות משנות.

אגב, ביחס ל"דרישה" נפסק בזמן האחר-רון כי יש ליחסה רק לדירות ולא לבתי עסק. (ראה ע"א 17/77 רובינשטיין נ. מעון דוד גיתן ביום 20.9.77).

(2) הצמדת העלאת דמי שכירות חדשים ל"דמי שכירות אשר השתלמו ערב תחילת תקנות".

פירוש הוראה זו בכל התקנות המשנות, שחוקקו עד היום הנה הוא שאם כתוצאה מרשלנות בעל בית ו/או חוסר תשומת לבו לא טלח לדרוש שכר-דירה מוגדל, הרי יצא שכרו בהפסדו, והוא יוכל לקבל התוספת של דמי שכירות על "דמי השכירות שהשתלמו" במועד ידוע.

כתוצאה מכך נוצרה התופעה שדמי השכירות במושכרים רבים לא הגיעו לרמה המכ-סימלית הקבועה בתקנות המשנות שחוקקו מדי פעם.

(3) החוק מבדיל באורח עקרוני בין דייר ששילם בעבר "דמי מפתח" ובין דייר אשר לא שילם.

חלק ג' של החוק שכותרתו "דמי מפתח" יוצר אבחנה מוזרה זו.

מדוע מוזרה התופעה הזאת כיום? הסי-בה לכך פשוטה: אין כל סיבה שדייר שלא שילם אף פעם דמי מפתח יהנה מזכויות של דייר מוגן כאדם ששילם דמי מפתח. הכוונה בעיקר לחלוקת התמורה בשל העברת הזכויות בין בעל הבית והדייר היוצא כאשר נכנס דייר חדש. הדעת אינה סובלת שיש לשלם לדייר חלק מ"דמי מפתח" כאשר אותו דייר לא שילם אותם בעבר.

(4) המערכת הקיימת יצרה טבלאות מסוב-

## הצעות לפתרון הבעיות ויעול המערכת של הגנת הדייר

כעקרון ראשון, נראה שיש צורך גם להבא להבדיל בין דירות לבין בתי עסק. האבחנה בין שני סוגי המושכרים נובעת מכך, שבדי-רות לא נעשה בדרך כלל שימוש מסחרי כל-שהו, בעוד שבבתי עסק נעשה שימוש למט-רות רווח, הגתון בדרך כלל לשומת מס הכ-נסה.

### שכר-דירה ביחס לדירות

שכר הדירה המכסימלי כיום ביחס לדירות נקבע בק"מ 3761 כדלקמן:

- בדירות בנות 1.5—1 חדרים — 99.5 ל"י לחדר לחודש ;
- בדירות בנות 2.5—2 חדרים — 124.4 ל"י לחדר לחודש ;
- בדירות בנות 3.5—3 חדרים — 165.9 ל"י לחדר לחודש ;
- בדירות בנות 4 ומעלה חדרים — 207.4 ל"י לחדר לחודש.

ניתן היה לפתור שאלת דמי השכירות במספר אופנים :

(א) קביעת סכום מסויים לחדר לחודש — סכום שיהיה בו קשר בינו לבין הערך הריאלי של שכירות חופשית (ערך משוקלל). הסכום יכול להיות אחיד בכל הארץ בלא להתחשב במיקום, בדומה לשיעורי מס ההכנסה.

יש למצוא במקרה כזה פתרון לבעיות כגון: מיקום כנתון המשפיע על גובה שכר-הדירה, מצב הנכס המושכר ואולי אפילו מצבו הסוציאלי של הדייר.

בעיות אלה ניתן לפתור במתן הקלות קבועות בחוק שיתבטאו באחוזים או בס-כומי כסף, וזאת הסיבה שיש הבדלים בשכר-דירה חופשי לפי מיקום שונה והבדלים במצב הנכס ובמצב הדייר. המחיר שייקבע לחדר יהיה ממוצע

כות למדי של דמי שכירות לפי סיווגי דירות על-פי מספר חדרים, וכן קבעה דמי שירותים בסכומים שהקשר בינם לבין המציאות רחוק מאד.

