

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2026
Vol. LXXII

IURIDICA

1/2026
Vol. LXXII

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Výkonný redaktor: doc. JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2026

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

1. ČESKO-SLOVENSKÉ SYMPOZIUM O VÝZVÁCH UMĚLÉ INTELIGENCE PRO SPRÁVNÍ PRÁVO *CO ROBOTY ROZHODOVAT NENECHÁME?*

<i>Jakub Handrlica</i> : Editorial: Jsme svědky labutí písně antropocentrické správy v Evropě?	11
<i>Jakub Handrlica</i> : Stane se umělá inteligence nástrojem harmonizace správního práva procesního v Evropě?	15
<i>Radomír Jakab</i> : Umělá inteligencia a správne uváženie	31
<i>Josef Staša</i> : Umělá inteligence a koncept dobré správy	45
<i>Zuzana Hamuláková, Matej Horvat</i> : Umělá inteligencia a správne trestanie	65
<i>Olga Pouperová</i> : Využití systémů umělé inteligence při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, zejména perspektivou základních zásad činnosti správních orgánů a procesních práv jednotlivce	85
<i>Jan Nešpor, Adam Jareš, Eliška Klimentová</i> : AI and Public Administration: Transforming Governance with Caution	97
<i>Marianna Novotná, Zuzana Adamová, Michal Maslen</i> : Zodpovednosť verejnej správy za nasadenie umelej inteligencie	111
<i>Richard Pomahač</i> : Umělá inteligence a soudní přezkum	133

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA – RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

<i>Marek Švec, Andrea Olšovská</i> : Možnosti a hranice slovenskej pracovnoprávnej súdnej ochrany	149
--	-----

VARIA

<i>Radim Boháč, Miroslava Večeř, Sára Derková</i> : Climate Change Mitigation Through Fiscal Innovation and New Fiscal Approaches in the European Dimension	169
<i>Václav Šmejkal</i> : Neobrandeisiánský antitrust: budoucí mainstream v ochraně hospodářské soutěže, nebo již zaslepená ulička?	187

RECENZE

<i>Jaromír Jirsa: Miroslav Sedláček. Kontumační rozsudek</i>	207
--	-----

ZPRÁVY

<i>Martina Franková, Vojtěch Stejskal: Vzpomínka na doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc.</i>	213
<i>Kristýna Šopková, Lucie Vonásková: Zpráva z mezinárodní konference <i>Swan song of the anthropocentric administration in Europe</i>, konané na pražské právnické fakultě ve dnech 27. až 28. listopadu 2025</i>	217
<i>Bohumil Havel: Zpráva z konference <i>Preventive Business Restructuring in Europe – First Experiences in a Comparative View</i></i>	225
<i>Kristýna Harník Menzelová: Digitální platformy – dřina, pot a daně</i>	231
<i>Martin Svatoš: Mediation 360°: Defining the Future of Registered Mediators in the Czech Republic (Report of the Conference)</i>	233

CONTENT

1ST CZECH AND SLOVAK SYMPOSIUM ON THE CHALLENGES OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE FOR ADMINISTRATIVE LAW *WHAT WE WILL NOT LET ROBOTS DECIDE?*

<i>Jakub Handrlica</i> : Editorial: Are we Witnessing the Swan Song of Anthropocentric Governance in Europe?	11
<i>Jakub Handrlica</i> : Will Artificial Intelligence Become a Tool for Harmonising Administrative Procedural Law in Europe?	15
<i>Radomír Jakab</i> : Artificial Intelligence and Administration Decision-Making	31
<i>Josef Staša</i> : Artificial Intelligence and Good Governance Concept	45
<i>Zuzana Hamuláková, Matej Horvat</i> : Artificial Intelligence and Administrative Punishment	65
<i>Olga Pouperová</i> : The Use of Artificial Intelligence Systems in the Exercise of Powers in the Field of Public Administration, Particularly from the Perspective of the Fundamental Administrative Principles and the Procedural Rights of Individuals	85
<i>Jan Nešpor, Adam Jareš, Eliška Klimentová</i> : AI and Public Administration: Transforming Governance with Caution	97
<i>Marianna Novotná, Zuzana Adamová, Michal Maslen</i> : Public Administration Responsibility for the Deployment of Artificial Intelligence	111
<i>Richard Pomahač</i> : Artificial Intelligence and Judicial Review	133

60 YEARS SINCE THE CODIFICATION OF LABOUR LAW – RETROSPECTIVES AND PERSPECTIVES

<i>Marek Švec, Andrea Olšovská</i> : Possibilities and Limits of Slovak Labor Law Judicial Protection	149
--	-----

VARIA

<i>Radim Boháč, Miroslava Večeř, Sára Derková</i> : Climate Change Mitigation Through Fiscal Innovation and New Fiscal Approaches in the European Dimension	169
<i>Václav Šmejkal</i> : New Brandeisian Antitrust: The Future Mainstream in Competition Protection, or Already a Dead End?	187

REVIEW

<i>Jaromír Jirsa: Miroslav Sedláček. Kontumační rozsudek</i>	207
--	-----

REPORTS

<i>Martina Franková, Vojtěch Stejskal: In memory of Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.</i> . . .	213
<i>Kristýna Šopková, Lucie Vonásková: Report from the International Conference Swan Song of the Anthropocentric Administration in Europe, held at the Faculty of Law in Prague on November 27–28, 2025</i>	217
<i>Bohumil Havel: Report from the conference Preventive Business Restructuring in Europe – First Experiences in a Comparative View</i>	225
<i>Kristýna Harník Menzelová: Digital Platforms – Hard Work, Sweat, and Taxes</i>	231
<i>Martin Svatoš: Mediation 360°: Defining the Future of Registered Mediators in the Czech Republic (Report of the Conference)</i>	233

1. ČESKO-SLOVENSKÉ SYMPOZIUM
O VÝZVÁCH UMĚLÉ INTELIGENCE PRO SPRÁVNÍ PRÁVO
„CO ROBOTY ROZHODOVAT NENECHÁME?“

EDITORIAL: JSME SVĚDKY LABUTÍ PÍSNĚ ANTROPOCENTRICKÉ SPRÁVY V EVROPĚ?

JAKUB HANDRLICA

UMĚLÁ INTELIGENCE MĚNÍ DNA VEŘEJNÉ SPRÁVY

„Zavedení automatizovaných postupů mění samotné DNA veřejné správy.“ Tímto pregnančním konstatováním je uvedena monografie Simony Demkové s názvem *Automated Decision-Making and Effective Remedies*, vydaná v britském vydavatelství Edward Elgar v roce 2023.¹ V citovaném konstatování je zachycena podstata proměny, kterou v současnosti na vlastní oči sledujeme.

Charakteristickým rysem veřejné správy tradičně bylo, že vůči jednotlivci jednala úřední osoba. Tou byla, a v současnosti i pořád je, živá lidská bytost, která, nadána vlastním rozumem, disponuje adekvátním vzděláním a zkušenostmi a současně za svá jednání nese odpovědnost (disciplinární, občanskoprávní atd.). Správa věcí veřejných byla tedy tradičně koncipována jako správa antropocentrická, tzn. vykonávaná lidskými bytostmi (ze starořeckého ὁ ἄνθρωπος = člověk). Na tom nic nezměnil technologický pokrok uplynulých desetiletí – nahrazení psacích strojů psaním na počítači, postupné nahrazení doručování písemností prostřednictvím státní pošty doručováním do datových schránek nebo nahrazení osobního kontaktu mezi úřední osobou a jednotlivcem kontaktem realizovaným informačními technologiemi.

Zavedení umělé inteligence do jednání veřejné správy je ovšem fenoménem, který se výše uvedeným technologickým posunům vymyká.² Umělá inteligence je již v současnosti schopná realizovat jak rutinní, tak i komplikovanější druhy jednání, včetně koncipování normativních aktů (právních předpisů) a rozhodnutí v individuálních věcech. Otázkou tedy není, zda umělou inteligenci do veřejné správy zavádět. Její zavedení se totiž jeví jako neodvratné – v opačném případě by veřejná správa v používání nových technologií nebyla rovnocenným partnerem soukromému sektoru. Současně je skutečností, že v blízké budoucnosti lze očekávat další dynamický rozvoj v této oblasti a také nové, mnohem sofistikovanější formy ne-lidské inteligence.³

¹ DEMKOVÁ, S. *Automated Decision-Making and Effective Remedies: The New Dynamics in the Protection of EU Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2023, s. 1.

² WILLIAMS, R. Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2022, Vol. 42, No. 2, s. 468–494.

³ FENWICK, M. – VERMEULEN, E. A Roadmap for Living & Working with Intelligent Machines. In: GLASER, H. – WONG, P. (eds.). *Governing the Future Digitalization, Artificial Intelligence, Dataism*. Milton Park: Routledge, 2025, s. 123.

Spíše, než zda umělou inteligenci do veřejné správy zavádět, je tedy otázkou, které lidské činnosti umělou inteligencí nahradit, a které naopak rezervovat jako výlučnou agendu lidských bytostí. Právo se této otázce v nedávném období intenzivně věnovalo. V r. 2024 publikovala Rada Evropy 3. vydání své publikace *Administration and You*, které obsahuje⁴ doporučení pro národní legislativu a příklady dobré praxe při zavádění umělé inteligence do jednání veřejné správy. V řadě evropských států již byla aplikace umělé inteligence inkorporována i do právních úprav správního řízení. Příkladem může být například španělská úprava (zákon 40/2015), která automatizované správní jednání (*la actuación administrativa automatizada*) definuje jako „jakýkoli úkon nebo činnost, kterou veřejná správa provádí výhradně elektronickými prostředky v rámci správního řízení a na které se přímo nepodílela úřední osoba“ (čl. 41.1.).⁵ Faktem tedy je, že „jednání ne-lidské inteligence“ již není jenom technologickou skutečností, ale vstupuje do světa veřejného práva jako právem definovaný pojem.⁶

UMĚLÁ INTELIGENCE JAKO VÝZVA PRO NAUKU SPRÁVNÍHO PRÁVA V EVROPĚ A U NÁS

Tento editorial je psán v době, kdy je nejenom na pražské právnické fakultě intenzivně diskutována otázka, jaký je význam a úkol právní nauky.⁷ Jeden z přístupů pléduje pro to, že právní nauka má na prvním místě, nebo výlučně sloužit potřebám vnitrostátní aplikace práva. Opačný přístup volá primárně po zapojení se do mezinárodního akademického diskursu a publikování v žurnálech s vysokým impaktem.

Tato diskuse je současně výzvou i pro nauku správního práva. Ve světle výše uvedených technologických výzev si správní právo jako akademická disciplína u nás nemůže vystačit s výlučně vnitrostátním přístupem. Aby nauka správního práva mohla objektivně přispět do vnitrostátní diskuse o tvorbě, obsahu a následné aplikaci nové legislativy v oblasti zavádění umělé inteligence, musí současně aktivně participovat na mezinárodním diskursu o tomto fenoménu a čerpat z jeho závěrů.

Umělá inteligence je totiž charakteristická svojí všudypřítomností a není tak vázána na konkrétní jurisdikci, nebo jurisdikce. Současně nauka správního práva musí být otevřena komparativnímu a interdisciplinárnímu přístupu, který reflektuje nejenom

⁴ Council of Europe (ed.). *Administration and You: A Handbook: Principles of administrative law concerning the relations between individuals and public authorities*. 3rd ed. Strasbourg: Council of Europe, 2024.

⁵ „Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.“ Pro srovnání lze uvést, že německá právní úprava (§ 35a německého správního řádu) o absenci úřední osoby – lidské bytosti nerefereuje a zcela lakonicky uvádí, že správní akt může být vydán zcela automaticky, pokud je to povoleno zákonem a není zde prostor pro uvážení („Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.“).

⁶ GAMERO CASADO, E. Automated Decision-Making Systems in Spanish Administrative Law. *Ceridap*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 26–27.

⁷ Srov. k tomu zvláštní číslo časopisu *Jurisprudence*. 2025, roč. XXXIV, č. 4–5.

aktuální poznatky humanitních a společenských věd, ale i věd přírodních a technických. Tak k problematice přistupují i akademici, kteří se správnímu právu v současnosti věnují na renomovaných univerzitách v západní Evropě.

Již v r. 2020 bylo téma automatizace ve správním právu zařazeno jako zvláštní kapitola do *Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*.⁸ V r. 2022 vyšlo zvláštní číslo časopisu *European Review of Digital Administration & Law*, které tematizovalo problémy automatizace ve správním právu z perspektivy principu dobré správy. V r. 2023 vyšlo zvláštní číslo časopisu *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazione Pubbliche*. To bylo věnováno právním úpravám automatizovaných postupů v italském, německém, španělském, estonském a v rakouském právu. Problematice automatizace rozhodovacích činností bylo věnováno i první číslo žurnálu *European Journal of Risk Regulation* v r. 2025. Tyto publikace jsou inspirací i pro tuzemskou nauku správního práva a pro články zveřejněné v tomto čísle časopisu *AUC Iuridica*.

PŘEDSTAVENÍ TOHOTO ČÍSLA

Pražská katedra správního práva má ambici do tohoto celoevropského diskursu o automatizovaných postupech přispět. V době, kdy bylo umožnění „*automatizovaných úkonů bez účasti úřední osoby*“ předmětem projednání v parlamentním procesu⁹ i u nás, pražská katedra správního práva zorganizovala 1. česko-slovenské sympozium o výzvách umělé inteligence pro správní právo s podtitulem *Co roboty rozhodovat ne-necháme?*. Cílem sympozia bylo přenést nastíněný mezinárodní diskurs i do našeho právního prostředí a v návaznosti na něj identifikovat limity pro zavádění „*jednání ne-lidské inteligence*“ v budoucí právní úpravě u nás. Hlavním poselstvím sympozia totiž je, že zavádění umělé inteligence, a s tím spojená modernizace veřejné správy, musí přinést prospěch pro ty, jimž má veřejná moc sloužit, a nikoliv být jednotlivci na újmu jeho práv. Vláda práva nesmí být nahrazena vládou technologií.

⁸ FINCK, M. Automated Decision-Making and Administrative Law. In: CANE, P. – HOFMANN, H. – IPE, E. – LINDSETH P. (eds.). *Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 656–676.

