



בית המשפט העליון

עע"מ 63194-08-25

לפני: כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ

המערער: נבו בן כהן

נגד

המשיבים: 1. עיריית רמת גן
2. מדינת ישראל – משרד החינוך

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 3.8.2025, בעת"מ 53460-06-25, שניתן על-ידי השופט ק' ורדי

בשם המערער: עו"ד אלון סוקניק

בשם המשיבה 1: עו"ד אוסנת הורנשטיין

פסק-דין

המשנה לנשיא נעם סולברג:

1. סוגיית הזיותיהן של מערכות בינה מלאכותית כבר נדונה על-ידי בית משפט זה, בהקשר של כתבי בית-דין בהליכים משפטיים. במסגרת ההליך שלפנינו, אנו נדרשים לשוב ולהידרש לסוגיה (אם כי באופן חלקי בלבד, כמפורט להלן) – אך הפעם בהקשר של שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית על-ידי רשות מינהלית במגעה עם אזרח.

2. לפנינו ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 3.8.2025, בעת"מ 53460-06-25 (השופט ק' ורדי). ההחלטה ניתנה בהמשך לפסק דין מיום 17.7.2025, ונקבע בה כי אין מקום לפסיקת הוצאות לטובת המערער.

רקע וטענות הצדדים

3. הרקע לדברים, בתמצית: הערעור הוגש בשמו של המערער, על-ידי אביו. המערער הוא תלמיד בחינוך המיוחד, הוריו נפרדו כשהיה רך בשנים, בשנת 2016, תוך שכרתו ביניהם "הסכם פרידה והורות משותפת" (להלן: הסכם הפרידה). בהסכם נקבעו

הסדרי שהייה של המערער אצל כל אחד מן ההורים – הסדרים שהורחבו ועודכנו ביום 10.10.2019, בהסכמה שקיבלה תוקף של פסק דין (תלה"מ 18-08-37035). על-פי ההסכמה העדכנית, שוהה המערער בכל 14 ימים, 8 ימים עם אמו ו-6 ימים עם אביו; זאת, כאשר ההורים נושאים באחריות הורית משותפת על הקטין.

4. במהלך חודש מרץ 2023, עבר האב להתגורר בדירה המרוחקת כ-6-7 ק"מ ממוסד הלימודים של הקטין. בעקבות זאת, ובהתבסס על חוזר מנכ"ל משרד החינוך התשפ"ב/12 "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (22.8.2022) (להלן: נוהל ההסעות), פנה האב אל המשיבה 2, עיריית רמת גן, בבקשה לאישור זכאות להסעות עבור הקטין מביתו. בתחילה, אושרה בקשתו, והחלו הסעות מביתו, אך ביום 12.9.2023 התקבלה אצלו תשובה מאת סגנית מנהלת אגף החינוך בעירייה, שבה נכתב כי הקטין אינו זכאי להסעה מביתו, שכן לפי הסכם הפרידה המשמורת היא של האם.

5. נוכח התשובה האמורה, שב ופנה האב ביום 29.4.2025 אל העירייה, זו הפעם באמצעות עורך דין מייצג, במכתב שהוכתר בכותרת "מכתב בטרם נקיטת הליכים משפטיים", ושבו פירט את הטענות שבגינן זכאי הקטין, לדידו, להסעות מביתו. גם הפעם, נדחתה בקשתו של האב. במענה מיום 25.5.2025 נכתב, כי בהתאם להוראות "חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ג/4(א) מיום 1.9.2022 שכותרתו "נוהל הסעות תלמידים הלומדים במסגרת חינוך מיוחד – ילדים להורים החיים בנפרד (הורות משותפת)", ובשים לב לאמור בהסכם הפרידה, הקטין אינו זכאי להסעות מבית האב, כל עוד ביתו אינו רשום בתור כתובת מגורי הקבע של הקטין. זאת, תוך הסתמכות על ציטוטים מאותו חוזר מנכ"ל, והתבססות על קביעות מן "הפסיקה העדכנית".

6. בתשובה למענה, פנה ב"כ האב אל העירייה, וציין כי לא מצא את חוזר המנכ"ל שאליו הפנתה העירייה במכתבה. במקביל, פנה ב"כ האב אל המשיב 1, משרד החינוך, בבקשה לשלוח אליו את החוזר האמור. בתשובה מטעם משרד החינוך נכתב, כי "חוזר המנכ"ל אליו מפנה עיריית רמת גן אינו מוכר לנו"; וכי הנושא מוסדר בסעיף 2.8.3 לנוהל ההסעות. בהמשך לכך, ולאחר שנשלח אליו הנוהל האמור, פנה ב"כ המערער אל העירייה בבקשה להבהרות, תוך שציין כי עיון בנוהל שנשלח על-ידי משרד החינוך, מעלה כי "לא מופיעים בו הציטוטים" שהופיעו במכתב המענה מטעם העירייה. מענה על פניה זו – לא התקבל.

7. על רקע האמור, הגיש האב עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי. בעתירה הועלו טענות שונות לגוף הדברים, באשר לחובת העירייה לספק הסעות מבית האב בנסיבות של הורות משותפת. כמו כן נטען, כי החוזר עליו התבססה העירייה בהחלטה מושא העתירה – אינו קיים; וכי "גם הקביעות כביכול מתוך פסקי הדין הנזכרים במכתב – לא היו ולא נבראו". נטען אפוא, בהקשר זה, כי החלטת העירייה "מבוססת על סעיפים ופסקי דין מומצאים, שכפי הנראה, נכתבו בידי בינה מלאכותית"; וכי "מעבר לרשלנות החמורה הטמונה בכך, הרי שיוצא כי העירייה לא הציגה שום נימוק מבוסס שבכוחו לסתור את טענות ה[מערער]".

8. ביום 17.7.2025, בהמשך להצעה מעשית שהועלתה על-ידי משרד החינוך, ולאחר דיון על-פה שבו הועלתה הצעה נוספת, הודיעו הצדדים כי "הגיעו להסכמה ולפיה, לפני משורת הדין, תינתן ל[נקטין] הסעה מכתובת אביו, כל עוד לא נדרשת הסעה מכתובת האם. [...] בנסיבות אלו התייתרה העתירה". כמו כן נכתב בהודעה המשותפת, כי "לעמדת ב"כ [המערער] יש מקום בנסיבות העניין לפסוק הוצאות ולפיכך מבוקש כי כל צד יגיש טיעונו לעניין זה בנפרד".

9. המערער טען, בין היתר, כי רק עתירתו היא שהביאה למתן הסעד המבוקש, ועל כן, "פסיקת הוצאות על הצד הגבוה בענייננו מתחייבת לצרכי הרתעת העירייה ורשויות נוספות בעתיד מהקשיית עורף ושרירות". עוד נטען, כי העירייה התנהלה בחוסר תום לב, ו"טענה טענות עובדתיות לא נכונות בפני ביהמ"ש"; וכי "בשים לב לגישה המחמירה בפסיקה בקשר לשימוש בבינה מלאכותית בהליכי משפט", ובהתחשב בכך ש"העירייה הפנתה לסעיפים וקביעות מתוך פסקי דין שלא קיימים, מה שמעלה חשד יותר מסביר כי נעשה שימוש בבינה מלאכותית" – יש מקום לפסיקת הוצאות על הצד הגבוה, "ולמצער הוצאות לטובת אוצר המדינה".

