

## דירה להסדיר: היסטוריוגרפיה מוסדית של בתי הדין לשכר דירה 1954–1910

המאמר מבקש להפנות זרקור אל פרק חשוב ומרתק הנוגע הן להיסטוריוגרפיה של מערכת המשפט הישראלית, הן להיסטוריה הרגולטורית של ישראל והן להתפתחות שוק הדיור: סיפור עיצובם, צמיחתם והתפתחותם של בתי הדין לשכר דירה משלהי השלטון העות'מאני ועד לעיצובו של הסדר חקיקתי ישראלי מקורי בתחום.

סיפור זה נפרש על פני קרוב ליוכל שנים שבמהלכן התפתח טריבונל שיפוט פנים-קהילתי למערכת מסועפת של עשרות בתי דין הפרוסים בכל רחבי הארץ. אלא שעל אף שינויי העיתים, הנסיבות, השלטון והחקיקה, מאפייניו הבסיסיים והייחודיים של השיפוט בתחום השתמרו: שיפוט על ידי נציגי ציבור; מערכת שיפוט מנהלית המכריעה בסכסוכים אזרחיים; מוסד בעל זיקה מקומית חזקה הנטוע בתחומו ובהווייתו של יישוב מסוים ועוד. מודל שיפוט ייחודי זה עוצב בהתאם לתנאים ולצרכים החברתיים, הכלכליים, הפוליטיים והדמוגרפיים ששררו בארץ ישראל בעשור השני של המאה העשרים, אולם מודל בסיסי זה נותר על כנו גם כשהנסיבות והתנאים השתנו לבלי הכר. המאמר יראה כי הניסיון להמשיך ולעשות שימוש במערכת בתי הדין לשכר דירה באותה מתכונת הוביל לתוצאות בלתי רצויות ולקשיים מערכתיים משמעותיים. עוד אראה כיצד בחירתו של המחוקק הישראלי להותיר את בתי הדין על כנם במסגרת הרפורמה הרגולטורית שהתרחשה בשוק השכירות בשנת 1954 נבעה משיקולים שהיו פוליטיים בעיקרם, וגברו במבחן המעשה על השיקולים המערכתיים והאתגרים המוסדיים.

\* הכותבת היא עמיתת פוסט־דוקטורט במרכז עזריאלי ללימודי ישראל, מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. המאמר מבוסס על עבודת M.A. שנכתבה בתמיכתו הנדיבה של מרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב: מאיה מארק כשהדין לא נוקב את ההר: בתי הדין המנהליים ויחסי הרשויות בתחומי קיצוב המזון והגבלת דמי השכירות בשנים הפורמטיביות של המדינה (עבודה לקבלת תואר L.L.M., אוניברסיטת תל אביב 2010). אני מבקשת להודות למנחת העבודה, השופטת פרופ' דפנה ברק־ארוז, על תרומתה שלא תסולא בפז למחקר, לרון חריס על הדרכתו וסיועו בשלבים הראשוניים של המחקר, לאליה אתקין על הערותיה המועילות ולחברי מערכת "משפט, חברה ותרבות" על עבודת העריכה המסורה.

## מבוא

סיפורם של בתי הדין לשכר דירה מתחיל בשלהי השלטון העות'מאני על ארץ ישראל, נמשך דרך שנות המנדט הבריטי ונמתח עד לשנותיה הפורמטיביות של מדינת ישראל. שורשיהם של בתי הדין נעוצים בטריבונל שיפוט פנים-קהילתי שהוקם בשנת 1915 בקירוב בתל אביב על מנת להכריע בדרך של פשרה בסכסוכים שהתגלעו בין בעלי בתים לדיירים. טריבונל זה, אשר השם שהוענק לו, "הוועדה המפשרת", העיד על טיבו, היה מוסד שיפוטי שנציגיו מונו על ידי המועצה המקומית והשיפוט בו התקיים על ידי נציגי ציבור שייצגו את בעלי הבתים והדיירים. שנים ספורות לאחר מכן, בשנת 1921, הוטמע מודל שיפוט זה אל תוך חקיקה ממשלתית שבלחץ היישוב היהודי הנהיגה רגולציה על שוק השכירות בארץ ישראל. התחנה המשמעותית הבאה בתולדות השיפוט בסכסוכי שכירות מוגנת בארץ ישראל הייתה בראשית שנות השלושים, אז נחקקה פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר הדירה), 1934.<sup>1</sup> פקודה זו הייתה הסדר רגולטורי מקיף אשר שימר את אותו מודל שיפוט בסיסי: מערכת שיפוט מקומית שמכהנים בה נציגי ציבור. במסגרת חקיקה זו הוענק למערכת השיפוט השם שעתיד ללוות אותה בעשרים השנים הבאות: "בתי דין לשכר דירה". במהלך המחצית השנייה של שנות השלושים פחת הצורך בחוקי הגנת הדייר, אולם מצב דברים זה השתנה מן הקצה אל הקצה עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. המלחמה הובילה למהלך רגולטורי הנרחב ביותר בתחום הפיקוח על שכר הדירה שהתרחש בה עד אז: חקיקתה של פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), 1940.<sup>2</sup> הפקודה, אשר אימצה את מודל השיפוט על ידי נציגי ציבור שהיה קיים עד אז, הקפיאה את שכר הדירה בכל רחבי הארץ ואסרה על פינוי דיירים מדירותיהם אלא בנסיבות חריגות ביותר. החקיקה המנדטורית שנחקקה בשנת 1940 נותרה על כנה, כמעט ללא שינויים, עד לחקיקת חוק הגנת הדייר, התשי"ד-1954, חקיקה ישראלית מקורית אשר גם היא, בתורה, אימצה את אותו מודל שיפוט יוצא דופן.<sup>3</sup>

מאמר זה מבקש להתחקות אחר סיפור עיצובם, צמיחתם והתפתחותם של בתי הדין לשכר דירה על גלגוליהם השונים, משלהי השלטון העות'מאני ועד לעיצובו של הסדר חקיקתי ישראלי מקורי בתחום. סיפור זה נפרש על פני קרוב ליוכל שנים שבמהלכן התפתח טריבונל שיפוט פנים-קהילתי למערכת מסועפת של עשרות בתי דין הפרוסים בכל רחבי הארץ. המאמר מראה כיצד על אף שינויי העיתים, הנסיבות, השלטון והחקיקה, מאפייניו הבסיסיים והייחודיים של השיפוט בתחום השתמרו: שיפוט על ידי נציגי ציבור; מערכת שיפוט מנהלית המכריעה בסכסוכים אזרחיים; מוסד בעל זיקה מקומית חזקה הנטוע בתחומו ובהווייתו של יישוב מסוים, שקם מכוח החלטת המועצה המקומית אשר גם שותפה במינוי נציגי הציבור; מוסד המושפע באופן עמוק מההקשר הכלכלי, החברתי, ההיסטורי והפוליטי

1 פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר דירה), 1934, ע"ר 432 תוס' 1, 135. פקודה זו הייתה מפורטת ומורחבת מזו של השנה הקודמת. ראו למשל שם, בחלקים ב ו-ג. היא עולה בקנה אחד עם מגמה רחבה של התרחבות האנגליפיקציה בתחום המשפט הפרטי. לעניין זה ראו Assaf Likhovski, Law and Identity in Mandate Palestine 55–56 (2006) (להלן: Likhovski, Law and Identity).

2 פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), 1940, ע"ר 1065 תוס' 1, 230.

3 חוק הגנת הדייר, התשי"ד-1954, ס"ח 151.

אשר מעצבים את שוק השכירות, ובהתאם לכך את הצורך ברגולציה ואת היקף הפעילות של מערכת השיפוט; ותנועה של המדינה בין התערבות לאי-התערבות ובין ריכוזיות לביזור בכל הנוגע להסדרת שוק השכירות והשיפוט בתחום.

מודל שיפוט ייחודי זה עוצב בהתאם לתנאים ולצרכים החברתיים, הכלכליים, הפוליטיים והדמוגרפיים ששררו בארץ ישראל בעשור השני של המאה העשרים, אולם מודל בסיסי זה נותר על כנו גם כשהנסיבות והתנאים השתנו לבלי הכר. שינוי הנסיבות המרכזי בהקשר זה אירע בשנותיה הראשונות של המדינה לנוכח גלי עלייה אדירים, אינפלציה דוהרת והשלכותיה המצטברות של רגולציה ארוכת שנים.

המאמר יראה כי הניסיון להמשיך ולעשות שימוש במערכת בתי הדין לשכר דירה באותה מתכונת הוביל לתוצאות בלתי רצויות ולקשיים מערכתיים משמעותיים. באופן ספציפי, הניתוח חושף כי אותם מאפיינים ייחודיים שליוו את בתי הדין לשכר דירה משחר היווסדם הם שהובילו לעיקר הכשלים שניבעו בתפקוד המערכת בהמשך הדרך. עוד אראה כיצד בחירתו של המחוקק הישראלי להותיר את בתי הדין על כנם במסגרת הרפורמה הרגולטורית שהתרחשה בשוק השכירות בשנת 1954 נבעה משיקולים שהיו פוליטיים בעיקרם וגברו במבחן המעשה על השיקולים המערכתיים והאתגרים המוסדיים. במובן זה סיפורם של בתי הדין משקף היטב את ההשפעות ההדריות שבין משפט לחברה: הרגולציה על שוק השכירות בכללותה, והשיפוט בתחום באופן ספציפי, עוצבו מלכתחילה על ידי תהליכים חברתיים וכלכליים, אך ככל שנקפו השנים הפכו לגורם חברתי מעצב בפני עצמו שהשלכותיו על הכלכלה והחברה בישראל היו מרחיקות לכת.

המאמר נפתח בתיאור שורשיו של מודל השיפוט בסכסוכי שכירות כפי שעוצב בשלהי השלטון העות'מאני על ארץ ישראל. בהמשך, המאמר מנתח את התפתחות המוסד השיפוטי של הכרעה בסכסוכי שכירות בתקופת המנדט הבריטי, תוך שהוא משמר את מאפייניו הבסיסיים כמוסד מקומי וייצוגי. הפרק השלישי עוסק באופנים השונים שבהם השפיע המודל המוסדי של בית הדין לשכר דירה על פעילותו בשנותיה הראשונות של המדינה ומראה כיצד הובילו מאפיינים אלו לקשיים מערכתיים משמעותיים בפעולת בתי הדין. הפרק הרביעי של המאמר יעמיד במרכזו את חוק הגנת הדייר, התשי"ד-1954, את תהליך גיבושו הממושך ואת הגורמים לכך. בין היתר אדון בהקשר החברתי, הכלכלי והפוליטי הרחב שבו נחקק החוק, בגורמים לעיכוב שחל בחקיקתו, באופן שבו עוצבו בתי הדין לשכירות במסגרתו ובסיבות לכך. בפרק החמישי והאחרון אנתח את מאפייניה הייחודיים של מערכת בתי הדין לשכר דירה ואראה כיצד המפתחות להבנתם נעוצים בפרקים ההיסטוריים המוקדמים של המערכת שבהם נוצרה והתגבשה.

## א. בתי הדין לשכר דירה: שורשים, הקמה והתפתחות

### 1. הוועדה המפשרת והולדתו של המודל הייצוגי

בתי דין לשכר דירה הוקמו בארץ ישראל לראשונה בשנת 1934, אולם שורשיהם נטועים כרבע מאה קודם לכן.<sup>4</sup> ראשית המעשה בשנת 1910, אז פרסם ועד תל אביב, הגוף הנבחר שעמד בראש השכונה, תקנות לניהול השכונה; אלו יצרו חיץ ומתח בין בעלי בתים לדיירים ולדיירי משנה.<sup>5</sup> התקנות העניקו לבעלי הבתים זכות הצבעה, זכויות רכושיות וזכות לבחור ולהיבחר לכל משרת הנהלה באופן שהבטיח את שליטתם בשכונה; לדיירים ניתנו זכויות פחותות שכללו השתתפות באספות כלליות, זכות להציע שינויים בתקנות ו"דעה מכרעת" בסוגיות הנוגעות לתשלום המיסים; אשר לדיירי המשנה, שנקראו גם "שכנים", דיירים אשר שכרו דירה או חלק מדירה מדייר אחר המתגורר בשכירות – הללו נושלו כליל מזכויות כלשהן.<sup>6</sup> החל בנקודת זמן זו החלו בעלי הבתים והדיירים להתארגן כשני מחנות מובחנים ולהקים התאגדויות שייצגו את האינטרסים הפוליטיים, הכלכליים והמעמדיים של כל קבוצה אל מול הקבוצה המתחרה, ובהמשך גם מול הרשויות.<sup>7</sup> הדיירים, אשר לא הסכימו עם

4 בתי הדין הראשונים לשכר דירה הוקמו מכוח פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדידה והגבלת שכר דירה), 1934, ע"ר 432 תוס' 1, 135.

5 בראשית דרכו היה ועד תל אביב נציגות נבחרת של בעלי המגרשים ותו לא, אולם עד מהרה צבר כוח רב וסמכויות שחרגו במידה ניכרת מאלו שמסרו בידי התקנות. אף על פי שלוועד תל אביב לא היה מעמד משפטי של רשות מקומית, הוא נהנה בעת ובעונה אחת מאמונם של תושבי השכונה ומאוטונומיה שניתנה לו על ידי השלטון העות'מאני. על מעמדו המיוחד של ועד תל אביב ראו אילן שחורי חלום שהפך לכרך 193 (1990) (להלן: שחורי חלום); מרדכי בן הלל מלחמת העמים ב 82-83 (1929); שמשון חלפי חולמים בחולות 31 (2001); שלומית יפת-ביאליק "הגנת הדייר" 1910-1940: משפט, חברה ופוליטיקה בראשית תולדותיה ובהתפתחותה של העיר תל אביב 18-20 (עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל אביב 2006) (להלן: יפת ביאליק הגנת הדייר). בסעיף ההגדרות של התקנות נקבע כך: "א) כל איש ואישה מעשרים שנה ומעלה, אשר לו בית או מגרש בתוך השכונה תל אביב, נקרא אזרח השכונה, נהנה מכל הזכויות ונושא כל החובות של האזרחים. (ב) כל איש ואישה מעשרים שנה ומעלה, השוכר בתל אביב לכל הפחות למשך שנה שני חדרים ומטבח, או ששכר נכסי ציבור של השכונה, נקרא תושב ונהנה מכל הזכויות ונושא את כל החובות של התושבים. הערה: השוכר חדר או שני חדרים בלי מטבח מיוחד נקרא שכן" (אלתר דרויאנוב ספר תל אביב 159-163 [1936]).

6 לניתוח אנתרופולוגי והיסטורי של תופעת שכירות המשנה וחלוקת המרחב הביתי בין כמה משפחות או רווקים ראו אליה אתקין "שכנות אינטימית" והחיים בדירות משותפות בתקופת המנדט" עיונים בתקומת ישראל 34 252 (2020) (להלן: אתקין "שכנות אינטימית").

7 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 27-34. השימוש במושג "מעמד" בהקשר של בעלי בתים ודיירים מייצג את החלוקה לשתי קבוצות מובחנות בעלות אינטרסים מהותיים משותפים שמתקיימת ביניהן היררכיה ברורה, הן מבחינה חלוקתית והן מבחינת הזכויות שהפרטים בקבוצה מחזיקים בהן. היא מייצגת גם את המשמעות הציבורית הגדולה שהייתה לסיווג של אדם כבעל בית או כדייר, וכפי שתיאר זאת אליעזר מלחי, תחום השכירות היה דומיננטי כל כך בחיי הציבור עד שנוצר "שינוי ערכים במלחמת המעמדות; המעמדות הקיימים עתה אינם יותר מעביד ועובד, כי אם בעל בית, דייר ודייר משנה". ראו אליעזר מלחי תולדות המשפט בארץ-

המעמד הנחות שנכפה עליהם ונאנקו תחת יוקר שכר הדירה בשכונה, פתחו במאבק, ואילו בעלי הבתים, מצידם, נאבקו לשמר את כוחם ומעמדם.<sup>8</sup> כך קרה שבשנים 1910–1915 מצא את עצמו ועד תל אביב מוצף בפניות של בעלי בתים ודיירים גם יחד. בצד פניות פרטניות, הופעל על הוועד לחץ רב מצד הנציגות המאורגנת של הדיירים ובעלי הבתים, ואלו הביאו בפניו טענות ומענות שונות הנוגעות ליחסים ביניהם ולגובה שכר הדירה, והעלו דרישות לפתרונות כלליים וגורפים.<sup>9</sup>

ועד תל אביב נהנה מחופש פעולה ניכר שניתן לו על ידי השלטון העות'מאני והתנהל כמנגנון שלטוני לכל דבר ועניין, ובכלל זה יישוב סכסוכים ומחלוקות שהתגלעו בין התושבים.<sup>10</sup> יחד עם זאת לא היה לו מעמד חוקי של ערייה, הוא לא פעל על בסיס משפטי מוצק והלגיטימציה שלו נבעה מהאמון הרב שזכה לו מצד תושבי השכונה. כפועל יוצא מכך ביקש הוועד לתת מענה לציבור, אך גם לשמור על ניטרליות. לכן, בגבור המתח ומשהחלו הפניות להיערם,

ישראל: מבוא היסטורי למשפט במדינת ישראל 175 (1953) (להלן: מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל). יחד עם זאת, חלוקה זו רחוקה מלייצג חלוקות מעמדיות סוציולוגיות וכלכליות קלאסיות. כך, שוכרים ובעלי בתים גם יחד יכלו להיות בעלי מקצועות חופשיים ולהשתייך ל"בורגנות זעירה". ראו יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 114–115. על כך יש להוסיף שההיררכיה המעמדית בין בעלי הבתים והדיירים עברה שינוי משמעותי במרוצת השנים כאשר הדיירים החלו ליהנות מזכויות יתר על פני בעלי הבתים, שזכויותיהם קופחו. למחקרים העוסקים במורכבות של החלוקה המעמדית בקרב האוכלוסייה העירונית בארץ ישראל ראו משה ליסק האליטות של הישוב היהודי בארץ-ישראל בתקופת המנדט: רקע חברתי ודפוזי קריירה (1981) (להלן: ליסק האליטות של הישוב היהודי); אמיר בן-פורת היכן הם הבורגנים ההם? תולדות הבורגנות הישראלית (1999) (להלן: בן פורת היכן הם הבורגנים ההם); רונן שמיר "בורגנות יהודית בפלסטין הקולוניאלית: קווי-מתאר לסדר-יום מחקר" סוציולוגיה ישראלית ג 133, 133–148 (2000); אתקין "שכנות אינטימית", לעיל ה"ש 6, בעמ' 258–259. יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 27–34.

8

9 שם, בעמ' 38–40.

10 על מעמדו הייחודי של ועד תל אביב ראו לעיל, ה"ש 5. בשלהי השלטון העות'מאני על ארץ ישראל עמדו לרשות הציבור ערכאות שיפוט נוספות: בתי המשפט העות'מאניים, בתי הדין הרבניים, מוסדות שיפוט פנימיים של ארגונים שונים וכן בית משפט השלום העברי. על מערכת המשפט בארץ ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית ראו: Likhovski, לעיל ה"ש 1, בעמ' 23–24; מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל, לעיל ה"ש 7, בעמ' 92–93; Iris Agmon, Family & Court: Legal Culture and Modernity in Late Ottoman Palestine (2006); נתן ברון שופטים ומשפטנים בארץ-ישראל – בין קושטא לירושלים 1900–1930 (2008). למחקרים העוסקים במערכות שיפוט פנים-יישוביות ראו רונן שמיר "לקס מוריאנדי: על מותו של משפט ישראל" רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית 589 (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונון שמיר עורכים) (1998); אסף לחובסקי "משפט עברי ואידיאולוגיה ציונית בארץ-ישראל המנדטורית" רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית 633 (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונון שמיר עורכים) (1998); פלטיאל דייקן תולדות משפט השלום העברי: מגמותיו, פעולותיו והישגיו (1964); דוד דה פריס ושני בראון "ב'מיטת הסדום' של הפרופסיונליזם: עורכי-דין ועיצובו של משפט-חברים בהסתדרות בשנות העשרים והשלושים" עבודה, חברה ומשפט ח 15, 20 (2001) (להלן: דה פריס ובראון "ב'מיטת סדום של הפרופסיונליזם").

הקים הוועד בשנת 1915 בקירוב את "הוועדה המפשרת שליד ועד תל אביב" – טריבונל פנים-יישובי שדן בסכסוכי שכירות בהסכמת הצדדים, והורכב מנציגים של בעלי בתים ודיירים.<sup>11</sup> המודל הייצוגי של הוועדה המפשרת עוצב על רקע התגבשותם של בעלי הבתים והדיירים כקבוצות מובחנות המקיימות ביניהן מאבק.<sup>12</sup> הקשר רחב זה שופך אור על האופן שבו עוצב מודל הוועדה המפשרת. הוועדה נולדה על רקע ריבוי סכסוכים בין בעלי בתים ודיירים, פניות מאורגנות של הנהגת שני המחנות והדרישה שהונחה לפתחו של ועד תל אביב לגבש פתרונות כלליים לבעיה כללית. מטרתו של המודל הייצוגי הייתה הרגעת הרוחות ויישוב המחלוקות באמצעות מתן נציגות לשני הצדדים. רציונל בסיסי זה בא לידי ביטוי גם בשם הוועדה, אשר לא בכדי נקראה "ועדה מפשרת". מהיבט זה, הוועדה שהוקמה בסופו של דבר שיקפה את אופיו של הסכסוך כסוגיה ציבורית רחבה וכחלק ממחלוקת בין שתי קבוצות, להבדיל ממחלוקת בין פרטים. בהתאם לכך זכה כל מחנה לנציגות בוועדה שהייתה אמונה על ייצוג האינטרסים הכלכליים והמעמדיים של הקבוצה במסגרת הסכסוכים הפרטניים שהובאו בפני הוועדה.