⁹ Tisk č. 845/0 obsahoval návrh nového § 15a správního řádu, a to v následujícím znění: „(1) *Nevyžaduje-li povaha projednávání věci, ochrana práv dotčených osob nebo ochrana veřejného zájmu, aby úkon v řízení provedla úřední osoba, lze úkon provést automatizovaně bez účasti úřední osoby. Úkon nelze tímto způsobem provést zejména v případě, že vyžaduje užití správního uvážení nebo jde o rozhodnutí o opravném prostředku.* (2) *Pokud je náležitostí úkonu podle tohoto zákona podpis úřední osoby, zabezpečí se jeho písemné vyhotovení způsobem zajišťujícím integritu a původ dat, jde-li o úkon provedený způsobem podle odstavce 1 v elektronické podobě; jinak se ustanovení tohoto zákona, která stanoví jako náležitost úkonu podpis úřední osoby, nepoužijí. Pokud je náležitostí úkonu podle tohoto zákona uvedení údajů o úřední osobě, uvede se v případě úkonu provedeného způsobem podle odstavce 1 pouze údaj o tom, že byl proveden automatizovaně bez účasti úřední osoby*“ [Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Návrh poslanců Tomáše Dubského, Milady Voborské, Martiny Ochodnické, Jiřího Havránka a Jiřího Carbola na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a další zákony v souvislosti s podporou spolupráce obcí, sněmovní tisk 845/0. 2025, 9. volební období].

Na stránkách tohoto časopisu bylo o sympoziu již informováno¹⁰ a nyní *AUC Iuridica* přináší písemné verze příspěvků přednesených na sympoziu. Sekce věnovaná tomuto sympoziu je uvedena mým příspěvkem zaměřeným na otázku, zda nasazení umělé inteligence má potenciál stát se v budoucnu nástrojem harmonizace v oblasti správního práva procesního.

Autorem druhého příspěvku je prof. JUDr. Radomír Jakab, Ph.D., z košické právnické fakulty, který přispěl článkem, věnovaným vzájemnému vztahu použití umělé inteligence a rozhodování v rámci správního uvážení (správní diskrece). Na tento příspěvek navazuje stať JUDr. Ing. Josefa Staši, CSc., z pražské právnické fakulty, analyzující nasazení umělé inteligence ve veřejné správě přes prisma konceptu dobré správy.

Doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, Ph.D., a doc. JUDr. Matej Horvat, Ph.D., z bratislavské právnické fakulty se ve svém příspěvku věnují otázce limitů pro nasazení umělé inteligence při výkonu správního trestání. Na jejich článek vhodně navazuje příspěvek doc. JUDr. Olgy Pouperové, Ph.D., z olomoucké právnické fakulty, který je věnován ochraně procesních práv těch jednotlivců, vůči kterým bude ve veřejné správě jednat místo lidské úřední osoby umělá inteligence. Právě ochrana práv jednotlivce totiž stojí i v zahraniční odborné literatuře k tématu v samotném centru pozornosti.

Umělá inteligence je současně vnímána jako potenciální nástroj pro optimalizaci fungování veřejné správy. Tomuto tématu se ve svém anglicky psaném příspěvku věnují JUDr. Jan Nešpor, JUDr. Adam Jareš, Ph.D., a JUDr. Eliška Klimentová, Ph.D. Autoři působí jak na pražské právnické fakultě, tak i v Digitální a informační agentuře. Nastíněné téma je velice aktuální i s ohledem na aktuální diskusi o reformě systému státní služby.

1. česko-slovenské sympozium bylo koncipováno jako interdisciplinární. Proto je zde zařazen i příspěvek, týkající se civilní problematiky, kterou je odpovědnost za škody, způsobené umělou inteligencí ve službách veřejné správy. Jedná se o dílo týmu z trnavské právnické fakulty – doc. JUDr. Marianny Novotné, Ph.D., JUDr. Zuzany Adamové, Ph.D., a doc. JUDr. Michala Maslena, Ph.D. Sekce je uzavřena článkem prof. JUDr. Richarda Pomahače, CSc., z pražské právnické fakulty o potenciálu umělé inteligence pro správní soudnictví.

Autorky a autoři věří, že jejich příspěvky zaujmou nejenom širší akademickou obec, ale také právní praxi, která se dříve, nebo později s umělou inteligencí ve veřejné správě setká. V neposlední řadě věříme, že příspěvky z našeho sympozia budou zajímavé i pro soudce správních soudů, kteří budou bezpochyby s otázkou zákonnosti „jednání ne-lidské inteligence“ v blízké budoucnosti konfrontováni.

prof. JUDr. Jakub Handrlíca, Ph.D., DSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakub.handrlica@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-2274-0221

DOI: 10.14712/23366478.2026.1

¹⁰ HANDRLICA, J. – ŠOPKOVÁ, K. 1. česko-slovenské sympozium o výzvách umělé inteligence pro správní právo *Co roboty rozhodovat nenecháme?* *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2025, Vol. LXXI, č. 2, s. 229–233.

STANE SE UMĚLÁ INTELIGENCE NÁSTROJEM HARMONIZACE SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO V EVROPĚ?*

JAKUB HANDRLICA

Abstrakt: **Will Artificial Intelligence Become a Tool for Harmonising Administrative Procedural Law in Europe?**

In November 2024, a proposal for a new Article 15a of the Code of Administrative Proceedings was submitted by a group of deputies in the Chamber of Representatives of the Czech Parliament. The proposed article aimed to introduce the possibility of automated decision-making into the administrative proceedings in the Czech Republic. This article argues that this proposal did not represent an isolated effort by Czech legislators. On the contrary, the proposal was a part of a much broader pan-European tendency to adopt legal rules, enabling the substitution of official work (i.e., human beings) by decisions made by artificial intelligence. The advent of artificial intelligence is a phenomenon that is not tied to a specific jurisdiction but has a transnational character. In this context, this article posits that the transnational character of artificial intelligence can become a tool for the harmonisation of administrative procedural law in Europe in the future. In this respect, this article addresses current developments in this field under both the Council of Europe and selected national legal systems (Spain, Germany, Estonia). The article also highlights the role of legal academics (the so-called *Professorenrecht*) in establishing the emerging legal framework for the automation of decision-making in administrative law.

Keywords: artificial intelligence; automation; harmonisation; administrative procedural law; Council of Europe; soft law

Klíčová slova: umělá inteligence; automatizace; harmonizace; správní právo procesní; Rada Evropy; *soft law*

DOI: 10.14712/23366478.2026.2

1. ÚVOD

V listopadu 2024 předložila skupina poslankyň a poslanců v naší poslanecké sněmovně návrh na vydání zákona, kterým se mění obecní zřízení a další zákony

* Tento článek byl připraven v rámci řešení projektu MA/25/F3/0/018 „Europe: the Laboratory for a Digital State“ na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Za jeho pečlivé korektury bych rád poděkoval Lucii Voňákové; všechny chyby jsou naopak mé vlastní.

v souvislosti s podporou spolupráce obcí.¹ V tomto návrhu figuroval mimo jiné návrh na zavedení zcela nového ustanovení § 15a správního řádu, označený marginální rubrikou *Automatizované vedení řízení*.² Navrhované znění tohoto nového ustanovení obecné úpravy správního řízení znělo následovně:

„(1) *Nevyžaduje-li povaha projednávané věci, ochrana práv dotčených osob nebo ochrana veřejného zájmu, aby úkon v řízení provedla úřední osoba, lze úkon provést automatizovaně bez účasti úřední osoby. Úkon nelze tímto způsobem provést zejména v případě, že vyžaduje užití správního uvážení nebo jde o rozhodnutí o opravném prostředku.*

(2) *Pokud je náležitostí úkonu podle tohoto zákona podpis úřední osoby, zabezpečí se jeho písemné vyhotovení způsobem zajišťujícím integritu a původ dat, jde-li o úkon provedený způsobem podle odstavce 1 v elektronické podobě; jinak se ustanovení tohoto zákona, která stanoví jako náležitost úkonu podpis úřední osoby, nepoužijí. Pokud je náležitostí úkonu podle tohoto zákona uvedení údajů o úřední osobě, uvede se v případě úkonu provedeného způsobem podle odstavce 1 pouze údaj o tom, že byl proveden automatizovaně bez účasti úřední osoby.“*

Důvodová zpráva k návrhu zákona velice detailně objasňovala³ cíle, které předkladatelky a předkladatelé návrhu sledovali. Očekávaným přínosem zavedení automatizace (= použití algoritmických procesů na bázi umělé inteligence) bylo zrychlení, zjednodušení, zlevnění a zefektivnění administrativních procesů. Ambicí návrhu bylo současně přispět ke snižování administrativní zátěže – a to jak na straně veřejné správy, tak i na straně občanů. Toho mělo být dosaženo prostřednictvím propojení automatizovaných systémů s veřejnoprávními evidencemi a databázemi, které mělo *pro futuro* umožnit okamžitý přístup těchto systémů k informacím a podkladům potřebným pro rozhodnutí (bez nutnosti tyto podklady vyžadovat od dotčených osob nebo opatřovat úředními osobami z úřední povinnosti).⁴ Potenciální přínosy automatizovaného vedení řízení se ovšem neměly

¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Návrh poslanců Tomáše Dubského, Milady Voborské, Martiny Ochodnické, Jiřího Havráňka a Jiřího Carbola na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a další zákony v souvislosti s podporou spolupráce obcí, sněmovní tisk 845/0. 2025, 9. volební období.

² Na tomto místě lze uvést, že v *Národní strategii umělé inteligence ČR 2030*, schválené vládou dne 24. července 2024, se uvádí následující: „AI může zefektivnit a zjednodušit práci, od automatizace rutinních úkolů po asistenci při složitějším rozhodování. Její využití má proto smysl jak ve veřejné správě, tak i v oblasti veřejných služeb, kde může zlepšit kvalitu, dostupnost a efektivitu poskytovaných služeb. Cílem je zajistit kvalitní data, moderní digitální infrastrukturu, a zároveň školení zaměstnanců a dodržování etických a bezpečnostních standardů. Opatření v rámci strategie zahrnují digitalizaci a automatizaci veřejných služeb, školení zaměstnanců veřejné správy, implementaci etických a bezpečnostních standardů a podporu sdílení dobré praxe. Tato opatření povedou k rychlejší a přesnější veřejné správě, spravedlivějšímu přístupu k veřejným službám, vyšší kvalitě těchto služeb a větší důvěře občanů díky transparentnímu a etickému využívání AI.“ Faktem zůstává, že krok k formulaci konkrétního návrhu vzešel z prostředí poslanců a poslankyň spíše než z prostředí veřejné správy.

³ Sněmovní tisk 845/0, s. 36–38.

⁴ Návrh byl systematicky zařazen do § 15a správního řádu. Ve spojení s ustanovením § 154 správního řádu mělo být zajištěno též obdobné použití navrhované úpravy na postupy podle části čtvrté tohoto zákona, dopadající primárně na vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření a činění sdělení. Důvodová zpráva k návrhu konstatovala, že neexistuje věcný důvod, aby automatizace byla připuštěna u správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu (tj. v rámci postupu směřujícího k vydání rozhodnutí), ale současně vyloučena v rámci méně formalizovaného postupu podle části čtvrté tohoto zákona.

omezovat na zrychlení, zjednodušení, zlevnění a zefektivnění administrativních procesů. Implementace automatizace do správního řízení měla také garantovat zcela jednotnou aplikační praxi, a to zejména vyloučením svévole nebo jiných individuálních pochybení.⁵

Navrhovaná právní úprava není v tuzemské právní úpravě prvním pokusem o zavedení automatizace procesních úkonů prostřednictvím umělé inteligence. Automatizaci již v současnosti umožňuje daňový řád v případech, kdy mají být zpracovány osobní údaje.⁶ Skutečností ovšem je, že teprve návrh na zavedení nového § 15a správního řádu byl v našem právu prvním krokem, který mířil k nahrazení *práce* úřední osoby (= lidské bytosti) *umělou inteligencí*. Tyto termíny si zasluhují být, pro správné pochopení celého kontextu diskutované problematiky, zvýrazněny kurzívou – cílem zavedení automatizovaného vedení řízení *není* nahrazení lidských bytostí (= úředních osob) *umělou inteligencí*, ale toliko nahrazení lidské *práce* automatizovanými úkony.⁷ Zatímco doposud byl každý úkon veřejné správy v rámci správního řízení striktně svázán s jednáním živé lidské bytosti, navrhovaná úprava vůbec poprvé předpokládala průlom této dosavadní antropocentrické (ze starořeckého *ἄνθρωπος* – lidský) koncepce výkonu veřejné správy. Odborná literatura v této souvislosti poukazuje⁸ na skutečnost, že popsany průlom představuje zřejmě nejzávažnější technologickou inovaci, ke které ve veřejné správě došlo za uplynulá staletí. Právě proto se výše uvedený návrh nového § 15a správního řádu stal v uplynulých měsících předmětem relativně intenzivního zájmu tuzemské nauky.⁹

Při diskusi o problematice *automatizovaného vedení řízení* si zároveň musíme být vědomi skutečnosti, že *umělá inteligence* je v současnosti toliko v raném stadiu svého vývoje – budoucnost přinese s největší pravděpodobností další a mnohem rozvinutější verze *umělé inteligence*, které budou vyžadovat daleko sofistikovanější právní úpravu.¹⁰

Důvodová zpráva k návrhu nového § 15a správního řádu poukazovala na skutečnost, že znění výše otištěného návrhu bylo do velké míry inspirováno již existujícím ustanovením německé spolkové úpravy správního řízení. Zavedení automatizovaného vedení řízení tedy nebylo navrhováno z důvodu, že by tak vyžadovalo ustanovení ujiní směrnice, nebo že by se jednalo o transpozici ustanovení mezinárodní smlouvy, která je pro Českou

⁵ Sněmovní tisk 845/0, s. 38. Kriticky se k návrhu vyjadřují: SHARP, V. – NEŠPOR, J. – KLIMENTOVÁ, E. Automation of administrative proceedings in the Czech Republic: Critical reflections on the draft “ADM amendment” to the administrative procedure code. *Studia iuridica cassoviensia*. 2025, Vol. 13, special issue, s. 170–188.