10. העירייה, מצדה, סברה כי אין מקום לפסיקת הוצאות לזכות המערער, ואף להפך – יש לפסוק הוצאות ריאליות לטובתה. זאת, בין היתר, בהתחשב בכך שהפתרון שניתן לענייננו של המערער הוא "פתרון חריג", לפני משורת הדין, שאינו מבוסס על "זכות משפטית"; ובשים לב ל"פגיעה במשאבי הציבור", ולכך שפסיקת הוצאות בנסיבות העניין "עלולה לעודד הגשת עתירות חסרות בסיס משפטי". משרד החינוך סבר אף הוא, כי בהינתן שההליך הסתיים ללא צורך בהכרעה שיפוטית, ושההסכמה למתווה שגובש ניתנה לפני משורת הדין – אין מקום לפסיקת הוצאות.

11. בהחלטה מיום 3.8.2025, דחה בית המשפט המחוזי את הבקשה לפסיקת הוצאות. זאת, בהתחשב ב"הסכמה שהושגה"; ובכך ש"היתה בעייתיות באי צירוף האם להליך והיה צורך לקבל את התייחסותה ואף הסכמתה, כפי שניתנה בפועל אף להסכם הפרקטי שהושג".

מכאן הערעור שלפנינו.

12. המערער טוען, כי בהתאם להלכה הנוהגת באשר לפסיקת הוצאות, היה מקום לפסוק הוצאות לזכותו. כך, לדבריו, הגשת העתירה היתה מוצדקת, והיא זו שהניעה את העירייה לחזור בה מהחלטתה הקודמת. עוד טוען המערער, כי שגה בית המשפט המחוזי בקבעו כי היה עליו לצרף את האם כמשיבה להליך, ובלאו הכי, אין בכך כדי להעלות או להוריד לגבי סוגיית ההוצאות. לבסוף נטען, כי בית המשפט המחוזי נדרש להתחשב במסגרת פסיקת ההוצאות ב"התנהלותה הפסולה של העירייה בהליך", אשר כללה, לשיטתו, טענות עובדתיות "שהתבררו בהמשך כשקריות"; והפניה ל"סעיפים ופסקי דין שאינם קיימים", מה שמערער חשד "יותר מסביר" לכך שנעשה שימוש לקוי בבינה מלאכותית.

13. בהחלטה מיום 14.12.2025, ביקשתי מן העירייה להשיב לערעור, תוך התמקדות בטענה לשימוש פסול שעשתה העירייה בבינה מלאכותית. בתשובתה, טענה העירייה כי הערעור דנן הריהו "דוגמה מובהקת" ל"כפיות טובה דיונית וניסיון להתעשר שלא כדין"; זאת, מאחר שהמערער נהנה "מפתרון יצירתי וחריג שהעניקו לו המשיבים", וכך בכך, דורש הוצאות משפט, חרף העובדה שמלכתחילה לא עמדה לטובתו כל זכות שבדין. עוד גרסה העירייה, כי מחדליו הדיוניים של המערער, אכן מצדיקים שלא לפסוק הוצאות לטובתו; כי העניין דנן אינו מצדיק חריגה מכלל אי-ההתערבות בהוצאות שפסקה הערכאה הדיונית; וכי ההלכה הנוהגת לגבי פסיקת הוצאות – כלל אינה רלבנטית בנסיבות העניין. אשר לטענה בדבר שימוש בבינה מלאכותית, נטען כי יש להבחין בין מקרים שבהם שימוש זה מביא ל"עילת תביעה או עובדות בדויות", לבין מקרים שבהם "הבסיס החוקי קיים ואמיתי, והטעות היא טכנית בלבד"; וכי ממילא, הבסיס להחלטה מוצק ואיתן, באופן שאינו תלוי ב"ציטוט שגוי כזה או אחר, אם היה".

דיון והכרעה

14. לאחר עיון בכתב הערעור ובתשובת העירייה, על נספחיהם, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור – להתקבל; כך אציע אפוא לחברי כי נורה. זאת, על יסוד הכתובים, מכוח

תקנה 138(א)(5) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: התקנות), החלה בענייננו לפי תקנה 34 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000.

15. תחילה אציין, באשר לטענות המערער שאינן קשורות בשימוש שעשתה העירייה בבינה מלאכותית (נושא שעליו ארחיב בהמשך), כי דינן – להידחות. כידוע, שיקול הדעת של הערכאה הדיונית באשר לפסיקת הוצאות – רחב ביותר. כפועל יוצא מכך, "הלכה מושרשת היא שאין דרכה של ערכאת הערעור להתערב בנושא הוצאות המשפט, אלא במקרים חריגים בהם נפלה טעות משפטית או כאשר דבק פגם או פסול מהותי בשיקול דעתה של הערכאה הדיונית" (ע"א 9147/16 כהן נ' קרויזר, פסקה 34 (24.7.2018); ראו גם, מני רבים: עע"מ 70929-12-25 חיון נ' מועצה מקומית כפר שמריהו, פסקה 11 (1.2.2026)). הדברים יפים לגבי החלטה לפסוק הוצאות, ובמידה זהה גם באשר להחלטה שלא לפסוק הוצאות (ע"א 7627/20 אייזלר החברה לניהול בע"מ נ' תפן מדיקל בע"מ, פסקה 7 (24.2.2022); ראו גם: אורי גורן סוגיות בסדר דין אזרחי כרך ב 1599 (מהדורה שלוש עשרה 2020)).

16. איני סבור כי יש בטענות שהעלה המערער לגוף הדברים, כדי ללמד כי ההחלטה שלא לפסוק הוצאות לטובתו באה בגדרי אותם מקרים חריגים. בית המשפט המחוזי הביא בחשבון את התנהלותם הדיונית של הצדדים, כמו גם את העובדה שהושג פתרון לענייניו של המערער, בהסכמת המשיבים, כאשר הסכמה זו ניתנה לשיטתם לפנים משורת הדין (על כך שבמקרים כגון דא, "בדרך כלל לא יפסקו הוצאות", ראו: בר"מ 5259/10 חמדון נ' משרד הפנים, פסקה 7 (29.8.2013); בג"ץ 9746/07 עזבון המנוח האני בני מניה נ' הוועדה לתשלום לפנים משורת הדין על רקע לאומני, פסקה 3 (26.7.2009)). שיקולים רלבנטיים הובאו אפוא בחשבון, ולא מצאתי בהחלטת בית המשפט המחוזי "פגם או פסול מהותי", כזה שיש בו כדי להצדיק את התערבותנו.

השימוש (הבלתי מבוקר) שעשתה העירייה בבינה מלאכותית

17. עיון במסמכים שצורפו לערעור, לא מותיר מקום לספק באשר לשימוש שעשתה העירייה בבינה מלאכותית; זאת, הן בהחלטתה הראשונית, הן במעלה ההליך המשפטי. אביא את הדברים כלשונם. במענה המפורט שהעבירה העירייה לפניית המערער, שבו דיווחה לו על החלטתה לדחות את בקשתו, נכתב כך: "עיריית רמת גן מחויבת לפעול בהתאם לדין, לפסיקה הרלוונטית ולהנחיות משרד החינוך, לרבות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ג/4(א) מיום 1.9.2022 שכותרתו 'נוהל הסעות תלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד – ילדים להורים החיים בנפרד (הורות משותפת)'. בהמשך לכך, הובאו ציטוטים מפורטים

מסעיפים 2.1, 2.3 ו-4.1 לאותו חוזר מנכ"ל, אשר יש בהם כדי לבסס, לכאורה, את עמדת העירייה. דא עקא, שכפי שציין גם משרד החינוך במענה לפניית המערער, אותו "חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ג/ג4(א) מיום 1.9.2022", שעליו התבססה העירייה – אינו קיים; כעורבא פרח. גם הציטוטים המפורטים שהביאה העירייה לביסוס עמדתה – אינם מופיעים בנוהל זה או אחר של משרד החינוך.