בראשית דרכה היה לוועדה המפשרת מעמד משפטי של בוררות מרצון. הוועדה דנה והכריעה בסכסוכים שנתגלעו בין בעלי בתים לדיירים, והחלטותיה נאכפו על ידי ועד תל אביב. היא היוותה אלטרנטיבה למערכות המשפט הפורמליות, והציעה שיפוט קהילתי פנימי על ידי מי שייצגו את האינטרסים של המתדיינים.<sup>13</sup> במובן זה, ניתן לראות בה חוליה במסורת יהודית ארוכה של מערכות שיפוט בלתי פורמליות ואוטונומיות אשר פותחו על ידי קהילות יהודיות בגולה, שהמשותף להן היה תפיסה חשדנית ומנוכרת כלפי השלטון הזר ויחס אמביוולנטי לחוקיו.<sup>14</sup> על רקע זה, מעניינת במיוחד התפנית שאירעה שנים ספורות בלבד לאחר הקמתה של הוועדה המפשרת.

בשלהי 1917 נכנסו כוחותיו של הגנרל אלנבי לארץ ישראל ושלטונה של האימפריה העות'מאנית תם. את תחום הדירור פקדו באותה תקופה שינויים מפליגים. התרחבותה המסיבית של תל אביב עם תום מלחמת העולם הראשונה, תנועה מסיבית של מהגרים ותחילתה של העלייה השלישית הפועלית, הובילו הן להאמרה בשכר הדירה בעיר והן לשינויים דמוגרפיים שהיטו את הכף לטובת הדיירים, שכוחם הפוליטי התחזק.<sup>15</sup> המתח בין בעלי הבתים לדיירים

- 11 ראו יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 40-42.
- 12 שם, בעמ' 2-27, 113-118; ראו גם מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל, לעיל ה"ש 7, בעמ' 117; בן-פורת היכן הם הבורגנים ההם, לעיל ה"ש 7, בעמ' 13-14; יוסף כץ "חברת' אחוזת בית' 1906-1909 – הנחת היסודות להקמתה של תל-אביב" קתדרה 33, 161, 187-189 (1984).
- 13 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 43. על היחס בין פרקטיקות שיפוט קהילתיות לבין משפט המדינה ראו Ronen Shamir, *The Colonies of Law: Colonialism, Zionism and Law in Early Mandate Palestine* 55-70 (2000) (להלן: Shamir, *The Colonies of Law*). עור ראו והשוו דה פריס ובר-און "במיטת סדום של הפרופסיונליזם", לעיל ה"ש 10, בעמ' 18.
- 14 David De Vries, *The National*; Shamir, *The Colonies of Law Construction of a Workers' Moral Community: Labor's Informal Justice in Early Mandate Palestine*, in *The History of Law in a Multi-Culture Society: Israel 1917-1967*, 41 (Ron Harris, Alexander Kedar, Pnina Lahav & Assaf Likhovski eds., 2002). תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בתקופת המנדט הבריטי. לעניין זה ראו: שם, בעמ' 41-42.
- 15 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 51-53; ראו גם משה ליסק "מבנה תעסוקתי,

הלך וגבר, וחוסר יכולתם ליישב את המחלוקות בינם לבין עצמם הוביל בסופו של דבר לפנייה של הדיירים אל הממשלה הבריטית בבקשה להתערב באמצעות חקיקה ממשלתית, פנייה שעוררה זעם רב בקרב בעלי הבתים.<sup>16</sup> הפנייה אכן הובילה להתערבותו של המחוקק הבריטי ולחקיקת פקודת הגנת הדייר, 1919 (להלן: פקודת 1919).<sup>17</sup> במובן זה, החקיקה הרגולטורית הראשונה בתחום השכירות שנחקקה בארץ ישראל באה אל העולם כתוצאה מחוסר יכולתם של בעלי הבתים והדיירים להסדיר את יחסיהם בתוך הקהילה פנימה. המעבר משיפוט פנים-קהילתי אוטונומי לשיפוט מכוח חקיקה ממשלתית לא אירע כתוצאה מכפייה חיצונית של השלטונות, אלא התרחש ביוזמת היישוב היהודי עצמו. בהקשר זה ניתן להניח כי למהלך של הדיירים תרמו גם חילופי השלטון בארץ ישראל והאהדה היחסית שרחש היישוב לשלטון הבריטי בראשית שלטונו.

במחקרה המקיף, ביאליקי-יפת מביאה ראיות רבות לכך כי החקיקה של 1919 לא הייתה ייבוא של המשפט האנגלי אלא חקיקה מקורית.<sup>18</sup> לכאורה מדובר בחקיקה יוצאת דופן, שכן בעשור הראשון שלאחר כיבוש הארץ לא עסק השלטון הבריטי, ככלל, בחקיקה בתחום המשפט הפרטי.<sup>19</sup> יחד עם זאת נראה לי שלא יהיה נכון לסווג חקיקה זו כמשויכת לתחום המשפט הפרטי. כפי שהוסבר לעיל, אף על פי שסכסוכי השכירות נתגלעו בין אנשים פרטיים, הם היו נטועים בהקשר כלכלי, מעמדי, חברתי ופוליטי רחב ולא נתפסו כעניין פרטיקולרי הנוגע לפרטים שביניהם פרץ הסכסוך אלא כסוגיה ציבורית.

פקודת 1919 קבעה שני עקרונות יסוד שעתידיים ללוות את חוקי הגנת הדייר בארץ ישראל ובמדינת ישראל בעשורים הבאים: הקפאה של שכר הדירה והגבלת האפשרות לפנות דיירים.<sup>20</sup> סמכויות השיפוט פוצלו בין המושל הצבאי לבין בתי המשפט.<sup>21</sup> עוד יש לציין כי

- 
- ניעות תעסוקתית וסמלי סטטוס ביישוב היהודי החדש, 1918–1948 " עיונים בתקומת ישראל 4 345 (1994). על תנאי הדיור בערים בתקופת המנדט ראו אליה אתקין שכונות, שכנים, שכונות: חיים עירוניים ביישוב היהודי בפלשתינה-א"י בתקופת המנדט 29–73 (עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב 2019) (להלן: אתקין שכונות, שכנים, שכונות).
- 16 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 51–56.
- 17 Rent Ordinance no. 121, 1919 (להלן: Rent Ordinance (1919)).
- 18 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 63–64. ראו והשוו Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act 1915, 1915 (5&6 Geo.5) c.97.
- 19 ראו רון חריס "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים" עיוני משפט כ 439, 461 (1996); מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל, לעיל ה"ש 7.
- 20 מדובר היה בהגבלות "רכות" במידה רבה מאלו שהונהגו בתקופות מאוחרות יותר. כך, בעל הבית יכול היה לבחור בין הקפאת שכר הדירה לבין חזרה למחיר שנקבע שנים מספר קודם לכן. בנוסף, האפשרות של דייר להישאר במושכר מעבר לתקופת החוזה הוגבלה לשנה.
- 21 Rent Ordinance 1919, לעיל ה"ש 17. בכל הנוגע להעלאת שכר דירה הוענקה סמכות השיפוט למושל הצבאי המחוזי (ראו סעיף 1(a) לפקודה); בכל הנוגע לפינוי דיירים ניתנה סמכות מקבילה לבית משפט השלום ולמושל הצבאי המחוזי (ראו סעיף 1(b) לפקודה), ובכל הנוגע להפרת הוראות הפקודה הוענקה לשופט אזרחי סמכות להטיל קנס כספי (ראו סעיף 2 לפקודה). במקביל המשיכה לפעול גם הוועדה המפשרת. ראו גם יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 58.

נוסח הפקודה, המתאר את העלייה במחירי השכירות כבלתי צודקת, מעיד על כך שהשתית העובדתית לחקיקה הייתה מבוססת על טענות הדיירים כפי שהובאו בפי המחוקק. בכל הנוגע לענייננו, נקודת זמן זו מסמנת מעבר של סכסוכי שכירות משיפוט פנים-יישובי שפועל באופן עצמאי אל מערכת שיפוט שמופעלת על ידי ממשלת המנדט.<sup>22</sup>

כשנה לאחר הדברים הללו נחקקה פקודת העלאת שכר דירה, 1920, שדמתה דמיון רב לפקודת 1919.<sup>23</sup> החידוש העיקרי של פקודה זו הוא שניתן למצוא בה התייחסות ראשונה למוסד "דמי מפתח", אשר כשמו כן הוא: הרוכש מקבל, למעשה, את ה"מפתח" לנכס, קרי, את הזכות להיכנס אליו ולהפוך לדייר מוגן תמורת תשלום.<sup>24</sup> שנה לאחר מכן פורסמה פקודה שלישית במספר שיש לה חשיבות מיוחדת לענייננו: פקודת העלאת דמי שכירות, 1921.<sup>25</sup> במסגרת פקודה זו הוסמכו מושלי המחוזות למסור את סמכויות השיפוט שלהם לידי ועדה שבה יכהנו בעלי הבתים והדיירים.<sup>26</sup> בכך הוטמע למעשה מודל השיפוט הייצוגי של הוועדה המפשרת בחקיקה ממשלתית.<sup>27</sup>

## 2. הקמת בתי הדין לשכר דירה

בין השנים 1922–1932 הלכה הרגולציה וגוועה. בשלהי 1922 נכנסה תל אביב למיתון, וכתוצאה מכך ירד גם שכר הדירה ולא נוצר צורך בפקודה חדשה.<sup>28</sup> בשנים 1926–1928 פקד

22 השוֹ Ronen Shamir, *The Comrades Law of Hebrew Workers in Palestine: A Study* in *Socialist Justice*, 20 Law & Hist. Rev. 279, 284–285 (2002) (להלן: Shamir, *The Comrades Law*). שמיר קובע כי הרציונל הבסיסי שניצב ביסוד הקמת בית הדין של ההסתדרות היה יצירת מנגנון שיפוט עצמאי שאינו מושתת על המשפט הקולוניאלי הזר כך שיבטא את הנורמות החברתיות, יבלום את התערבות המדינה ובסופו של דבר יוכר על ידי השלטון הבריטי. המקרה של בתי הדין לשכר דירה נדמה ממבט ראשון כמקרה הפוך, שכן היישוב היהודי חפץ בהתערבות הממשלה הבריטית וזים אותה. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת על כך שמאמצים רבים הושקעו בכך שהחקיקה הבריטית תעוצב בהתאם לצורכי היישוב ושהשיפוט ישקף את העיקרון הבסיסי שעל פיו התנהל היישוב קודם לכן: מודל הייצוגיות.

23 Increase of rent ordinance, 1920.

24 להרחבה בנושא זה ראו Maya Mark, *Just Ring Twice: Law and Society Under the Rent Control Regime in Israel, 1948–1954*, 32(1) JOURNAL OF ISRAELI HISTORY 29, 34 (2013) (להלן: Mark, *Just Ring Twice*).

25 פקודת העלאת דמי השכירות, 1921, ע"ר 43.

26 שם, בס' 2. בנוסף לנציגי בעלי הבתים והדיירים יכהנו בוועד נציג העירייה ופקיד ממשלתי.  
27 מעניין לתת את הדעת על שני שינויים נוספים שהכניסה הפקודה במטרה לתקן תוצאות בלתי רצויות של הרגולציה ועתידיים ללוות את חוקי הגנת הדייר גם בעתיד. השינוי הראשון הוא החרגת בניינים חדשים מתחולתה של הפקודה. ראו והשוו פרק 1 להלן. מדברי ההסבר הנלווים לפקודה ניתן ללמוד כי פקודת 1920 היוותה תמריץ שלילי לבנייה והפקודה החדשה ביקשה לתקן עיוות זה. השינוי השני היה ניסיון להיאבק בתופעה של דיירים הגובים סכומי עתק מאלו המבקשים להחליפם בדירות שחוקי הרגולציה חלים עליהן. ראו והשוו פרק 1 להלן.

28 מושל המחוז קיים דיון בחידוש החקיקה, אולם לאור הפיחות בביקוש והגידול בהיצע לא היה בכך צורך. יפ"ת ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 69.



את העיר משבר כלכלי חריף שטלטל את שוק הדיור והביא לירידה דרמטית בשכר הדירה, ורק בשנת 1928 החלה התאוששות הדרגתית שארכה כארבע שנים.<sup>29</sup> בשנת 1933 התחדשה תנופת הבנייה בעיר. בשנה זו החלה גם העלייה החמישית, שרבים מחבריה השתקעו בתל אביב, כך שבתוך שנים ספורות גדל מספר התושבים בתל אביב באופן ניכר. בהתאם, עלה באופן ניכר הביקוש לדיירות, מחירי השכירות עלו, ובעיר נוצרה מצוקת דיור של ממש.<sup>30</sup> על רקע זה, ניצתה מחדש היריבות בין בעלי בתים לדיירים, המתח בין שני המחנות הרקיע שחקים וסוגיית הפיקוח על מחירי השכירות בעיר שבה ועלתה על הפרק.<sup>31</sup> מאחר שפקודת העלאת דמי שכירות, 1921, לא הוארכה, כאמור, משום שלא היה צורך בכך, לא היו בידי העירייה כלים להתמודד עם ההאמרה המחודשת בשכר הדירה. לפיכך דחקו עיריית תל אביב ונציגי הדיירים בממשלת המנדט לעשות מעשה ולנקוט צעדים אופרטיביים להגבלת שכר הדירה.<sup>32</sup> פניות אלו נשאו בסופו של דבר פרי, ובאפריל 1933 פרסמה ממשלת המנדט את פקודת בעלי הבתים והדיירים (חוקי עזר), 1933, אשר הסמיכה את הרשויות המקומיות להאריך חוזי שכירות בתחום שיפוטן.<sup>33</sup> זו הייתה פקודה רזה ומצומצמת שנועדה לתת מענה מהיר לדרישה הציבורית, והייתה בעיקרו של דבר פועל יוצא של מאמציה של עיריית תל אביב.<sup>34</sup> בהתאם, תל אביב הייתה העיר היחידה שבה נחקק חוק עזר עירוני בעניין.<sup>35</sup>

מהלך רגולטורי חשוב ורחב היקף הרבה יותר התרחש בשנה העוקבת. לחצים שהופעלו הן מטעם עיריית תל אביב והן מטעם ארגוני דיירים הובילו להקמת ועדה ציבורית על ידי הנציב העליון. על הוועדה הוטל לחקור את התנודות בשכר הדירה בארץ ישראל ואת השפעתן על האוכלוסייה, וכן לגבש הצעות לגבי הטלת פיקוח על שכר הדירה.<sup>36</sup> הרקע למינוי הוועדה היה תלונות האוכלוסייה בדבר האמרה מתמשכת בשכר הדירה בערים שונות ובפרט בתל אביב, ביפו ובחיפה. דו"ח הוועדה אשר פורסם במרץ 1934 סקר את מצב שוק השכירות בתל אביב, חיפה ויפו והציג מסקנות בדבר ההסדרים הרצויים מעתה ואילך בכל עיר ועיר. לנוכח ההבדלים בין הערים השונות הוציעה הוועדה מתווים שונים לפתרון מצוקת הדיור אשר הותאמו לתנאים

29 על התהליכים הכלכליים בשנים אלו ראו יעקב שביט וגדעון ביגר ההיסטוריה של תל אביב: משכונות לעיר (1909-1936) 183-185 (2001); שחורי חלום, לעיל ה"ש 5, בעמ' 324; יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 69-71.

30 יפת-ביאליק, שם.

31 יפת-ביאליק, שם, בעמ' 86-94.

32 פרוטוקול ישיבת מועצת העיר תל אביב מיום 18.3.1933, ארכיון עיריית תל אביב 10/5. ראו גם יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 90-94.

33 ראו פקודת בעלי הבתים והדיירים (חוקי עזר), 1933, ע"ר 355424; ראו גם מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל, לעיל ה"ש 7; יגאל לוסין עמוד האש: פרקים בתולדות הצינונות 151 (1982).

34 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 96-97.

35 בתוך ארבעים ושמונה שעות ממועד פרסום החוק חוקק נשיא המועצה המקומית בתל אביב דאז, מאיר דיזינגוף, חוק עזר שלפיו כל חוזי השכירות של נכסים פרטיים או עסקיים יוארכו אוטומטית. פקודת בעלי הבתים והדיירים (חוקי עזר), 1933, ע"ר 365 428.

36 יו"ר הוועדה היה א' מילס והיו חברים בה נציג יהודי ונציג ערבי.

היחודיים המתקיימים בכל אחת מן הערים.<sup>37</sup> המלצות הוועדה התבססו על התובנה שבתחום הדיור קיימים הבדלים בין ערים שונות הן מבחינת תנאי הדיור השוררים בהן, הן מבחינת הרקע והנסיבות המעצבים את שוק הדיור, והן מבחינת האופן שבו רצוי שהממשלה תתערב בשוק הדיור. תפיסה בסיסית זו באה לידי ביטוי באופן שבו עוצבו משטר הרגולציה, ותחום השיפוט בפרט, לא רק במהלך שנות המנדט אלא גם לאחר קום המדינה: מערכת שיפוט מקומית אשר מפוקחת וממונה על ידי או בשיתוף גורמים ברשות המקומית. בנוסף, וכפי שנראה מייד, עד שפרצה מלחמת העולם השנייה ניתנה לרשויות המקומיות הפרווגטיבה להחליט האם תוחל כלל רגולציה בתחומן. עיקרי המלצותיה של הוועדה אומצו על ידי ממשלת המנדט, ובחודש אפריל פורסמה פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר הדירה), 1934 (להלן: פקודת 1934), אשר הוחלה באמצעות צו על אזורי עירייה מסוימים, בהתאם להחלטת העירייה.<sup>38</sup> פקודה זו הייתה במידה רבה פועל יוצא של מהלך שהובילו עיריית תל אביב ו"ועד השכנים" שייצג את הדיירים, וכלל פניות אינטנסיביות ומסכת לחצים שהופעלה על הממשלה.<sup>39</sup> בצד ההשפעה שהייתה ליישוב על עצם מהלך החקיקה, ניתן לראות השפעה ממשית גם על עיצוב החקיקה. בשלהי 1933 ניסחה מועצת עיריית תל אביב הצעת פקודה מפורטת אשר הוגשה לממשלת המנדט כהצעה מטעמה. השוואה בין הצעתה של העירייה ובין הפקודה שהתפרסמה בסופו של דבר מעלה כי קיימים קווי דמיון רבים בין השניים.<sup>40</sup> במוכן זה, פקודת 1934 היא מקרה מרתק שבו היישוב היהודי השפיע על משפט המדינה והתאים אותו לצרכיו ולמטרותיו באופן המטמיע את המשפט הקהילתי במשפט המדינה.<sup>41</sup> ככל הנוגע לענייננו, מעניינת בעיקר השוואה בין מערכת השיפוט שהוצעה על ידי היישוב לבין זו שהוקמה בסופו של דבר מכוח הפקודה. פקודת 1934 הקימה שני גופי שיפוט: הממונה על שכר דירה ובית דין לשכר דירה. הממונה על שכר הדירה התמנה על ידי

37 אומנם בשלוש הערים הגורם הראשון במעלה לעלייה בשכר הדירה היה הגידול המהיר באוכלוסייה, אולם בתל אביב, שבה האוכלוסייה כמעט הכפילה את עצמה בתוך פרק זמן של שלוש שנים, פעלו גורמים נוספים: קצב הבנייה לא הרביק את קצב גידול האוכלוסייה; גל עלייה של עולים מבוססים אשר הסכימו לשלם מחירים גבוהים מאוד עבור דירות; עלייה דרמטית במחירי הקרקע; ולבסוף, מחסור בעובדי בניין מומחים ובפועלים פשוטים. בניגוד לתל אביב, מצוקת הדיור ביפו נגרמה במידה רבה ממעבר של יהודים שנמלטו משכר הדירה הגבוה שהונהג בתל אביב ליפו, ובפרט – לשכונת מנשיה. ההבדל המרכזי בין חיפה לאחיותיה היה כי בעירייה כיהנו בעיקר בעלי בתים, ועל כן לא הוגשו מטעמה לממשלה קובלנות לגבי הבעיות החברתיות שנוצרו בעיר כתוצאה מהעלאת שכר הדירה, והיה זה מושל המחוז אשר עורר את הסוגיה (הרצאת ועדת החקירה לעניני שכר דירה, ע"ר 430 תוס' 2 [26.3.1934], בעמ' 249-250, 257) (להלן: הרצאת ועדת החקירה).