⁶ Srov. § 59a odst. 1 písm. b) daňového řádu: „*správce daně [...] může provádět výkon správy daní, nejde-li o vydávání rozhodnutí, výhradně na základě automatizovaného zpracování osobních údajů; popis počítačových algoritmů a výběrová kritéria, na jejichž základě je toto zpracování prováděno, uvede správce daně v zájmech o činnosti zpracování osobních údajů a uchovává je nejméně po dobu jednoho roku od jejich posledního použití pro zpracování osobních údajů*“ (zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky).

⁷ Srov. EDWARDS, L. – VEALE, M. Slave to the Algorithm? Why a “Right to Explanation” Is Probably Not the Remedy You Are Looking for. *Duke Law & Technology Review*. 2017, Vol. 16, No. 1, s. 82.

⁸ Srov. WILLIAMS, R. Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2022, Vol. 42, No. 2, s. 468–494.

⁹ Na bratislavském právníckém fóru v září 2025 se tématu věnoval T. Svoboda, na 2. česko-slovenském sympoziu o výzvách umělé inteligence pro správní právo, které pořádala košická katedra správního práva v říjnu 2025, s referátem na toto téma vystoupili V. Sharp, J. Nešpor a E. Klimentová.

¹⁰ Srov. SANTOSUOSSO, A. – SARTOR, G. *Decidere con l'IA: Intelligenze artificiali e naturali nel diritto*. Bologna: Mulino, 2024, s. 197.

republiku závazná. Naopak, jedná se o případ, kdy ke sbližování (harmonizaci)¹¹ předpisů dochází v důsledku vzájemného ovlivňování právních řádů – v anglofonní odborné literatuře se pro tento fenomén používá termín *cross-fertilisation*.¹²

Toto vzájemné ovlivňování právních řádů může dle zahraniční nauky veřejného práva probíhat jak v rovině *horizontální* (= mezi vnitrostátními právními úpravami navzájem), tak i v rovině *vertikální* (= mezi *soft law*, vytvořeným nadnárodními organizacemi a vnitrostátními právními úpravami *a vice versa*). Tento článek se bude v návaznosti na tento zahraniční odborný diskurs věnovat fenoménu harmonizace správního práva procesního v důsledku vzájemného ovlivňování právních řádů ve vazbě na nasazení umělé inteligence do administrativních procesů.

Zatímco oblast správního práva hmotného se stala během uplynulých desetiletí předmětem rozsáhlé harmonizace, oblast správního práva procesního zůstává do dnešního dne až na parciální témata výlučnou doménou vnitrostátní (národní) legislativy.¹³ Zřejmě právě proto se téma sbližování vnitrostátních úprav správního práva procesního v důsledku zavádění umělé inteligence v zahraničním diskursu stalo předmětem velice intenzivní pozornosti.¹⁴ Téma je v současnosti předmětem soustředěného zájmu administrativistů zejména v Itálii,¹⁵ ve Španělsku,¹⁶ v Německu¹⁷ a v Estonsku.¹⁸ Skutečnosti

¹¹ Termíny *sbližování* a *harmonizace* budou v tomto článku používány *promiscue*.

¹² Srov. COMBA, M. E. – RICHETTO, S. Horizontal Cross-Fertilization and Cryptotypes in EU Administrative Law. *Review of European Administrative Law*. 2012, Vol. 5, No. 2, s. 153–165; a IFTIMEI, A. New Trends in Comparative Law: Cross-Fertilisation. In: CRISTANI, F. – POPA TACHE, E. C. (eds.). *Tempore Mutationis in International and Comparative Law*. Bucharest, Paris, Calgary: Ad Juris, 2023, s. 200–208.

¹³ Srov. DELLA CANANEA, G. – PARONA, L. Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging “Common Core”? *American Journal of Comparative Law*. 2024, Vol. 72, No. 2, s. 324–379.

¹⁴ Srov. SEVER, T. Trends of Automated Decision-Making in the Public Sector. In: URS, N. – ŠPAČEK, D. – NÖMMIK, S. (eds.). *Digital Transformation in European Public Services: Complexities, Challenges, and Good Practices*. Cham: Palgrave Macmillan, 2025, s. 25–53; SARLIN, R. Automation in Administrative Decision-Making Concerning Social Benefits: A Government Agency Perspective. In: SUKSI, M. (ed.). *The Rule of Law and Automated Decision-Making: Exploring Fundamentals of Algorithmic Governance*. London: Springer, 2023, s. 97–115; ROEHL, U. Understanding Automated Decision-Making in the Public Sector: A Classification of Automated, Administrative Decision-Making. In: JUELL-SKIELSE, G. – LINDGREN, I. – ÅKESSON, M. (eds.). *Service Automation in the Public Sector: Concepts, Empirical Examples and Challenges*. London: Springer, 2022, s. 35–63; FINCK, M. Automated Decision-Making and Administrative Law. In: CANE, P. – HOFMANN, H. – IPE, E. – LINDSETH, P. (eds.). *Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 656–676; MALGIERI, G. Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations. *Computer Law & Security Review*. 2019, Vol. 35, No. 5, s. 2–26.

¹⁵ Srov. GALETTA, D.-U. – PINOTTI, G. Automation and Algorithmic Decision-Making System in the Italian Public Administration. *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 13–23.

¹⁶ Srov. GAMERO CASADO, E. Automated Decision-Making Systems in Spanish Administrative Law. *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 24–40; MARTÍN DELGADO, I. Automation, Artificial Intelligence and Sound Administration: A Few Insights in the Light of the Spanish Legal System. *European Review of Digital Administration & Law*. 2022, Vol. 3, No. 1, s. 9–30.

¹⁷ Srov. PALMIOTTO, F. When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis. *German Law Journal*. 2024, Vol. 25, No. 2, s. 210–236.

¹⁸ Srov. PILVING, I. Guidance-based Algorithms for Automated Decision-Making in in Public Administration: The Estonian Perspective. *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 51–74.

ale je, že problematice je pozornost věnována i v jiných evropských státech.¹⁹ V tuzemské nauce správního práva mu byla zatím věnována pouze okrajová pozornost.²⁰

Tento článek si dává za cíl demonstrovat, že výše otištěný návrh nové procesní úpravy automatizovaného vedení řízení (§ 15a správního řádu) nepředstavoval izolovaný akt našeho zákonodárce, ale naopak byl součástí celoevropského procesu vzájemného ovlivňování procesních úprav, v centru kterého stojí nezávazné dokumenty (*soft law*) z dílny Rady Evropy. Tento článek má tedy současně ambici být příspěvkem do debaty o harmonizaci ve správním právu prostředky jinými, než jsou prostředky unijního práva. V okamžiku dokončení finální verze tohoto článku již nelze předpokládat, že by byl navrhovaný sněmovní tisk přijat. S ohledem na panevropskou tendenci přijímat právní úpravy tohoto typu je ovšem více než pravděpodobné, že k přijetí obdobné úpravy u nás dříve nebo později skutečně dojde – ať již ve formě nového § 15a správního řádu, nebo jinak očíslovaného ustanovení tohoto předpisu.

Článek pracuje s tezí, že k harmonizaci v oblasti správního práva procesního dojde v Evropě nikoliv prostřednictvím unijního zákonodárství, ale prostřednictvím vzájemného ovlivňování právních řádů v důsledku všudypřítomnosti fenoménu umělé inteligence. V neposlední řadě pojednání upozorňuje na skutečnost, které bylo v dosavadním odborném diskursu věnováno jen minimum pozornosti: tou je aktivní participování západoevropské právní akademie na samotné tvorbě pravidel, která mají potenciál přispět k harmonizaci správního práva procesního. Jedná se o fenomén *práva profesorů* (*Professorenrecht*), který byl doposud tematizován spíše v oblasti harmonizace práva soukromého.²¹ Zavádění automatizovaných rozhodovacích procesů ovšem téma *práva profesorů* činí aktuálním i v oblasti práva veřejného.

Na tomto místě lze ještě uvést, že implementace umělé inteligence do administrativních procesů se neomezuje na vnitrostátní předpisy správního práva procesního. V současnosti je již předpokládána i v řadě unijních předpisů, upravujících procesní postupy evropských agentur. Této problematice se článek věnovat nebude. Lze toliko odkázat na aktuální odbornou literaturu, která se tématu v detailu věnuje.²²

¹⁹ Srov. RIZK, A. – LINDGREN, I. Automated Decision-Making in the Public Sector: A Multidisciplinary Literature Review. In: JANSSENS, M. a kol. (eds.). *Electronic Government. 23rd IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2024, Ghent-Leuven, Belgium, September 3–5, 2024*. London: Springer, 2024, s. 237–253.

²⁰ Na tomto místě lze odkázat na články vydané v monotematickém čísle časopisu *Správní právo*. 2024, roč. LVII, č. 6–7. Mezeru v tuzemské literatuře správního práva mají ambici zaplnit i články publikované v tomto čísle časopisu *AUC Iuridica*. Srov. také POLČÁK, R. Procedural and Institutional Backing of Transparency in Algorithmic Processing of Rights. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2019, Vol. 13, No. 2, s. 401–414.

²¹ Srov. SCHEPEL, H. Professorenrecht? Le champ du droit privé européen. *Critique internationale*. 2005, Vol. 26, N° 1, s. 147–158 – autor zde cituje C. von Bara a O. Landa, kteří uvádějí, že harmonizaci soukromého práva v Evropě lze „dosáhnout pouze nestranným vyjádřením zásad odvozených z pečlivého výzkumu v oblasti srovnávacího práva, přičemž právní rozmanitost je pak překonána objektivním vývojem nejvhodnějších pravidel soukromého práva platných (v celé Evropě). Jakákoli jiná metoda by byla zcela nevhodná.“

²² Srov. DEMKOVÁ, S. *Automated Decision-Making and Effective Remedies: The New Dynamics in the Protection of EU Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2023.

2. OD KOMPARACE K *SOFT LAW*: RADA EVROPY A UMĚLÁ INTELIGENCE

V prosinci 2022 byla pod gescí Rady Evropy publikována komparativní studie *Artificial Intelligence and Administrative Law: Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the Member States of the Council of Europe*.²³ Studie byla připravena tilburským profesorem správního práva J. Wolfswinkelem ve spolupráci s Evropským výborem pro právní spolupráci²⁴ s cílem zmapovat, jak se procesní úpravy členských států Rady Evropy vypořádaly s výzvami plynoucími z nasazení umělé inteligence do rozhodovacích procesů.²⁵ Zadání studie tedy reagovalo na skutečnost, že umělá inteligence již v jednotlivých evropských státech *spontánně* vedla k přijetí parciálních procesních úprav, které ovšem Rada Evropy zamýšlela dále moderovat – zejména z perspektivy ochrany práv jednotlivce, zajištění nediskriminace, přiměřenosti a spravedlivého procesu.²⁶

Komparativní studie *Artificial Intelligence and Administrative Law* upozornila na to, že implementace automatizovaných procesů byla již začátkem třetího desetiletí tohoto milénia v zemích Evropy předmětem rozsáhlé reflexe. Přístupy jednotlivých států k úpravě pravidel pro zavádění umělé inteligence do administrativních procesů přitom tato studie klasifikovala²⁷ do následujících kategorií:

- celkem osm států Evropy již v r. 2022 Radě Evropy notifikovalo, že ve vnitrostátní legislativě již přijalo pravidla pro automatizované vedení správního řízení (Francie, Lotyšsko, Norsko, Portugalsko, Spolková republika Německo, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko),
- komparativní studie dále dospěla k závěru, že v některých z těchto států (v případě Francie a Portugalska) byla již vnitrostátní úprava automatizovaného vedení řízení doprovázena i existencí relevantní judikatury,
- v některých státech sice v r. 2022 vnitrostátní legislativa, týkající se automatizovaného vedení správního řízení absentovala, existovala již ovšem určitá judikatura k této problematice (Česká republika,²⁸ Litva),
- v jiných jurisdikcích (Švýcarsko) je vnitrostátní úprava doplněna nezávaznými doporučeními (*soft law*).

²³ Council of Europe (ed.). *Artificial Intelligence and Administrative Law: Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the Member States of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2022.

²⁴ European Committee for Legal Co-operation (CDCJ).

²⁵ Na tomto místě lze uvést, že komparativní studie *Artificial Intelligence and Administrative Law* byla připravena v rámci pracovní skupiny Evropského výboru pro právní spolupráci, která byla iniciována v prosinci 2021. Na práci této skupiny se podíleli zástupci Estonska, Polska a Švýcarska, společně s reprezentanty Ada Lovelace Institute, AlgorithmWatch a European Law Institute.

²⁶ HOFMANN, H. Comparative Law of Public Automated Decision-Making: An Outline. *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 2.

²⁷ Council of Europe (ed.), *Artificial Intelligence and Administrative Law*, s. 26–28.

²⁸ Rada Evropy zde citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2012, sp. zn. 3 Ads 33/2012-30.

Výsledky komparativní studie *Artificial Intelligence and Administrative Law* byly dvojí. Na straně jedné studie konstatovala identické společné rysy jednotlivých přijatých právních úprav – (i) zavedení automatizace jako opce, a ne jako jediné možnosti, (ii) aplikace automatizace pouze na základě zákonné úpravy, (iii) možnost soudního přezkumu. Na straně druhé studie konstatovala značný rozptyl ve vnitrostátních přístupech k problematice. Studie v této souvislosti upozornila na skutečnost, že zatímco v některých vnitrostátních úpravách byla pravidla pro automatizované vedení správního řízení zakotvena ve zvláštních právních úpravách,²⁹ v jiných úpravách byla implementována do obecných úprav správního řízení.

Právě nastíněné rozdíly v přístupu jednotlivých států Evropy k fenoménu umělé inteligence vedly Radu Evropy ke kroku aktualizovat její nezávazný dokument *Administration and You*. Cílem této aktualizace bylo vytvořit rámcová pravidla, která by měla vést k harmonizaci vnitrostátních přístupů k automatizaci správních řízení v Evropě. Příprava této aktualizace byla Evropským výborem pro právní spolupráci svěřena dvěma akademikům – L. Cluzel-Métayer, profesorce veřejného práva na pařížské univerzitě Nanterre, a N. Braun Binder, profesorce veřejného práva na bazilejské univerzitě. Lze tedy konstatovat, že stejně jako komparativní studie *Artificial Intelligence and Administrative* je i třetí vydání publikace *Administration and You* dílem pocházejícím primárně z akademického prostředí.³⁰

Hlavním výstupem práce L. Cluzel-Métayer a N. Braun Binder se stalo 3. vydání příručky *Administration and You*, které bylo publikováno³¹ v červnu 2024. Nové vydání této příručky chápe zavádění těchto procesů ve veřejné správě jako nástroj pro její zefektivnění a modernizaci. Spíše než kladení překážek v zavádění automatizace vychází příručka *Administration and You* z premisy, že toto zavádění je třeba cíleně usměrnit do určitých oblastí, kde může představovat přínos pro jednotlivce a společnost. Automatizace je chápána jako fenomén, který je reflexí technologického pokroku. Cílem práva by mělo být její zacílení do určitých oblastí, resp. vytvoření efektivního rámce pro přezkum vad. Právo by nemělo mít ambici být pro automatizaci překážkou.