18. אם לא די בכך, העירייה התבססה גם על 3 פסקי דין שאליהם הפנתה. כך למשל, הפנתה העירייה אל "עמ"ש (מרכז) 31135-07-20 ד.ש.נ' מ.מ.ש", שם נקבע כי אחריות הורית שווה אינה שקולה למעמד של 'שני מרכזי חיים', לעניין חובות וזכויות מול צדדים שלישיים. הפכתי והפכתי, וקביעה כאמור בפסק הדין – לא מצאתי. למעשה, המונחים "מרכז חיים" ו"צדדים שלישיים", על הטיותיהם, כלל אינם מופיעים בפסק הדין. כדוגמה נוספת, העירייה הפנתה גם אל "עמ"ש (ת"א) 13008-02-21", שם נקבע, לדברי העירייה, כי "בית המשפט הדגיש כי קביעת 'משמורת' או 'אחריות הורית' אינה רלוונטית לצורך זכאות לשירותים מול הרשות, אם אין כתובת כפולה רשמית". דא עקא, שבפסק הדין אין כל אזכור לסוגיית הכתובת הכפולה, גם לא להיבטים הקשורים לזכאות לשירותים מול רשויות.

19. מן האמור עד כה נמצאנו למדים, כי החלטת העירייה, על הנמקותיה – למצער כפי שהוצגה למערער – התבססה בבירור על שימוש לא מבוקר בבינה מלאכותית. ניתן היה לקוות כי די בכך, אלא שהדברים אינם מסתיימים כאן. בתגובת העירייה לבקשת המערער לחיוב בהוצאות – בקשה שהתבססה, כאמור, גם על טענותיו הנכוחות של המערער לגבי השימוש הפגום שעשתה העירייה בבינה מלאכותית – ציטטה העירייה מ"בג"ץ 3272/92 יצחק לוי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 672, 679 (1993): 'הוצאות משפט שנגרמות לרשות ציבורית נגרעות מתקציב ייעודי המופנה לציבור כולו'. גם במקרה זה, למרבה הצער, פסק הדין – אינו קיים; והציטוט המובא ממנו, כך ניתן להניח, הוא פרי 'מוחה הקודח' של מערכת הבינה המלאכותית.

20. ואם בשלב זה כבר מניח הקורא כי העירייה למדה את הלקח, גם תיקנה דרכיה – צר לי לאכזבו. אף לאחר שביקשתי תשובה ספציפית לגבי סוגיית השימוש בבינה מלאכותית, שב וחזר הניגון. כך, בכתב התשובה צוין, למשל, כי "בעע"מ 2398/12 ע.מ.ת. ערוצי מדידה ותשתיות בע"מ נ' עיריית תל אביב (18.3.2012) נקבע כי התנהלות דינונית פגומה היא שיקול מרכזי בשלילת הוצאות". עיון בפסק הדין מלמד, כי קביעה כאמור, או אפילו דומה לה – אין (מה גם, שהמשיבה באותו הליך היתה בכלל החברה הכלכלית

שהם בע"מ, ופסק הדין ניתן ביום 22.4.2012). ניתן היה להמשיך עם הדוגמאות, אך דומני כי הדברים ברורים למדי בשלב זה; ברורים ומתסכלים.

21. אם כן, החלטת העירייה בבקשת המערער, כמו גם כתבי הטענות שהגישה, הן לבית המשפט המחוזי, הן בהליך דנן – רצופים כולם באסמכתאות ובציטוטים שגויים, חלקם מומצאים, אשר ניתן להניח כי הם תוצר ישיר של שימוש (בלתי מבוקר) בבינה מלאכותית. אכן, "הפניות לפסקי דין שאינם קיימים; אזכורים נעדרי התאמה פנימית; וציטוטים שלא היו ולא נבראו, מלמדים בסבירות גבוהה שנעשה על-ידי בא כוח ה[משיבה] שימוש באתר מבוסס בינה מלאכותית" (בג"ץ 38379-12-24 פלונית נ' בית הדין השרעי לערעורים, פסקה 9 לפסק הדין של חברתי, השופטת ג' כנפי-שטייניץ (23.2.2025) (להלן: עניין פלונית)). ואם לא די בחומרה הגלומה כבר בפעם אחת שכזו, הרי מן התיאור שלעיל ניתן להיווכח, כי בענייננו הבעיה שבה על עצמה לא פעם אחת, גם לא פעמיים, אלא 3 או 4 פעמים (כתלות בספירה), מבלי שהעירייה מסיקה אל נכון כי עליה לשנות דרכיה וחסל; "נתחת שלוש רגזה ארך נתחת ארבע לא תוכל שאת" (משלי ל, כא; כן ראו: משנה, בבא קמא ב, ד).

מה הדין שחל במקרה כגון דא? אפנה לדון בכך עתה. כפי שאבהיר להלן, הדיון יתקיים בשני מישורים, בהתאם להקשרים השונים שבהם פשלה העירייה בשימוש שעשתה בבינה מלאכותית – במסגרת ההליך המשפטי, ובמענה הישיר שנתנה למערער.

שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית בגדרי ההליך המשפטי

22. הפסיקה כבר דנה בהרחבה במקרים של הסתמכות על מקורות משפטיים שאינם קיימים, או הבאת ציטוטים שלא היו ולא נבראו במסגרת כתבי טענות, עקב 'הזיות' הבינה המלאכותית. כפי שהבהירה חברתי, השופטת כנפי-שטייניץ:

"עורך דין המגיש כתב בית-דין שתוכנו בדוי, תוך שהוא נסמך על אסמכתאות שאינן קיימות, מועל בחובותיו, כלפי בעל הדין אותו הוא מייצג; כלפי בית המשפט; כלפי הצד שכנגד; וכלפי מקצוע עריכת הדין" (עניין פלונית, פסקה 15; להרחבה, ראו שם, פסקאות 16-18; כן ראו: בג"ץ 23602-01-25 העמותה לקידום זכויות הכלבים נ' שר החקלאות, פסקאות 9-11 (28.2.2025) (להלן: עניין העמותה לקידום זכויות הכלבים)).

התנהלות כאמור, הריהי בבחינת הטעיה חמורה גם של בית המשפט, גם של הצד שכנגד, והיא עולה בנקל כדי שימוש לרעה בהליכי משפט. אבהיר, לא עצם השימוש

בבינה מלאכותית הוא הפסול, אלא השימוש בה ללא בקרה מתאימה, המוודאת ומאמתת את נכונות תוצריה.