38 פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר דירה), 1934, ע"ר 432 תוס' 1. פקודה זו הייתה מפורטת ומורחבת מזו של השנה הקודמת. ראו למשל שם, בחלקים ב ו-ג. היא עולה בקנה אחד עם מגמה רחבה של התרחבות האנגליפיקציה בתחום המשפט הפרטי. לענייני זה ראו LIKHOVSKI, LAW AND IDENTITY, לעיל ה"ש 1, בעמ' 55-56.

39 יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 97-100.

40 פקודת המשכירים והשוכרים בתל אביב, 1933.

41 ראו והשוו SHAMIR, THE COLONIES OF LAW, לעיל ה"ש 13.

מועצת העירייה, ישב כדן יחיד, ודן בשאלות של קביעת שכר דירה ותנאי השכירות.<sup>42</sup> הממונה הוסמך לשפוט בשאלות הנוגעות לגובה שכר דירה ותנאי השכירות.<sup>43</sup> מוסד השיפוט השני היה בית הדין לשכר דירה, אשר ישב כערכאת ערעור על החלטות הממונה ודן בהרכב של שלושה חברים; אלה מונו על ידי מושל המחוז מתוך רשימה שהציעה המועצה המקומית.<sup>44</sup> בית הדין לשכר דירה דומה מאוד למודל המופיע בהצעה המקורית שהגישה עיריית תל אביב. כך, הפקודה אימצה את הצעת העירייה להפקיד את הסמכות לגבש את רשימת המועמדים בידי המועצה המקומית ולהקים הרכב שיפוטי של יו"ר ושני חברים.<sup>45</sup> יחד עם זאת, בין הצעת העירייה והפקודה שנחקקה בסופו של דבר יש בכל זאת הבדלים. ראשית, בהצעת העירייה כונו חברי המותב השיפוטי "בוררים" באופן שמשקף את רוחה של הוועדה המפשרת, בעוד שהפקודה כינתה את ההרכב "בית דין". ההבדל השני בין הצעת העירייה לנוסח הפקודה נוגע למבנה של מערכת השיפוט. בהצעה המקורית של מועצת עיריית תל אביב היה מוסד הבוררות ערכאה יחידה שעל החלטותיה לא ניתן לערער;<sup>46</sup> בפקודת 1934, לעומת זאת, הוקם מוסד הממונים כערכאה ראשונה ומעליו בית דין לשכר דירה המשמש כערכאת ערעור שעל החלטותיה ניתן לערער בשאלה משפטית בלבד, ובאישורו של נשיא בית המשפט המחוזי. נדמה כי הפער בין המודל השטוח שהציעה מועצת עיריית תל אביב לבין מודל השיפוט שעיצב המחוקק המנדטורי משקף את ההבדל בין מערכת שיפוט פנים-קהילתית המבקשת להכריע סכסוכים בתוך הקהילה פנימה לבין מערכת משפט מדינתית הכוללת מוסדות שיפוט שונים וערכאות ערעור. יחד עם זאת, חשוב לשים לב שהמחוקק המנדטורי אומנם יצר היררכיה של ערכאות והעניק אפשרות ערעור, אולם שימר גם את המודל הקהילתי באמצעות הסמכת הרשות המקומית לבחור את חברי בית הדין והממונים.<sup>47</sup> טיבו של הטריבונל השיפוטי כמוסד ייצוגי שחותר להסכמות בין שני הצדדים באמצעות שיפוט על ידי נציגי ציבור נשמר. אף על פי שלא בהצעת העירייה ולא בפקודת 1934 נמנו דרישות סף כלשהן לצורך מינוי של בוררים או חברי בית הדין, בפועל נשמר המודל הייצוגי, שכן הרשויות ערכו מינויים על פי מפתח ייצוגי של בעלי בתים ודיירים.<sup>48</sup>

42 ראו ס' 14 ו-17 לפקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר הדירה), 1934.

43 שם, בס' 14.

44 שם, בס' 15.

45 ס' 7 להצעת פקודת בעלי הבתים והדיירים (הוצאה מדירה והגבלת שכר דירה), 1934.

46 שם, בס' 8.

47 עצם קיומה של פרוגטיבה לרשויות המקומיות בנושאי דיור לא הייתה מודל זר למחוקק המנדטורי. כבר בשנת 1889 הוקמה בלונדון מועצת דיור, בשנה העוקבת עבר חוק שהקל על הרשויות המקומיות לבנות בתים, The Working Classes Act, 1890, ומעורבות של הרשויות המקומיות נמשכה גם לאורך התקופה שמאמר זה עוסק בה. ראו: PETER MALPASS, HOUSING AND THE WELFARE STATE: THE DEVELOPMENT OF HOUSING POLICY IN BRITAIN (2005); STEPHEN MERRETT, STATE HOUSING IN BRITAIN (1979); JOHN BOUGHTON, MUNICIPAL DREAMS: THE RISE AND FALL OF COUNCIL HOUSING (2018); Peter Malpass, *The Discontinuous History of Housing Associations in England*, 15(2) HOUSING STUDIES, 195–212 (2000).

48 יפת-ביאליק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 102.

בשולי הדברים, מעניין לציין כי הבעייתיות הגלומה בקביעת הגבלות כלליות על שכר דירה לא נעלמה מעיני הוועדה לקביעת שכר דירה שמינה הנציב העליון, ושעל בסיס המלצותיה נוסחה פקודת 1934. כך, בדברי הסיכום של הדו"ח ראתה הוועדה לנכון לציין כי "איюולת היא לחשוב כי פיקוח על שכר דירה מונע פעולות של עוות דין חברתי. יתכן כי הוא ימנע פעולות אחדות וייצור אחרות".<sup>49</sup> כפי שהתברר לימים, היו דברים אלה מדויקים להפליא.

### 3. הרחבת הרגולציה

החל משנת 1934 הווארכה הפקודה מדי שנה. כל הארכה הצייתה מחדש ויכוחים בין בעלי הבתים לדיירים לגבי תוכנה, היקפה ותכולתה, כאשר כל צד דורש לתקן את הפקודה בהתאם לצרכיו.<sup>50</sup> אולם כחלוף השנים, ועל רקע תנופת בנייה אדירה, פחת הצורך בחוקי הגנת הדייר, וערב מלחמת העולם השנייה הייתה חיפה למעשה העיר היחידה שבה עדיין הייתה רגולציה על שכר דירה. מצב דברים זה השתנה עם פרוץ המלחמה; זו השפיעה על שוק הדיור הארץ-ישראלי באופן עמוק. המחסור בחומרי גלם, בלימתה של תנופת הבנייה והרצון להימנע מתופעה חברתית נרחבת של השלכת דיירים אשר לא יכלו לעמוד בתשלום שכר הדירה מבתיהם הביאו, באירופה כולה וגם בארץ ישראל המנדטורית, להנהגת מהלך כולל של רגולציה על שכר הדירה.<sup>51</sup> הפחד מהמלחמה וההפצצות שספגו חיפה ותל אביב הובילו לעזיבה של הערים לטובת יישובי הספר, שבהם לא חלה עד אז רגולציה.<sup>52</sup> תנועת ביקוש זו והיעדרה של רגולציה הובילו למגמה רחבה של הפקעת שכר דירה, תופעה שממנה סבלו גם

49 הרצאת ועדת החקירה, לעיל ה"ש 38, בעמ' 258.

50 ראו למשל תכתובות לקראת פקיעת תוקפה של פקודת הדיירים ושאלת חידושה בראשית שנת 1935: מכתב מההתאחדות הכללית של בעלי הבתים לנציב העליון (22.3.1935), ארכיון המדינה מ-209/7; סיכום אספת עם מטעם התאחדות עממית של שכנים ודיירים (9.3.1935), ארכיון המדינה מ-209/7; מכתב מההתאחדות העממית של שכנים ודיירים תל אביב-יפו אל המזכיר הראשי של ממשלת ארץ ישראל (1.2.1935), ארכיון המדינה מ-209/7. ראו גם יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 104-105.

51 תפיסת הכלכלה המוסדרת לא הייתה נחלתו של השלטון המנדטורי לבדו. באותן שנים היו נתונות עדיין המדינות המתועשות תחת השפעתו של המשבר הגדול שפקד את הכלכלה העולמית החל משנת 1929 ואשר נתפס, בין היתר, ככישלון צורב של השוק החופשי. בעולם כולו, ולא רק בארץ ישראל המנדטורית, הונהגה רגולציה בתחומים שונים. ראו לעניין זה: אברהם גורלי חוק הדירות והעסקים: חוקים, פסקי-דין ופירושים 6 (1941); ד"כ 6.7.1953, 1829; אורית רוזין, חובת האהבה הקשה: יחיד וקולקטיב בישראל בשנות החמישים 21 (2008) (להלן: רוזין חובת האהבה הקשה); נחום גרוס "המדיניות הכלכלית בישראל 1948-1951: בעיות ההערכה המחודשת" לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה 325, 326 (1999) (להלן: גרוס "בעיות ההערכה המחודשת"), וכן: Guy Seidman, *Unexceptional for Once: Austerity and Food Rationing in Israel 1939-1959*, 18 S.CAL. INTERDISC. L.J. 95 (2008) (להלן: Seidman, *Unexceptional*).

52 נזכיר כי פקודת 1934 חלה על אזורי עירייה מסוימים בלבד, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות המקומית.

הבריטים עצמם, ועלה הצורך בחקיקה שתחול לא רק על אזורי עירייה כי אם על הארץ כולה.<sup>53</sup> כך באה לעולם בשנת 1940 פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), 1940 (להלן: פקודת 1940).<sup>54</sup> ההבדל העיקרי בין פקודה זו לבין אלו שקדמו לה היה תחולתה הרחבה: שכר הדירה הוקפא בכל רחבי הארץ וללא הגבלת זמן, ולא נדרשו עוד צווים עירוניים על מנת להחיל את הוראות הרגולציה בהתאם לרצונה של הרשות המקומית. אשר לשיפוט, הפקודה ביטלה את מוסד הממונה על שכר דירה בדירות מגורים, מסרה את סמכויותיו לבית הדין לשכר דירה ששימש עד אז רק כערכאת ערעור, ושינתה את הרכבו של בית הדין משלושה נציגים שווים בתפקידהם ליו"ר ושלושה חברים (כלומר, ארבעה חברים בסך הכול) שייבחרו על ידי מושל המחוז מתוך רשימה שיגבש הנציב העליון.<sup>55</sup> בית הדין הוסמך להכריע במחלוקות הנוגעות לגובה שכר הדירה, ובמקרה הצורך לקבוע את שכר הדירה שיש לשלם עבור דירה נתונה.<sup>56</sup> עם חקיקת הפקודה הפך בית הדין לשכר דירה לערכאה ראשונה ויחידה שעל החלטותיה לא ניתן לערער, כך שמלוא הסמכות הופקדה למעשה בידי בית הדין המקומי.<sup>57</sup> כשנה לאחר שנחקקה פקודת הגבלת שכר הדירה הצטרפה אליה פקודה נוספת אשר הגבילה את שכר הדירה גם בבתי עסק: פקודת הגבלות על שכר דירה (בתי עסק), 1941 (להלן: פקודת הגבלת שכר הדירה בבתי עסק).<sup>58</sup> במסגרת פקודה זו הוקם מחדש מוסד הממונה על שכר הדירה, וכן הוקמו בתי דין לשכר דירה בבתי עסק שבהם כיהנו שלושה חברים, ואלה הוסמכו לדון אך ורק בערעורים על החלטות הממונה.<sup>59</sup> יצא אפוא שבשנת 1941 פעלו בתל אביב, לצורך הדוגמה, שלוש ערכאות שונות לעניין קביעת שכר דירה: הממונים ובתי הדין לשכר דירה לעניין הגבלת שכר הדירה בבתי עסק, ובנוסף עליהם בית דין לשכר דירה שעסק בשכר הדירה בדירות מגורים.

## ב. בתי הדין לשכר דירה בשנים הפורמטיביות 1954-1948

פקודת 1940 נותרה על כנה עד לקום המדינה, ואז אומצה אל הדין הישראלי ככתבה וכלשוונה במסגרת פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.<sup>60</sup> מצבת בתי הדין לשכר דירה ערב קום המדינה הייתה מורכבת. בתי דין שפעלו בארץ ישראל המנדטורית הפסיקו לפעול ונתרו קיימים "על הנייר" בלבד, כאשר אחד הגורמים המובילים לכך היה המצב הביטחוני. בירושלים, למשל, המצב הביטחוני ששרר בעיר לפני פרוץ מלחמת העצמאות לא אפשר את התכנסותו

53 ראו הצעת פקודת שכר דירה, 1940 ע"ר 1049, תוס' 3, 917 (10.10.1940). ראו גם יפת-ביאליק הגנת הדייר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 107-108.

54 פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), 1940, ע"ר 1065 תוס' 1 230. שם, בס' 4.

55 שם, בס' 5(1).

56 שם, בס' 5. יצוין כי בשנת 1946 הוענקה רשות ערעור בשאלה משפטית בלבד לבית המשפט המחוזי. פקודת צמצום שכר-דירה (בתי מגורים) (תיקון), 1946, ע"ר 1477 תוס' 1, 102, 103.

57 פקודת הגבלות על שכר דירה (בתי עסק), 1941, ע"ר 1086 תוס' 1.

58 שם, בס' 11.

59 ראו שם, בס' 11, הקובע כי המשפט שהיה קיים בארץ ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14.5.1948) ימשיך לעמוד בתוקפו.

של בית הדין משום שחבר בית הדין הערבי לא יכול היה להגיע למשרדי מושל המחוז מבלי לסכן את חייו.<sup>61</sup> פעולתו של בית הדין בצפת הופסקה בנסיבות דומות: בית דין זה הוקם עוד בשנת 1944, אלא שחברי בית הדין הערבים עזבו את צפת, ובאשר לחברים היהודים – האחד נפטר והאחר התפטר.<sup>62</sup> במקומות רבים נוספים לא ניתן היה להרכיב בתי דין ולקיים דיונים, והדבר הוביל לאי-טיפול בבקשות ולעיכובים ניכרים.<sup>63</sup>

עם שוך מלחמת העצמאות, ולאחר הרגיעה במצב הביטחוני, שבה פעילות בתי הדין לסדרה, ובשנים שלאחר קום המדינה חלה צמיחה של ממש במערכת בתי הדין לשכירות. המערכת גדלה והסתעפה, רשימות המועמדים לכהונה בבתי הדין תפחו, בתי דין שפורקו או חדלו מלהתקיים שבו לפעילות ורבים חדשים הוקמו בכל רחבי הארץ.<sup>64</sup> ברם, תהליך ההתרחבות של מערכת בתי הדין לא לווה בתהליך ארגוני או בחשיבה מחדש על התאמתו של המודל המנדטורי לתנאי המדינה, ובראשם הגידול המהיר באוכלוסייה.<sup>65</sup> במערכת בתי הדין שררו חוסר ארגון וחוסר אחידות, תפקודה היה לקוי ואיטי ואזרחים התקשו לקבל פתרון לבקשותיהם. הדברים הגיעו לידי כך שבראשית 1951 הציע מנהל בתי המשפט ליועץ המשפטי לממשלה לבטל כליל את בתי הדין לשכירות בשל ריבוי התלונות על תפקודם.<sup>66</sup> ההסבר לליקוייה הרבים של המערכת הוא בראש ובראשונה הסבר מוסדי שנועץ במאפיינים שליוו את בתי הדין מראשית ימיהם. מודל בית הדין לשכר דירה כפי שעוצב בפקודת 1940, ואשר שורשיו, כאמור, עתיקים הרבה יותר, עוצב בהתאם לתנאים ולצרכים החברתיים, הכלכליים, הפוליטיים והדמוגרפיים ששררו בארץ ישראל החל משנת 1910. אלא שאותו מודל בסיסי של שיפוט על ידי נציגי ציבור במערכת בתי דין מקומיים נותר על כנו גם לאחר קום המדינה, כשהנסיבות והתנאים השתנו לכלי הכר.

- 61 ראו מכתב מעו"ד מרטין וולפסון אל שר המשפטים (1.8.1948), ארכיון המדינה ג-5732/5. בהקשר זה ראוי לציין כי בתי דין לשכר דירה התקיימו גם בחברה הערבית תחת הממשל הצבאי. כך, למשל, בעיר נצרת הוקם בשנות החמישים, ובאישורו של המושל הצבאי, בית דין לשכר דירה שבו היו יושב הראש ונציגי הציבור ערבים. ראו למשל מכתב מהממונה על מחוז צפון אל המושל הצבאי בגליל (3.11.1953), ארכיון המדינה ג-2210/29.
- 62 התכתבות בעניין חידוש פעילות בתי הדין לשכר דירה (1.8.1948), ארכיון המדינה ג-5732/5. להודעה על הקמת בית הדין ראו ע"ר 1352 תוס' 2, 619 (17.8.44).
- 63 מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל פנחס רוזן, שר המשפטים (21.10.1949), ארכיון המדינה ג"מ 5658/9.
- 64 כך, יישובים בסדר הגודל של כפר שמריהו, רמת הדר, קריית ים ואבן יהודה זכו כל אחד מהם לבית דין, ובאזור המרכז בלבד פעלו נכון לראשית 1952 שישה עשר בתי דין לשכר דירה. מכתב מש"ב ישעיה אל האגף לאדמיניסטרציה כללית במשרד הפנים (10.1.1952), ג"מ 5732/2.
- 65 עם קום המדינה מנתה האוכלוסייה היהודית בישראל כ-650,000 נפש. עד סוף שנת 1954 עלו לישראל כ-740,000 נפש, רובם עלו בין 1948 ל-1951. בתוך פרק זמן של שש שנים האוכלוסייה היהודית בארץ יותר מהכפילה את עצמה, מצב ייחודי ששום מדינה צעירה לא התמודדה איתו. קליטת העולים הייתה לאחת המשימות המרכזיות של ישראל. הממשלה הראשונה הכריזה על תוכנית פיתוח בת ארבע שנים שכללה את קליטת העולים לצד פיזורם ברחבי הארץ והבטחת קורת גג ותעסוקה. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 63 (2012).
- 66 מכתב ממנהל בתי המשפט אל היועץ המשפטי לממשלה (15.1.1951), ג"מ ג-5732/2.

ב־1948 החל במלוא עוזו המהלך לבניית המדינה, מהלך שכלל בשנותיו הראשונות קליטת עלייה בהיקף חסר תקדים. בצד זאת שררו בישראל בשנים אלו מצב כלכלי קשה ואינפלציה דוהרת שלא דמתה לזו שהייתה בימי המנדט.<sup>67</sup> כל אלו שינו את ההצדקות והאינטרסים לקיומה של רגולציה על שוק השכירות והעצימו באופן ניכר את הצורך בה.<sup>68</sup> הותרת החקיקה הרגולטורית על כנה ללא עריכת שינויים מקיפים והניסיון להמשיך לעשות שימוש במוסדות שעוצבו בתנאים מסוימים, גם במציאות שהשתנתה מן הקצה אל הקצה, הובילו בחלוף הזמן לתוצאות בלתי רצויות ולקשיים מערכתיים גדולים. כך, מודל השיפוט על ידי נציגי ציבור הוביל לשורה של קשיים בתפקוד המערכת ובהם חוסר אחידות, חוסר מקצועיות וחוסר יעילות.<sup>69</sup> בצד זאת ייצרה הפוזיציה המורכבת של בתי הדין בין המישור הארצי למישור המקומי קשיים רבים. מבחינה פורמלית, המדינה הייתה אמורה לפקח על בתי הדין ולהפעיל אותם באופן אחיד וריכוזי. אולם פיקוח והאחדה כאלו לא התקיימו, ובפועל נוצרה מערכת מבוזרת ובלתי אחידה כשהמדינה והרשויות המקומיות מנהלות דינמיקה של "משיכת ידיים" בכל הנוגע לאחריות עליה. אתגר נוסף נבע מהפוזיציה הייחודית של בתי הדין בין הרשות השופטת לרשות המבצעת; זו הובילה לקשיים במלאכת השיפוט עצמה במקומות שבהם עלו שאלות משפטיות מורכבות. קשיים מבניים אלו באו לידי ביטוי כמעט בכל היבט של פעילות בתי הדין: הליך הקמת בתי הדין, שיטת המינויים, תפקודם של נציגי הציבור, הפיקוח של המדינה על עבודת בתי הדין, החזקת בתי הדין ושכר השופטים, והגיע עד ללב ליבה של המלאכה השיפוטית המהותית.

## 1. בין המדינה לרשויות המקומיות

המבנה המבוזר של מערכת בתי הדין והפוזיציה הייחודית שלה בין המדינה לבין הרשויות המקומיות השפיעה על היבטים ארגוניים וניהוליים של המערכת ועל היכולת של המדינה לנהל ולפקח עליה באופן אפקטיבי. כאמור, לאחר קום המדינה צמחה מערכת בתי הדין לשכירות באופן מהיר ובלתי מתוכנן. סיעה לכך העובדה שהקמתו של בית דין לשכירות הייתה עניין שבשגרה הכרוך בפעולה מנהלית פשוטה. כך קרה שבקשות להקמת בתי דין אושרו באופן כמעט אוטומטי (ועל כך בהמשך) גם ביישובים קטנים מאוד, ובכלל זה כאלו שבהם כבר היו קיימים בסמיכות גאוגרפית בתי דין מכהנים. פרדס חנה, כרכור ובנימינה, לדוגמה, זכו בשלושה בתי דין נפרדים, וזאת על אף גודלן וקרבתן הגאוגרפית של המושבות זו לזו.<sup>70</sup> ביישובים מסוימים הוקמו בתי דין לשכירות לשם טיפול בתיקים ספורים, ואף בתיק

67 גרוס "בעיות ההערכה המחודשת", לעיל ה"ש 52, בעמ' 334.