Klíčové postuláty, které 3. vydání příručky *Administration and You* ve vztahu k zavádění automatizovaného vedení řízení ve správním právu procesním obsahuje, lze shrnout v následujících bodech:

- zavádění automatizace musí být realizováno v souladu se *zásadou legality* – tj. tyto rozhodovací procesy musí být ve vztahu k jednotlivci uplatňovány vždy na zákonem základě a v jeho mezích,
- zavádění automatizace ve veřejné správě musí vždy respektovat *zásadu rovnosti* jednotlivců a současně *zákaz diskriminace*,
- při zavádění automatizace je nutné vždy dbát na *zajištění objektivit* a *nestrannosti* veřejné správy; to znamená, že systém nesmí být postaven na samočinné implementaci algoritmických procesů a vždy musí být přítomen i faktor lidské kontroly,

²⁹ Jedná se zejména o právní úpravy v oblasti ochrany osobních údajů, daňového práva atd. Negativem tohoto řešení je, že umožňuje aplikace automatizace pouze ve vymezených segmentech veřejné správy.

³⁰ HOFMANN, c. d., s. 3–4.

³¹ Council of Europe (ed.). *Administration and You: A Handbook: Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*. 3rd ed. Strasbourg: Council of Europe, 2024.

- při zavádění automatizace je třeba vždy aplikovat *princip proportionality* a implementovat je v těch oblastech, kde mají potenciál přinést nejlepší výsledky,
- dalším determinantem je *zásada právní jistoty*, která implikuje, že použité algoritmické procesy musí z perspektivy jednotlivce naplňovat kritérium *předvídatelnosti*,
- automatizované vedení řízení musí být aplikováno v souladu s požadavkem *transparentnosti* veřejné správy; to implikuje, že (i) adresát musí být s jejich použitím *ex ante* seznámen a současně že (ii) použité metody lze logicky interpretovat a efektivně přezkoumat,
- musí být zajištěna vysoká míra *ochrany soukromí* a *ochrany osobních dat*, která budou algoritmickým systémům dána k dispozici,
- adresátům jednání veřejné správy musí být i při aplikaci algoritmických procesů garantována jejich *procesní práva*,
- implementace automatizace neznamená, že by byl stát zbaven své odpovědnosti za škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo vadným postupem; stát za škody způsobené jednotlivcům v důsledku vadného algoritmického procesu odpovídá v plném rozsahu,
- automatizovaně vedená řízení musí být podřízena soudnímu přezkumu, který garantuje ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců.

Nejnovější příručka *Administration and You* současně obsahuje celou řadu doporučení pro členské státy Rady Evropy s ohledem na výše uvedené postuláty. Jako nejdůležitější lze identifikovat následující:

1. Implementace automatizovaného vedení řízení by neměla být realizována v těch oblastech, kde se předpokládá široká míra správní diskrece (správního uvážení).
2. Stát by měl zajistit, aby se úřední osoby se systémem fungování těchto řízení efektivně seznámily a naučily se s ním pracovat.
3. Zavedení algoritmického procesu by mělo ve veřejné správě předcházet posouzení dopadů, které vyhodnotí, zda by cíle dosáhlo lépe rozhodování lidských bytostí, nebo automatizované (algoritmické) rozhodování.
4. Stát musí jednotlivci vždy garantovat účinnou a efektivní ochranu před vadnými algoritmickými procesy.
5. Stát musí zamezit riziku vzniku tzv. digitální propasti (*digital divide*) – tj. rizika, že určitá část populace bude odříznuta od komunikace s veřejnou správou.

Na tomto místě lze připomenout, že 3. vydání příručky *Administration and You* je dokumentem právně nezávazné povahy. I přes tuto nezávaznost nelze pochybovat o tom, že se stane dokumentem autoritativním – stejně jako jeho dvě předchozí vydání.³² Potenciál 3. vydání příručky *Administration and You* stát se zdrojem harmonizace správního práva procesního ve vztahu k zavádění automatického vedení řízení je dán následujícími faktory:

- v dokumentu obsažená doporučení těží ze stavu současné západoevropské legislativy, stejně jako z již existující dobré praxe,

³² Srov. STELKENS, U. – ANDRIJAUSKAITĖ, A. Sources and Content of the Pan-European General Principles of Good Administration. In: STELKENS, U. – ANDRIJAUSKAITĖ, A. (eds.). *Good Administration and the Council of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 52.

- doporučení sice nemají závazný charakter, ovšem s ohledem na dynamickou proliferaci umělé inteligence v Evropě lze očekávat, že s ohledem na význam Rady Evropy pro budování dobré správy je budou evropští zákonodárci reflektovat ve svých budoucích legislativních aktivitách,
- v dokumentu obsažená doporučení mají potenciál stát se atraktivními právě s ohledem na svoji nezávaznost – ponechávají totiž jednotlivým státům relativně komfortní prostor pro jejich implementaci do vnitrostátního práva,
- doporučení se *per se* neomezuji na obsah právních předpisů, ale také na jejich aplikaci a interpretaci.

Na tomto místě lze ke vlivu Rady Evropy na potenciální sbližování předpisů správního práva procesního uvést ještě dvě poznámky. Za prvé, ačkoliv to důvodová zpráva návrhu nového § 15a správního řádu výslovně neuvádí, i znění tohoto návrhu je doporučením Rady Evropy do značné míry ovlivněno. Jedná se zejména o vyloučení použití umělé inteligence v případech, kdyby to bylo v rozporu se zájmem na ochranu práv dotčených osob, stejně jako o vyloučení z případů, kdy má být užito správního uvážení (správní diskrece). Ačkoliv návrh nového § 15a správního řádu ve své důvodové zprávě výslovně odkazuje toliko na obecnou úpravu správního řízení ve Spolkové republice Německo, vliv doporučení Rady Evropy je v navrhovaném znění nepřehlédnutelný. Za druhé, tento vliv není jen vlivem Rady Evropy, ale současně i vlivem *práva profesorů* (*Professorenrecht*) na znění návrhů, předkládaných ve vnitrostátním legislativním procesu.

3. NÁRODNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO

Jak bylo konstatováno výše, návrh nového § 15a správního řádu není izolovaným aktem našeho zákonodárce, ale součástí širší panevropské tendence přijímat vnitrostátní úpravy, které aplikaci automatizovaného vedení řízení *pro futuro* umožní. Nelze přehlédnout, že tato tendence je reflexí jednoho z klíčových postulátů, vyjádřených ve vztahu k automatizovaným procesům Radou Evropy – a to postulátu *legality*. Nástroje umělé inteligence mohou být ve vztazích veřejné správy a jednotlivce používány výlučně tehdy, pokud to zákonodárce umožní. V rozporu s tímto postulátem by bylo zavádění *de facto* automatizovaných procesů, které nemají žádnou explicitní právní úpravu.

Současně je třeba uvést, že umělá inteligence je v současnosti ve veřejné správě v Evropě používána zejména ve stadiu před realizací finálního rozhodnutí.³³ Zahraniční autoři se shodují v tom, že plně automatizovaných rozhodnutí, kde úřední osoba (= lidská bytost) na vydání vůbec neparticipuje, je v současnosti pořád pouze minimum. I tyto případy jsou v současnosti v zásadě omezeny na případy rutinně se opakujících úkonů. Rozvoj umělé inteligence je ovšem tak dynamický, že lze oprávněně očekávat, že objem plně automatizovaných rozhodnutí bude v budoucnu radikálně růst.

³³ Srov. SCHNEIDER, J. P. – ENDERLEIN, F. Automated Decision-Making Systems in German Administrative Law. *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. 2023, Vol. 4, N. 1, s. 96.

Na následujících řádcích bude současná tendence vytvářet legislativní rámec pro používání umělé inteligence ve správním řízení demonstrována na konkrétních příkladech vnitrostátních úprav, přijatých v evropských státech v nedávném období. Pro tyto účely jsem vybral Španělsko a Spolkovou republiku Německo, kde je možnost automatizovaného rozhodování zakotvena přímo v obecných úpravách správního řízení. Dále bude stručně nastíněna právní úprava přijatá v Estonsku.

ŠPANĚLSKO

Ve španělském právu je možnost automatizovaného vedení řízení zakotvena v čl. 41 zákona č. 40/2015.³⁴ Citovaný článek je nadepsán marginální rubrikou *Automatizovaný administrativní úkon* (*Actuación administrativa automatizada*) a zní následovně:

„(1) *Automatizovaným správním úkonem se rozumí jakýkoli úkon nebo postup provedený zcela elektronicky veřejnou správou v rámci správního řízení, na kterém se veřejný zaměstnanec přímo nepodílí.*

(2) *V případě automatizovaného správního úkonu musí být předem stanoven příslušný orgán nebo orgány pro definování specifikací, programování, údržbu, dohled a kontrolu kvality a případně pro audit informačního systému a jeho zdrojového kódu. Musí být rovněž uveden orgán, který by měl být považován za odpovědný pro účely odvolání.*“

E. Gamero Cassado uvádí,³⁵ že ustanovení umožňující užití *automatizovaných administrativních úkonů* je formulováno velice široce. Není tedy omezeno toliko na administrativní úkony, spočívající ve vydání finálního rozhodnutí (správního aktu), ale zahrnuje také „*úkony, nebo postupy*“ v rámci správního řízení. Ustanovení je tedy aplikovatelné i na případy, kdy je finální rozhodnutí sice přijímáno úřední osobou (= lidskou bytostí), ovšem některé specifické úkony v průběhu řízení jsou realizovány umělou inteligencí. Na tomto místě lze uvést, že koncepce navrhovaného § 15a správního řádu je podobná. Ani ona není omezena na finální rozhodnutí, ale referuje o (jakémkoliv) *úkonu*, který *lze provést automatizovaně bez účasti úřední osoby*.

Druhý odstavec čl. 41 zákona č. 40/2015 má za cíl deklarovat, že *automatizované administrativní úkony* nejsou žádnou výjimečnou kategorií, ale pouze jedním z druhů administrativního jednání. Nejedná se o žádný *autonomní druh jednání veřejné správy*, ale o formu jednání příslušného orgánu nebo orgánů.³⁶ *Automatizované administrativní úkony* jsou podřízeny stejné kontrole a stejným nárokům jako jednání, která realizují přímo úřední osoby (= lidské bytosti).

Úprava *automatizovaných administrativních úkonů* v čl. 41 zákona č. 40/2015 je ve španělském právu doplněna ještě dvěma dalšími ustanoveními. Prvním je hned další ustanovení citovaného zákona (čl. 42), které stanovuje pravidla pro formální vyhotovení rozhodnutí v případě, že jsou realizována *bez účasti veřejného zaměstnance*. Tím

³⁴ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

³⁵ Srov. GAMERO CASADO, c. d., s. 27.

³⁶ Tamtéž, s. 28–29.

druhým je španělský antidiskriminační zákon,³⁷ který ve svém čl. 23³⁸ zavedl následující pravidla pro realizaci *automatizovaných administrativních úkonů*:

- veřejná správa by měla zajistit, aby algoritmy používané při rozhodování zohledňovaly kritéria pro minimalizaci zkresení, transparentnosti a odpovědnosti, kdykoli je to technicky proveditelné,
- veřejná správa by měla preferovat ty algoritmy, které jsou transparentní a umožňují racionálně vysvětlit přijímaná rozhodnutí,
- veřejná správa bude podporovat používání etické, spolehlivé a respektující umělé inteligence s respektem k základním právům.

Na tomto místě lze ještě upozornit na skutečnost, že na rozdíl od navrhovaného § 15a správního řádu španělská právní úprava nevyklučuje, aby byla automatizace aplikována v případě správního uvážení (správní diskrece). Korektivem jsou ve španělském právu právě výše uvedená pravidla španělské antidiskriminační legislativy.

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

Zatímco španělská úprava *automatizovaných administrativních úkonů* byla přijata v r. 2015, německý zákonodárce inicioval přijetí obdobné právní úpravy v r. 2017. Německá zákonodárna iniciativa zahrnovala návrhy na novelizaci tří klíčových předpisů – obecné úpravy správního řízení, fiskálního kodexu a kodexu sociálního zabezpečení. Ačkoliv bylo znění návrhů původně jednotné, v důsledku legislativního procesu došlo nakonec k tomu, že přijatá znění se značně liší.³⁹ V obecné spolkové úpravě správního řízení⁴⁰ figuruje právní základ pro použití umělé inteligence v ustanovení § 35a. To je nadepsáno marginální rubrikou *Plně automatizované vydání správního aktu (Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes)* a zní následovně:

„*Správní akt může být přijat zcela automatizovanými prostředky, za předpokladu, že to zákon umožňuje a neexistuje žádný prostor pro správní uvážení.*“

§ 35a obecné spolkové úpravy správního řízení stanovuje jak pozitivní, tak i negativní předpoklady pro použití automatizace ve správním řízení.⁴¹ Pozitivním předpokladem je zákonný základ pro použití automatizace ve zvláštním zákoně. V této souvislosti lze uvést, že v německém právu již v současnosti existuje řada zvláštních zákonů, které použití automatizace výslovně předpokládají – např. § 22 zákona o bateriích,⁴² § 38a zákona o elektrických zařízeních,⁴³ § 3a spolkového zákona o cestovních výdajích⁴⁴ atd.

³⁷ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

³⁸ Článek je nadepsán marginální rubrikou *Umělá inteligence a automatizované rozhodovací mechanismy (Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados)*.

³⁹ Srov. SCHNEIDER, c. d., s. 99.

⁴⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

⁴¹ Srov. SCHNEIDER, c. d., s. 100.

⁴² Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (Batteriegesetz – BattG).