23. בעניין פלוניתי, עמד בית המשפט על סל הכלים הרחב הנתון לו, בבואו להתמודד עם כתבי בית דין מטעים כגון דא (ראו שם, פסקאות 19-25; וליישום קונקרטי, ראו: עניין העמותה לקידום זכויות הכלבים, פסקאות 12-14). בעניינינו, בפרט נוכח העובדה שהסכסוך לגופו כבר בא על פתרונו, סבורני כי הכלי המתאים הוא פסיקת הוצאות משפט; וכי עליהן להיות בשיעור מוגבר. טעם עיקרי לכך, הוא שאין עסקינן אך בהפרה של חובת תום הלב הכללית, או של החובה המופשטת קמעא שלא לעשות שימוש לרעה בהליכי משפט; אלא בהפרה של חובה דיונית ברורה וקונקרטית הנגזרת מאותן חובות כלליות, ואשר כבר נקבעה במפורש בפסיקתו של בית משפט זה – החובה שלא להגיש כתבי בית דין שגויים, בכלל זה כאלה המתבססים על 'הזיות' הבינה המלאכותית. כך, מדובר בהפרת חובה שהיתה ידועה אקס-אנטה, ומכאן, שהעירייה ידעה – ולמצער, צריכה היתה לדעת – כי היא מפרה אותה.

24. מצב דברים זה, עשוי ללמד כי החובה האמורה – טרם הופנמה די הצורך; אולי אף נתפסת כ'חסרת שיניים' (לא למותר לציין בהקשר זה, כי הן בעניין פלוניתי, הן בעניין העמותה לקידום זכויות הכלבים, נהג בית משפט זה בגישה שלפנים משורת הדין, ונמנע מהטלת הוצאות, או הטיל הוצאות בשיעור נמוך, נוכח חדשנותה של ההלכה). הדברים אמורים אף ביתר שאת, נוכח העובדה שהעירייה המשיכה בהתנהלותה הקלוקלת במישור זה, הן בהליך בבית המשפט המחוזי, הן בהליך דנן, אף לאחר שהמערער הצביע עליה במפורש. בעניין העמותה לקידום זכויות הכלבים ציינתי, כי "גם אם עד כה נהג בית משפט זה סבלנות ומתינות בנושא, נוכח העובדה שמדובר בתופעה חדשה – לא לעולם חוסן. מעתה ואילך, יוחזקו העוסקים במלאכה כ'מוותרים ועומדים'; התגובה השיפוטית – תשתנה בהתאם" (שם, פסקה 19). בחלוף כשנה, דומני כי העת לנקוט בסבלנות ובהבנה כלפי כתבי בי-דין שגויים, הנובעים משימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית במסגרת הליכי משפט – חלפה עברה.

25. כחלק מחובתנו לשמור על טיבם והוגנותם של הליכי המשפט, עלינו להקפיד ולוודא כי מערך התמריצים 'מיושר', וכי עשיית שימוש לרעה באותם הליכים – אינה 'משתלמת' (ראו למשל: רע"א 8921/20 SKS Holdings LLC נ' אורן, פסקאות 33-35 (13.5.2021); רע"א 4625/22 נענה נ' כץ, פסקה 47 (10.1.2023)). הגשת כתבי בית דין מטעים, הכוללים שלל אסמכתאות המוליכות את יתר הצדדים, כמו גם את בית המשפט,

פעם אחר פעם, בדרך ללא מוצא – מחייבת אפוא תגובה שיפוטית הולמת; הן משיקולי הרתעה והכוונת התנהגות, הן מטעמים של הוגנות דיونית. לא ניתן להימנע אפוא בענייננו מפסיקת הוצאות בשיעור ניכר.

26. הדברים יפים בכלל, אולם הם מקבלים משנה תוקף בענייננו, משעסקינן בעירייה, שמוטלת עליה חובת הגינות דיונית מוגברת – חזקה יותר מזו שחלה על אזרח פרטי. אכן, "איננו מדברים בבעל דין פרטי, שגם הוא חייב בתום לב בהתנהלותו, אלא ברשות, שחובת ההגינות שלה היא יסוד מוסד, שאלמלא זאת 'איש את רעהו חיים בלעו' (משנה אבות ג, ב)" (בג"ץ 4284/08 קלפנר נ' חברת דואר ישראל בע"מ, פסקה ל"ו (2010), וראו גם את שלל האסמכתאות שם)). חובה זו, "ברורה [...] כשמש בצהרי היום, עד כי אינה טעונה אסמכתאות" (רע"א 470/08 כרמל התפלה נ' מדינת ישראל, פסקה ט (4.3.2010)); והיא מוטלת על רשויות מקומיות, בדומה לכל רשות מינהלית אחרת (ראו למשל: דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, פסקה 20 (17.12.2019); בר"מ 6878/17 עיריית ראשון לציון נ' נחום, פסקה 44 (6.5.2020)). משאלה הם פני הדברים, פשיטא כי להתנהלות העירייה בדנן נודעת חומרה יתרה.

27. אם כן, כפי שעולה מן האמור, השימוש הבלתי מבוקר שעשתה העירייה בבינה מלאכותית במסגרת הליכי המשפט, שימוש שבעניין דנן עולה לכדי הפקרות – חמור, אינו מתקבל על הדעת; כך לגבי כל בעל דין, ומקל וחומר, נוכח חובת ההגינות המוגברת החלה על רשויות המינהל. אלא שלגבי דידי, אפילו דברים אלה מתגמדים בחומרתם, בהשוואה להתנהלות העירייה ביחסיה הישירים מול המערער. אסביר את דבךי.

שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית ביחסי האזרח והרשות המינהלית

28. אחד מן הרציונלים המרכזיים הניצבים בבסיס חובת ההגינות המוגברת המוטלת על רשויות המינהל, הוא פערי הכוח הדרמטיים המתקיימים בין הרשות לבין האזרח:

"היחיד והשלטון אין הם שווי זכויות, אין הם שווי כוחות ואין הם שווי מעמד. [...] השלטון מחזיק בידו רוב כוח, רוב עוצמה ורוב עושר, עד שהיחיד – יהיו כוחו, עוצמתו ועושרו רבים ככל שיהיו – לא ישווה לו ולא ידמה לו. [...] חובת ההגינות שהשלטון חב בה כלפי יחידי החברה נגזרת מהכוח היתר שהשלטון מחזיק בו, מעוצמתו של השלטון כי רבה. חובת ההגינות נועדה לשמש – בצידם של אמצעים אחרים – בלם לכוח ורסן לעוצמה" (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289-368, 367 (1998); ראו גם שם, עמודים 317-318; כן ראו:

יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ג 1634 (2014); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 276 (2010).

29. רציונל זה משמיע, כי עשיית שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית, כבעניין דנן, היא בעלת משנה חומרה, כאשר היא מתקיימת ביחסים הישירים שבין הרשות לאזרח. כך, כאשר שימוש כאמור מתבצע במסגרת הליך משפטי, קיימים שני גורמים המגשרים, למצער במידה מסוימת, על פערי הכוח בין הצדדים – עורך הדין של האזרח, ובית המשפט. בהקשר דנן, משמעות הדברים היא שגם אם שימוש כגון דא בבינה מלאכותית, עולה כדי הפרה חמורה של חובה דיונית המוטלת על הצדדים, כמפורט לעיל, הרי שההסתברות שתהיה לכך השפעה בפועל על תוצאת ההליך – אינה גבוהה באופן יחסי. זאת, שכן ניתן להניח, בשלב ראשון, כי עורך הדין ישים לב לדבר ההטעיה – קרי, לאותן אסמכתאות וטענות שמקורן אינו בדין, אלא ב'הזיות' הבינה המלאכותית – ויביא את הדברים לידיעת בית המשפט; ובהחלט סביר כי בשלב שני, גם אם עורך הדין 'יפספס' אותם כשלים, בית המשפט ישית לבו אליהם, ויפסוק בהתאם לדין, מבלי שאותה הטעיה תשפיע על הכרעתו.