68 מרדכי נאור "הצנע" עולים ומעברות 1948-1952 97 (מרדכי נאור עורך 1986) (להלן: נאור "הצנע"); נחום גרוס "כלכלת ישראל" העשור הראשון: תש"ח-תשי"ח 137, 141 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים 1997) (להלן: גרוס "כלכלת ישראל").

69 ראו למשל מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל היועץ המשפטי במשרד המשפטים (1950.11.7), ג"מ ג-5732/1; מכתב מש"ב ישעיה, סגן המנהל הכללי למנהל אל מנכ"ל משרד המשפטים (1953.10.30), ג"מ ג-5732/5; מזכר ממנכ"ל משרד המשפטים אל מנכ"ל משרד הפנים (1953.10.23), ג"מ ג-5732/5; דו"חות של בית הדין לשכר דירה (1953.22.4), ג"מ ג-5732/5.

70 ראו מנוי חברים לבתי דין לשכר דירה (דירות) ארכיון המדינה ג-2210/4.

בודר. לעומת זאת, ביישובים אחרים לא פעל כלל בית דין שיכול היה לתת מענה לאזרחים שנוקקו לכך, ופניות רבות נותרו ללא מענה.<sup>71</sup> באותו אופן, בתי דין לשכר דירה במקומות מסוימים לא התכנסו במשך חודשים בשל היעדרות, התפטרות או מחלה של אחד החברים מבלי שמונה לו מחליף.<sup>72</sup>

מערכת בתי הדין שקעה אל תוך מה שאין לכנותו אלא כתוהו ובוהו מערכת, כאשר אף הממונים עליה – משרדי הפנים והמשפטים – מתקשים לשלוט בה. נראה כי משרדי הממשלה לא ידעו את תמונת המצב לאשורה אפילו בנוגע למספרם של בתי הדין. כך, לדוגמה, בינואר 1951 הודה מנהל בתי המשפט בפני היועץ המשפטי לממשלה כי נבצר ממנו לערוך דו"ח ממצה על מצב בתי הדין לשכירות שכן, בפשטות, אין בידו הנתונים.<sup>73</sup> בדצמבר באותה שנה פנה משרד המשפטים אל משרד הפנים בבקשה להמציא לו רשימה של כל בתי הדין לשכירות הפועלים בארץ עם תאריכי הקמתם. משרד הפנים, שגם בידו לא נמצאה רשימה כזו, פנה לממונים על המחוזות בבקשה להמציא לידיהם בהקדם האפשרי את רשימת בתי הדין במחוזותיהם.<sup>74</sup> אולם גם פניות אלו לא הועילו. כך, בשנים 1951–1952 ניסו משרדי הפנים והמשפטים לשווא לקבל דו"חות לגבי פעילות בתי הדין הפועלים במחוז חיפה, אולם פניותיהם לא נענו והמידע המבוקש לא נמסר.<sup>75</sup>

מקומם של בתי הדין בתווך שבין המדינה לרשויות השפיע גם על המענה שניתן לציבור. לא פעם מצאו עצמם אזרחים בתווך שבין הרשות המקומית לבין המדינה, כאשר אלו מעבירות את האחריות מן האחת אל רעותה, בזמן שעניינו של האזרח נותר תקוע "בין הכיסאות" ולא ברור לאיזה גורם עליו לפנות. הסיפור הבא מדגים זאת היטב: בשנת 1953 נזקק אדם בשם ד"ר שטרן לקבוע דמי שכירות לגבי דירה הנמצאת ברמת השרון. בהיעדר בית דין לשכירות בעיר פנה שטרן לבית הדין לשכירות בתל אביב, אלא שמוכיר בית הדין הודיעו כי סמכות השיפוט של בית הדין אינה מקיפה את רמת השרון וסירב לקבל את בקשתו. משנענה כך פנה ד"ר שטרן אל הממונה על המחוז כולו, אלא שהאחרון הודיע לו כי לא קיים כלל בית דין לשכר דירה המוסמך לקבוע דמי שכירות לגבי דירה הנמצאת ברמת השרון. או אז פנה שטרן אל משרד הפנים בסדרת שאלות עקרוניות לגבי סמכויות בתי הדין לשכירות, כאשר לטענתו סמכותם של כל בתי הדין לשכירות הנמצאים במחוז מסוים הינה סמכות מקבילה ואדם יכול לבחור לאיזה בית דין ברצונו לפנות בגדרו של המחוז שאליו הוא משתייך.<sup>76</sup>

- 71 מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט לפנחס רוזן, שר המשפטים (21.10.1949), ג"מ 5658/9.
- 72 ראו למשל מכתב מבנימין שורצמן, ראש מועצת פרדס חנה, אל משרד המשפטים (15.4.1952), ג"מ 2210/56; מכתב מעו"ד צבי גורדון אל שר המשפטים (2.11.1949), ג"מ ג-5658/9 שלפיו חדל בית הדין לשכירות בנתניה מלפעול; מכתב מל' גרושקביץ, נשיא המועצה המקומית קריית מוצקין, אל הממונה על מחוז חיפה (17.10.1949), ג"מ ג-5658/9, שבו הוא מפציר בממונה לזרז את הקמת בית הדין שכן חסרונו מקשה מאוד על תושבי המפרץ.
- 73 מכתב ממנהל בתי המשפט אל היועץ המשפטי לממשלה (15.1.1951), ג"מ ג-5732/2.
- 74 שם.
- 75 דו"ח פעילות בתי הדין לשכר דירה (13.3.1952), ג"מ ג-2210/56.
- 76 מכתב מד"ר מרדכי שטרן אל משרד הפנים (31.7.1953), ג"מ ג-5732/5. על פי הוראות סעיף 4(א) לפקודת הגבלת שכר דירה המורה כי "בכל מחוז יוקמו לצורך פקודה זו בית דין לשכר דירה או כמה בתי דין לשכר דירה" – נראה כי הצדק היה עם ד"ר שטרן.



משרד הפנים גלגל את פנייתו הלאה אל משרד המשפטים, וימים ספורים לאחר מכן כתב הממונה על תפקידים מיוחדים יוסף קוקיה לשטרן כי מאז פנייתו הוקם בית דין לשכירות ברמת השרון.<sup>77</sup> ואכן, בתוך ימים ספורים פורסמו ברשומות שמותיהם של יושב ראש וחברים, וברמת השרון קם בית דין לשכירות. ברם, מענה לשאלותיו המהותיות של ד"ר שטרן כאשר לסמכויות בתי הדין לא ניתן.

מעניין להזכיר כי חודשים מספר קודם לכן, באותה שנה ובאותה רמת השרון, פנה עולה חדש בשם אלכס הירש אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה להורות למועצת רמת השרון לסייע לו בבעיה הקשורה בהעלאת שכר הדירה בדירה שבה התגורר. לטענתו, מועצת רמת השרון שאליה פנה הפנתה אותו למועצת הרצליה, וזו השיבה את פניו ריקם בנימוק שבית הדין לשכירות בעיר אינו מוסמך לדון בענייני שכירות בשטחה של רמת השרון.<sup>78</sup> לאחר חודשים ארוכים קיבל מר הירש מענה מאותו יוסף קוקיה כי עליו לפנות בכתב אל הממונה על מחוז תל אביב, וכי בית הדין לשכירות בתל אביב מוסמך לדון בענייניו.<sup>79</sup> הפער בין התשובות שניתנו לד"ר שטרן ולמר הירש, שניהם תושבי אותה עיר שנתקלו באותה שנה באותה בעיה עצמה, מספר סיפור רחב יותר על מערכת לא מאורגנת ולא שיטתית שאינה מחזיקה בתורה ארגונית סדורה, ומספקת לאזרחים מענה חלקי ולעיתים אף שרירותי.<sup>80</sup>

המתח שבין אחריות המדינה לאחריות הרשות המקומית בא לידי ביטוי גם בשאלות יסוד הנוגעות לניהול ולתחזוקה השוטפים של בתי הדין. לפני קום המדינה נחשב מינוי לבית הדין כמשרת כבוד, ומשום כך נקבע לנושאי המשרה שכר סמלי בלבד.<sup>81</sup> עם קום המדינה נראה כי שאלת החזקתם של בתי הדין לשכירות ושכרם של השופטים נשכחה מלב, ופניות חוזרות ונשנות של שופטי בתי הדין אשר דרשו הסדרה של שכרם נותרו ללא מענה. את ההסבר להתעלמות ניתן למצוא במכתבו של מנהל מחלקת בתי המשפט לשר המשפטים: "לא ענינו לשופטי בית הדין לשכ"ר על התזכורות [בעניין שכרם – מ"מ] מכיוון שלא היה לנו מה לענות."<sup>82</sup> מתברר כי בשלהי 1950 עדיין לא הוסדרה כרבעי סוגיית שכרם של חברי בתי הדין, והתחום כולו היה נגוע באי-סדרים ובאי-בהירות. פקודת הגבלת שכר הדירה קבעה שהנציב העליון, שסמכויותיו הועברו לימים לשר המשפטים, יקבע את שכרם של חברי בית הדין וזה ישולם מקופת המדינה. אלא שכפי שהסביר מנהל בתי המשפט: "לא פורסם בעתון הרשמי כל צו ביחס לגובה השכר של חברי בית הדין, וכנראה שהדבר נעשה

77 מכתב העוזר ליועץ המשפטי לממשלה אל יוסף קוקיה (6.8.1953), ג"מ ג-5732/5. מכתב יוסף קוקיה אל ד"ר מרדכי שטרן (9.8.1953), ג"מ ג-5732/5.

78 מכתב מאלכס הירש אל היועץ המשפטי לממשלה (17.2.1953), ג"מ ג-5732/5.

79 מכתב מיוסף קוקיה אל אלכס הירש (26.4.1953), ג"מ ג-5732/5.

80 לדוגמאות נוספות ראו למשל מכתב מש' לנדמן, משרד המשפטים, אל המושל הצבאי של הגליל (27.7.1953), ג"מ ג-5732/3, בעניין פנייתו של תושב נצרת המבקש להקים בית דין לשכירות בשל סכסוך בינו ובין בעל הבית שבו הוא מתגורר; ראו גם מכתב מעו"ד שמואל הררי אל משרד המשפטים (24.12.1953), ג"מ ג-5732/5.

81 דו"ח מסכם לסיום פעולתם של בתי הדין לשכירות מאת צ' זילביגר, עו"ד העירייה, אל משרד הפנים (28.5.1954), ג"מ ג-2210/6 (להלן: דו"ח לסיכום פעילות בתי הדין לשכירות בתל אביב).

82 מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל שר המשפטים (30.11.1950), ג"מ ג-5658/10.

על פי הוראה פנימית. שכר השופטים לא שולם מקופת האוצר אלא מקופת העיריה... נוהג זה נמשך מאז הקמת המדינה. העיריות ראו את הממשלה כאחראית עבור הוצאות בית הדין... תכנון של ההסכם עם העיריות לא ידוע ואין בידי משרד הפנים חומר סטטיסטי.<sup>83</sup> הנה כי כן, גם מהיבט זה נפלו בתי הדין בתווך, בין הממשלה לרשויות המקומיות. שכרם של השופטים לא הוסדר באופן רשמי, שולם מכוחו של הסכם שתוכנו אינו ידוע והיה נתון במחלוקת מתמשכת בין הרשויות המקומיות לממשלה.

## 2. בין הרשות השופטת לרשות המבצעת

מבחינה מנהלית, בתי הדין השתייכו לרשות המבצעת.<sup>84</sup> ברם, בחיי המעשה הם עסקו בשיפוט בסכסוכים בין אזרחים אשר העלו לעיתים שאלות משפטיות מובהקות ואף מורכבות. מאחר שלנציגי הציבור לא היה ידע משפטי, במקרים שבהם עוררו התיקים שהובאו בפניהם שאלות משפטיות הם נזקקו להנחיה ולהדרכה. הפוזיציה של בתי הדין בין הרשות המבצעת לשופטת הובילה לחוסר בהירות בתחום זה. כך, למשל, פנה ביוני 1952 יו"ר בית הדין לשכירות בגבעתיים לנשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב וביקש להתייעץ עימו לגבי אחד התיקים שהובאו לפניו: פלוני הוזמן לדיון בפני בית הדין לשכירות, ובמהלכו הודיע שאין הוא

83 מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל שר המשפטים (30.11.1950), ג"מ ג-5658/10.

84 בתי הדין המנהליים הראשונים הוקמו בארץ ישראל כבר בשנות העשרים של המאה העשרים. כאנגליה לא היו בתי הדין המנהליים תופעה נפוצה עד לאחר מלחמת העולם השנייה, ואכן בארץ ישראל המנדטורית הוקמו בתי דין מיוחדים במקרים מעטים בלבד. במקרים שבהם ביקש המחוקק המנדטורי לאפשר ביקורת על החלטות מנהליות ניתנה זכות ערעור על ההחלטה בפני רשות מנהלית גבוהה יותר, בדרך כלל הנציב העליון. אפיק זה היה שכיח הרבה יותר מאפיק הקמתם של בתי הדין המנהליים. ככלל, מרבית בתי הדין המנהליים הוקמו על מנת לדון בסכסוכים שבין האזרח לבין רשות מנהלית, אולם היו קיימים בתי דין אחדים אשר הוסמכו לדון בסכסוכים שבין אזרח לאזרח. כזה הוא, כמובן, בית הדין לשכירות. שתי דרכי ביקורת אלו שהותוו עוד בתקופת המנדט (השגה בפני הממונה או ערעור לבית הדין) מלוות את המשפט המנהלי הישראלי עד עצם היום הזה. הסמכות שהופקדה בעבר בידי הנציב העליון הועברה לממשלת ישראל, וממנה לשר שזהו תחום אחריותו. במקרים אחרים ביטל המחוקק הישראלי פקודה מנדטורית שמכוחה הוקם בית דין והקים תחתיו בית דין חדש אשר לעיתים נבדל אך במעט, אם בכלל, מזה המקורי. דוגמה קלאסית למקרה כזה היא בית הדין לשכירות אשר הוקם, כזכור, מכוח פקודת הגבלת שכר דירה בשנת 1940. בית דין זה בוטל במסגרת חוק הגנת הדייר שנחקק ב-1954, ומכוחו הוקמו בתי דין חדשים לשכירות. ראו למשל יצחק זמיר בתי הדין המנהליים בישראל 14-16 (1971) (להלן: זמיר בתי דין מנהליים). כיום פועלת בישראל רשת ענפה של בתי דין מנהליים, טריבונלים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים המופקדים על הכרעה בסכסוכים שבין האזרח לשלטון במגוון רחב של עניינים. מדובר בערב רב של טריבונלים: חלקם הם לא יותר משריד היסטורי מתקופת המנדט; חלקם הוקמו מכוח חוקים פרטיקולריים; חלקם קיימים "על הנייר" אולם הלכה למעשה אינם מתפקדים כלל; אחרים ידיהם מלאות. חוק בתי דין לעניינים מנהליים, תשנ"ב-1992, ביקש להשליט סדר ושיטה בסבך הגופים הללו, לאחדם תחת קורת גג סטטוטורית אחת ולהחיל עליהם מערכת נורמטיבית אחידה ויחידה של כללי צדק טבעי, מנהל תקין, דרכי מינוי וכיוצא באלה. ברם מ'1992, שנת פרסום החוק, ועל אף הצהרת הכוונות כפי שהופיעה בדברי ההסבר, נבלם התהליך.

מעוניין להישפט בפניו וכי לא יתיר לחברי המותב לבקר בביתו לשם הערכת המושכר. בתגובה שלח בית הדין לאותו אדם מכתב רשום, אולם הלה סירב לקבלו והמכתב הוחזר. בינתיים נודע לבית הדין כי אותו אדם הגיש תביעה לבית משפט השלום לפינוי המושכר. "אי לכך", כותב יושב ראש בית הדין, "החלטנו להביא את הדברים לידיעת נשיאות בית הדין המחוזי ונבקש להורות לנו על הפעולות שעלינו לנקוט במקרה הנדון".<sup>85</sup> נשיא בית המשפט המחוזי השיב ליו"ר בית הדין לשכירות כי אין לו כל סמכות להורות לבית הדין כיצד לפעול. ככל שהכוונה היא לעצה משפטית, כתב הנשיא, הכתובת היא היועץ המשפטי לממשלת ישראל.<sup>86</sup> בכל הנוגע לסדרי מנהל תקין, צדק נשיא בית המשפט המחוזי בכך שאינו מוסמך לתת לבית הדין לשכירות הנחיה משפטית מקצועית. יחד עם זאת, בפועל, נותרו בתי הדין לשכירות יתומים מגורם מוסמך שיוכל לתת להם מענה בשאלות של משפט, שכן גם הרשות המבצעת לא הייתה כתובת כזו.<sup>87</sup>

הבעייתיות שנבעה ממיקומם של בתי הדין לשכר דירה, לא רק בתחום שבין המדינה לרשויות המקומיות אלא גם בתחום שבין המערכת המשפטית למערכת המנהלית, באה לידי ביטוי ביתר שאת במקרים שבהם נכרכו בעבודתם של בתי הדין שאלות משפטיות מורכבות שלחברי בית הדין לא היו הכלים המקצועיים והמשפטיים להתמודד עימן. זה היה המקרה של אדם בשם הופשטטר אשר הגיש בנובמבר 1951 תביעה בבית הדין לשכר דירה בנתניה נגד אדם בשם קושמירסקי אשר שהה בבלגיה. בית הדין שלח לקושמירסקי לבלגיה הזמנה לדיון, אך עד מהרה התקבל כמוזכירות בית הדין מכתב ממשרד עו"ד שלפיו ההזמנה שנשלחה למר קושמירסקי נשלחה שלא כדין. מזכיר בית הדין פנה אל משרד המשפטים בבקשה להורות לו כיצד להעביר לנתבע את ההזמנה. כפי שניתן ללמוד מחליפת המכתבים שהתנהלה בעניין בין משרד המשפטים למנהל בתי המשפט עוררה פנייה זו התלבטות של ממש. התברר כי התקנות שהותקנו על פי פקודת הגבלת שכר הדירה קובעות רק את צורת הבקשות לבית הדין אך אינן מכילות הוראות בקשר לפרוצדורות אחרות, ומשרד המשפטים סבר שלא ניתן להחיל על בית הדין את ההוראות הרגילות העוסקות בהמצאה.<sup>88</sup> בסופו של דבר הוחלט ללכת בנתיב עוקף, והמזכיר הכללי לממשלה הוא שהמציא את המסמכים לאותו קושמירסקי.<sup>89</sup>

85 מכתב מח' בן תקוה, יו"ר בית הדין לשכר דירה (דירות) גבעתיים, אל נשיא בית הדין המחוזי תל אביב (13.6.1951), ג"מ ג-5732/5. לדוגמה נוספת של בקשת הוראות על ידי בית דין ראו מכתב משלמה הר-אבן, יו"ר בית הדין לשכר דירה בנתניה, אל היועץ המשפטי של משרד הפנים (11.1.1949), ג"מ ג-5658/8, וגם ראו מכתב ממזכיר בית הדין לשכר דירה בירושלים אל משרד המשפטים (9.8.1949), ג"מ ג-5658/9.

86 מכתב מנשיא בית המשפט המחוזי בת"א אל יו"ר בית הדין לשכירות (דירות) גבעתיים (5.7.1951), ג"מ ג-5732/5.

87 ראו למשל מכתב מנ"א הורנשטיין, היועץ המשפטי למשרד הפנים, אל שלמה הר אבן, יו"ר בית הדין לשכר דירה בנתניה (14.1.1949), ג"מ ג-5658/8.

88 מכתב מל' הנמן, סגנית היועץ המשפטי לממשלה, אל מנהל מחלקת בתי המשפט (28.5.1952), ג"מ ג-5658/8; מכתב ממוכ"ל בית הדין בנתניה אל משרד המשפטים (7.5.1952), ג"מ ג-5658/8.

89 מכתב ממזכיר הממשלה אל מזכיר בית הדין לשכירות בנתניה (9.6.1952), ג"מ ג-5658/8.