(5) החוק הקיים מכיל 162 סעיפים המחר-לקים לסעיפי משנה. בנוסף לכך, קיימת מערכת מסועפת של חקיקת משנה המ-כילה תקנות משניות לדירות, לבתי עסק ולשירותים בנפרד לכל סוג מושכר. לאדם מן הרחוב קשה להתמצא בסבך החיקוקים הללו ויש צורך לפשטם.

### תנופה לחדשנות במערכת המשפט

בשנים האחרונות החלה מערכת המשפט הישראלית לקבל תנופה מחדשת של מודר-ניזציה וחדשנות. בשנת 1975 חוקקה הר-פורמה במס ההכנסה אשר שינתה את התפיסות שהיו קיימות בעבר. נעשה נסיון לפעול לאור מספר עקרונות דלהלן:

- (1) עקרון האחידות ;
- (2) עקרון היציבות ;
- (3) עקרון הצדק.

נוצר צורך דומה לבצע רפורמה בחוק הג-נת הדייר, הן מבחינה משפטית הנקבעת על ידי פוליטיקאים והן מבחינה כלכלית אשר צריכה להיקבע בסיוע מומחים לדבר.

שר הבינוי והשיכון, מר גדעון פת, הטיל על ועדה שמונתה לצורך זה לבדוק את הגו-שא ולהציע הצעות לפתרון הבעיה. אין ספק שכל פתרון שיוצע צריך לדבוק במטרות דלהלן:

- (1) מציאת איזון בין אינטרסים של בע-ל-בתי לבין אלה של דיירים ;
- (2) לא לבצע ביטול מוחלט ופתאומי של הגנת הדייר לפוגיה, אלא לנקוט בשיטה "זוחלת" ;
- (3) מציאת פתרון שהוא כבחינת "גזירה שהציבור יכול לעמוד בה".

**כעקרון ראשון, יש צורך גם להבא להבדיל בין דירות לבין בתי עסק. ההבחנה בין שני סוגי המושכרים נובעת מכך, שבדירות לא נעשה בדרך כלל שימוש מסחרי כלשהו, בעוד שבבתי עסק נעשה שימוש למטרות רווח, הנתון בדרך כלל לשומת מס ההכנסה ● ●**

**עם זאת יהיה צורך לשמור על הגנה מפני פינוי, כל עוד הדייר עומד בתשלום שנקבע בינו לבין בעל הבית, בין בהסכם ובין בדיון משפטי או אחר ● ●**

המחיר שייקבע לחדר ("מחיר קובע") יהיה צמוד לממד מסויים ו/או לשיטה אחרת כפי שייקבע. על ידי הצמדה, לדוגמה, יש שמירה מסויימת על ערך הכסף. עקרון חשוב אחר הוא שהעלאת המ- (1) חיר צריכה להיות הדרגתית כדי שהציבור של הדיירים המוגנים יוכל לעמוד בה.

(1) יש לבטל מוסד "הדרישה" ביחס להעלאת שכר דירה סופית. בעל-בית יוכל לדרוש דמי שכירות לאור חוק ההתיישות גות על תביעות כספיות — 7 שנים.

(ח) יש לבטל את המוסד של "העלאת שכר דירה על סכום שהשתלם ערב תחילת תקנות". הוראה זו יצרה עיוות מוזר ביחס להעלאת שכר-דירה ואין לה מקום יותר כאמצעי ל"הענשת בעל בית" ששכח לדרוש תוספת.

(ט) גראה שלא יהא צורך בבית-דין לשכירות ביחס לדירות, שכן תהיה טבלא פשוטה וברורה של דמי שכירות מכסיי מליים עם פירוש הקלות והפחתות.

(י) עקרון ההפחתות בשל דמי מפתח יכול להישאר אחיד, דהיינו אפשר יהיה לנתות משכר הדירה שייקבע אחוז מסויים, למשל, 10% מסכום דמי המפתח לתקופה של 10 שנים. האחוז צריך להיות

משוקלל מתוך נתוני הערים הגדולות, וזאת בהתבסס על העובדה שרוב הנכסים המוגנים מצויים בערים הגדולות. כדוגמה נקבע מחיר לחדר לחדש בסכום של 200 ל"י (בלי להתחשב במספר החדרים בדירה). הסכום יהא אחיד בכל הארץ. אך כיוון שבעיר פלוגית שכר-דירה חופשי נמוך מזה שבעיר גדולה, יש צורך לקבוע הנחה קבועה מהשכר שנקבע כאמור, למשל, 20%.