30. לעומת זאת, ביחסים הישירים שבין הרשות לאזרח, הנחות אלו, בדבר המחסומים העשויים להגביל את השפעתו המעשית של שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית – אינן מתקיימות. כאשר האזרח מקבל מרשות מינהלית החלטה הנראית לכאורה מנומקת ומבוססת על טעמים ואסמכתאות משפטיות, במרבית המקרים, אין ביכולתו להרהר אחריה, ודאי שלא לגלות בכוחות עצמו כי אותם נימוקים, אינם אלא פרי דמיונה של מערכת בינה מלאכותית. מכאן, שלהבדיל ממקרה של שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית בגדרי הליך משפטי, באינטראקציה הישירה בין הרשות לאזרח, לשימוש כאמור עשויה בהחלט להיות השפעה של ממש על מצבו של האזרח. למעשה, נוכח האמור, סביר להניח כי במרבית המקרים, החלטת הרשות תישאר לעמוד על מכוונה, והאזרח ישלים עמה, אף מבלי לדעת שנעשה לו עוול. זאת, כאשר ההסתברות לכך עולה ביחס הפוך למידת המודעות, היכולת והמשאבים של האזרח לתקוף את החלטת הרשות, כך שדווקא האזרחים בעלי המודעות והמשאבים הנמוכים ביותר – הם אלא שצפויים להיפגע יותר מכל.

31. משמעות הדברים היא, ששימוש בלתי מבוקר שעושה הרשות בבינה מלאכותית ביחסיה הישירים מול האזרח, הוא בעל דרגה יתרה ומיוחדת של חומרה. זאת, לבד מן העובדה שהתנהלות כגון דא כרוכה מיניה וביה גם בהפרה של חובות נוספות המוטלות

על רשויות המינהל. כך למשל, החלטה המבוססת ברובה על 'הזיות' בינה מלאכותית, היא החלטה שקשה עד מאוד לראותה כהחלטה הממלאה אחר חובת ההנמקה (על הקושי הכללי במישור ההסבר וההנמקה, בכל הנוגע להחלטות שהן תוצר של מערכת בינה מלאכותית, ראו למשל: חופית וסרמן-רוזן "אליה וקוץ בה: הזכות להסברתיות של מערכות בינה מלאכותית" משפט חברה ותרבות ה, 215 (2025)).

32. כמו כן, ובהמשך לאמור, יש רגליים לסברה, כי החלטה כזו לוקה, ככלל, בשרירות. כפי שהיטיב לנסח השופט שמגר, שרירות היא "מעשה שנעשה על-ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המירמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב" (בג"ץ 376/81 לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 460, 449 (1981); ראו גם: עע"מ 1930/22 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולטובלנות נ' עיריית ירושלים, פסקה 39 לפסק הדין של חברי, השופט ע' גרוסקופף (11.10.2023); להגדרה דומה לשרירות, המכוונת להתנהלות רשויות האכיפה בתחום המשפט הפלילי, ראו: רע"פ 1611/16 מדינת ישראל נ' ורדי, פסקה 71 והאסמכתאות שם (31.10.2018)). מובן, כי בעת הנוכחית החלטה המסתמכת 'באופן עיוור' על מערכת בינה מלאכותית, באה בגדרי קבוצת ההחלטות הניתנות ללא תשומת לב או התחשבות בשיקולים והנתונים הרלבנטיים, ולמעשה, היא החלטה שניתן אף לומר כי מבחינה מהותית, לא הופעל לגביה שיקול דעת כלל; לפיכך, היא באה בנקל תחת כנפיה של עילת השרירות. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, נוכח הקשר ההדוק שבין שרירות לבין העדר הנמקה (על כך ראו, למשל: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 14-18 לחוות הדעת של השופטת נאור (30.11.2006); בג"ץ 143/56 אחג'ג' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא 370, 372 (1957)).

סבורני, כי ניתן לגזור מן האמור מסקנות מעשיות בשני מישורים.

33. ראשית, ההיבט של החובות הפוזיטיביות החלות על רשויות המינהל, בכל הנוגע לשימוש בבינה מלאכותית. מובן, כי אין זה המקום לדיון ממצה – או אפילו קרוב לכך – בסוגיה זו; בל נשכח, כי עסקינן בערעור שעניינו הוצאות משפט. עם זאת, דומני כי ניתן לחלץ מן המקרה דנן כמה תובנות ראשוניות לגבי עניין זה, במבט צופה פני עתיד.

34. תובנה אחת היא, שכל עוד רמת האמינות של מערכות הבינה המלאכותית מוטלת בספק, באשר הן עודן 'הוזות' מעת לעת, לא ניתן להסכין עם מצב שבו רשות מינהלית

מתפרקת משיקול דעתה, ומבססת את החלטתה באופן בלעדי, או כמעט בלעדי, וללא כל בקרה, על פלט של מערכות כאמור (הדרישה למעורבות אנושית בתהליכי קבלת החלטות מסוימים, בדגש על החלטות של רשויות מינהליות, מכונה לרוב בספרות כדרישה ל-human in the loop – דרישה שיכולה לחול הן בשלב קבלת ההחלטה, הן בשלבים מוקדמים יותר של עיצוב האלגוריתם ואימון המערכת; בהקשר האחרון, ראו: ניבה אלקין-קורן ומעיין פרל "בינה מלאכותית: טכנולוגיה משבשת במשפט הישראלי" משפט, חברה ותרבות ח 11, 22 (2025)). זאת בפרט, מקום שבו מדובר בהחלטה מהותית, שלה השפעה ממשית על האזרח (לניתוח היבטים שונים של סוגיה זו, על המורכבויות הרבות ושלל האתגרים שהיא מעוררת, ראו למשל: Rebecca Crotoof, Margot E. Kaminski & W. Nicholson Price II, *Humans in the Loop*, 76 VAND. L. REV. 429 (2023); Ryan Calo & Danielle Keats Citron, *The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy*, 70 EMORY L. J. 797 (2021); Amit Haim, *The Administrative State and Artificial Intelligence: Toward an Internal Law of Administrative Algorithms*, 14 UC IRVINE L. REV. 103 (2024); משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים עקרונות מדיניות, רגולציה ואתיקה בתחום הבינה המלאכותית 53-59 (2023) (להלן: מסמך מדיניות ורגולציה בתחום הבינה המלאכותית)).

35. כך, גם אם במסגרת גיבוש ההחלטה וניסוחה נעזרים גורמי המינהל במערכת בינה מלאכותית – וכאמור, בדבר זה, כשלעצמו, אין כל פסול – שומה עליהם לקיים בקרה, לבחון ולוודא. הדברים יפים הן באשר להפעלת שיקול הדעת לגופו, הן לגבי ההנמקה שבבסיס ההחלטה (אדגיש כי אין באמור משום הבעת עמדה בנוגע לשאלה אם גם בהקשרים בהם רמת האמינות של מערכות הבינה המלאכותית תהיה גבוהה מאד, ואף תעלה על זו של בעלי מקצוע אנושיים, תוכלנה רשויות המינהל לקבל החלטות ללא מעורבות אנושית כלל, בפרט בעניינים בעלי השפעה משמעותית על חיי האזרח; עוד חזון למועד).