### 3. שיפוט על ידי נציגי ציבור: בין חוק לנוהג ובין מומחיות לייצוגיות

חלוקת האחריות בין המדינה לרשות המקומית, היותם של בתי הדין לשכר דירה מערכת מבוזרת המורכבת מעשרות בתי דין בפריסה ארצית ומקומה בתפר שבין הרשות השופטת לרשות המבצעת הובילו, כאמור, לקשיים ניכרים בפעולת בתי הדין. אך היו היבטים מוסדיים נוספים שגרמו לקשיים בפעולת בתי הדין, ובפרט השיפוט על ידי נציגי ציבור ומנגנון המינויים לבתי הדין. חלק ניכר מהביקורת שכוונה אל בתי הדין לשכירות במהלך השנים התמקד בנציגי הציבור, וחלק ניכר מהאשמה בכשליה של המערכת נתלה בהם. נציגי הציבור נתפסו כמי שעבודתם לוקה בחוסר רצינות, איטיות ורפיון, וכמי שלא הצליחו להדביק את קצב הדיונים באופן שייצר סחבת גדולה והצטברות של תיקים במערכת.<sup>90</sup>

רבים מההסברים לכשלים ולליקויים הללו הם הסברים מוסדיים. פקודת הגבלת שכר דירה לא קבעה, כאמור, פרמטרים מהותיים של מומחיות, השכלה, הכשרה משפטית או ניסיון בכל הנוגע למינוי נציגים לבתי הדין לשכר דירה. היעדר דרישות קריטריונים למינוי הוא מצב יוצא דופן, ודאי כאשר בוחנים אותו לאור הטעמים המהותיים להקמת בית דין מנהלי ובראשם – מומחיות בתחום.<sup>91</sup> אלא שבמקרה של בית הדין לשכירות, מוסד נציגי הציבור שיקף רציונל שונה: ייצוגיות ולא מומחיות, וזאת על יסוד תפיסה של בית הדין כמוסד שתכליתו לגשר ולפשר בין האינטרסים המתחרים של בעלי הבתים והדיירים. ואכן, אף על פי שהדבר לא היה מעוגן בחקיקה, המודל הייצוגי שהשתרש בתקופת המנדט נותר על כנו גם בשנות המדינה.<sup>92</sup> בדו"ח סיכום פעילותם של בתי הדין לשכירות שפעלו בתל אביב תיאר עורך הדין של העירייה את עבודתו של הרכב ייצוגי כזה אשר פעל בעיר במשך שנים "לשיעור רצון כל

90 ראו למשל מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל היועץ המשפטי במשרד המשפטים (7.11.1950), ג"מ ג-5732/1; מכתב מ"ב ישעיה, סגן המנהל הכללי למנהל, אל מנכ"ל משרד המשפטים (30.10.1953), ג"מ ג-5732/5; מזכר ממנכ"ל משרד המשפטים אל סמנכ"ל משרד הפנים (23.10.1953), ג"מ ג-5732/5; דוחו"ת של בית הדין לשכר דירה (22.4.1953), ג"מ ג-5732/2.

91 מקובל לציין טעמים אחדים המונחים ביסוד הקמתם של טריבונלים מנהליים: בעיקרו של דבר, נהוג לייחס לטריבונלים אלה יתרון מרכזי המקנה להם עדיפות על פני המערכת ה"רגילה": מומחיות משפטית ומקצועיות בתחום מסוים. בית דין שהוסמך לעסוק בעניין אחד בלבד חזקה עליו שיפתח מומחיות משפטית בתחומו ויקנה לו יתרון על פני ערכאה העוסקת בריבוי עניינים. אשר למומחיות המקצועית בתחומים שמחוץ למשפט, לעיתים מזומנות השאלות המחייבות הכרעה מצריכות ידע פרופסיונלי במטריה שהינה נחלתם של מומחים וקיים, אפוא, יתרון למי שעברו הכשרה מקצועית ומתמצאים בתחום (רפואה, חקלאות, הנדסה, פסיכולוגיה וכו') על פני שופטים מן המניין אשר אינם בעלי ידע כזה. ראו דב לוין טריבונלים שיפוטיים במדינת ישראל 23 (1969); זמיר בתי דין מנהליים, לעיל ה"ש 85, בעמ' 17; חנה אבנור "מי מפחד מדיני ראיות וסדרי דין?" הפרקליט כ"ד תשכ"ח 485, 487 (1967); אלעזר זליקסון "לשאלת הקמת בתי-דין מנהליים" הפרקליט ט"ו 176, 179-180 (1958).

92 ניתן להתרשם מכך, למשל, על סמך ההתכתבות הבאה בין הממונה על מחוז מרכז לבין משרד המשפטים בעניין מינוי נציגי ציבור לבתי הדין במחוז: "פ"ת – אינו ממליץ על מר יעקב אלטמן. כל היתר הם אנשים הגונים אך בעלי בתים ולא דיירים". מכתב מהממונה על תפקידים מיוחדים אל מנהל בתי המשפט (2.7.1954). ראו גם מכתב ממרכז התאחדויות בעלי הבתים אל שר הפנים (10.11.1953), ג"מ ג-2210/54.

הצדדים בהוותו פשרה הוגנת בין האינטרסים של כל הנוגעים בדבר. החבר מטעם בעלי הבתים היה שוקד על עניני הצד המשכיר, החבר מטעם הסוחרים היה עומד על זכויות השוכרים ואילו המשפטן הניטראלי היה מנהל את הדיון בהתאם לפרוצדורה ומוצא את שביל הזהב בין שני נציגי המעוניינים. כה מוצלח היה הנוהג הזה עד שהוא התקבל ככל הארץ. ולבסוף אף הונח ביסוד התחוקה העתידה על נושא זה<sup>93</sup> [בדבריו האחרונים הכותב מכוון אל חוק הגנת הדייר שנחקק בשנת 1954 והטמיע לתוכו הסדר זה – מ"מ]. ואכן, מבלי שהיה כתוב על גבי ספר החוקים, השתרש נוהג הייצוגיות ברחבי הארץ ובמקרים רבים הורכבו בתי דין לשכירות כך שתהיה בהם נציגות הן לבעלי בתים והן לדיירים באופן שקידם פשרה בין הצדדים לסכסוך.<sup>94</sup> ברם, בהיעדרו של דין מחייב, השפעות מקומיות ולחצים פוליטיים הובילו לעיתים לסטייה מהנוהג ולהרכבת מותבים שכללו נציגות לא מאוזנת של בעלי בתים ודיירים. כך, למשל, הלין יו"ר אגודת בעלי הבתים והמגרשים בכני ברק בשנת 1949 על בית דין לשכירות בעיר שבו חברים שלושה שופטים המייצגים את הדיירים.<sup>95</sup> בפנייה אחרת באותה שנה שלח אזרח בשם ד"ר ש' לוסטיג מכתב לשר המשפטים ובו העלה קובלנה הפוכה, קרי, כי מותב בית הדין כולל נציגים של בעלי בתים בלבד וכי "המצב הזה הוא מלא סכנה לעניין חוק הדיירות ועלול לחסל את החוק למעשה בעוולה יום יומית של בית הדין".<sup>96</sup>

אין להתפלא על תלונות אלו. שיטת המינויים לבתי הדין לא חייבה הרכבת מותב ייצוגי, וחשפה את מערכת בתי הדין להשפעות ולחצים פוליטיים. על הלחצים הללו ניתן ללמוד גם מפרשת מינוי הרכב בית הדין לשכירות בתל אביב בשנת 1953, שהתפוצצה בקול תרועה רמה בישיבת מועצת העיר שהתקיימה בנובמבר של אותה שנה. הרקע לוויכוח היה מינוי חברי בית הדין לשכירות בעיר מתוך רשימות מפלגתיות ועל יסוד שיקולים מפלגתיים, כך שמקומם של בעלי הבתים נפקד מהרכב בית הדין. חבר המועצה סעדיה שושני טען שבתי הדין שיוקמו יצטרכו לרדוף ולהכריע ביחסים שבין שני צדדים, ועל כן על הרכב בית הדין לייצג את שני הצדדים. חברי המועצה צבי לבון (אחיו של פנחס לבון) ומשה איכילוב דחו את הדברים בטענה שאין לחלק את השופטים לצדדים מעוניינים ולפסול שופטים רק בשל השתייכותם או אי השתייכותם לקבוצה או לארגון מסוימים. לבון הוסיף וציין כי כדי לשנות

93 דו"ח מסכם לסיום פעולתם של בתי הדין לשכירות מאת צ' זילביגר, עו"ד העירייה, אל משרד הפנים (28.5.1954), ג"מ ג-2210/6.

94 ראו למשל מכתב מש' לנדמן, משרד המשפטים, אל המושל הצבאי של הגליל (27.7.1953), ג"מ ג-5732/3, שבו הוא מבקש "להודיענו בקשר לכל אחד מששת האישים הנזכרים במכתבך שבסימוכין כמועמדים לבית דין לשכר דירה אם הוא דייר או בעל בית". ראו גם פירוט המועמדים לבית דין לשכר דירה (בתי מגורים) במחוז המרכז במכתב מהממונה על תפקידים מיוחדים אל הממונה על מחוז תל אביב (7.1.1954), ג"מ ג-2210/6, ובו פירוט המועמדים לבית דין לשכר דירה בעיר; מכתב ממשרד הפנים אל משרד המשפטים (15.2.53) המפרט את שמות הנציגים המוצעים להרכב בית הדין העתיד לקום בצפת. ראו מכתב ממ' קרמר, הממונה על תפקידים מיוחדים, אל המנהל הכללי במשרד המשפטים (14.2.54), ג"מ ג-5732/5.

95 מכתב מיו"ר אגודת בעלי הבתים והמגרשים בכני ברק אל שר המשפטים (28.9.1949), ג"מ ג-5658/9.

96 מכתב מש' לוסטיג אל שר המשפטים (30.9.1949), ג"מ ג-5658/9.

את דרכי המינוי יש לשנות את החוק.<sup>97</sup> בכך לא תם המאבק. לאחר הדברים הללו, פנתה התאחדות בעלי הבתים (שחבר מועצת העיר שושני היה ממקימה) אל שר הפנים וטענה כי הליך המינוי לבתי הדין נעשה שלא כדין ונערך על פי מפתח מפלגתי.<sup>98</sup> בתי הדין, טענה ההתאחדות, מטפלים בנושא משקי טהור ואין לכפות עליהם את "סבך המפלגתיות המדינית" המוביל לחוסר יעילות ולחוסר הגינות. אולם להתאחדות בעלי הבתים לא היה דין לעגן בו את טענותיהם, והפנייה נשענה על הנוהג הקיים כשמנסחיה מזהירים כי הרכבת בתי דין לשכירות על יסוד שיקולים מפלגתיים היא בבחינת "תקדים מסוכן, העשוי לסבך את עניני המשק ביצרים מפלגתיים".<sup>99</sup> פנייתה של ההתאחדות הועברה למשרד הפנים, וזה העביר אותה אל הממונה על מחוז תל אביב. הממונה מצידו פנה לראש עיריית תל אביב דאז, חיים לבנון, וזה הודה כי המינויים נעשו על פי עיקרון מפלגתי והביע תקווה כי למרות זאת יבצעו הממונים את תפקידם באופן אובייקטיבי.<sup>100</sup> משכך נענה, החליט הממונה על המחוז שלא למנות בית דין עד שלא יקבל מהעירייה מידע לגבי זהותם של המועמדים שהציעה – האם מדובר בבעלי בתים או בדיירים.<sup>101</sup>

פרשה זו מציינת תמונה של מערכת שהתנהלה על פי מנהגים בלתי מחייבים ונורמות שהתפתחו עם השנים, אולם לא היו מעוגנות בחוק. אך יתרה מכך, אלא אם כן נעשתה פנייה יזומה על ידי גורם כלשהו כנגד מינוי כזה או אחר, כפי שאירע במקרה זה – מערכת המינויים התנהלה ללא מנגנוני פיקוח ובקרה מהותיים וממוסדים. משרד המשפטים עצמו לא קיים בחינה מהותית של המועמדים והחזיק בתפיסה כי הבחינה המהותית מסורה בידי משרד הפנים והרשויות, כאשר הוא מהווה במידה רבה "חותמת גומי".<sup>102</sup>

רק במקרים חריגים התערב משרד המשפטים באופן מהותי במינויים לבתי הדין. כך למשל, בדצמבר 1953 החליטה מועצת קריית ים על הקמת בית דין לשכר דירה ומינתה כיושב ראש בית הדין אדם בשם משה מאירי. מינוי זה לא היה לרוחו של חבר מועצת העיר א' דוד, וזה פנה ישירות לשר המשפטים פנחס רוזן ודיווח לו כי ליושב ראש בית הדין מונה תושב המקום אשר על פי הידוע לכותב הוצא בשנת 1948 משורות אגודת עורכי הדין מסיבה שאינה ידועה לו, והלה מפציר בשר לחקור בעברו וככל שימצא לנכון עם תום חקירותיו – להמליץ על ביטול המינוי.<sup>103</sup> נראה כי חקירות אכן נערכו, והעלו ממצאים מטרידים. הראשון, כי החלטת המועצה לגבי עצם הקמתו של בית הדין ומינוי החברים לא הועברה בצניורות המקובלים

97 פרוטוקול ישיבה 1344 של מועצת עיריית תל אביב-יפו (1.11.53), ג"מ ג-2210/54.

98 מכתב ממרכז התאחדויות בעלי הבתים בישראל אל שר הפנים (18.11.1953), ג"מ ג-2210/54. שם.

99 מכתב מחיים לבנון, ראש עיריית תל אביב, אל הממונה על מחוז תל אביב (7.12.1953), ג"מ ג-2210/54.

100 מכתב מהממונה על מחוז תל אביב אל משרד הפנים (25.12.53), ג"מ ג-2210/54.

101 ראו למשל את המכתב ששלח היועץ המשפטי לממשלה לסיעת ההסתדרות בקריית מוצקין בשנת 1951: "שר המשפטים ממנה את חברי בית הדין לשכר דירה על פי המלצת משרד הפנים ואם משרד הפנים ימליץ בפניו על הרכב חדש, שר המשפטים יבטל את הרכבו הקודם ויצווה על ההרכב החדש המוצע לו". מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה אל סיעת ההסתדרות במועצה המקומית קריית מוצקין (23.12.1951), ג"מ ג-5732/5.

102 מכתב מא' דוד אל שר המשפטים (6.12.53), ג"מ ג-2210/54.

ולא הובאה כלל לידיעתו של משרד המשפטים.<sup>104</sup> השני, ולעניין המינוי גופו, היה כי אותה משה מאירי נמצא אשם בזיוף ורישיונו נשלל לשלוש שנים. בעקבות גילוי זה כתב מנכ"ל משרד המשפטים למשרד הפנים כי מר מאירי איננו ראוי לדעתו לשמש בתפקיד ציבורי.<sup>105</sup> פרשה זו משקפת את הבעייתיות הגלומה בשיטת מינויים שאינה כוללת דרישות כשירות וקריטריונים ברורים, ושאינן בה מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים. אלמלא פנה חבר המועצה למשרד המשפטים, ואלמלא נפתחה חקירה, היה המינוי יוצא אל הפועל מבלי שנבחן כראוי לגופו. בהיעדר דרישות כשירות וקריטריונים מהותיים המנויים בחוק נעשו המינויים על סמך היכרות אישית, מעמדו של הממונה בקהילה והסכמים מפלגתיים ופוליטיים שלא הייתה להם כל נגיעה לשיפוט בענייני שכירות.<sup>106</sup> כך, המונחים "אדם הגון" או "אדם מוכר", מונחים סובייקטיביים ואמורפיים לכל הדעות, חוזרים על עצמם בתכתובות בין הרשויות למשרדי הממשלה כפרמטר לכשרותו של אדם להתמנות כשופט בבית דין לשכירות.<sup>107</sup> באותו אופן מונו לבתי הדין נציגי ציבור שלא הייתה להם היכרות, ולו בסיסית, עם הוראות הדין. עובדה זו איננה מפליאה, שכן בסופו של דבר נציגי הציבור בבתי הדין היו אנשים שהתפנו לשמש כחברים בבית הדין כעיסוק משני בלבד, אולם במקרים מסוימים הגיעו הדברים לכדי אבסורד של ממש. כך, למשל, נתקל בית הדין לשכר דירה בזיכרון יעקב בקשיים במילוי תפקידו משום שלא היה בפניו עותק של פקודת הגבלת שכר דירה. יו"ר בית הדין ניסה להניח את ידיו על עותק של הפקודה ופנה אל קצין מחוז חדרה, אך גם בידיו לא היה עותק ולכן העביר את הפנייה למשרד המשפטים תוך שהוא מציינן כי עבודת בית הדין עלתה על שרטון כתוצאה מאי ידיעת החוק.<sup>108</sup> נראה כי גם גורמי ממשל שהיו בקיאים בעבודת בתי הדין סברו שמדובר בקשיים מוסדיים מובנים. כך, נטען כי חוסר היעילות של עבודת בית הדין והעיכוב בניהול התיקים נובע

104 מכתב מיוסף קוקיה אל הממונה על תפקידים מיוחדים במשרד הפנים (17.12.1953), ג"מ 5732/5-ג.

105 שם. ראו עוד מכתב מיוסף קוקיה אל הסתדרות הציונים הכלליים בקריית ים (17.12.1953).

106 ניתן להתרשם מפרקטיקה זו באמצעות התכתובות שהתנהלו בין הרשויות לגבי המינויים. כך, למשל, כתב הממונה על מחוז ירושלים למשרד הפנים: "בקשר לרשימת נציגי הציבור שהוצעו לשמש כחברי בתי הדין לשכירות הריני מודיעך שמתוך שמות הרשימה מוכרים לנו רק ה"ה אברהם בר ואפרים כץ. על שאר המועמדים לא ידוע לנו פרטים ואני ממליץ על שני אלה". מכתב מהממונה על מחוז ירושלים אל הממונה על תפקידים מיוחדים במשרד הפנים (23.6.1954), ג"מ 2210/2-ג.

107 ראו למשל מכתב מ' גוברניק, הממונה על מחוז המרכז, אל הממונה על תפקידים מיוחדים במשרד הפנים (22.10.54), ג"מ 2210/2-ג, שבו הוא מציינן כי "האנשים שפורטו בעבודה ידועים כאנשים הגונים ומתאימים לשמש כחברי ב"ד לשכירות"; מכתב מהממונה על מחוז חיפה אל הממונה על תפקידים מיוחדים במשרד הפנים (20.10.1954), ג"מ 2210/2-ג, שבו הוא כותב כי "מר מרדכי לנדאו נראה לי מתאים לשמש כחבר בית הדין לשכירות".

108 מכתב מקצין מחוז חדרה אל משרד המשפטים (27.1.1952), ג"מ 5732/5-ג. לדוגמה נוספת ראו מכתב מיוסף פיקר, יו"ר בית דין לשכר דירה ברמת השרון, אל משרד המשפטים (14.8.1953), ג"מ 5732/5-ג.

מהקושי לכנס ארבעה אנשים לצורך כל דיון.<sup>109</sup> אחרים תלו את האשם במבנה המסורבל של בית הדין שמנה בראשית הדרך ארבעה חברים.<sup>110</sup> בניגוד אליהם סבר מנהל בתי המשפט כי מדובר בבעיה מבנית, וכי אין לשתף נציגי ציבור בהליך שיפוטי.<sup>111</sup>

## ג. בין התערבות לאי התערבות: הרפורמה של חוק הגנת הדייר

### 1. הרקע לרפורמה: השלכותיה החברתיות והכלכליות של הרגולציה

על אף הקשיים שנתגלעו בפעילות בתי הדין, ולמרות הביקורת שכוונה נגדם, נותר המצב ללא שינוי עד לחקיקת חוק הגנת הדייר בשנת 1954. על מנת להבין הן את הסיבות לעיכוב בחקיקת החוק והן את הרפורמות שהוא הנהיג בסופו של דבר, יש למקם את מערכת בתי הדין לשכר דירה בהקשר הכלכלי והחברתי הרחב שבו פעלה המערכת הרגולטורית.<sup>112</sup> הנפגעים הישירים מהרגולציה על שכר הדירה היו בעלי הבתים. החקיקה הרגולטורית הקפאה את שכר הדירה, כך שלצורך הדוגמה דייר ששילם בשנת 1940 חמש לירות תמורת שכר הדירה שילם אותו סכום גם שמונה, עשר וארבע עשרה שנים לאחר מכן. החובה לשלם מיסים מחד גיסא, והתמורה הזעומה שנתקבלה משכר הדירה מאידך גיסא, הביאו שכבה רחבה של בעלי בתים,

109 שם. ראו גם את עמדתו של ח"כ דוד בר-רב-האי ששימש, בכובעו השני, גם כיו"ר בית דין לשכר דירה לגבי המבנה המסורבל, הכבד והבלתי יעיל של בתי הדין, אשר מערים קשיים על תפקודם (ד"כ 7, 335 (התשי"א)).

110 ביקורת זו הובילה את הממשלה בדצמבר 1951 לנסות לייעל את עבודת בתי הדין, ופקודת הגבלת שכר דירה תוקנה כך שמונת בית הדין לשכירות ימנה יושב ראש ושני חברים במקום יו"ר ושלושה חברים. ברם, לתיקון זה לא התווספו הוראות מהותיות נוספות בעניין המינויים, ועד לחקיקת חוק הגנת הדייר בשנת 1954 הונהגה בבתי הדין לשכירות שיטת המינויים שנקבעה במסגרת החקיקה המנדטורית. ראו חוק לתיקון פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), התשי"ב-1951, ס"ח 88. ראו גם מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל שר המשפטים (30.11.1950), ג"מ ג-5658/10; מכתב מש"ב ישעיה אל הממונים על המחוזות (8.2.1952), ג"מ ג-5732/5; דו"ח מסכם לסיום פעולתם של בתי הדין לשכירות מאת צ' זילביגר, עו"ד העירייה, אל משרד הפנים (28.5.1954), ג"מ ג-2210/6.

111 מכתב ממנהל מחלקת בתי המשפט אל האגף לאדמיניסטרציה כללית במשרד הפנים (28.2.1950), ג"מ ג-2210/4; מכתב מי' גוברניק, הממונה על המחוז, אל מנהל בתי המשפט (14.2.1950).