⁴³ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG).

⁴⁴ Bundesreisekostengesetz (BRKG).

Naopak, automatizaci nelze podle citovaného ustanovení aplikovat v případech, kdy má správní orgán užít správního uvážení.⁴⁵ Touto výlukou (která například ve výše uvedené španělské právní úpravě výslovně vyjádřena není) se inspiroval i poslanecký návrh na nový § 15a správního řádu.

Odborná literatura dále poukazuje⁴⁶ na skutečnost, že § 35a obecné spolkové úpravy správního řízení je aplikovatelný výlučně na případy, kdy je automatizovanými prostředky vydáno finální rozhodnutí ve správním řízení. Německá úprava je tedy ve vztahu k používání umělé inteligence ve správním řízení mnohem restriktivnější než výše popsaná úprava španělská. Ta totiž myslí i na případy, kdy je finální rozhodnutí sice přijímáno úřední osobou (= lidskou bytostí), ovšem některé specifické úkony v průběhu řízení jsou realizovány umělou inteligencí.⁴⁷

Na tomto místě lze připomenout, že důvodová zpráva k navrhovanému § 15a správního řádu se sice hlásila k inspiraci německou právní úpravou, jeho koncepce byla ovšem mnohem širší. Důvodová zpráva v této souvislosti uváděla, že „*navržená úprava proto nepředepisuje, které postupy ve veřejné správě mají (nebo musí) být automatizovány, pouze vytváří procesněprávní rámec k využívání takových postupů*“.⁴⁸ Stejně jako je tomu v případě německé právní úpravy, i v tuzemské úpravě měl být při aplikaci § 15a správního řádu potřeba výslovný základ pro použití automatizace v konkrétním segmentu veřejné správy. Důvodová zpráva k § 15a správního řádu ale dále uváděla také to, že „*návrh obecně připouští automatizované provádění jednotlivých úkonů v řízení, popřípadě i řízení jako celku, včetně rozhodnutí ve věci*“.⁴⁹ V tomto aspektu šla koncepce § 15a správního řádu daleko nad rámec toho, co připouští § 35a obecné spolkové úpravy správního řízení. Navrhovaný § 15a správního řádu byl v tomto ohledu bližší koncepci španělské než německé úpravy.

Na tomto místě lze ještě uvést, že německá odborná literatura poukazuje⁵⁰ na to, že znění § 35a obecné spolkové úpravy správního řízení sice vylučuje použití automatizace ve věcech správního uvážení, nevylučuje ovšem aplikaci automatizace v případech, kdy je třeba interpretovat právo. Důvodová zpráva k návrhu § 15a správního řádu naopak uváděla, že „*nad rámec zmíněných případů uvedených v demonstrativním výčtu v odstavci 1 může automatizaci dále vylučovat též například nutnost složitějšího výkladu právních norem, zejména neurčitých právních pojmů (např. je-li určitý postup podle zákona podmíněn existencí, důvodů zvláštního zřetele hodných)*“. Podobně nelze automatizovaně provádět komplexnější hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí správním orgánem (§ 50 odst. 4 správního řádu), zejména důkazů – tedy myšlenkovou činnost spočívající v prisuzování hodnoty jejich závažnosti (důležitosti) pro rozhodnutí, zákonosti, pravdivosti a věrohodnosti.“⁵¹

⁴⁵ Na tomto místě je nutné uvést, že německá verze znění § 35a referuje o dvou typech uvážení, která německá dogmatika rozlišuje (*Ermessen a Beurteilungsspielraum*).

⁴⁶ Srov. SCHNEIDER, c. d., s. 103.

⁴⁷ Srov. GAMERO CASADO, c. d., s. 27.

⁴⁸ Sněmovní tisk 845/0, s. 36.

⁴⁹ Tamtéž, s. 37.

⁵⁰ Srov. SCHNEIDER, c. d., s. 103.

⁵¹ Sněmovní tisk 845/0, s. 38.

Toto vymezení potenciální aplikace § 15a správního řádu na jedné straně reflektovalo současný stav poznání, jeho obsah bude ale bezpochyby nutné *pro futuro* korigovat. Nadcházející vývoj má totiž potenciál, aby umělá inteligence byla schopna zvládnout i interpretaci komplikovanějších právních norem nebo komplexní vyhodnocování podkladů pro vydání rozhodnutí.

ESTONSKO

V roce 2019 byla právní úprava, umožňující automatizované vedení řízení, přijata i v Estonsku. Tato úprava ovšem nebyla inkorporována do obecné úpravy správního řízení, ale do ustanovení § 46.2 estonského daňového kodexu,⁵² jehož marginální rubrika zní *Automatizované správní rozhodnutí a dokumenty (Automaatsed haldusaktid ja dokumendid)*. Jeho znění je následující:

„(1) *Finanční úřad pro státní daně může vydat správní akt a dokument automatizovaným způsobem, bez přímého zásahu úředníka finančního úřadu (dále jen „automatizovaný správní akt a dokument“).*

(2) *Automatizovaný správní akt a dokument se ověřuje elektronickou pečeti namísto vlastnoručního nebo elektronického podpisu za podmínek a postupem stanoveným v zákoně o elektronické identifikaci a důvěryhodných službách pro elektronické transakce. Ustanovení odstavce 2 nebo 5 odstavce 46 tohoto zákona se na automatizovaný správní akt a dokument nevztahují.*“

§ 46.2 estonského daňového kodexu dále odkazuje na to, že typy rozhodnutí, která lze tímto způsobem realizovat, jsou taxativně vymezeny ve vyhlášce příslušného ministerstva. To bylo v estonském právní řádu realizováno v § 8 vyhlášky ze dne 14. 3. 2019, č. 15. Toto ustanovení umožňuje automatizovaným způsobem vydat například:

- příkaz k podání daňového přiznání a odstranění jeho nedostatků,
- rozhodnutí o registraci a výmazu osoby z registru DPH,
- rozhodnutí o odložení platby daňového dluhu atd.

Na rozdíl od výše uvedených příkladů španělské a německé úpravy tedy v Estonsku doposud úprava automatizace v obecné úpravě správního řízení absentuje. V této souvislosti je ovšem možné uvést, že již v r. 2022 připravilo estonské ministerstvo spravedlnosti návrh nového estonského zákona o umělé inteligenci, který současně novelizuje estonskou obecnou úpravu správního řízení. Znění tohoto návrhu bylo otištěno jako příloha článku I. Pilvinga⁵³ na stránkách časopisu *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*. Znění tohoto návrhu bylo následující:

„§ 7 *Automatizované správní řízení*

(1) *Pokud správní orgán nezasáhne do práv nebo svobod osoby, může provést automatizované elektronické správní řízení, vydat automatizovaný správní akt nebo jiný dokument nebo provést jakékoli jiné automatizované operace prostřednictvím*

⁵² Maksukorralduse seadus.

⁵³ Srov. PILVING, c. d., s. 68–70.

informačního systému bez přímého zapojení úřední osoby nebo zaměstnance jednajícího jménem správního orgánu v případech stanovených zákonem.

(2) *V případě uvedeném v odstavci 1 tohoto odstavce správní orgán zajistí, aby:*

- 1) automatizace byla v zájmu jak osoby, tak i veřejnosti, protože zkracuje čas a usnadňuje správu věcí;*
- 2) právní ustanovení, které je základem pro rozhodování, nepředpokládá použití správního uvážení;*
- 3) právní ustanovení, které je základem pro rozhodování, neobsahuje neurčitý právní pojem nebo jeho význam je jednoznačný a všeobecně známý;*
- 4) bylo k dispozici dostatek informací, nebylo třeba vyslechnout stanoviska a námítky v souladu s § 40 odst. 3 tohoto zákona a nedocházelo k odchylkám od existujících údajů;*
- 5) rozhodovací proces byl pro osobu předvídatelný a srozumitelný a*
- 6) nebyla poškozena žádná práva a zájmy třetích a zúčastněných stran.“*

Ačkoliv výše uvedený návrh nebyl v Estonsku zatím přijat, jeho podobnost s jinými v tomto článku diskutovanými právními úpravami je patrná. Může tedy sloužit jako další příklad pro tvrzení, že umělá inteligence spontánně přispívá ke sbližování jednotlivých vnitrostátních úprav správního práva procesního.

4. ZÁVĚRY

V tomto článku tematizovaný návrh skupiny poslankyň a poslanců ohledně přijetí nového ustanovení § 15a správního řádu, označeného marginální rubrikou *Automatizované vedení řízení*, nepředstavoval izolovaný počín našich zákonodárců. Naopak – byl součástí robustní panevropské tendence přijímat nové úpravy správního procesu, které umožní převzít umělé inteligenci část agendy úředních osob (= lidských bytostí). Katalyzátorem této tendence přitom nejsou závazky plynoucí z unijní legislativy, ale zcela spontánní šíření technologií umělé inteligence a implementace automatizovaných procesů v rámci systémů veřejné správy v jednotlivých evropských jurisdikcích. Právě proto lze předpokládat, že ačkoliv navrhovaná právní úprava nebyla v minulém volebním období přijata, ustanovení obdobného znění se v blízké budoucnosti s velkou pravděpodobností součástí našeho procesního práva stane. V opačném případě by se naše správní procesní právo dostalo mimo hlavní vývojový proud v Evropě. Navrhovaná česká úprava automatizovaného vedení řízení byla svým obsahem srovnatelná s obdobnými úpravami, které byly v nedávné době přijaty ve správním právu procesním ve Španělsku a v Německu. Lze tedy konstatovat, že ke sbližování (harmonizaci) procesních úprav zde nedochází v důsledku horizontální implementace povinností státu, ale v důsledku spontánní reakce vnitrostátních úprav na fenomén umělé inteligence. Nástrojem sbližování správního práva procesního tedy v oblasti automatizace nejsou *právní závazky*, ale *všudypřítomnost technologií*.

Výše nastíněné procesy jsou v současnosti předmětem intenzivní pozornosti západoevropské nauky správního práva. Klíčovým problémem, který nauka správního práva v zemích západní Evropy ve vztahu k implementaci automatizovaného vedení řízení ve

správním procesu akcentuje, je *ochrana práv jednotlivce*. V této souvislosti je třeba připomenout, že rozvoj umělé inteligence je v současnosti pouze v zárodku. V budoucnosti lze očekávat nasazení dalších, mnohem sofistikovanějších forem umělé inteligence. Akcent na ochranu práv jednotlivce je proto i pro tuzemskou nauku výzvou, které bude muset být v nadcházejícím období věnována náležitá pozornost.

Na tomto místě lze ještě poukázat na skutečnost, že západoevropská nauka správního práva se v uplynulém období neomezovala na pasivní studium nových tendencí, týkajících se reflexe umělé inteligence v předpisech správního práva procesního. Proces přípravy třetího vydání autoritativní publikace Rady Evropy *Administration and You* demonstruje skutečnost, že západoevropská nauka správního práva aktuální tendence ke sbližování procesních úprav *nejenom sleduje*, ale také se na nich *aktivně podílí*. Skutečností je, že nezanedbatelným zdrojem budoucí harmonizace v diskutované oblasti je analytická práce akademiků a akademiček, působících v oblasti správního práva. To představuje výzvu i pro tuzemskou nauku správního práva – jejím úkolem je nejenom pečlivě pozorovat a analyzovat zahraniční legislativní trendy a aktuální zahraniční diskurs, ale také přenášet tyto poznatky do tuzemského prostředí. Závěrem je tedy možné konstatovat, že umělá inteligence nemá pouze potenciál sbližovat národní úpravy správního práva procesního, ale představuje také podnět ke změně paradigmatu v nauce správního práva. To již nelze chápat jako ryze vnitrostátní obor, ale jako obor s mezinárodním a komparativním přesahem.

prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakub.handrlica@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-2274-0221

UMELÁ INTELIGENCIA A SPRÁVNE UVÁŽENIE*

RADOMÍR JAKAB

Abstract: Artificial Intelligence and Administration Decision-Making

Artificial intelligence is becoming a part of everyday life. The more it applies, the more it finds itself in the activities of the state. The state seeks to exploit the potential of artificial intelligence and with its help to simplify, streamline, and reduce costs. This also applies to the implementation of artificial intelligence in public administration decision-making. In this article, we discuss the possibilities of using artificial intelligence in decision-making processes in public administration in cases where administrative discretion is required or is even necessary. First of all, our attention is paid to current trends in the use of weak artificial intelligence based on rules in administrative decision-making processes. Next, we discuss the possibilities of using strong artificial intelligence based on machine learning and its limits in terms of the implementation of administrative discretion. Finally, we also formulate the necessary legislative requirements to ensure the legality and legitimacy of such a process.

Keywords: public administration; automation; decision-making; discretion; artificial intelligence

Kľúčové slová: verejná správa; automatizácia; rozhodovanie; diskretnosť; umelá inteligencia

DOI: 10.14712/23366478.2026.3

ÚVOD

Ostatné desaťročia sú poznamenané rapídny rozvojom informačných technológií a ich implementáciou do každodenného života. To sa týka tak individuálnej súkromnej sféry jednotlivcov, ako aj sféry podnikania či činnosti štátu. Hoci štát je v prijímaní nových elektronických trendov menej pružný ako súkromný sektor, nemôže ich nereflektovať v rámci svojej činnosti. V poslednom období jednotlivé štáty čelili požiadavke zabezpečenia elektronizácie činnosti štátneho aparátu a zabezpečenia elektronickej komunikácie medzi štátom a jednotlivcom, či právnickou osobou.¹

* Tento príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0062/25 s názvom „Automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe“.

¹ JAKAB, R. National report on automation in decision-making in public administration in Slovakia. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 2, s. 147–157.

V súčasnosti čelia štáty novej výzve, ktorá spočíva v rozvoji umelej inteligencie a jej využívania pri činnostiach zabezpečovaných štátom, vrátane rozhodovacích procesov štátu. Niektoré štáty už túto výzvu riešia, iné sa tým budú musieť začať zaoberať. Teda, v najbližšom období bude potrebné sa ešte intenzívnejšie zaoberať možnosťami využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch v oblasti súdnictva, ako aj v oblasti verejnej správy, resp. ostatnej činnosti štátu.²

S prechodom na digitálne platformy a so zavedením automatizácie sú spojené zjavné výhody spočívajúce v dosiahnutí vyššej rýchlosti, efektívnosti a kvality rozhodovania. To následne zvyšuje hospodárnosť, presnosť a precíznosť rozhodovania.³ No s tým je zároveň spojená aj druhá stránka, ktorou je potreba zachovania zákonitosti pri jej využívaní a ochrany základných práv a slobôd jednotlivcov, stanovenie miery a limitov nahradenia človeka umelou inteligenciou v takýchto procesoch. Jedným z takýchto problémov je aj to, do akej miery môže umelá inteligencia nahradiť človeka v rozhodovacích procesoch, pri ktorých sa vyžaduje správne uváženie, resp. administratívna diskrecia.