36. היבט נוסף שניתן לזקק מן הדיון האמור ומנסיבות העניין, נוגע לדרישת הגילוי בדבר השימוש בבינה מלאכותית. דרישה כאמור טרם נחרתה בשיטת משפטנו, אולם דומה כי בהחלט עשוי להיות היגיון בקביעת חובה כזו, למצער בהקשרים מסוימים, שבהם ההשפעה על האזרח עשויה להיות גדולה. טעם מרכזי לכך, הוא שעשוי להיות בגילוי כאמור כדי לסייע מעט בצמצום פערי הכוחות שעליהם עמדתי לעיל, כך שהאזרח שניתנה בעניינו החלטה תוך שימוש בבינה מלאכותית, יוכל לפחות להיות מודע לכך, מה שישפר קמעא את יכולתו לכלכל צעדיו בהתאם, לבחון את תקינות ההחלטה, ואולי

אף להשיג עליה במסלולים המתאימים (ראו והשוו: מסמך מדיניות ורגולציה בתחום הבינה המלאכותית, עמודים 63-66, 85-86; לניתוח מקיף של סוגיית הגילוי והשקיפות, בהקשר של שימוש שעושות רשויות בבינה מלאכותית, ראו: דלית קן-דרור פלדמן, אור סדן, רחלי אדרי-חולתא ואורי סולד "שקיפות בעידן הבינה המלאכותית: המשפט הישראלי" משפט חברה ותדבות ח 253 (2025)). על כל פנים, מובן כי איני קובע מסמרות, והדברים נאמרים בבחינת הערות למחשבה, במבט צופה פני עתיד.

37. המישור השני שלגביו ניתן לגזור מסקנות מעשיות מן הדיון לעיל, נוגע להיקף הביקורת השיפוטית ולסוגיית הסעד. כידוע, היקף הביקורת השיפוטית על פעולתה של רשות מינהלית, כמו גם הסעד שנפסק בגין פגם שנפל בה, קשורים בקשר הדוק לאופיו וטיבו של הפגם. סבורני, כי שימוש בלתי מבוקר שעושה הרשות בבינה מלאכותית במסגרת יחסיה הישירים עם האזרח, פותח פתח לביקורת שיפוטית מחמירה והדוקה יותר, ועשוי להצדיק, ככלל, סעד משמעותי. טעם ראשון לדבר, נעוץ בחומרתה היתרה של התנהלות זו, כמפורט לעיל. טעם שני, טמון בכך שכפי שהוסבר, שימוש לא מבוקר בבינה מלאכותית מגביר את החשד לכך שנפלו פגמים בהליך קבלת החלטה, וכי היא לוקה בהעדר הנמקה, שרירות ועוד מרעין בישין. טעם שלישי, הנגזר ישירות מניתוח פערי הכוחות בין הצדדים, מצוי בשיקולי הכוונת התנהגות. כפי שהבהרתי, הדעת נותנת, כי במרבית המקרים, אדם מן היישוב כלל לא יהיה מודע לכך שהתקבלה בעניינו החלטה המבוססת על מערכת בינה מלאכותית, וכוללת הטעיות ו'הזיות' שונות; ממילא, במקרים כגון דא, ההחלטה לא תעבור תחת שבט הביקורת השיפוטית, ותיוותר על כנה. משמעות הדבר היא שקיים חשש כי הרשות לא תקפיד די הצורך על הימנעות מהתנהלות כזו, נוכח ההסתברות הנמוכה לכך שהחלטה תהא כפופה למנגנון בקרה חיצוני (ניתן לחשוב על מצב זה כמעין מקרה של 'הרתעת חסר'). מכאן, שעל מנת להבטיח שרשויות מינהליות יסגלו לעצמן דרכי התנהלות ראויות בהקשר זה, ולמנוע מלכתחילה שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית ביחסיהן עם האזרח, עליהן לדעת כי החלטותיהן תעמודנה לביקורת שיפוטית דקדקנית ומחמירה, שעלולה לבוא בצדה גם עם סעדים משמעותיים.

38. מן הכלל אל הפרט: העירייה עשתה שימוש בלתי מבוקר – שלא לומר מופקר – בבינה מלאכותית, הן ביחסיה הישירים עם אביו של המערער, במענה לבקשתו, הן במסגרת הליכי המשפט. זאת, בהיקף נרחב, ללא כל בקרה אפקטיבית, ובסוגיה מהותית ביותר עבור המערער ואביו – זכאות להסעת הקטין, תלמיד בחינוך מיוחד, לבית הספר. כתוצאה מכך נפלו פגמים רבים ומהותיים במסמכים מטעמה – הן בתשובותיה לאזרח, הן בכתבי בי-דין שהגישה לבית המשפט. בנסיבות אלו, ובהתחשב בכלל השיקולים

החלים בכגון דא, כמפורט לעיל, סבורני כי עלינו להעביר מסר חד ובהיר, ולהשית על העירייה הוצאות על הצד הגבוה.

הערות אחרונות

39. טרם סיום, 3 הערות. ראשית, לצד חומרת התנהלותה של העירייה, והחששות המתעוררים נוכח שימוש בלתי מבוקר בבינה מלאכותית על-ידי רשויות המינהל, עלינו להישמר ולא 'לשפוך את התינוק עם המים' (ראו והשוו: עניין פלוני, פסקה 26; "לתקוני שדרתיך ולא לעוותי" (בבלי, בבא בתרא קס"ט, ב) – לתיקון (לשיפור) שלחתיך, ולא לעיוות (לקלקול)). שימוש בבינה מלאכותית על-ידי רשויות מינהליות, עשוי להביא לעולמנו תועלות מרובות, ולתרום בשלל דרכים לטיוב וייעול פעולתן של אותן רשויות, תוך שיפור השירות הניתן, בסופו של דבר, לאזרח. המסר איננו, אם כן, כי על הרשות להימנע משימוש במערכות בינה מלאכותית; ההפך הוא הנכון. כל שבכוונתי לומר, הוא שעל שימוש זה להיעשות בשום שכל ובשיקול דעת, מתוך מודעות למגבלות העדכניות של הטכנולוגיה, ותוך שמירה על המצפן, שלפיו אותו שימוש מתבצע לטובת האזרח, ותוך שמירה על זכויותיו.

40. שנית, במקרים רבים אנו נוכחים לדעת, כך אמרתי בעבר, כי "המשפט מדדה בעצלתיים אחר חידושי העולם, וכי החקיקה אינה מדביקה את קצב התקדמות המדע וישומיו" (עע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, פסקה 23 (24.3.2013)). הדברים רלבנטיים במיוחד, בכל הנוגע לבינה מלאכותית – טכנולוגיה שמתפתחת בקצב שיא, משפיעה על עולמנו באופן ניכר, ועשויה להביא לתמורות מרחיקות לכת. טכנולוגיה זו, נוכח עוצמתה ורוחב היריעה של השפעותיה, מעוררת כבר היום אתגרים ניכרים במישור המשפטי, וצפויה להמשיך ולהציב בפנינו אתגרים חדשים, מורכבים יותר ויותר. טוב יעשו אפוא הגורמים הרלבנטיים – הן ברשות המחוקקת, הן ברשות המבצעת – אם ידרשו בהקדם לאתגרים אלה, בפרט לאלה הדחופים יותר (כמו סוגיית החובות החלות על רשויות המינהל, בעודן עושות שימוש בבינה מלאכותית), ויעצבו, מתוך מבט רחב, את הכלים המתאימים להתמודדות עם אותם אתגרים.