112 להרחבה על תנאי הרקע הכלכליים, החברתיים והפוליטיים ראו חיים ברקאי ימי בראשית של המשק הישראלי 99 (1990); גרוס "בעיות ההערכה המחודשת", לעיל ה"ש 52, בעמ' 331; שמואל נח איזנשטדט החברה הישראלית בתמורותיה 135-140 (שולמית הרן מתרגמת 1989); יונתן שפירא הדמוקרטיה בישראל 160 (1977); אבי בראלי מפא"י בראשית העצמות 1948-1953 (2007); ניר קידר ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן גוריון 152 (2009); נעמי שילוח החוגים האזרחיים ביישוב הארץ-ישראל בשנות השלושים (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה 1996); ליסק האליטות של הישוב היהודי, לעיל ה"ש 7; גור אלרואי "גדוד העבודה" של בעלי המלאכה, סיפורו של אתוס שנכשל" עיונים בתקומת ישראל 13 (2003).



ובפרט אנשים מבוגרים שדירותיהם היו הכנסתם היחידה, למצוקה כלכלית של ממש.<sup>113</sup> ככל שנקפו השנים, ובפרט לנוכח האינפלציה הדהרת שלא דמתה לזו של תקופת המנדט, הלכה וגברה מצוקתם של בעלי הבתים, והם ניהלו מאבק ציבורי ופוליטי עיקש לביטול הרגולציה.<sup>114</sup> הרגולציה השפיעה באופן עמוק גם על שכירות המשנה. מוסד זה היה קיים עוד לפני קום המדינה, אולם הוא התרחב והשתנה כתוצאה מגלי העלייה שפקדו את ישראל בשנותיה הראשונות ומצוקת הדיור שבאה בעקבותיהם.<sup>115</sup> בחסות הרגולציה ניצלו דיירים רבים את הגנת החוק כדי להשכיר חלק מהדירות ששכרו לדיירים אחרים, תוך שהם גובים מהם שכר דירה גבוה פי כמה מזה ששילמו הם עצמם לבעל הבית, וכך קצרו רווח לא מבוטל.<sup>116</sup> דיירים רבים אף השכירו דירות או חלקים מהן ללא הסכמת בעל הדירה, תוך שהם גובים דמי מפתח.<sup>117</sup> עם הזמן החלה שכבת הדיירים להיתפס לא כציבור חלש הראוי להגנת המחוקק אלא כשכבה נצלנית העושה שימוש בלתי מוסרי בחוק על מנת לעשוק את בעלי הבתים ולהתעמר בדיירי המשנה. התופעה המתרחבת הייתה מושא לביקורת גוברת והולכת, וזכתה לכינויים כגון "טפיליות הכי שפלה", "ניצול ללא רחמים" ו"השתוללות כללית בלתי מרוסנת".<sup>118</sup> "ישנם מקרים שהחוק שהוא כיום החוק של מדינת ישראל משלשל רווחים עצומים ללא הצדקה לכיסייהם של אנשים הנהנים מן ההפקר ומן ההפקרות", אמר ח"כ אידוב כהן, חבר המפלגה הפרוגרסיבית, בדיון שנערך בעניין בכנסת כבר בשנת 1950.<sup>119</sup> בדיון אחר אמר ח"כ דוד

113 הפגיעה הקניינית בבעלי הבתים משיקה לסוגיות משפטיות רחבות יותר של נטילה שלטונית, הלאמת רכוש והפקעות, כמו גם בשאלות היסוד העולות מהן, דוגמת מידתיות הפגיעה ברכוש, הנסיבות שבהן קיימת הצדקה לפגוע בקניין פרטי לתכלית של מטרה חברתית ראויה וכן שאלת הפיצוי הניתן במקרים כאלו. מתוך הספרות והפסיקה הענפה העוסקת בשאלות הללו ראו: בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001); חנוך דגן "שיקולים חלוקתיים בדיני נטילה שלטונית של מקרקעין" עיוני משפט כא 491 (1998); חנוך דגן "דיני נטילה שלטונית ודיני תחרות: לקראת שיח קנייני חדש" ספר השנה של המשפט בישראל תשנ"ו 673 (אריאל רוזן-צבי עורך 1996); אייל גרוס "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט כא 405 (1998). לדוגמאות לאופן שבו כונו בעלי הבתים במסגרת דיוני הכנסת ראו: ד"כ 29.5.1950, 1508.

114 ראו גרוס "בעיות ההערכה המחודשת", לעיל ה"ש 52, בעמ' 334. נאור "הצנע", לעיל ה"ש 68, בעמ' 98. על מצוקתם ומאבקם של בעלי הבתים ראו Mark, *Just Ring Twice*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 34.

115 על שכירות משנה בתקופת המנדט ראו אתקין "שכנות אינטימית", לעיל ה"ש 6.

116 ראו למשל: ד"כ 29.11.1949, 189; ד"כ 29.5.1950, 1503; "בנתיבי הביקורת" דבר 11.10.1951; ש' אדלר "מכתבים למערכת" דבר 7.2.1949.

117 ראו למשל דין וחשבון של הוועדה הציבורית לעניין דמי מפתח מיום 26.3.1957, ג'מג-ג 4704/15; נון בן נון "יומן כלכלי" דבר 22.6.1949; ב' גולדברג "חוק הבתים החדשים 1953 עלול להמיט שואה על אלפי משפחות דיירים" דבר 5.5.1954; "סקירת שווקים" דבר 25.2.1953; שלמה רימר "דרוש שינוי במדיניות הבנייה והדיור" דבר 20.5.1952; צבי מגן "ספטרות בנכסי נפקדים" דבר 26.10.1950. כן ראו למשל ד"כ 27.11.1950, 334; ד"כ 27.11.1950, 331; ד"כ 27.11.1950, 338.

118 ש' אדלר "מכתבים למערכת" דבר 7.2.1949.

119 ח"כ אידוב כהן, ד"כ 29.5.1950, 1530.

הכהן ממפא"י דברים חריפים אף יותר: "התבססה חטיבה מיוחדת של דיירים שהיא לרועץ ולדראון לכולנו, המשכירים חלק מדירותיהם לדיירי משנה, תוך ניצול מחפיר. מחוקקי החוק, שמנעו העלאת שכר הדירה מבעלי הבתים, לא חשבו ולא שיערו שנגיע לממדים כאלה של ניצול על-ידי דיירים אלה כלפי דיירי המשנה שלהם, ומצד שני ניצול חוזיהם עם בעלי-הבתים... הדבר עבר את כל ממדי המוסר, את כל המושגים של חברה תרבותית".<sup>120</sup> אם בכל הנוגע לעיצוב מחדש של יחסי הכוחות הכלכליים בשוק השכירות ניתן לטעון שזו הייתה תכליתה של הרגולציה, בחלק מתוצאותיה אין ספק שאיש לא חפץ. הרגולציה גרמה להזנחה של מבנים רבים ברחבי הארץ אשר לא תוחזקו, נוקו ותוקנו כדבעי. בעלי הבתים לא יכלו לעמוד בנטל התחזוקה והתיקון של הדירות ונסוגו מתחזוקת המבנים, אולם איש לא נכנס בנעליהם כך שתחזוקת המבנים וניקיונם הופקרו. במובן זה, התערבות המדינה בעיצוב הזכויות בשוק השכירות לא לוותה במהלך משלים של התערבות ולקחת אחריות על מכלול השלכות המהלך. דיירי המשנה והדיירים הראשיים, אשר נאלצו לחיות עם השלכות ההזנחה, היו מלאים טענות כרימון כלפי בעלי הבתים אשר לא תחזקו את המבנים, לא ביצעו תיקונים ונמנעו ממתן שירותים שונים. בעלי הבתים מצידם טענו כי ידם אינה משגת לתחזק את הבניינים והפנו את האצבע המאשימה אל עבר הממשלה. כך קרה ש"רכוש הלאום", כפי שכינה זאת פנחס רוזן, בדמותם של בניינים רבים בארץ, הלך ושקע אל תוך הזנחה וזוהמה ואיש לא נטל על עצמו את מלאכת התחזוקה השוטפת.<sup>121</sup> ראש עיריית תל אביב, ישראל רוקח, ביטא היטב כבר ב-1950 את "הזעקה על ההזנחה בהחזקת הבתים: הגדרות אינן גדרות; הצבע אינו צבע; בתים נשארים ללא תיקון, וסכנת ההתמוטטות גדולה... אין לבעל הבית אפשרות לשלם עבור התיקונים..."<sup>122</sup>

הדינמיקה החברתית והכלכלית שתוארה לעיל הובילו מטבע הדברים גם למציאות של ריבוי סכסוכים, ויחסים עכורים בין בעלי בתים, דיירים ודיירי משנה.<sup>123</sup> נדמה כי דבריו הנוקבים של ח"כ דוד בר-רב-האי, חבר כנסת מטעם מפא"י שהיה עו"ד במקצועו ושימש, בין היתר, כחבר בית הדין לשכר דירה, מסכמים היטב את תמונת המציאות בהקשר זה: "היה רצוי לקבוע ועדה מוסמכת שתפתור את הפרשה של היחסים בין הדייר ובין בעל הבית... אולי בדרך זו נמצא מפלט מסיוט זה שנקרא יחסי דירות. דומני שאני רשאי לומר בשם כל עורכי הדין שבבית הזה ומחוצה לו שעניינים אלה נמאסו עלינו... עלינו למצוא

120 ד"כ 6.7.1953, 1821. ראו גם את הדיון ב"ד"כ 29.11.1949, 193.

121 ד"כ 6.7.1953, 1817.

122 ד"כ 29.5.1950, 1509. גם חברי כנסת שונים התריעו באותה שנה על נזקיה של הרגולציה בהקשר זה: "הקפאת שכר הדירה עם כל הטוב שקיוו ממנה, גרמה נזק רב לרכוש הלאומי שלנו. ערך הבתים הולך ויורד, הם מוזנחים, אינם נשמרים, אין עושים בהם את התיקונים הדרושים לשמירתם. כולנו ולא רק בעל הבית הפרטי צריכים להיות מעוניינים לשמור את הנכס הלאומי בדמות בית הקיים במדינה" (ד"כ 29.5.1950, 1507).

123 תיקי גנזך המדינה גדושים במכתבים המציירים תמונה של יחסים קשים וסכסוכים תכופים בין בעלי בתים, דיירים ודיירי משנה. להרחבה בעניין זה ראו: Mark, *Just Ring Twice*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 34-35.

תרופה סוציאלית לבעיה זו. ותהיה זו תרומה חשובה להבראת היחסים בחברה שלנו".<sup>124</sup> ניסיון לגבש "תרופה", כאמור, אכן יצא אל הדרך בסופו של דבר.

## 2. התגבשות הרפורמה

אף על פי שהרגולציה הובילה למצוקה כלכלית של בעלי הבתים, ניצול של דיירי משנה, יחסים עכורים בין בעלי בתים לדיירים, הזנחה של הבניינים והדירות וריבוי סכסוכים – החקיקה הרגולטורית נותרה על כנה כמעט ללא שינוי במשך כארבע עשרה שנים, עד לחקיקת חוק הגנת הדייר בשנת 1954. לסטגנציה הזו היו סיבות רבות, חלק מהן נעוץ בנסיבות השעה: השנים הפורמטיביות של המדינה לוו במאבק אינטנסיבי ומורכב לכינון מוסדות מדינה, מנהל ומשפט על רקע מלחמה, קליטת עלייה בסדר גודל עצום ומצוקה כלכלית.<sup>125</sup> בתנאים אלו, ולנוכח מגבלות של כוח אדם ומשאבים, ניתן להבין כיצד מערכת שהייתה ירושה מנדטורית גדלה והסתעפה מבלי שנערכה חשיבה מסודרת בדבר ההצדקות לקיומה במתכונת זו, ומבלי שנערכו ניסיונות של ממש לשפר אותה או ליצור לה אלטרנטיבה. אולם ישנם גם הסברים ספציפיים יותר. אחת הסיבות העיקריות לעיכוב ברפורמה בתחום הרגולציה על שוק השכירות הייתה המחלוקת הגדולה על דמותה והיקפה של הרפורמה שיש להנהיג במשטר הרגולציה. הרגולציה עמדה בעין הסערה של מחלוקת ציבורית ופוליטית ארוכת שנים, ולכל שינוי שחל בה הייתה השפעה מרחיקת לכת על ציבור רחב.<sup>126</sup> "ספק אם ישנם עוד חוקים במדינת ישראל שעוררו התעניינות הקהל כמו החוקים אלה", הכריז והודה שר המשפטים רוזן במעמד

124 ד"כ 29.5.1950, 1509.

125 על המעבר ממנדט למדינה ועיצוב המשפט הישראלי ראו למשל רון חריס, אסף לחובסקי ואלכסנדר (סנדי) קדר "בין משפט להיסטוריה: על ההיסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי" **עיוני משפט** כ(2) 352, 357–358 (2000) וההפניות שם; אסף לחובסקי "בין מנדט ל'מדינה': על חלוקת ההיסטוריה של המשפט הישראלי לתקופות" **משפטים** כט, 3 689, 689–721 (1998); רון חריס **המשפט הישראלי – השנים המעצבות: 1948–1977** 225 (2014); פנינה להב "העוז והמשרה – בית המשפט העליון בעשור הראשון לקיומו" **עיוני משפט** יד 479 (1989); רון חריס "המשפט הישראלי" **העשור הראשון תש"ח–תשי"ח** 243 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים) (1997); ניר קידר "מבט חדש על הקמת מערכת המשפט הישראלית" **ישראל** 11 1 (2007); רוזן **חובת האהבה הקשה, לעיל ה"ש** 52; Aharon Barak, *Israel Legal History, in THE HISTORY OF LAW IN A MULTI-CULTURAL SOCIETY – ISRAEL 1927–1967* (Ron Harris, Pnina Lahav, Yoram, Likhovski; Alexandre Kedar & Assaf Likhovsky eds., 2002); Shachar, *History and Sources of Israeli Law, in INTRODUCTION TO THE LAW OF ISRAEL I* (Amos Shapira & Keren C. Dewitt-Arar eds., 1995); Ron Harris, Alexandre (Sandy) Kedar, Pnina Lahav and Assaf Likhovski, *Israeli Legal History: Past and Present, In THE HISTORY OF LAW IN A MULTI-CULTURAL SOCIETY: ISRAEL 1917–1967*, 1–34 (Ron Harris, Alexandre Kedar, Assaf Likhovski and Pnina Lahav eds., 2002).

126 לתיאור מפורט של הרקע הפוליטי שהוביל לעיכוב בעריכת רפורמה ראו: Mark, *Just Ring* 41, *לעיל ה"ש* 25, בעמ' 37–41.

הצגת חוק הגנת הדייר בכנסת בשנת 1953.<sup>127</sup> בהתאם, הדיונים בחוק הגנת הדייר לוו בשיח ציבורי ער ובלחצים פוליטיים כבדים.<sup>128</sup>

דברים אלו יש בהם כדי להסביר במידת מה מדוע התעכבה חקיקת חוק הגנת הדייר אף על פי שההכרח ברפורמה היה ברור לכול שנים לפני שזו יצאה אל הפועל. כבר ב-1951 הורה פנחס רוזן: "אני רחוק מלחשוב, שהחוקים שלנו להגנת הדייר מתאימים למציאותינו ולצרכינו",<sup>129</sup> והמשיך: "חוששני שמערכת החוקים שלנו להגנת הדייר היא בנין רעוע במקצת, שמן הראוי לתקנו ולשפרו ויפה שעה אחת קודם".<sup>130</sup> באותו מעמד הודיע רוזן כי בדעתו להקים ועדה שתבחן את החקיקה הקיימת ותציע הסדר חדש המותאם למציאות החדשה. ועדה כזו אכן קמה. במרץ 1951 מינה רוזן את "הועדה המייעצת לענייני שכירות" (להלן: ועדת רפפורט) שבראשה עמד השופט שמואל רפפורט והיו חברים בה נציגים של הדיירים ובעלי בתים, וכן חברים ניטרליים.<sup>131</sup>

דיוני הוועדה התנהלו על רקע התעניינות ציבורית גדולה בנושא הדיור, שהיה סוגיה בולטת במערכת הבחירות הממשמשת ובאה.<sup>132</sup> ואכן, ההקשר הפוליטי, החברתי והכלכלי הרחב של משטר הרגולציה והשלכותיו בא לידי ביטוי בהרחבה במסגרת ה"דו"ח". ניתן לראות זאת, למשל, במה שהוצג כאחת מהנחות היסוד לעבודת הוועדה שעל אף הצורך להביא בחשבון את התמורות שחלו מאז 1940, "הכרחי מבחינה כלכלית שהתיקון שיוצע לא יגרום אחריו העלאה ניכרת בהוצאות המחיה של השכבות המשתכרות, פועלים ופקידים".<sup>133</sup> בנוסף, ה"דו"ח מציין כי המניע לכינונה של הרגולציה היה ניסיון לבלום ניצול מצידם של בעלי בתים ולא ניסיון ליצור מנגנון סוציאלי של חלוקת עושר, אולם כי שאלות הנוגעות לרגולציה כרוכות במצבה הכלכלי של המדינה וכי "יש לשקול בין ענייני הכלל והפרט, עם

127 ד"כ 6.7.1953, 1817.

128 ראו לעניין זה גם את תיאורו של פרופ' מלחי: "הדיון בכל בעיה ובעיה זכה להתעניינות נכרת ולפלוגתא רבה מאחר שכמעט כל אדם בישוב הוא בעל אינטרסים בצורה זו אחרת בכל תג ותג מהוראות החוק". מלחי תולדות המשפט בארץ-ישראל, לעיל ה"ש 7, בעמ' 176. להרחבה על הגורמים האידאולוגיים והפוליטיים שגרמו לעיכוב ברפורמה ראו Mark, *Just Ring Twice*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 37-41.

129 ד"כ 27.3.1951, 1447.

130 שם.

131 לכתב המינוי של הוועדה ראו הודעה בדבר מינוי ועדה מייעצת לענייני שכירות (16.2.1951). הרכב הוועדה תואר על ידי הכתב הכלכלי של עיתון "דבר" באופן זה: "היו שניים עסקנים מובהקים של ארגוני השכנים, שניים עסקנים מובהקים מארגון בעלי הבתים, אחד קבלן שהשקפותיו קרובות מאוד להשקפות נציגי בעלי הבתים, אחד עסקן הסתדרותי ידוע שהוא גם מנהל חברת שיכון, אחד מנהל של הבנק האפותקאי, ואחד עורך-דין שאי אפשר למנות אותו עם איזה מחנה שהוא. היו"ר עצמו בעל בית ומנהל בנק אך הוא נקט עמדה ניטראלית ראויה לשבח". ראו "השינויים המוצעים בחוק הדיירות" דבר 3.10.1952.

132 ראו התייחסות לכך: הוועדה המייעצת לענייני שכירות דו"ח הוועדה 2 (1952) (להלן: דו"ח ועדת רפפורט). למעט נקודה בודדת שעליה חלק אחד החברים על עמדת הוועדה, שררה בין החברים אחרות דעים לגבי המסקנות וההמלצות הסופיות.

133 שם.

מתן עדיפות לענייני הכלל".<sup>134</sup> בכל הנוגע לפגיעתה של הרגולציה בבעלי הבתים ניסתה הוועדה ללכת בין הטיפות וקבעה כי "יש להגן על ציבור הדיירים מפני פינוי שרירותי שעלול להמיט עליהם שואה", אך בד בבד "למנוע ניצול בלתי מוצדק של החוק על ידי הדיירים".<sup>135</sup> בהקשר זה עסקה הוועדה בהרחבה בנושא תחזוקת הבתים.<sup>136</sup> הוועדה המליצה להסדיר את סוגיית התיקונים באופן שמבטיח לדייר גם הנאה מן המושכר וכיטחון כי יקבל את השירותים והתיקונים החיוניים מן המשכיר. כך, בחלק מן הדירות יישא בעל הבית לבדו בעלות התיקונים ובחלקן יתחלקו בעל הבית והדייר בהוצאות.<sup>137</sup>

אחת ההמלצות המרכזיות של הוועדה הייתה הרחבה ניכרת של סמכויות בית הדין לשכר דירה ושינוי הרכבו. הוועדה קבעה כי אין צורך להתוות במסגרת החוק קריטריונים מנחים לקביעת שכר דירה, וכי יש "לסמוך על שיקוליו של בית דין זה שידע להכריע בין טובת הפרט ובין טובת הכלל ולקבוע 'שכר המתקבל על הדעת' במסכות נתונות".<sup>138</sup> בנוסף הציעה הוועדה להרחיב את תפקידו של בית הדין לשכירות ולהטיל עליו תפקידים וסמכויות "ההופכים את בית הדין למוסד שיפוטי בכל העניינים הנוגעים להגנת הדייר". אשר להרכב בית הדין המליצה הוועדה להותירו על כנו, אולם לאור הרחבת סמכויותיו הציעה להפוך את משרת יושב הראש למשרה שמכהן בה עורך דין מוסמך שיקדיש את מלוא זמנו למשרה השיפוטית.<sup>139</sup>

עבודתה של ועדת רפורט נמשכה כשנה, ועל יסוד הדו"ח שהגישה הניחה הממשלה ביום 21.12.1952 על שולחן הכנסת את הצעת חוק הגנת דיירים, התשי"ג-1952 (להלן: הצעת חוק הדיירים, 1952).<sup>140</sup> אלא ששני אירועים חיצוניים שהתרחשו בסמיכות זמנים השפיעו על גורלו של החוק. באותו שבוע שבו הוגשה הצעת החוק התפטר דוד בן גוריון מראשות הממשלה, המפלגות החרדיות פרשו ממנה על רקע ויכוח על גיוס נשים לצה"ל והממשלה נפלה. הממשלה הרביעית, שקמה כבר ב-24.12.1952, כללה הרכב קואליציוני שונה, ולענייננו חשובה במיוחד הצטרפותה של מפלגת הציונים הכלליים. מפלגה זו צמחה מאיחוד של כמה כוחות, בהם "האיחוד האזרחי" שריכז בתוכו ארגונים מספר ובהם הסתדרות בעלי הבתים, ודגלה בשוק חופשי, כלכלה ליברלית והון אישי.<sup>141</sup> היא ייצגה את הוותיקים, בני המעמד הבינוני ובעלי העסקים, וחברי הכנסת מטעמה נאבקו לאורך השנים למען בעלי

134 שם, בעמ' 4-5.