Zjednodušene povedané, správne uváženie je práve to, čo poľudšťuje rozhodovanie a do spleti paragrafov právnych textov vnáša subjektívny pohľad človeka na danú konkrétnu situáciu. Je preto možné nahradiť ľudské rozhodovanie umelou inteligenciou v prípadoch, kedy je prípustné alebo dokonca nevyhnutné správne uváženie?

Na pracovisku autora tohto článku (Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach) je realizovaný výskumný projekt, ktorého témou je automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Hlavným cieľom tohto projektu je skúmať, aké sú v podmienkach Slovenskej republiky legislatívne možnosti využívania automatizácie v rozhodovacích procesoch v oblasti verejnej správy, prípadne, aké sú bariéry jej efektívneho využitia.⁴

Jedným z parciálnych cieľov tohto projektu je skúmanie legislatívnych a aplikačných možností uplatnenia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe, v ktorých je potrebné aplikovať správne uváženie, a to za súčasného právneho stavu, ako aj identifikovať riziká a limity nahradenia človeka v takýchto rozhodovacích procesoch pri využití silnej umelej inteligencie založenej na strojovom učení. A práve na tento parciálny cieľ sa zameriava predkladaný článok. Uvedomujeme si však, že ide o širokú problematiku, ktorú nie je možné komplexne spracovať v rámci jedného článku. Na niektoré zistenia bude iba poukázané, pričom ich hlbšie skúmanie bude predmetom nasledujúceho výskumu v rámci uvedeného výskumného projektu.

Pri výskume, ktorého výsledky sú obsiahnuté v tomto článku, sú využité najmä základné výskumné metódy typické pre právne vedy. V prvom rade je využitá metóda analýzy, najmä v podobe analýzy ustanovení právnych predpisov vybraných európskych štátov stanovujúcich možnosti využitia umelej inteligencie v administratívnych

² K tomu bližšie v Council of Europe (ed.). *Artificial Intelligence and Administrative Law: Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the Member States of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2022.

³ NG, Y. – WINDHOLZ, E. L. – MOUTSIAS, J. Legal Considerations in Machine-Assisted Decision-Making: Planning and Building as a Case Study. *Bond Law Review*. 2023, Vol. 35, No. 1, s. 144.

⁴ VEGA č. 1/0062/25 s názvom „Automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe“.

rozhodovacích procesoch či v podobe analýzy záverov právnej vedy ohľadom vymedzenia správneho uváženia, vymedzenia umelej inteligencie a pod. Na základe výsledkov analytického štádia sú získané poznatky syntetizované do určitých celkov v podobe vytvárania záverov o rozsahu prípustnosti využitia umelej inteligencie pri administratívnych rozhodovacích procesoch v súčasnom období, ako aj v budúcnosti pri využívaní silnejšej umelej inteligencie. Okrem toho je nevyhnutné aplikovať aj metódy explanácie a deskripcie za účelom náležitejšieho opisu skúmaného inštitútu.

I. VYMEDZENIE VÝCHODISKOVÝCH POJMOV

Ako vyplýva aj zo samotného názvu tohto článku, východiskovými pojmami pri skúmaní danej problematiky sú správne uváženie a umelá inteligencia. Nie je naším cieľom nanovo skúmať obsah týchto pojmov; účelom takéhoto vymedzenia je špecifikovať ich ustálený obsah na báze predchádzajúceho výskumu v záujme exaktnosti použitého právneho jazyka v tomto článku. Následne bude pozornosť venovaná vzájomnému priesečníku týchto pojmov v administratívnych rozhodovacích procesoch v súčasnosti a (možno veľmi blízkej) budúcnosti.

Správne uváženie bolo predmetom viacerých výskumov tak v podmienkach Českej a Slovenskej republiky,⁵ ako aj v zahraničí.⁶ Teda nejde o nový pojem.

Správne uváženie spočíva v situácii (alebo v uplatnení legislatívno-technických prostriedkov), kedy so vznikom alebo existenciou určitých podmienok (skutkového stavu) nespája príslušné ustanovenie právneho predpisu nutnosť nastúpenia jediného možného právneho následku, a naopak, ponecháva subjektom vykonávajúcim verejnú správu určitý (menší alebo väčší) priestor pre voľbu určitého riešenia, resp. rozhodnutia.⁷ Správne uváženie predstavuje teda právomoc udelenú orgánom verejnej správy prijímať rozhodnutia v medziach stanovených zákonom, pričom zákon nepredpisuje jeden konkrétny postup, ale umožňuje rozhodujúcej osobe vybrať si z viacerých právne

⁵ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. Brno: Masarykova univerzita, 2003; MATES, P. *Správní uvážení*. Monografie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013; KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021; PEKÁR, B. Správne uváženie. In: VRABKO, M. – ŠKROBÁK, J. – SLOVINSKÝ, A. (eds.). *Pocť profesorovi Slovinskému: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: Únovce nad Váhom 22.–23. mája 2009*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2009, s. 181–188.

⁶ PARCHOMIUK, J. Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law: Evolution of the Judicial Review Models: from “Administrative Morality” to the Principle of Proportionality. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2018, roč. 26, č. 3, s. 453–478 [cit. 2025-09-03]. Dostupné na: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8944>; SOLOVEY, Y. P. On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law. *Siberian Law Review* [online]. 2025, Vol. 22, No. 1, s. 87–111 [cit. 2025-09-03]. Dostupné na: <https://www.siberianlawreview.ru/jour/article/view/2039>; SCOTT, R. J. – MERTON, E. R. K. (Non) rationality and choice architecture: a behavioural approach to public administrative discretion in New Zealand. *International Journal of Organizational Analysis* [online]. 2023, Vol. 31, No. 5, s. 1257–1278 [cit. 2025-09-03]. Dostupné na: <https://www.emerald.com/ijoa/article-abstract/31/5/1257/304694/Non-rationality-and-choice-architecture-a?redirectedFrom=fulltext>.

⁷ SKULOVÁ, c. d., s. 15.

pripustných možností. Táto diskrečná právomoc sa uplatňuje v situáciách, keď príslušné právne normy poskytujú rámec alebo kritériá, ale konečné rozhodnutie ponechávajú na posúdenie správneho orgánu na základe okolností každého prípadu.⁸ Uvedený jav výstižne pre svoju dobu vymedzil A. Merkl, ktorý uvádza, že „uvažovanie predstavuje, obrazne povedané, bránu, ktorou vchádzajú do budovy právneho poriadku mimoprávne motivácie.“⁹

Na základe toho je možné špecifikovať tri kľúčové elementy vzťahujúce sa na správne uváženie. V prvom rade musí existovať právny základ pre správne uváženie, t.j. môže sa vykonávať v medziach stanovených zákonom vrátane kompetencií, postupov a cieľov. Okrem toho musí existovať možnosť voľby daná správne mu orgánu, t.j. môže si vybrať z viacerých možných riešení a nie je viazaný iba jedinou možnou reakciou. A napokon, rozsah a zákonnosť uplatnenia diskrečnej právomoci musia byť odôvodnené a podliehajú preskúmaniu s cieľom zabrániť zneužitiu moci a svojvoľným rozhodnutiam. S tým nevyhnutne súvisí aj tzv. zásada zákazu zneužitia správneho uváženia. Zneužitie správneho uváženia nastáva vtedy, keď správny orgán vykonáva svoju diskrečnú právomoc v rozpore s účelom, na ktorý mu bola táto právomoc zverená. Podľa právnej teórie ide o situáciu, keď správny orgán nesleduje ten cieľ, na ktorý mu bola daná právomoc zverená, a použije ju na iný účel.¹⁰

Druhým východiskovým pojmom je umelá inteligencia (AI). Pojem umelá inteligencia (AI) je predmetom vedeckého záujmu už niekoľko desaťročí.¹¹ Zjednodušene je možné ju charakterizovať ako replikáciu ľudských analytických a/alebo rozhodovacích schopností.¹² Je možné rozlišovať medzi slabou AI, silnou AI a niekedy dokonca superinteligenciou. Slabá AI je obvykle vyvíjaná a používaná v špecifických aplikáciách, vrátane expertných systémov, navigačných systémov alebo prekladových systémov.¹³ Aplikácie založené na slabej AI sú už v súčasnosti široko využívané; dokonca sa dostali do každodenného života v podobe inteligentných vyhľadávačov alebo optimalizovaných trasových výpočtov. Systémy založené na slabej

⁸ PARCHOMIUK, *Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law...*, s. 454.

⁹ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha, Brno: Orbis, 1931.

¹⁰ PARCHOMIUK, J. Abuse of right in administrative law: The foundations of the concept. *Bratislava Law Review* [online]. 2018, Vol. 2, No. 1, s. 6–25 [cit. 2025-09-03]. Dostupné na: <https://blr.flaw.uniba.sk/index.php/BLR/article/view/91>.

¹¹ Napr. MINSKY, M. L. *Computation: Finite and Infinite Machines*. Prentice Hall, 1967; TURING, A. M. Computing machinery and intelligence. *Mind* [online]. 1950, Vol. LIX, No. 236, s. 433–460 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: <https://academic.oup.com/mind/article/LIX/236/433/986238>; FINLAY, S. *Artificial Intelligence and Machine Learning for Business*. Great Britain: Relativistic Books, 2017; MAINZER, K. *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. Technik im Fokus. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin, Heidelberg, 2016 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-662-48453-1>; BAKOŠOVÁ, L. Climate action through artificial intelligence: International legal perspective. *Studia Iuridica Casoviensia* [online]. 2022, Vol. 10, No. 2, s. 3–24 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: <https://zenodo.org/records/7115298>; BAKOŠOVÁ, L. Ethical and legal aspects of the use of artificial intelligence in health and nursing care. *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2020, Vol. 8, No. 2, s. 3–18 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: <https://zenodo.org/record/5115457>.

¹² FINLAY, c. d., s. 115.

¹³ MAINZER, c. d., s. 24.

AI sú primárne replikáciou lingvistickej a logicko-matematickej inteligencie.¹⁴ Tieto systémy sú navrhnuté s použitím „pravidiel ako kódu“ – teda kódovanej verzie pravidiel, ktorej počítač rozumie a ktorú môže používať.¹⁵ Tento druh systému funguje dobre s objektívnymi kritériami pri rozhodovaní, pretože jednoduchá odpoveď áno/nie mu umožní pokračovať v práci na rozhodnutí.¹⁶ Silné AI naopak opisujú systémy, ktoré sú schopné samostatne myslieť, plánovať, učiť sa a robiť logické rozhodnutia v neistote.¹⁷ Ide o systémy založené na tzv. strojovom učení spočívajúcom v odvodzovaní pravidiel z historických dát za účelom vytvárania záverov alebo predikcií. Tieto systémy založené na strojovom učení sa neustále aktualizujú a zdokonaľujú s prichádzajúcimi novými údajmi, pretože ich dátová základňa sa neustále rozširuje pri ich používaní. A napokon, koncept superinteligencie je založený na systéme, ktorý je intelektuálne nadradený akejkolvek ľudskej bytosti. Takýto systém by preto mal byť schopný mapovať všetky dimenzie lepšie ako ktorákoľvek ľudská bytosť.¹⁸ Suma sumárum, pre účely tohto článku rozlišujeme medzi slabou AI, ktorá spočíva v systéme na báze pravidiel a silnou AI spočívajúca v systéme založenom na strojovom učení.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že definícia systému AI je upravená aj v čl. 3 bod 1 AI Aktu.¹⁹ Podľa toho systémom AI je strojový systém, ktorý je dizajnovaný na prevádzku s rôznymi úrovňami autonómnosti, ktorý môže po nasadení prejavovať adaptabilitu a ktorý pre explicitné alebo implicitné ciele odvodzuje zo vstupov, ktoré dostáva, spôsob generovania výstupov, ako sú predpovede, obsah, odporúčania alebo rozhodnutia, ktoré môžu ovplyvniť fyzické alebo virtuálne prostredie. Podľa recitálu 12 tohto nariadenia systém AI nezahŕňa také systémy, ktoré sú založené na pravidlách vymedzených výlučne fyzickými osobami na automatické vykonávanie operácií. Inak povedané, systém AI v intenciách daného nariadenia sa nevzťahuje na slabú AI. Takéto systémy sú potom vylúčené z pôsobnosti daného nariadenia.

V súčasnom období sa v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe uvažuje o nasadzovaní systémov slabej AI, t.j. systémov založených na pravidlách. No je iba otázkou blízkej budúcnosti, kedy budú v týchto procesoch využívané aj systémy silnej AI. Preto v ďalšom texte skúmame aktuálny stav využívania slabej AI a jej limity v prípadoch vyžadujúcich správne uváženie.

¹⁴ ETSCHIED, J. Artificial Intelligence in Public Administration. In: LINDGREN, I. M. – JANSSEN, H. L. – POLINI, A. – RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. – SCHOLL, H. J. – TAMBOURIS, E. (eds.). *Electronic Government* [online]. Lecture Notes in Computer Science. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 250 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-27325-5_19.

¹⁵ MOHUN, J. – ROBERTS, A. *Cracking the code: Rulemaking for humans and machines*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 42. Paris: OECD Publishing, 2020, s. 16.

¹⁶ OLSSON, P. – AXELSSON, J. – HOOPER, M. – HARRIE, L. Automation of Building Permission by Integration of BIM and Geospatial Data. *ISPRS International Journal of Geo-Information* [online]. 2018, Vol. 7, No. 8 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://www.mdpi.com/2220-9964/7/8/307>.

¹⁷ MAINZER, c. d., s. 26.

¹⁸ Tamtiež, s. 28.

¹⁹ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (AI Act).