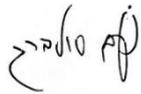
41. שלישית, בכתב התשובה שהוגש על-ידיה, טענה ב"כ העירייה כי "גם אם נפלה טעות קולמוס מצערת בציטוט כזה או אחר בכתבי הטענות", הרי שהדבר קרה "נוכח הסתייעות [...] במתמחים" (בבחינת 'תלמיד טועה'; על כך ראו, למשל: הרב מנשה קליין שר"ת משנה הלכות יב, סימן ריד). טענה זו – מוטב כי לא היתה נטענת כלל. אף אם

הדברים נכונים ברמה העובדתית – ולמען הסר ספק, איני קובע או רומז כי אכן אלה הם פני הדברים – אין בכך כדי להעלות או להוריד. ברי, כי האחריות על שנכתב במסמך המוגש לבית המשפט, מוטלת על עורך הדין החתום עליו.

ובלשון כללית יותר: הניסיון להטיל את האחריות לטעויות בכתבי בי-דין שמגיש עורך דין על גורמים אחרים – בין אם הם מתמחים הכפופים לעורך הדין המאמן, ובין אם הן מערכות טכנולוגיות של בינה מלאכותית – הוא ניסיון נואל, שיש לדחות מכל וכל. כבעל מקצוע אחראי עורך הדין באופן אישי לאיכות התוצר אשר יוצא תחת ידו, ואין הוא יוצא ידי חובתו בהסתמכו על אחר – בן אנוש או בינת מכונה.

42. סיכומם של דברים: אציע אפוא לחברי כי נקבל את הערעור, ונחייב את העירייה בתשלום הוצאות על סך של 30,000 ₪ – המתייחסות הן להליך שלפנינו ולהליך שהתנהל בבית המשפט המחוזי, הן ובעיקר להליך המינהלי.

התלבטתי, עד אשר החלטתי להימנע, זו הפעם, מהטלת הוצאות אישיות על ב"כ העירייה, מכוח סעיף 151 (ג) לתקנות; למצער, אזכיר את עצם קיומה של אפשרות זו.



נעם סולברג
משנה לנשיא

השופט עופר גרוסקופף:

אני מסכים.



עופר גרוסקופף
שופט

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינו של חברי, המשנה לנשיא נ' סולברג. חברי היטיב לתאר את הכשלים שנפלו בהתנהלות העירייה, ופסק דינו מציב תמרור אזהרה באשר לאופן השימוש של רשויות המינהל במערכות בינה מלאכותית. אכן, תועלות רבות עשויות לצמוח משימוש בכלי בינה מלאכותית על-ידי רשויות המינהל – הן בשיפור השירות לאזרח, הן בחיסכון משאבי ציבור. ואולם לצד תועלות אלה, הדגיש חברי בצדק את הסכנה הטמונה, נכון לעת הזאת, בהסתמכות עיוורת על טכנולוגיה זו.

לנוכח קצב התפתחותם המהיר של כלי הבינה המלאכותית, והתמורות שאלה צפויים לחולל בשירות הציבורי, ראיתי להעיר מספר הערות על האתגרים שמציבה קבלת החלטות תוך שימוש בכלי בינה מלאכותית, באספקלריה של המשפט המינהלי.

1. ראשית, דומה כי תהום פעורה בין הגשת כתבי בית דין הנסמכים על אסמכתאות שאינן קיימות, פרי "הזייתה" של בינה מלאכותית, לבין קבלת החלטה מינהלית המבוססת על כלים אלה. חברי, המשנה לנשיא סולברג, נעץ את הכשל המינהלי בעילת השרירות, אך נראה כי הבעיה עלולה לרדת במקרים מסוימים לשורש הסמכות גופה. שהרי לא אחת שנינו כי כלל יסוד הוא, שרשות אינה רשאית להתפרק משיקול דעתה או לאצול סמכות ללא הסמכה מפורשת (בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו(1) 410, 420 (1992) (להלן: עניין פיליפוביץ); ברוך ברכה משפט מינהלי כרך שני 154 (1996)). מזווית זו, יש המצביעים על כך ששילוב מערכות בינה מלאכותיות בתהליך קבלת החלטות מאתגר איסור זה, שכן הלכה למעשה, החלטות פרטניות, ואף החלטות הנוגעות לעיצוב מדיניות כללית, "מואצלות" לאלגוריתם ובמובלע לספקים הפרטיים המפתחים אותו (Deirdre K. Mulligan & Kenneth A. Bamberger, *Procurement as Policy: Administrative Process for Machine Learning*, 34 BERKELEY TECH. L.J. 773 (2019) (להלן: Mulligan & Bamberger); Danielle Keats Citron, *Technological Due Process*, 85 WASH. U. L. REV. 1249, 1296-97 (2008)).

2. אכן, יש ששימוש בכלי בינה מלאכותית ייעשה תוך הסתייעות בהם ותו לא – הסתייעות שאף היא צריכה להיות זהירה ומבוקרת – מבלי שתתפרק הרשות המינהלית משיקול דעתה המקצועי (והשוו: בג"ץ 38379-12-24 פלונית נ' בית הדין השרעי לערעורים ירושלים, פסקה 26 (23.2.2025) (להלן: עניין פלונית)). ואולם, התמונה משתנה מקום בו מועברת קבלת ההחלטה עצמה לכלי הבינה המלאכותית. במצב דברים

זה, שוב לא ניתן להשקיף על השימוש במערכת כ'הסתייעות טכנית' גרידא, מעין שימוש במחשבון, מאגר מידע או כלי ניסוח (עוד על ההבחנה בין אצילה להסתייעות ולהתייעצות, ראו: עניין פיליפוביץ, בעמ' 422-424; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 178-180 (2010)), אלא כהעתקת מרכז הכובד של הפעלת שיקול הדעת מן האדם אל כלי הבינה המלאכותית. העברת ההכרעה לבינה מלאכותית המפעילה מעין "שיקול דעת" משלה, עלולה לעלות במקרים מסוימים כדי התפרקות פסולה משיקול הדעת או אצילה אסורה.

כך, למשל, אירע במקרה שלפנינו, בו ביססה הרשות את החלטתה על חוזר מנכ"ל שאינו קיים, פרי "הזייתה" של הבינה המלאכותית, תוך הפניות לסעיפיו השונים והסתמכות על "ציטוטים" מפורטים מאותו חוזר מומצא. לא יכול להיות חולק כי לו התקבלה ההחלטה על-ידי גורם אנושי, תוצרו של ההליך המינהלי היה שונה בתכלית. יתר על כן, לו נמסרה ההחלטה למערער ללא פירוט החוזר עליו בוססה, ייתכן שכלל לא היה עולה בידו לעמוד על הכשל שבבסיסה.

3. כדי להימנע מהתפרקות פסולה מסמכותה ומשיקול דעתה של הרשות המינהלית, קובע חברי, בצדק, כי על גורמי המינהל להפעיל בקרה אנושית על תוצר המערכת ולבוחנו בטרם קבלת החלטה. רוחה של גישה זו, המכונה ה"אדם בלולאה" (Human-in-the-Loop) מנשבת גם בשיטות משפט מקבילות (ראו לדוגמה סעיף 22 לתקנות הכלליות של האיחוד האירופי בדבר הגנת מידע (General Data Protection Regulation); ולהרחבה על גישות רגולטוריות שאומצו במשפט המשווה, ראו: Ben Green, *The Flaws of Policies Requiring Human Oversight of Government Algorithms*, 45 COMPUT. L. & SEC. REV. 1, 4-7 (2022) (להלן: Green); Aziz Z. Huq, *A Right to a Human Decision*, 106 (VA. L. REV. 611, 620-27 (2020)).