135 שם, בעמ' 5.

136 שם, בעמ' 5.

137 לפירוט לגבי האופן שבו סיווגה הוועדה את סוגי הדירות ראו שם, בעמ' 6-8.

138 שם, בעמ' 6.

139 שם, בעמ' 15.

140 הצעת חוק הגנת דיירים, התשי"ג-1952, ה"ח 146, 68.

141 ראו רוזין חובת האהבה הקשה, לעיל ה"ש 52, בעמ' 141; זאב צחור "מערכות הבחירות הראשונות והמפה הפוליטית" העשור הראשון תש"ח-תשי"ח 27, 36 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים 1997). לקריאה נוספת ראו אמיר גולדשטיין "שקיעת הציונים הכלליים וכישלון האלטרנטיבה הליברלית, 1959-1961" עיונים בתקומת ישראל 16 293 (2006).

הבתים.<sup>142</sup> עם הצטרפותה לממשלה ביקשה המפלגה להשפיע על דמותו של חוק הדיור החדש, והנושא נפתח מחדש.<sup>143</sup>

האירוע השני התרחש חודשים מספר קודם לכן, אולם השפעותיו על חוק הדיור המתגבש החלו מתבררות יותר ויותר. רצה הגורל ודו"ח ועדת רפפורט הוגש לממשלה באחד התאריכים החשובים ביותר בהיסטוריה הכלכלית של ישראל, 14.2.1952, היום שבו הונהגה "המדיניות הכלכלית החדשה". מדיניות זו כללה, בעיקרה, הפסקה של מימון ממשלתי אינפלציוני, פחות במטבע, ביטול הפיקוח על חלק מהמוצרים ומיתון הפיקוח על אחרים.<sup>144</sup> אף על פי שהמדיניות הכלכלית החדשה לא נגעה ישירות ברגולציה על שכר הדירה, היא בהחלט השפיעה עליה. בעלי הבתים טענו כי ההסכמות שגובשו לגבי דמי השכירות לא הלמו את המציאות הכלכלית החדשה ולא הביאו בחשבון את התייקרותם של מצרכים ומוצרים הדרושים לשם תחזוקת בתים בעקבות התוכנית.<sup>145</sup> טענות אלו, והשינויים בהרכב הקואליציוני, הובילו להקמת ועדת שרים שהורכבה לשם עיון מחדש ברפורמה הנדרשת, והצעת חוק הגנת הדיירים, 1952, נפתחה מחדש.<sup>146</sup>

עבודתה של ועדת השרים נמשכה חודשים מספר, וביולי 1953 הגישה הממשלה לקריאה ראשונה את "חוק הגנת הדיירים, התשי"ג-1953".<sup>147</sup> הצעת החוק נתקלה בהתנגדויות מקיר אל קיר, ולאחר ויכוחים ממושכים החליטה הכנסת להעביר את הצעת החוק הממשלתית לוועדת חוקה, חוק ומשפט.<sup>148</sup> אלא שגם הדיונים בוועדה זו הלכו והתארכו. ריבוי הפרטים והסעיפים, המאטריה המורכבת והצורך לשמוע עדויות רבות, להקיף את מלוא ההיבטים של הסוגיות השונות ולרדת לפרטי הפרטים הנחוצים – כל אלו הובילו את הוועדה לבקש מהכנסת לפצל את החוק לשניים כך שההכרעה בחלק מהעניינים שבמחלוקת תידחה.<sup>149</sup> באופן ספציפי, הוועדה ביקשה לחוקק בשלב הראשון את ההוראות הנוגעות למיסים, שירותים וגובה שכר הדירה, וכן הוראות הנוגעות להסדרי השיפוט בנושאים הללו. בשלב השני, כך הוצהר, יעוגנו בחקיקה הוראות הנוגעות לקריטריונים לדיירות מוגנת ופינוי דיירים.<sup>150</sup>

- 142 ראו למשל את דבריהם של חברי הכנסת גיל, רוקח, קליבנוב וספיר במליאה: ד"כ 29.5.1950, 1509-1505. לשאלת זהותם של בני העליות השונות ראו עמנואל סיוון דור תש"ח: מיתוס, דיוקן וזכרון (1991).
- 143 להרחבה בעניין זה ראו Mark, *Just Ring Twice*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 42-43.
- 144 נדב הלוי ורות קלינוב-מלול ההתפתחות הכלכלית של ישראל 6 (יעקב קופ מתרגם (1968). ראו גם: דוד הורוביץ חיים במוקד 115-122 (1975); יוחנן בדר "הפרט לעומת המדינה בחיי המשק" כלכלת ישראל הלכה ומעשה 28 (יוסף רונן עורך (1964).
- 145 להשתלשלות זו ראו את דבריו של שר המשפטים פנחס רוזן בכנסת, ד"כ 6.7.1953, 1817.
- 146 הוועדה, בראשות פנחס לבון, כללה את השרים נפתלי, סרלין, רוזן, רוקח ושפירא.
- 147 הצעת חוק הגנת הדיירים, התשי"ג-1953, ה"ח 169 225.
- 148 ד"כ 6.7.1953, 1848.
- 149 ד"כ 14.12.1953, 375.
- 150 שם. ראו גם הצעת חוק הגנת הדיירים, התשי"ג-1953, ה"ח 169 226.

כשנה תמימה נוספת של דיונים חלפה לפני שהובא לכנסת, באפריל 1954, חוק הגנת הדייר, התשי"ד-1954, שהיה חלקו הראשון של החוק.<sup>151</sup> חלקו השני של החוק הובא לאישור ביולי 1955.<sup>152</sup>

לסיכום פרק זה ניתן, אפוא, לומר כי התקופה שבין 1948-1954 התאפיינה בשיהוי של הרפורמה בתחום הדיור ובחוסר ודאות שנגע הן לרצינות כוונתיה של הממשלה להעביר חוק שיסדיר את שוק השכירות בארץ והן לטיב ההסדר שייקבע. לחוסר ודאות זה היו השפעות מרחיקות לכת הן על התנהלות גורמי הממשל,<sup>153</sup> הן על אורחות חייו של הציבור<sup>154</sup> והן על שוק הדיור בכללותו.<sup>155</sup> הגורמים לחוסר הודאות ולשיהוי נעוצים, כפי שהוסבר לעיל,

151 במעמד הצגת החוק הסביר יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט כי משך הזמן הארוך שנדרש לוועדה לנסח את החוק משקף "באיזו מידה מסובכת היא המאטריה שלפנינו, באיזו מידה מתנגשים כאן האינטרסים השונים, ובאיזו מידה נוגע החוק שלפנינו בחוג רחב ביותר של הציבור" (ר"כ 29.6.1955, 2142).

152 חוק הגנת הדייר, תשט"ו-1955. ראו גם ד"כ 30.6.1955, 2180.

153 הרוגמאות לכך הן רבות. כך למשל, סמוך לקבלת חוק הגנת הדייר הוציא הממונה על מחוז תל אביב, באישור שר המשפטים, צו למינוי שלושה בתי דין לשכר דירה בתל אביב. ראו צו מינוי בתי דין לשכר דירה (דירות), תל אביב-יפו ג"מ ג-2210/6. באותו שבוע בדיוק פרסם שר המשפטים רשימה של עשרות מועמדים לשמש כיושבי ראש וחברים בבתי הדין, ילקוט הפרסומים 332 (4.2.1954). היענותם המוחלטת של משרדי הפנים והמשפטים לתביעה שבאה "מן השטח" להרחיב ולהגדיל את מערכת בתי הדין, גם במועד סמוך כל כך לקבלת החוק, מצביעה על כך שגם במסדרונות השלטון שרר חוסר ודאות באשר למועד שבו תצא הרפורמה אל הפועל.

154 על כך למשל מעידה תכתובת בין עו"ד מאבן יהודה בשם שמואל הדרי לבין מנכ"ל משרד המשפטים שהתקיימה בשנת 1953. עו"ד הדרי פנה למשרד המשפטים בשם לקוח תושב אבן יהודה בבקשה לברר האם קיים כלל בית דין לשכירות ביישוב, וכתב כי "במקרה שאינו קיים בית דין כזה אבקש למנות". עורך הדין ממשיך וכותב כי יודע הוא שהכנסת מקיימת בימים אלו דיונים לגבי חוק חדש אולם, כלשונו, "הדבר נמשך כבר שנים ומי יודע מתי החוק יוצא לפועל, ולאחר שהוא יוצא לפועל – מתי יתמנו השופטים וכו'". ראו מכתב מעו"ד שמואל הדרי אל משרד המשפטים (24.12.1953), ג"מ ג-5732/5. לדוגמאות נוספות ראו מכתב ממ' קרמר, הממונה על תפקידים מיוחדים, אל מזכ"ל משרד המשפטים (8.9.1953), ג"מ ג-5732/5.

155 לשיהוי בגיבוש החוק כפי שתואר היו השלכות כלכליות מרחיקות לכת, בעיקר מן ההיבט הבא: הצעת חוק הגנת הדיירים, 1952, העניקה פטור של חמש שנים מחוקי הרגולציה לבניינים חדשים. ראו ס' 55 להצעת חוק הגנת הדיירים, התשי"ג-1952. אלא שבתוך חודשים ספורים מפרסום הצעת החוק התברר כי עצם קיומה של האפשרות לפטור כזה בלמה עסקאות שכירות, שכן בעלי דירות ובעלי עסקים נמנעו מלהשכיר את הנכסים שעליהם תחול הרגולציה והעדיפו להמתין לחוק החדש. ראו דברי הסבר להצעת חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), התשי"ג-1953, ה"ח 167. מצב דברים זה התווסף לתמריץ השלילי שממילא סיפקה הרגולציה בכל הנוגע לבנייה לשם השכרה. המצב חייב פתרון מידי, שכן אכלוס הבניינים החדשים היה אינטרס משקי מן המעלה הראשונה, ולנוכח העיכוב בחקיקת הסדר כולל הצליחה הממשלה להעביר באוגוסט 1953 את חוק הגנת הדייר, התשי"ג-1953, שהעניק פטור של חמש שנים לבניינים חדשים ונתן פתרון זמני לבעיה זו.

במחלוקת הפוליטית והציבורית הגדולה סביב חוק הגנת הדייר. מחלוקת זו השפיעה גם על דמותו של החוק שגובש בסופו של דבר.

### 3. בתי הדין החדשים לשכירות

לאחר שנים ארוכות של דיונים ומחלוקות בא לעולם בשנת 1954 חוק הגנת הדייר, שביקש להסדיר מחדש את תחום השכירות המוגנת, לראשונה מאז 1940. אלא שהחוק שגובש לאחר שנים ארוכות של ויכוחים ומשיכות חבל היה חוק כללי שנמנע מלקבל הכרעות עקרוניות לגבי רבות מהשאלות המהותיות הנוגעות לרגולציה. כתחליף להכרעה נורמטיבית במסגרת החוק הופקדו סמכויות נרחבות בידיהם של בתי הדין לשכר דירה, ואלה זכו במסגרת הפקודה לשם חדש: "בתי דין לשכירות". אולם השינוי לא היה סמנטי בלבד והחוק הכניס גם שינויים מהותיים: ראשית, הרכב בית הדין השתנה כך שיושב ראש בית הדין יהיה שופט שלום;<sup>156</sup> שנית, הנוהג בדבר הרכבו הייצוגי של בית הדין עוגן לאחר שנות דור בחקיקה ונקבע כי שני נציגי הציבור שיכהנו בבית הדין ייצגו האחד את בעלי הבתים והאחר את הדיירים.<sup>157</sup> שלישית, החוק הרחיב הרחבה של ממש את סמכויות בתי הדין והפקיד בידיהם שיקול דעת לפסוק כראות עיניהם בשורה של סוגיות. כך, למשל, נקבע כי הוצאות הניקיון תחולקנה שווה בשווה בין הדייר לבעל הבית, אולם החוק הסמיך את בית הדין לערוך חלוקה אחרת.<sup>158</sup> הסדר כזה נקבע גם בשורה של עניינים אחרים כמו תיקונים חיוניים, אספקת מים חמים ומעלית.<sup>159</sup> הבעייתיות הגלומה בהסדר החדש באה היטב לידי ביטוי בדבריו של חבר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ יוחנן בדר ממפלגת חרות, כי למנסחי החוק לא היה די אומץ להכריע בסוגיות המצויות בליבת ההסדר ולכן הותירו אותן לשיקול דעתם של בתי הדין לשכר דירה. אולם פתרון זה נושא עימו מחיר כבד, טען: "האם אתם חושבים שבת־דין אלה – שהם רבים ומפוזרים, ולכל אחד יש גישה משלו, ואף לכל אחד מן הדיינים גישה משלו – יצליחו למצוא פתרון באותם עניינים, שאתם לא הצלחתם לפתור?"<sup>160</sup> דברים נכוחים אלו משקפים את החשש מפני הפקדת שיקול דעת וסמכויות נרחבות בידי בית הדין לשכירות, מבלי לרפא את הפגמים המערכתיים הבסיסיים שתוארו כאן לעיל ובראשם הביזור וחוסר האחידות. חוק הגנת הדייר, אשר התווה מסגרת של מעבר מהכרעה נורמטיבית להכרעה פרטנית, לא הפקיד את הסמכות לקבל הכרעות פרטניות בידי בית דין אחד, שיכול להנהיג שיטה, סדר ועקביות, אלא בידי מערכת בלתי אחידה הכוללת עשרות בתי דין בפריסה ארצית, שמכהנים בהם נציגים בעלי רקע והכשרה שונים ושלא מתקיים ביניהם כל קשר. למעשה הוטל על בתי הדין לשכירות לצקת תוכן ממשי להוראות הכלליות שנקבעו בחוק ולהכריע בעניינים שיידונו בפניו על פי שיקול דעתו, ומבלי שהחוק הגדיר אמות מידה ושיקולים מחייבים. כפי שתואר באחד העיתונים היומיים: "מחוסר קביעת הלכות של ממש בחוק גופו, יצטרכו בתי הדין לשכירות לכהן כמחוקק משנה ואף כמחוקקים במלוא מובן המילה... ככל שאנו

156 ראו ס' 47(א) לחוק הגנת הדייר, התשי"ד-1954.

157 ראו שם, בס' 47(ב).

158 שם, בס' 33.

159 שם, בס' 36 ו-39.

160 ד"כ 1835, 1953.



לומדים את יתר פרקי החוק עלינו להתפעל יותר ויותר מהאמון המפליא שרוחש המחוקק לבתי הדין לשכירות".<sup>161</sup> בין אם הסיפא של הרברים נכתבה באירוניה ובין אם לאו, נראה כי לא היו אלו אמון יוצא דופן או ביטחון במקצועיות של בתי הדין שהובילו את המחוקק להפקיד בידי בתי הדין לשכירות שיקול דעת רחב כל כך. באותו אופן, לא היו אלה מקריות או רשלנות שהולידו לאחר עבודה מאומצת וממושכת של שלוש ועדות שונות הסדר כללי שמעביר את הסמכות לידי בית הדין – אלא מדובר היה בהכרעה מכוונת.

על מנת להבין את שורשי הכרעה זו יש לקרוא את חוק הגנת הדייר בהקשר החברתי, הכלכלי והפוליטי הרחב שבו נחקק. החוק הובא לפני הכנסת, כאמור, לאחר שנים של ציפייה להסדר חדש שבהן עמדה הרגולציה בעין הסערה של מחלוקת פוליטית וציבורית. כל העוסקים בדבר הושפעו באופן עמוק מההיבטים המעמדיים, החלוקתיים והפוליטיים של הרגולציה. כך, הנחת העבודה של כל הגורמים הייתה כי הרגולציה הכרחית, מוצדקת ומשרתת את הטוב הכללי, ושאלת ביטולה לא עמדה כלל הפרק.<sup>162</sup> בד בבד, ניתנה גם הכרה מסוימת לפגיעה הקשה והמתמשכת בבעלי הבתים.<sup>163</sup> המאמץ להלך בין הטיפות ולמצוא את דרך המלך בין שני המחנות הניצים ניכר במלאכתם של כל העוסקים בדבר. "יש הרבה מן הגזומה בטענה, שהגנת הדייר כמוה כחורבן בעל הבית, אבל יש גם מידה מסוימת של צדק בטענה שהגנת הדייר, לפי החוקים הקיימים, אינה הולמת עוד את המציאות", אמר פנחס רוזן במעמד הצגת החוק.<sup>164</sup> קובעי המדיניות ניסו, אפוא, לפלס מעין שביל זהב ולעצב הסדר שיביא בחשבון את מכלול האינטרסים הפוליטיים, הכלכליים והלאומיים, כל זאת על רקע ויכוח ציבורי נוקב שמתקיים כל העת.

דמותו של חוק הגנת הדייר היא השתקפות של הניסיון להביא בחשבון את האינטרסים הנוגדים הללו ובפרט – את הקושי להכריע ביניהם. בסופו של דבר, סוגיות כמו ניקיון, מים, מעלית וכל יתר הנושאים הפרטיקולריים שהחוק נמנע מלהכריע לגביהם מגלמים למעשה את שאלת העלויות של החזקת הנכס, הטיפול בו ומימון ההוצאות השוטפות של המגורים בו. שאלה זו הייתה לכל אורך הדרך סלע מחלוקת מרכזי בין הדיירים לבעלי הבתים. הכרעה פרטנית בנושאים הנוגעים לתחזוקת הנכס משמעה היה, אפוא, הכרעה בשאלה העקרונית שעמדה בלב המחלוקת לגבי משטר הרגולציה בכללותו. נראה כי מהכרעה זו בדיוק ביקשה הממשלה להימנע. הנתיהב שאפשר הימנעות מהכרעות אלו היה התווית הסדר כללי והעברת שיקול הדעת אל בתי הדין לשכירות, מבלי לעצב קריטריונים מחייבים כך שכל מקרה יידון לגופו. אותה מערכת שיקולים היא זו שהדריכה גם את עיגון המודל הייצוגי בחוק החדש באופן שיאפשר לבתי הדין להכריע בסכסוכים בין דיירים לבעלי בתים בדרך של פשרה. החוק החדש אף הרחיק לכת וקבע כי שר המשפטים ימנה את שופטי בית הדין על בסיס רשימה שיגבשו ארגוני בעלי הבתים והדיירים, או כאלו המייצגים אותם.<sup>165</sup> התפיסה ביסוד הוראות אלו הייתה של בית הדין כמוסד שתכליתו לגשר ולפשר בין האינטרסים הסותרים של שני

161 י' רוזנטל "הגנת הדייר וסיבוכיה", ג"מ ג-1/2210.

162 ראו למשל דו"ח ועדת רפפורט, לעיל ה"ש 133, בעמ' 4-5; ד"כ 6.7.1953, 1817.

163 דו"ח ועדת רפפורט, לעיל ה"ש 133, בעמ' 5.

164 ד"כ 6.7.1953, 1817.

165 ראו ס' 47(ב) לחוק הגנת הדייר, 1954.

המחנות. דברים אלו נאמרו באופן המפורש ביותר בדברי ההסבר שנלוו להצעת החוק והגדרו את נציגי הציבור כמי ש"עיקר תפקידם הוא להיות בית דין של בוררים ומפשרים"<sup>166</sup>. בדומה לבתי הדין לשכר דירה, גם בתי הדין החדשים לשכירות היו, אפוא, תוצר של נסיבות כלכליות, פוליטיות וחברתיות. הרחבת שיקול הדעת והסמכויות של בתי הדין לשכירות ועיגון המודל הייצוגי לא נבעו מהיגיון משפטי או מוסדי, אלא משיקולים פוליטיים. כך קרה שכמעט יובל שנים לאחר שהוקמה הוועדה המפשרת על ידי ועד תל אביב עוגן בחקיקה ישראלית מקורית מודל שיפוט ייצוגי שנתן ביטוי למהותו של בית הדין לשכירות כמוסד שנועד ליישב סכסוכים בין בעלי בתים לדיירים בדרך של פשרה.