(ב) דרך אחרת היא לקבוע סכומי שכר-דירה לחדר לחדש לכל איזור בנפרד ועל ידי כך להימנע ממתן הנחות כלשהן. פתרון זה נוגד את עקרון ה"אחידות".

(ג) ניתן היה גם לקבוע נקודות זיכוי בגין תשלום דמי שכירות בדירות ביחס למס הכנסה ועל ידי כך לאפשר לכל אדם ליהנות מהפחתה במס, כפי שהדבר נעשה, למשל, ביחס להוצאות נסיעה של אדם מביתו למקום עבודתו — חצי נקודת זיכוי.

(ד) להעניק הקלות לדיירים בעלי מצב סוציאלי קשה באופן ישיר, דהיינו בעל הבית יקבל את השכר הקבוע, אך הדייר יוכל לקבל החזר מביטוח לאומי עקב סיבות כלכליות ואחרות.

(ה) עקרון חשוב שצריך להישמר הוא כי

הערך ההפוך של מספר השנים. המושג "דמי מפתח", כמובנו כיום, יכול להת- בטל תוך זמן קצר, שכן במקומו יוצר המונח "פרמיה" או "ערך מהוון" — ההפרש בין היוון דמי השכירות המשו- למים לשווי הנכס.

אין ספק שיהיה צורך לקבוע הוראת מע- בר ביחס למושכרים שבעבורם שולמו דמי מפתח עד לפני 5 שנים או תקופה אחרת.

ברור, שהפעלת העקרונות דלעיל תגרום להפחתה בשווי "דמי המפתח" ולבסוף לבי- טולס, אך זה יהיה, כאמור, דבר הדרגתי הנו- בע מעצם קביעת שווי לא ריאלי לשכר- דירה ממוצע.

ביחס "לשירותים בדירות", ניתן לבטל כליל מוסד זה ולהכניסו לתוך הסכום המ- מוצע שייקבע כשכר-דירה לחדר לחודש. מאידך גיסא, יזחמר הפיקוח על בעלי בתים כדי להבטיח שהשירותים יינתנו ברמה סבי- רה ונאותה.

ביחס לתיקונים ושיפוצים, ניתן להשאיר המצב הנוכחי, עם חידושים באופן ביצוע וכ- מות הביצוע, חלוקת הסכומים בין הדיירים לבעלי הבית וקיצור המועדים לביצועם.

## שכר-דירה ביחס לבתי עסק

יש אפשרות לשחרר כליל בתי עסק מהגנת שכר-דירה, וזאת מכיוון שמדובר במושכר המגיב פירות. אין לשכוח, כי ההוצאה לשכר- דירה בבתי עסק ניתנת לקיזון, בדרך כלל, כנגד ההכנסה מאותו מושכר, במישור היח- סים עם מס ההכנסה.

דרך אחרת — לשחרר מושכרים נוספים, כפי שהדבר נעשה עד היום, מהגנת החוק; היינו הוצאת סוגים נוספים של בתי עסק נוסף על ה-11 סוגים המשוחררים מתיקרת שכר-דירה.

אפשרות נוספת היא שחרור מוחלט מהיום ואילך, אך קביעת שכר-דירה חדש לפי אחוז

קבוע חוק; למשל, 6% מהשווי של הנכס בשוק החופשי. גם במקרה זה, כפי שהדבר הוצע בדירות, אין צורך בדרישות להעלאת שכר-דירה, וניתן יהא לתבוע 7 שנים למפרע, לפי חוק ההתיישנות, תשי"ח—1958.

נראה, כי יהיה עדיין צורך לשמור על הגנה מפני פינוי, כל עוד הדייר עומד בתשלום שנקבע בינו לבען בעל הבית, בין בהסכם ובין בדיון משפטי או אחר.