אכן, פיקוח אנושי עשוי, בין היתר, להגביר אחריותות ובמקרים מסוימים לטייב את איכות ודיוק תוצרי המערכת (משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים עקרונות מדיניות, רגולציה ואתיקה בתחום הבינה המלאכותית 55-56 (2023) (להלן: מסמך מדיניות ורגולציה בתחום הבינה המלאכותית)). ואולם, הספרות המחקרית העדכנית מלמדת כי דרישה להשגחה אנושית, כשהיא לעצמה, רחוקה מלספק הגנה הולמת מפני כשלים או טעויות של הבינה המלאכותית; ומזהירה מפני הוספה של גורם אנושי לשרשרת קבלת ההחלטות, מבלי ליתן את הדעת למורכבות הממשק שבין אדם לכלי הבינה המלאכותית (ראו במאמר אליו הפנה חברי: Rebecca Crotoft, Margot E.

Kaminski & W. Nicholson Price II, *Humans in the Loop*, 76 VAND. L. REV. 429 (2023). כן ראו: Citron, בעמ' 1271-1277; Green, בעמ' 7-11). כך לדוגמה, ממשק זה סובל פעמים רבות מהטיות קוגניטיביות המאתגרות את יעילות הפיקוח. יש שמפקחים אנושיים נוטים להסתמך יתר על המידה על תוצרי המערכת במקום להפעיל שיקול דעת עצמאי (תופעה המכונה "הטיית האוטומציה" (automation bias)). מן העבר השני, מצביעים מחקרים על נטייה בלתי רציונלית לדחות החלטה שהתקבלה על-ידי מערכת בינה מלאכותית, גם בהיעדר הצדקה לכך (תופעה המכונה סלידה אלגוריתמית (algorithm aversion); ולהרחבה על הטיות אלה, ראו: Marina Chugunova & Daniela Sele, *We and It: An Interdisciplinary Review of the Experimental Evidence on How Humans Interact with Machines*, 99 J. BEHAV. & EXP. ECON. 1, 8-9 (2022); מסמך מדיניות ורגולציה בתחום הבינה המלאכותית, בעמ' 57-58). עוד יש ליתן את הדעת לכך שמעורבות אנושית הנעשית ללא האמצעים והידע הנדרשים, לעיתים קרובות נעדרת יכולת ממשית לזהות את טעויותיה או הטיותיה של הבינה המלאכותית ולתקנן. במקרים אחרים, היא אף עשויה לגרוע מאיכות התוצר המתקבל על-ידי הבינה המלאכותית ולקזז מיתרונותיה (מסמך מדיניות ורגולציה בתחום הבינה המלאכותית, בעמ' 56-57; Green, בעמ' 8; Amit Haim, *The Administrative State and Artificial Intelligence: Toward an Internal Law of Administrative Algorithms*, 14 UC IRVINE L. REV. 103, 142 (2024).

4. לנוכח תובנות אלו, המובאות על קצה המזלג, יש להיזהר מלקרוא את מודל ה"אדם בלולאה" כהכשר לפיקוח אנושי פורמלי בלבד. ברי כי אין להסתפק אך בפיקוח ובחינה פסיבית של תוצרי המערכת, ויש לדרוש, מעבר לחובה עליה עמד חברי, מעורבות משמעותית יותר מצד הרשות. חובה מוגברת זו אינה עשויה מקשה אחת, והיא יכולה ללבוש ולפשוט צורה בהתאם לטיב ההחלטה המינהלית ולמאפייני המערכת בה נעשה שימוש. מבלי למצות, מעורבות זו עשויה להשמיע, בין היתר, שימוש מושכל הכולל היכרות מספקת עם יתרונותיה, מגרעותיה ומגבלותיה של המערכת; וחשוב מכך – כשירות וסמכות לדחות את המלצותיה במקרים המתאימים (והשוו: *State v. Loomis*, 881 N.W.2d 749, 768-70 (Wis. 2016), בעמ' 6-7). היא עשויה להטיל חובה לניטור מתמשך של התוצרים המתקבלים, תוך בחינתם בעין ביקורתית, בין היתר, על דרך השוואתם להחלטות אנושיות דומות. בפרט באשר לסוגיות בעלות השפעה ממשית על הפרט, כבענייננו. אפשר כי על מעורבות זו להתחיל עוד בשלבי עיצוב המערכת והליך למידתה – תוך התאמת מאפייניה לכללי המשפט המינהלי (וראו: Mulligan & Bamberger, בעמ' 773). לבסוף, ראוי כי טרם הטמעת המערכות, רשויות המדינה יקיימו הליך מקדים במסגרתו יבחן האם ההחלטה הנדרשת אכן הולמת הסתייעות במודל בינה

מלאכותית; ואם המודל הספציפי אמין דיו והולם במאפייניו כדי לסייע בקבלת אותה ההחלטה (ולשיקולים הצריכים לעניין זה ראו: Citron, בעמ' 1303-1304, Green; בעמ' 15-11). מובן כי יש לשוב ולתקף מסקנות אלה מעת לעת בראי התמורות הטכנולוגיות והכלים הזמינים לשימוש.

5. הערות אלה רחוקות מלמצות את מנעד האתגרים העקרוניים והשיקולים שראוי ליתן עליהם את הדעת עת נעשה שימוש בכלי בינה מלאכותית על-ידי המינהל הציבורי. דברים אלה הם בבחינת קריאת כיוון לשאלות שבוודאי יעסיקו במעלה הדרך את רשויות המינהל, ולכללים שטוב אם יעוצבו "עקב בצד אגודל". מאליו מובן כי ממשק העבודה הראוי שבין האדם לבין בינה מלאכותית הוא תלוי נסיבות. יש לעצבו בשום שכל, בזהירות ובשים לב לתמורות הטכנולוגיות התדירות המאפיינות טכנולוגיה זו. אף לא מן הנמנע כי נוכח קצב ההתפתחות המואץ של הטכנולוגיה, יאבד ביום מן הימים הכלח על האמצעים המפורטים לעיל, והחובות המהותיות המוטלות על הרשות יבואו על סיפוקן בדרכים חלופיות שטרם ידענו. כפי שהזדמן לי לציין במקרה אחר – "יש לקחת בחשבון את האפשרות כי חששות אליהם אנו נדרשים כיום, יזכו במרוצת הזמן למענה טכנולוגי מספק; וכי הכללים שיפים לשעה זו, יפנו מקומם לכללים עדכניים ומתאימים יותר" (עניין פלונית, בפסקה 26).

אולם לפי שעה, אימוץ של כלי בינה מלאכותית דורש "לעשות בטכנולוגיה זו שימוש אחראי, זהיר וביקורתי, להבין לעומקן את יכולותיה ומגבלותיה, ולהתעדכן מעת לעת בכל הנוגע לחולשותיה וחוזקותיה" (עניין פלונית, בפסקה 26). דברים אלה, שנאמרו ביחס לחובותיהם של עורכי דין, יפים מקל וחומר מקום בו עסקינן ברשויות המדינה.



גילה כנפי-שטייניץ
שופטת

הוחלט פה אחד על קבלת הערעור, כאמור בפסק הדין של המשנה לנשיא, נעם סולברג.

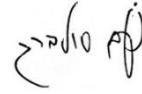
ניתן היום, ד' ניסן תשפ"ו (22 מרץ 2026).



גילה כנפי-שטייניץ
שופטת



עופר גרוסקופף
שופט



נעם סולברג
משנה לנשיא