II. SÚČASNÉ TENDENCIE VYUŽÍVANIA AI A LIMITY PRI SPRÁVNOM UVÁŽENÍ

Verejná správa je štandardne opatrná v zavádzaní noviniek do svojich za-
behnutých procesov. To sa nepochybne týka aj nasadzovania AI do jej rozhodovacích
procesov. Zohľadňujúc však výhody, ktoré prináša AI, ani táto oblasť nemôže zostať
intaktná. Ako bolo uvedené, v súčasnosti sa skôr využívajú systémy slabšej AI, pričom
je rovnako aj odlišný rozsah ich využitia.

V závislosti od rozsahu využitia AI v rozhodovacích procesoch prichádzajú do úvahy
tri alternatívy:

- i) Využívanie digitálnych platforiem – rozhodovací proces je v celku realizovaný člo-
vekom, ktorý pritom však využíva rôzne online platformy.
- ii) AI asistované rozhodovanie – rozhodnutie je v konečnom dôsledku realizované člo-
vekom, ale AI systém poskytuje usmernenia vo forme správ alebo odporúčaní, ktoré
tento človek používa.
- iii) AI vytvárané rozhodovanie – rozhodovací proces je plne automatizovaný a rozhod-
nutie vytvára samotný systém AI.²⁰

V prípade využitia prvých dvoch alternatív, rozhodovací proces a samotné rozhodnu-
tie je v rukách človeka. Preto v tomto ohľade nie je problematické využitie AI systémov
aj vtedy, keď sa vyžaduje správne uváženie. V konečnom dôsledku správne uváženie
realizuje človek, pričom systémy AI sú mu v tom „iba“ nápomocné. Pri druhej alternatí-
ve využitia AI však existuje určité riziko, že rozhodujúci človek sa bude príliš spoliehať
na rozhodnutie systému AI bez toho, aby to kriticky vyhodnotil. Teda, hypoteticky môže
nastať situácia, že systém AI navrhne rozhodujúcemu človeku určitý spôsob realizácie
správneho uváženia, pričom ten to nekriticky prevezme. No ide o problém, ktorý nie
je nový a existoval už aj predtým, napr. v súvislosti s nekritickým preberaním záverov
vyšších súdnych autorít alebo nadriadených orgánov bez toho, aby sa zohľadnili osobi-
tosti toho-ktorého prípadu.

Väčší problém je však v prípade tretej alternatívy využitia AI systémov v rozhod-
vacích procesoch vo verejnej správe, t.j. v prípade, ak celý rozhodovací proces riadi AI
systém a ten aj vydáva rozhodnutie. Využitie tejto alternatívy v rozhodovacích proce-
soch vyžadujúcich správne uváženie by bolo problematické. Ak vychádzame z toho, že
v súčasnosti sa vo verejnej správe využívajú AI systémy slabšej inteligencie, t.j. systémy
založené na pravidlách, potom ak by malo dôjsť k realizácii správneho uváženia, mu-
selo by existovať pravidlo realizácie daného správneho uváženia. Ak by malo existovať
pravidlo realizácie správneho uváženia, potom *de facto* by správne uváženie realizoval
tvorca tohto pravidla (algoritmu). Prípadne by toto pravidlo musel vytvoriť samotný
zákonodarcu. No za týchto okolností by už sotva šlo o správne uváženie (neexistovala
by zákonom daná možnosť voľby).

Najnovšia príručka „Administration and You“ z dielne Rady Európy obsahuje viacero
odporúčaní pre členské štáty Rady Európy s ohľadom na využitie umelej inteligencie
v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe. Jedným z takýchto odporúčaní je aj

²⁰ NG – WINDHOLZ – MOUTSIAS, c. d., s. 146.

to, že implementácia automatizovaných (algoritmických) rozhodovacích procesov by nemala byť realizovaná v tých oblastiach, kde sa predpokladá široká miera správneho uváženia (diskrécie).²¹

Niektoré členské štáty explicitne vylučujú možnosť využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe, ak sa v rámci nich vyžaduje správne uváženie (napr. Nemecko, Nórsko). Napríklad nemecké federálne správne právo procesné (§ 35a Verwaltungsverfahrensgesetz) umožňuje plnú automatizáciu v rámci všetkých správnych konaní za predpokladu, že tam nie je potrebné aplikovať hodnotenie alebo správne uváženie a existuje osobitná právna regulácia pre konkrétny proces.²²

Iné štáty majú upravené určité osobitosti v prípade využitia plne automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe, ktoré si vyžaduje správne uváženie. Napríklad v Lotyšsku možno za správny delikt uložiť len minimálnu pokutu stanovenú v právnych predpisoch, ak bol tento správny delikt zaznamenaný a vybavený technickými prostriedkami. Dôvodom tohto ustanovenia je, že možnosti zistenia okolností v konaní o správnom delikte technickými prostriedkami sú obmedzené. Aj poľské právo má určitú osobitosť. Úrad pre cudzincov pri rozhodovaní o vnútroštátnych a schengenských vízach plne automatizovaným spôsobom môže vydať iba kladné rozhodnutia o vízach. Naopak, ak by bolo potrebné vydať záporné rozhodnutie, vyžaduje sa rozhodovanie človeka.²³

V prípade štátov, ktoré nemajú legislatívne upravený akýkoľvek právny základ pre aplikáciu automatizácie, resp. umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe (napr. Slovensko),²⁴ nie je možné obísť ľudský prvok pri rozhodovaní, a to z dôvodu absencie právneho základu. Z vyššie zmienených alternatív prichádzajú do úvahy iba prvé dve. A ako bolo už uvedené vyššie, z dôvodu existujúceho ľudského dohľadu správne uváženie nie je problematické.

Na základe uvedeného je možné uzavrieť, že v prípade využívania slabej AI spočívajúcej na báze pravidiel v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe, nie je možné realizovať plne automatizovaný proces vtedy, ak je potrebné aplikovať správne uváženie. V prvom rade to vylučuje povaha slabej AI, kedy by muselo samotné pravidlo obsahovať hodnotenie správneho uváženia. A napokon aj jednotlivé právne úpravy to explicitne vylučujú či obmedzujú tak, aby to nemohlo byť v neprospech adresáta rozhodnutia.

²¹ Council of Europe (ed.). *Administration and You: A Handbook: Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*. 3rd ed. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2024.

²² BRAUN BINDER, N. Weg frei für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren in Deutschland. *Jusletter IT:online* [online]. 2016, s. 3 [cit. 2023-12-07]. Dostupné na: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141625/1/Braun_Binder_Jusletter-IT_weg-frei-fur-vollaut_56bc7ccb4c_de.pdf.

²³ WOLSWINKEL, J. *Artificial intelligence and administrative law: Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the member states of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2022, s. 21.

²⁴ K tomu bližšie JAKAB, c. d., s. 147–157.

III. VÝZVY A LIMITY AI Z HĽADISKA SPRÁVNEHO UVÁŽENIA

Ako bolo uvedené vyššie, súčasné trendy spočívajú vo využívaní slabej umelej inteligencie založenej na pravidlách v prípade rozhodovacích procesov vo verejnej správe. No je možné očakávať, že v blízkej budúcnosti bude využívaná na tieto účely aj silná umelá inteligencia založená na strojovom učení. Pričom blízka budúcnosť môže byť veľmi blízka. Pri využívaní takejto silnej umelej inteligencie vyvstávajú viaceré nástrahy, ktorými je potrebné sa zaoberať už dnes a pokúsiť sa minimalizovať ich možný negatívny dopad.

V súvislosti s tematickým zameraním tohto článku na aspekty správneho uváženia pri využívaní AI v administratívnych rozhodovacích procesoch, za najrelevantnejšie nástrahy považujem najmä nedostatočnú transparentnosť a odôvodnenosť rozhodnutia vydaného v takomto procese, možnú predpojatosť algoritmu a nižšiu spôsobilosť AI systému reagovať na zmeny. Samozrejme, do úvahy prichádzajú aj ďalšie nástrahy, akými sú napríklad možný zásah do práva na súkromie,²⁵ na ochranu osobných údajov, či duševného vlastníctva, oslabovanie *ex ante* záruk zákonnosti a pod. No ostatne zmienené majú skôr všeobecnejší charakter, nielen taký, ktorý je spätý so správnym uvážením.

A) TRANSPARENTNOSŤ A ODÔVODNENOSŤ ROZHODNUTIA

Prvú z uvedených nástrah predstavuje tzv. transparentnosť a odôvodnenosť rozhodnutia, ktoré je výsledkom automatizovaného rozhodovacieho procesu vo verejnej správe. Táto nástraha má dve roviny. Jedna spočíva v nedostatočnej transparentnosti z dôvodu nepochopenia fungovania algoritmu a jeho nedostatočné odôvodnenie pochopiteľné aj pre laikov (najmä účastníkov konania). Ide o rovinu tzv. technického black boxu. Druhá rovina spočíva v tom, že aj samotný algoritmus je predmetom ochrany duševného vlastníctva a obchodného tajomstva, pričom jeho tvorca ho nemusí chcieť sprístupniť za účelom ochrany svojich práv.²⁶ Ide o rovinu tzv. právneho black boxu.²⁷

Prvá rovina transparentnosti spočíva v technických problémoch v pochopení fungovania systému AI využitého pri rozhodovacom procese. Systém potrebuje byť pochopený na to, aby mohol fungovať zodpovedne.²⁸ Pri automatizovanom rozhodovaní

²⁵ K tomu bližšie napr. ANDRAŠKO, J. – KORDÍK, M. Úlohy A oprávnenia orgánov policajného zboru v ére automatizovaných vozidiel. *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2024, Vol. 12, No. 1, s. 4–28 [cit. 2025-06-24]. Dostupné na: <https://zenodo.org/records/10852481>.

²⁶ K tomu bližšie KOPČOVÁ, R. Ochrana algoritmov v kontexte patentového práva a autorského práva. *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2024, Vol. 12, No. 2, s. 80–98 [cit. 2025-06-24]. Dostupné na: <https://zenodo.org/records/13842013>.

²⁷ LIU, H. – LIN, CH. – CHEN, Y. Beyond State v Loomis: artificial intelligence, government algorithmization and accountability. *International Journal of Law and Information Technology* [online]. 2019, Vol. 27, No. 2, s. 135 [cit. 2025-06-24]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3313916.

²⁸ ZALNIERIUTE, M. – BENNETT MOSES, L. – WILLIAMS, G. The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making. *The Modern Law Review* [online]. 2019, Vol. 82, No. 3, s. 455 [cit. 2025-06-24]. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/45220850?seq=1>.

vaní je dôležité, aby bolo možné zistiť dôvody, prečo systém AI vôbec začal konanie a prijal rozhodnutie a či tieto dôvody sú relevantné. Okrem toho, aj takéto rozhodnutie musí obsahovať rovnaké odôvodnenie z hľadiska obsahovej časti ako rozhodnutie prijaté človekom. Iba na základe poznania týchto dôvodov bude možné dané rozhodnutie preskúmať a posúdiť jeho zákonnosť a správnosť. Absencia dostatočnej transparentnosti môže ohroziť legitimitu AI systému z hľadiska jeho prijateľnosti a dôveryhodnosti.

Druhá rovina transparentnosti spočíva v právnych problémoch súvisiacich s ochranou práv duševného vlastníctva a obchodného tajomstva tvorca daného systému. Tvorca tohto systému nemusí byť ochotný otvoriť algoritmus verejnosti a umožniť jeho čitateľnosť. S tým súvisí problém spočívajúci v možnosti preskúmania rozhodnutia prijatého AI systémom, pri ktorom nie je aspoň všeobecné zhrnutie dôvodov aplikácie AI systému a spôsobu, ako vyhodnocoval relevantné informácie. V tomto ohľade vyvstáva otázka, či takéto systémy AI môžu byť využité v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe, prípadne či iba pod ľudským dohľadom.

Z právneho hľadiska neprichádza do úvahy kompromis ohľadom presnosti rozhodovacieho procesu a jeho transparentnosti. Kritérium výkonu nemôže byť nadriadené kritériu transparentnosti rozhodovacieho procesu. Preto AI systémy sa môžu nasadzovať do rozhodovacieho procesu vo verejnej správe iba vtedy, ak sa docieli nielen uľahčenie, zrýchlenie rozhodovania vo verejnej správe, ale aj zabezpečenie dostatočnej transparentnosti takéhoto rozhodovania. Aj AI Akt v bode 28 svojho odôvodnenia pod transparentnosťou rozumie to, že „systémy AI sú vyvíjané a používané tak, aby umožňovali patričnú sledovateľnosť a vysvetliteľnosť“.

Preto tí, ktorí navrhujú AI systém, ktorý sa má využiť v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe, musia dobre vedieť, ako tento systém funguje, a musia to vedieť aj popísať. Pričom popis funkčnosti AI systému musí byť zrozumiteľný pre adresátov rozhodovacieho procesu, najmä pre účastníkov konania, navrhovateľov, ako aj osoby konajúce za správny orgán. Miera detailizácie popisu funkčnosti AI systému sa bude líšiť s prihliadnutím na to, akému subjektu je to určené. Najvyššia miera sa vyžaduje pre popis pre samotného správcu AI systému, menšia miera popisnosti pre osoby konajúce za správny orgán alebo nadriadený správny orgán. A najnižšia miera pre účastníkov konania. No každopádne, takýto popis má byť pre určené subjekty zrozumiteľný. Úlohou štátu je v podobe legislatívy garantovať, že v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe budú používané iba také AI systémy, pri ktorých je splnené kritérium transparentnosti a odôvodnenosti.

B) PREDPOJATOSŤ ALGORITMU

Predpojatosť algoritmu označuje systematické a opakujúce sa chyby v počítačových systémoch, najmä tých, ktoré sú budované na umelej inteligencii (AI) so strojovým učením, ktoré vedú k nespravodlivým výsledkom pre určité skupiny alebo jednotlivcov. Tieto predpojatosti často vznikajú, keď sú algoritmy trénované na údajoch, ktoré odrážajú existujúce ľudské predsudky alebo spoločenské nerovnosti, čo následne spôsobuje, že algoritmus tieto skreslenia preberá alebo

dokonca zosilňuje.²⁹ Táto algoritmová predpojatosť následne môže spôsobovať diskrimináciu účastníkov konania v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe pri použití AI systému.³⁰ Preto pri využití AI systému v takomto procese je nevyhnutné zabezpečiť zákaz diskriminácie.