אין לשכוח, כי קביעת שיעור באחוזים, כגון 6%, עדיין אינו ריאלי, כיוון שבשוק החופשי תשואת נכסים ביחס לשוויים צריכה לעלות על 10% כיום.

ניתן גם לקבוע אחוזים בשיעורים שונים ביחס לסוגי מושכרים ולהפלות לרעה בענין זה מוסדות פיננסיים ו/או ציבוריים כגון בנקים ו/או מוסדות המדינה ושלוחותיה.

אשר לדמי שירותים, נראה שיש הכרח לבי- טל כליל הוראה זו ביחס לבתי עסק, שכן העלאת שכר-דירה צריכה לספק דרישות בעל הבית.

ביחס ל"דמי מפתח" בבתי עסק, יש ליחס להם משמעות בדרך הפחתה כפי שהדבר הוצע ביחס לדירות, זאת בצרוף הוראת מעבר ביחס לדמי מפתח ששולמו עד לפני 5 שנים. גם בנושא זה ניתן יהיה לקבוע הנחות קבועות משכר הדירה שיהיה צורך לשלם, אם לפי חלוקה לאזורים ו/או קריטריונים אחי- דים אחרים.

ניתן יהיה לשלב במסגרת זאת זיכויים ממס הכנסה ו/או הפחתות כהוצאה לצרכי מס. לבית הדין לשכירות ו/או לבתי משפט השלום הרגילים יהיה תפקיד ביחס לבתי עסק רק בתחום דיון בשאלות השווי של בתי עסק בשוק החופשי. משנקבע השווי — יהיה על הדייר לשלם אחוז כקבוע בחוק.

ביחס לתיקונים בבתי עסק יש לפעול לא- חידות ההוראות בדירות ובבתי עסק ולהחמיר עם בעלי בתים בביצועם של תיקונים ושמי- רה על הקיים.

**יש הכרח לבטל כליל את ההוראה בדבר דמי שירותים ביחס לבתי-עסק. שכן העלאת שכר-דירה צריכה לספק את הדרישות של בעל-הבית**

נראה לי כי בהצעות שהועלו לעיל, שהם מעט מאוד מהניתן לאמירה, יש משום ייעול ושיפור המערכת הקיימת בין בעלי בתים לבין הדיירים.

אין ספק, שלשינוי המוסכמות הקיימות תהיה השפעה מכרעת על שווי דמי המפתח של מושכרים לסוגיהם, במובן זה שהם ייפתחו בעתיד, אך עדיין יהיה תפקיד חשוב למומחים לדבר בקביעת השווי הן של הנכסים בשוק והן של דמי המפתח.

השארית "הגנה מפני פינוי" על כנה — תשמור על מאזן הצדק לטובת הדיירים, שכן כל עוד ישלם הדייר את המגיע ממנו לפי החוק, פסק דין ו/או הסכם, לא יוכלו לפנותו, אלא באחת מהעילות המנויות בחוק.

מאידך גיסא, עקרון האחידות צריך להי-שמר, כדי שקל יהיה לטפל בשאלות הנכסים המוגנים. ניסוח החוק החדש צריך להיות פשוט יותר ולכלול פחות סעיפים.

ביחס לדירות יש להעיר הערה חשובה: המונח "חדר" לפי החוק צריך יהיה לקבל הגדרה כגון: שטח חדר ממוצע ברוטו הוא מ<sup>2</sup> 20 עד 27 מ<sup>2</sup>, היינו שאם שטח הדירה הוא 100 מ<sup>2</sup>, תיחשב הדירה כאילו מכילה היא לפחות 4 חדרים לצורך חישוב דמי שכירות.

במקרה כזה יש אפשרות להתיר לדייר לשנות את הדירה בפנים תוך שמירה על גוף המושכר והחזקתו בצורה תקינה.

## לסיכום

אין ספק, שנוצר הכרח בשינוי חוק הגנת הדייר ושינוי המציאות המסולפת ביחס למושכרים שונים. מחד גיסא קיים אינטרס של בעל הבית שאינו מקבל פירות מנכסו כמקובל בשוק החופשי, ומאידך גיסא, יש לשחרר ההגבלות בעדינות ובניחותא ולא באופן דרסטי.