### ד. האם גם למוסדות יש דנ"א?

מאמר זה ביקש לנתח את תהליך העיצוב וההתפתחות של השיפוט בסכסוכי שכירות בארץ ישראל ובמדינת ישראל על רקע משטרים רגולטוריים ששורשיהם נעוצים בשנת 1910. הניתוח מראה כי לאורך השנים חלו שינויים בדמותה ובהיקף פעילותה של מערכת השיפוט אשר הייתה קשורה בטבורה למערכת הרגולטורית שמכוחה הוקמה. האחרונה הייתה נטועה בהקשר הכלכלי, החברתי, ההיסטורי והפוליטי הנתון והושפעה ממנו באופן עמוק. תיאר את הדברים יפה דו"ח סיכום פעולתם של בתי הדין לשכר דירה שחובר ערב חקיקת חוק הגנת הדייר: פעילות בתי הדין לשכר דירה, כך נכתב, משקפת את "שנות הגאות והשפל בחיי הארץ בהתאם למצב עקב שנות המאורעות, המלחמה ותקופות השלום הקצרות ביניהן"<sup>167</sup>. ואכן, התנאים הכלכליים, העליות הגדולות, מלחמות העולם והמצב הביטחוני עיצבו את שוק השכירות, ובהתאם לכך את הצורך ברגולציה ואת היקף הפעילות של מערכת השיפוט. יחד עם זאת, הניתוח חושף כי קו רציף עובר בין גלגולה המוקדם ביותר של מערכת השיפוט עם הקמתה של הוועדה המפשרת בשלהי השלטון העות'מאני, דרך החקיקה המנדטורית על גלגוליה השונים ועד להטמעתה בחקיקה ישראלית מקורית בשנת 1954. על אף השינויים המפליגים שחלו בארץ ישראל ובמדינת ישראל לאורך קרוב ליוכל, בכל הנוגע לבתי הדין לשכר דירה ניתן בהחלט לדבר במונחים של "דנ"א מוסדי": אופי ייחודי ומאפייני יסוד שנותרו על כנם, הוטמעו שוב ושוב בחקיקה המשתנה והשתמרו תחת שלושה משטרים שונים.

166 הצעת חוק הגנת הדייר, 1954, ה"ח 169, 240. ביטוי לתפיסה זו של בית הדין ניתן למצוא גם בדבריו של שר המשפטים רוזן במועד הצגת החוק כי המחוקק צופה שבמקרים רבים יצליח בית הדין להגשים את ייעודו: "אנו מניחים שבהרכבה מקרים לא יהיה צורך בהכרעה כלל, ויעלה בידי בתי דין אלה לתווך בין הצדדים ולהביא אותם לידי פשרה... תקוותנו שהענקת הסמכות לבית הדין להכריע בענינים אלה כמו בענינים אחרים שכה החרפנו את היחסים בין בעלי הבתים והדיירים, תתרום תרומה צנועה להשכנת השלום בין בעלי הבתים ובין דיירים וכן בין שוכרים ראשיים ובין שוכרי משנה, אם כי לא נתעלם מן ההכרה, ששלום מלא יושכן רק כשתחוסל מצוקת הדיור" (ד"כ 1953, 1918).

167 דו"ח מסכם לסיים פעולתם של בתי הדין לשכירות מאת צ' זילביגר, עו"ד הערייה, אל משרד הפנים (28.5.1954), ג"מ ג-2210/6.

מאפיינים מספר הופכים את בתי הדין לשכר דירה לתופעה מוסדית ייחודית. המפתחות להבנת האופן שבו התעצבו והתפתחו מאפיינים ייחודיים אלו מצויים בפרקים המוקדמים בהיסטוריוגרפיה של בתי הדין. המאפיין הראשון והבולט ביותר הוא השיפוט על ידי נציגי ציבור, מוסד שלא היה קיים כמעט במתכונת זו במערכות מנהליות או שיפוטיות אחרות.<sup>168</sup> את מודל השיפוט הזה יש להבין לאור שורשיו של בית הדין לשכר דירה כמוסד מפשר של בוררות מרצון אשר נועד להרגיע את הרוחות ולהכריע מחלוקות בין שתי קבוצות בעלות אינטרסים מתחרים שחיו זו לצד זו. במובן זה, חשוב להדגיש כי מוסד נציגי הציבור בבית הדין לשכירות לא התבסס על נציגות של כלל הציבור אלא על נציגיהן של שתי קבוצות מובחנות. כפי שתואר

168 ראו Likhovski, Law and Identity, לעיל ה"ש 1, בעמ' 30. לצד מערכת בתי הדין לשכר דירה יש להזכיר מערכת שיפוט נוספת שדמתה לה: מערכת בתי הדין העירוניים, שהפכה לאחר קום המדינה למערכת בתי הדין לספרות. שתי מערכות אלו דמו זו לזו בשורה של מאפיינים ייחודיים. בין היתר, שתייהן הוקמו מכוח חקיקה רגולטורית שהוחלה על תחומי יסוד ושהיקף האוכלוסייה שעליו חלה היה גדול. ההשוואה בין שתי המערכות הללו מרתקת ומורכבת, והיא נושא למחקר עצמאי חרוג מגבולותיו של מאמר זה. להרחבה על ההקבלה בין הרגולציה על שוק השכירות לרגולציה על המזון ומוצרי היסוד ראו מאיה מארק כשהדין לא נוקב את ההר: בתי הדין המנהליים ויחסי הרשויות בתחומי קיצוב המזון והגבלת דמי השכירות בשנים הפורמטיביות של המדינה (עבודה לקבלת תואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת תל אביב 2010), וראו גם את מאמרו של נמרוד הגלעדי המתפרסם בכרך זה. נמרוד הגלעדי "בתי הדין לספרות – תופעה ייחודית בהיסטוריה המשפטית של ישראל" משפט, חברה ותרבות ה: משפט, כלכלה ומוסדות בישראל 85 (דרור גולדברג ורון חריס עורכים 2022). מעניין לציין כי פרט לבתי הדין לשכר דירה ולספרות פעלו רק שני בתי דין מנהליים נוספים במתכונת של שיפוט על ידי נציגי ציבור: בית הדין לענייני אוניות ובית הדין למס עסקים. בית הדין לענייני אוניות הוקם בשנת 1940 מכוח פקודת הפיצויים (הגנה), 1940, ע"ר 1019 תוס' 1, 93. בית דין זה עסק בסכסוכים הנוגעים לשאלות של תשלום פיצויים תמורת הפקעה של כלי שיט, רכישתו או תפיסת מקום בו. בית הדין הוקם במהלך מלחמת העולם השנייה ונועד לשרת את צורכי המלחמה ולאפשר שימוש בכלי שיט אזרחיים לצרכיה. על פי הוראות הפקודה הורכב בית הדין משני שופטי בית המשפט העליון ואדם שלישי אשר לדעת זקן השופטים מחזיק בכשרות מתאימה לשמש כחבר בבית הדין. ראו שם, בס' 10(2). בית הדין למס עסקים הוקם מכוח פקודת הרשויות המקומיות (מס עסקים), 1945, ע"ד 1436 תוס' 1,115. על פי פקודה זו, התנגדות של אדם לדרישת תשלום מס עסקים תידון על ידי מועצת הרשות המקומית. בשנת 1948 תוקנה הפקודה כך שמועצה מקומית המטילה מס עסקים רשאית להקים בית דין למס עסקים, אולם לא הוטלה במסגרת הפקודה חובה להקים בית דין כזה. בפועל, בתל אביב, שהייתה המרכז העסקי באותן שנים, התמהמהה העירייה מלהקים בית דין, ובמשך שנים לאחר התיקון המשיכה מועצת העיר לדון בהתנגדויות כאמור. רק ב-1957, במסגרת החוק לתיקון פקודת הרשויות המקומיות (מס עסקים), התשי"ח-1957, תוקנה הפקודה כך שרשות המטילה מס עסקים מחויבת להקים בית דין למס עסקים. מתכונתם של שני בתי דין אלו לא הייתה זהה לזו של בתי הדין לספרות ולשכר דירה, וממילא בשני המקרים מדובר היה בבתי דין שפעילותם הייתה שולית ומצומצמת: הראשון הוקם בימי מלחמת העולם השנייה ונועד לאפשר השתלטות על כלי שיט אזרחיים במקרה הצורך, ואילו השני לא הוקם על פי ציווי סטטוטורי אלא היה תלוי ברצונה של רשות מקומית להקים, וממילא לא נעשה בו שימוש של ממש במשך שנים.

לעיל, מודל ייצוגי זה השתמר לאורך השנים מכוח הנוהג, גם בתקופות שבהן החוק עצמו לא כלל הוראות מפורשות לעניין זה, עד שקיבל ביטוי פורמלי והוטמע בחוק הגנת הדייר, 1954. המאפיין הייחודי השני של בתי הדין לשכר דירה ניתן אף הוא לפענוח רק כשמתחקים אחר שורשיהם של בתי הדין לשכר דירה: הסמכתו של בית דין מנהלי לרון בסכסוכים פרטיים. בניגוד לבתי דין מנהליים העוסקים בסכסוכים שבין האזרח לבין רשות מנהלית, המקרה של בתי הדין לשכר דירה הוא מקרה יוצא דופן שבו הוסמך בית דין מנהלי לרון בסכסוכים שבין אזרח לאזרח. ההסבר לכך נעוץ במאבק הפוליטי המאורגן שניהלו ביניהם בעלי הבתים והדיירים ושבו נטועים סכסוכי השכירות בארץ ישראל. רקע היסטורי זה זורה אור על האופן שבו יש להבין את סכסוכי השכירות: לא סכסוכים אזרחיים בין פרטים, אלא כסוגיה ציבורית מן המעלה הראשונה. מראשית דרכם נתפסו הסכסוכים בין בעלי הבתים לדיירים כמאבק כלכלי, מעמדי ופוליטי בין שתי קבוצות שבין חבריהן שררה שותפות אינטרסים. בעלי בתים ודיירים היו מאורגנים ומאוגדים בהתאגרויות וועדים שונים שייצגו את האינטרסים שלהם אלו מול אלו, מול הרשויות ובטריבונלים השיפוטיים השונים שפעלו במהלך השנים. אופיו הקולקטיבי והציבורי המובהק של המאבק הוא שמסביר את המופע יוצא הדופן של בית דין מנהלי שמכריע בסכסוכים אזרחיים.

תהליך הקמתם והתפתחותם של בתי הדין לשכר דירה שופך אור גם על מאפיין ייחודי שלישי של מערכת בתי הדין: הפוזיציה של בתי הדין לשכר דירה בין המדינה לרשויות, בין הארצי למקומי. כפי שתואר לעיל, הרגולציה על שוק השכירות בארץ ישראל באה לעולם לראשונה כתוצאה ממאמציו הנמרצים של ועד תל אביב. גם ועדת החקירה שהקימה ממשלת המנדט בשנת 1934 התבססה על תפיסת יסוד כי קיימים הבדלים בין ערים ויישובים שונים בכל הנוגע לתנאי הרקע המעצבים את שוק הדיור, לשוני בהיצע ובביקוש, למאפייני האוכלוסייה ולצורכי היישוב. בהתאם לכך, מערכת השיפוט שהוקמה מכוח פקודת 1934 עוצבה כך לרשויות המקומיות ניתנה פררוגטיבה לא רק בכל הנוגע להליך השיפוט, אלא עד לשנת 1940 גם בשאלה האם להחיל רגולציה בתחומי הרשות כלל ועיקר. תפיסה בסיסית זו חלחה גם אל המוסד השיפוטי עצמו: מוסד מקומי הנטוע בתחומו ובהווייתו של יישוב מסוים, שקם מכוח החלטת המועצה המקומית, שהשיפוט בו נעשה על ידי נציגי ציבור שהם בני המקום וממונים על ידי הרשות המקומית או בשיתוף עימה.

מאפיין מוסדי רביעי שליווה את המהלכים השונים להסדרת שוק השכירות בארץ ישראל משחר ימיה והגיע לשיאו במסגרת חוק הגנת הדייר הוא תנועה מתמדת של המדינה בין התערבות לאי-התערבות ובין ריכוזיות לביזור בכל הנוגע להסדרת שוק השכירות. הזרעים לכך נזרעו כבר במסגרת חוק הגנת הדייר הראשון, שנחקק בארץ ישראל בשנת 1919. פקודה זו הסמיכה את הרשויות המקומיות להכריע האם להחיל כלל את הרגולציה בתחומן. פקודת 1921 הוסיפה ואימצה את מודל השיפוט באמצעות נציגי ציבור. החקיקה הרגולטורית של ראשית שנות השלושים שימרה את המגמה הזו: החקיקה המנדטורית העניקה לרשויות המקומיות פררוגטיבה הן לגבי עצם החלת הרגולציה בתחומן והן באמצעות הקמת מערכת השיפוט המקומית ומינוי נציגיה. אפילו ההסדר הרגולטורי הנוקשה ביותר עד אז, אשר נחקק בשנת 1940 וזו הפעם ביוזמה ממשלתית, המשיך במגמה זו. הפקודה אומנם החילה משטר של רגולציה על כלל הארץ ונטלה מהרשויות המקומיות את הסמכות להכריע בשאלת תחולתה, אולם היא הותירה על כנו את המבנה המערכתי המבוזר ואת מודל השיפוט על ידי

נציגי ציבור. גם את מדיניות ממשלת ישראל בתחום בשנים 1948–1954 יש להבין כמדיניות מורכבת הנעה על הציר שבין התערבות לאי-התערבות. מחד גיסא הותירה המדינה את משטר הרגולציה המנדטורי על כנו, ובהמשך הכריעה באופן אקטיבי לטובת המשך התערבות בשוק השכירות עם חקיקת חוק הגנת הדייר בשנת 1954. מאידך גיסא הפעילה המדינה מדיניות של חוסר התערבות ומשיכת ידיים מהיבטים מרכזיים של הסדרת התחום, ובראשם השיפוט. בין אם היה הדבר מדיניות מכוונת (וניתן למצוא לכך כאמור ראיות מסוימות) ובין אם נבע מחוסר יכולת וחוסר משאבים לשלוט במערכת מורכבת, גדולה ומבוזרת ולאכופ משטר רגולטורי בסדר גודל כזה, התוצאה הייתה היעדרה של מערכת שיפוט מקצועית, יעילה, אחידה ומתפקדת. הציבור נאלץ להתמודד עם השלכות הרגולציה בכוחות עצמו, בעוד שהמדינה מעמידה לרשותו מערכת שיפוט בעייתית שאינה מספקת מענה מספק לצרכיו. מגמת אי-התערבות נמשכה גם בחוק הגנת הדייר 1954, ומה שהחל כירושה מנדטורית של מערכת שהייתה בלתי מותאמת למציאות ששררה בישראל בשנותיה הפורמטיביות הפך למדיניות פוזיטיבית. במסגרת החוק עיצבה המדינה מודל של הכרעה פרטנית בסכסוכים בין אזרחים באמצעות פשרה, תוך הימנעות מהסדרה נורמטיבית של מכלול סוגיות וקביעה של אמות מידה ברורות. משמעות האיומן של מודל זה היא התנערות של המדינה מאחריותה לתוצאותיה הבלתי רצויות של הרגולציה והעברת האחריות לפתרון מכלול הבעיות, העוולות והסכסוכים שנוצרו על רקע זה אל בתי דין כפריסה ארצית שנבדלו אלו מאלו. אלו הוסמכו להכריע בעניינים שהובאו בפניהם באופן פרטני, להבדיל ממערכת ועקרוני, באמצעות משא ומתן שמתקיים בין נציגיהם המקומיים של המתדיינים המייצגים את האינטרסים של הקבוצה שאליה הם משתייכים.

במובן זה, התנהלות המדינה בתחום הסדרת שוק השכירות הייתה מדיניות מורכבת. אף על פי שהמהלך כולו נטוע בתוך שוק מוסדר, שהוא במהותו מהלך של התערבות מסיבית, המדינה בחרה שלא להתערב בהיבטים חשובים ובראשם השיפוט. במילים אחרות, המדינה אומנם עיצבה הסדר רגולטורי נוקשה בשוק השכירות, אולם לפחות מהיבטים מסוימים נסוגה מאחריותה ליישומו ולתוצאותיו. דברים אחרונים אלו מהדהדים את סיפור קורותיה ומאפייניה של הרגולציה על שוק השכירות ושל מערכת השיפוט שהוקמה מכוחה במשך יובל שנים – מערכת שנמצאת תמיד בתפר שבין המדינה לרשויות, שמאפשרת אוטונומיה מקומית, ששופטיה הם בני המקום, שהמדינה מעניקה לה מסגרת פעולה וסמכויות אולם אינה מתערבת באופן שבו הללו מיושמים. במובן זה, סיפורם של בתי הדין לשכירות הוא קודם כול סיפור ירושה מרתק: מערכת ארצית החולשת על שוק השכירות של מדינה מודרנית וטומנת בחובה "דנ"א מוסדי" של טריבונל שיפוט פנים-קהילתי אשר הוקם כחצי מאה קודם לכן בשכונה קטנה.

## ה. סוף דבר וסיכום

במרץ 1955 נחקק חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשט"ו–1955, אשר קבע כי בניינים שנבנו אחרי 1.4.1954 ישוחררו מתחולת חוקי הגנת הדייר לתקופה של עשר שנים, ואילו

על דירות ישנות יותר ימשיך לחול החוק הישן.<sup>169</sup> חוק זה היה קו פרשת המים במדיניות הרגולטורית של המדינה בתחום זה. החל מנקודה זו ואילך הלך והצטמצם חלקן של הדירות שהגבלות רגולטוריות חלות עליהן יחסית לכלל הדירות בשוק, ובמובן זה ניתן לומר שהממשלה הניחה לרגולציה לדעוך לאיטה על רקע תנופת הבנייה והתפתחותו הטבעית של שוק הדירור. בשנת 1963, ובטרם תפקענה עשר השנים שנקצבו, העבירה הממשלה את חוק הגנת הדיירים (בנינים חדשים), תשכ"ג-1963, שהאריך בפועל את תקופת הפטור בחמש שנים נוספות.<sup>170</sup> חמש שנים לאחר מכן נחקק חוק הגנת הדייר (הוראות שונות), תשכ"ח-1968, שביטל את החוקים הקודמים ושחרר מתחולת הרגולציה את כלל הבניינים החדשים. אשר לנכסים שנותרו כפופים לרגולציה, חלקם עד עצם היום הזה: במהלך השנים הוקמה שורה של ועדות שבחנו את הנושא והונהגו שינויי חקיקה שונים, עד שבאוגוסט 1972 פורסם חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972, התקף גם כיום. חוק זה שילב את כל החוקים הקודמים ואפשר לממשלה לעדכן מדי שנה את דמי השכירות.<sup>171</sup> במסגרת חוק זה גם בוטל מוסד נציגי הציבור בבתי הדין לשכירות, ונקבע כי הרכב בית הדין יהיה של שופט שלום כדן יחיד.<sup>172</sup> בכך בא למעשה אל סופו מוסד נציגי הציבור.

מאמר זה ביקש להפנות זרקור אל פרק חשוב ומרתק הנוגע הן להיסטוריוגרפיה של מערכת המשפט הישראלית, הן להיסטוריה הרגולטורית של ישראל והן להתפתחות שוק הדירור. נושא הדירור בכללותו, והרגולציה על שוק השכירות בפרט, ממשיכים לעמוד מאז שנותיה הראשונות של המדינה במרכז סדר היום הציבורי, הכלכלי והפוליטי בישראל. הדיון בתחום זה מעלה שאלות סבוכות הנוגעות, בין היתר, לאחריות המדינה, מידת התערבותה הרצויה בשוק השכירות, האיזון הראוי בין זכויות הפרט לבין רווחת הציבור ואופן עיצובו של מודל רגולטורי יעיל וצודק בתחום. יחד עם זאת, על אף חשיבותו הרבה של הנושא, לא הוקדשה לתחום חשוב זה תשומת לב מחקרית מספקת המניחה את התשתית החינוכית לחקר התחום, בדומה לזו הקיימת זה מכבר במדינות רבות אחרות. מאמר זה מבקש להשתתף בהנחת תשתית זו.

169 ראו ס' 1 לחוק הגנת הדייר (בנינים חדשים), תשט"ו-1955. חוק זה היה המשך של חוק הגנת הדייר, התשי"ג-1953, אשר העניק פטור של חמש שנים לבניינים חדשים. הניסיון שנצבר מאז חקיקת החוק הוכיח כי לא היה די בפטור שניתן על מנת לעודד בניית בתים להשכרה. לאור הערכת הממשלה כי היקפי הבנייה בישראל יתרחבו באופן ניכר אם תקופת הפטור תוארך לעשר שנים, נחקק החוק כאמור. ראו דברי הסבר להצעת חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשט"ו-1955, 3.

170 ראו ס' 1 לחוק הגנת הדייר (הוראות שונות), תשכ"ח-1968. החוק האריך את עשר שנות הפטור שניתנו במסגרת חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשט"ו-1955, לחמש עשרה שנים. בדברי ההסבר להצעת החוק הוזכרו נימוקים דומים לאלו שעליהם התבסס החוק משנת 1955, ובראשם הרצון לעודד בנייה להשכרה. בנוסף צוין כי חברות השיכון התריאו כי אם לא יוארך הפטור יהא עליהן לפנות דיירים מדירות. ראו הצעת חוק הגנת הדיירים (בניינים חדשים), תשכ"ג-1963, ה"ח 561, 264.

171 חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972.

172 שם, בס' 139.