Práve zákaz diskriminácie sa zdá byť najviac diskutovaným problematickým aspektom, a to predovšetkým pri zavádzaní zložitých systémov na báze umelej inteligencie.³¹ Ak je k automatizácii využitý pokročilejší nástroj vychádzajúci zo strojového učenia, potom správne rozhodnutia založené na výstupe z takéhoto nástroja nebude výsledkom spracovania iba osobných údajov konkrétneho adresáta rozhodnutia, ale bude rovnako ovplyvnené spracovaním údajov ohľadom osôb v podobnom postavení ako adresát.³² Nástroje využívajúce strojové učenie môžu podľahnúť skresleniu, a teda môžu byť diskriminačné kvôli tomu, že pri ich tréňovaní boli použité neobjektívne či diskriminačné dáta.³³

A preto legislatíva musí stanoviť právne záruky zamedzujúce, prípadne minimalizujúce možnosť diskriminácie účastníkov konania v rámci automatizovaných rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Vo vzťahu k vysokorizikovým AI systémom táto požiadavka vyplýva z AI Aktu, konkrétne z čl. 10. V ods. 3 je stanovené, že „[s]úbory tréňovacích, validačných a testovacích údajov musia byť relevantné, dostatočne reprezentatívne a v čo najväčšej možnej miere bez chýb a úplné vzhľadom na zamýšľaný účel. Musia mať primerané štatistické vlastnosti, a to prípadne aj pokiaľ ide o osoby alebo skupiny osôb, vo vzťahu ku ktorým sa má vysokorizikový systém AI používať. Uvedené charakteristiky súborov údajov sa môžu splniť na úrovni jednotlivých súborov údajov alebo na úrovni ich kombinácie.“ Z ods. 4 ďalej vyplýva, že „[s]úbory údajov musia, pokiaľ si to vyžaduje zamýšľaný účel, zohľadňovať charakteristiky alebo prvky, ktoré sú špecifické pre konkrétne geografické, kontextuálne, behaviorálne alebo funkčné podmienky, v ktorých sa má vysokorizikový systém AI používať“.

Vzhľadom na to, že v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe je možné využívať AI systémy, ktoré nebudú patriť medzi vysokorizikové podľa definície AI Aktu, je potrebné zabezpečiť, aby sa obdobná požiadavka vzťahovala aj na takéto ostatné systémy využívané v rámci verejnej správy (iné ako vysokorizikové). Ak v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe AI systém bude realizovať správne

²⁹ CELIKTUTAN, B. – CADARIO, R. – MOREWEDGE, C. K. People see more of their biases in algorithms. *Proceedings of the National Academy of Sciences* [online]. 2024, Vol. 121, No. 16 [cit. 2025-06-24]. Dostupné na: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2317602121>.

³⁰ Bližšie v PARTHASARATHY, S. – PADMAPRIYA, S. T. Understanding algorithm bias in artificial intelligence-enabled ERP software customization. *Journal of Ethics in Entrepreneurship and Technology* [online]. 2023, Vol. 3, No. 2, s. 79–93 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://www.emerald.com/jeet/article/3/2/79/195217/Understanding-algorithm-bias-in-artificial>.

³¹ VETRÒ, A. – TORCHIANO, M. – MECATI, M. A data quality approach to the identification of discrimination risk in automated decision making systems. *Government Information Quarterly* [online]. 2021, Vol. 38, No. 4 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X21000551>.

³² BIBER, S. E. Between Humans and Machines: Judicial Interpretation of the Automated Decision-Making Practices in the EU. In: *SSRN* [online]. University of Luxembourg Law Research Paper No. 2023-19, 2023 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4662152#.

³³ HUBKOVÁ, P. Automatizace ve správním rozhodování a soudní přezkum. *Správní právo*. 2024, roč. LVII, č. 6–7, s. 15–31.

uváženie, bude nevyhnutné zamedziť diskriminácii, a to na báze používania iba kvalitných údajov použitých pre účely trénovania AI systému, pričom tieto údaje majú byť presné a v prípade potreby aktualizované.

C) NIŽŠIA SPÔSOBILOSŤ AI SYSTÉMU REAGOVAŤ NA ZMENY

Ďalšou z nástrah, ktorá je spôsobilá ovplyvniť správnosť rozhodnutia a využitie správneho uváženia pri automatizovanom rozhodovaní, je aj nižšia spôsobilosť AI systému reagovať na zmeny. Väčšina systémov umelej inteligencie, najmä tých založených na strojovom učení, sa vo veľkej miere spolieha na rozsiahle súbory údajov zhromažďovaných v priebehu času. Ak sa východiskové údaje zmenia (napríklad v dôsledku zmien v správaní používateľov, zmien legislatívy, rozhodovacej činnosti vyšších orgánov alebo súdnych autorít, alebo dokonca vonkajších podmienok), umelá inteligencia sa prispôsobí až po preškolení novými údajmi. Tento proces preškolenia môže byť náročný na čas, t.j. preškolenie sa vykoná až s určitým časovým odstupom. Preto rozhodnutia v „medziobdobí“ môžu byť poznačené neaktuálnosťou spočívajúcou v nižšej spôsobilosti AI systému reagovať na zmeny.

Aj pre účely eliminácie tejto nástrahy je potrebné dbať na to, aby údaje využívané AI systémom boli čo najpresnejšie a čo najviac aktuálne. Nebude možné eliminovať akýkoľvek neaktuálny údaj využitý zo strany AI systému pri rozhodovaní a jeho včasné reflektovanie akejkoľvek zmeny. Z toho dôvodu bude nevyhnutné zabezpečiť existenciu ľudského dohľadu nad automatizovaným rozhodovaním za účelom prípadnej detekcie a eliminácie takejto diskrepancie. Pričom takýto ľudský dohľad by sa mohol realizovať na podnet dotknutého účastníka konania, a to spravidla v odvolacom konaní, resp. v konaní o inom opravnom prostriedku.

Záverom tejto časti by sme radi uviedli, že právna úprava, ktorá by umožňovala využitie AI systémov v administratívnych rozhodovacích procesoch by mala aspoň všeobecným spôsobom definovať požiadavku na transparentnosť použitého AI systému a jej náležitú odôvodnenosť, požiadavku na zabezpečenie zákazu diskriminácie pri použití AI systému, ako aj požiadavku na zabezpečenie aktuálnosti dát používaného AI systému. A napokon, súčasťou by mala byť aj požiadavka preskúmateľnosti rozhodnutia vydaného AI systémom pri využití ľudského prvku.

IV. ZÁVER

Umelá inteligencia sa čoraz viac stáva prirodzenou súčasťou každodenného života. Svoje uplatnenie čím ďalej, tým viac nachádza aj v činnosti štátu. Ten sa snaží využiť potenciál umelej inteligencie a s jej pomocou zjednodušiť, zefektívniť a zlacniť svoje procesy. To sa nepochybne týka aj nasadzovania umelej inteligencie do rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Na rozdiel od iných subjektov, štát je vo väčšej miere limitovaný požiadavkami na dodržiavanie zákonnosti či ochranu základných práv a slobôd adresátov svojho pôsobenia. Preto aj využitie umelej inteligencie v jeho činnostiach je limitované.

V predmetnom článku sme sa zaoberali možnosťami využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe v prípadoch, kedy sa vyžaduje alebo je nevyhnutné aplikovať správne uváženie, resp. administratívna diskrecia. V prvom rade naša pozornosť bola venovaná súčasným trendom využívania umelej inteligencie v administratívnych rozhodovacích procesoch. V súčasnosti prevláda využívanie tzv. slabej AI založenej na pravidlách. V prípade, ak sa umelá inteligencia využíva iba ako doplnkový nástroj pre ľudské rozhodovanie, neidentifikovali sme zásadný problém, keďže garantom rozhodnutia a využitia správneho uváženia je v konečnom dôsledku človek. Iná situácia však je v prípade, ak by malo ísť o plne automatizovaný proces bez akéhokoľvek ľudského zásahu. Máme za to, že slabá AI na báze pravidiel nie je využiteľná v prípade potreby správneho uváženia. Totiž to, ako bude realizované správne uváženie, by muselo vyplývať už zo samotného pravidla. Pričom to by tvoril tvorca pravidiel, prípadne samotný zákonodarca. No to už by nezodpovedalo obsahu pojmu správne uváženie. Na to reagujú aj jednotlivé štáty buď vylúčením možnosti využiť umelú inteligenciu v procesoch, v ktorých sa vyžaduje správne uváženie. Alebo obmedzujú jej využitie na prípady, kedy práva účastníkov takéhoto procesu môžu byť dotknuté minimálne (iba keď sa vydáva kladné rozhodnutie alebo keď sa ukladá najnižšia pokuta).

Ďalší rozvoj v oblasti umelej inteligencie však vyvolá požiadavku, aby v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe boli využívané aj systémy silnej AI spočívajúce na strojovom učení. No pri takomto nasadení AI na báze strojového učenia bude potrebné zohľadniť a aj legislatívne upraviť limity jej využitia. Tieto limity sa budú nevyhnutne týkať rozhodovacích procesov, pri ktorých sa predpokladá správne uváženie. V tejto súvislosti sme identifikovali tri základné nástrahy, ktorým bude potrebné čeliť a dostať ich pod kontrolu. Prvou nástrahou je obmedzená transparentnosť AI systému založeného na strojovom učení a potom aj nižšia miera odôvodnenosti rozhodnutia. A to najmä pokiaľ ide o to, prečo daný AI systém konal a ako konal. Ak teda AI systém má byť využitý pri rozhodovaní vo verejnej správe, musí byť dostatočne transparentný a jeho rozhodnutia dostatočne odôvodnené. Druhou nástrahou je to, že AI systém dokáže byť predpojatý voči určitým subjektom, skupinám subjektov a pod. z dôvodu, že dáta, ktoré boli použité na jeho tréning, mali v sebe takúto skrytú predpojatosť. AI systém ju preberie, prípadne ešte aj zosilní. Preto bude nevyhnutné zabezpečiť, aby systémy AI pracovali s kvalitnými údajmi, ktoré sú dostatočne presné a nediskriminačné. A napokon, ďalšou nástrahou je aj to, že systém AI je menej flexibilný v reakcii na zmeny. Pričom môže ísť o spoločenské zmeny (napr. celosvetová pandémia), legislatívne zmeny či zmeny v rozhodovacej praxi súdnych autorít a pod. AI systém je tréňovaný na historických dátach. Preto jeho preškolenie môže trvať určité obdobie. Z toho dôvodu aj táto nástraha si vyžaduje zabezpečenie fungovania AI systému s kvalitnými údajmi, ktoré sú pravidelne aktualizované. Rovnako je nevyhnutné v určitom štádiu umožniť ľudský dohľad za účelom preskúmania správnosti rozhodnutia.

Na základe uvedeného je možné konštatovať, že legislatívne riešenia umožňujúce využitie silnej AI v administratívnych rozhodovacích procesoch by mali zároveň stanoviť požiadavky na zabezpečenie transparentnosti rozhodovania, odôvodnenosť rozhodnutia, na kontrolu a preskúmanie rozhodnutia s ingerenciou ľudského prvkú. A s tým nepochybne súvisí aj legislatívne zakotvenie konkrétnych záruk na zabezpečenie týchto

požiadaviek. Čiastočne takúto reglementáciu zabezpečuje aj AI Akt. No nie celkovú. Totiž nie všetky AI systémy využité v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe majú status vysokorizikových. Pričom tieto požiadavky a záruky sa musia aplikovať aj na tie „ostatné“ systémy.

prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
radomir.jakab@upjs.sk
ORCID: 0000-0003-2074-8676

UMĚLÁ INTELIGENCE A KONCEPT DOBRÉ SPRÁVY

JOSEF STAŠA

Abstract: **Artificial Intelligence and Good Governance Concept**

The issue of using artificial intelligence tools in public administration is a hot topic in administrative science and administrative law theory. The boom of artificial intelligence affects ideas about the proper functioning of public administration, which have been formulated into good governance principles. Specialized literature devotes considerable attention to the relationship between the automation of public administration, including the use of artificial intelligence, and the good governance concept, pointing out both the potential benefits and risks. It can be assumed that the use of artificial intelligence in public administration is currently still compatible with the traditional general good governance concept. Looking ahead, it seems promising to consider new approaches that may lead to the formulation of new rights and principles related to the use of artificial intelligence. It can be concluded that the good artificial intelligence governance principles may include, among others, the principle of synchronization, the principle of fructification, and the principle of vigilance. The European Artificial Intelligence Act has contributed to the fulfillment of the ideas of good governance. However, this new legislation also requires critical evaluation.

Keywords: public administration; artificial intelligence; good administration principles; Artificial Intelligence Act

Klíčová slova: veřejná správa; umělá inteligence; principy dobré správy; Akt o umělé inteligenci

DOI: 10.14712/23366478.2026.4

NA ÚVOD

Mezi vysoce aktuální, ale ještě více perspektivní témata správní vědy, po-
tažmo teorie správního práva, patří problematika využívání nástrojů umělé inteligence
ve sféře veřejné správy. Nástup umělé inteligence se nepochybně dotýká představ o řád-
ném fungování veřejné správy.

Po stručném představení jak teoretického konceptu dobré správy, tak umělé inte-
ligence coby prvku automatizace veřejné správy se výklad zaměřuje dvojím směrem.

Zprvė přibližuje odbornou diskusi zaměřenou na vztah procesu zavádění nástrojů/
systémů umělé inteligence a obecně přijímaného (možno říci, že dnes již tradičního)

konceptu dobré správy, vyjádřeného především v podobě principů dobré správy. Pozornost soustřeďuje nejen na prezentaci názorů na otázku, zda je zmíněný proces s těmito principy slučitelný, ale zejména na tu část debaty, která představuje impuls pro jejich modifikaci či pro formulaci dalších principů, které se mohou stát součástí nějakého nadstavbového konceptu dobré „umělointeligentní“¹ (= podporované umělou inteligencí) správy. V návaznosti na jejich přehled následuje pokus o formulaci několika charakteristik, popřípadě principů zavádění a využívání umělé inteligence ve veřejné správě.²

Zadruhé extrahuje z textu platné evropské právní úpravy týkající se systémů umělé inteligence³ ustanovení, z nichž lze odvodit status vykonavatele veřejné správy v předmětné oblasti, a rozebírá, jak normativní regulace této oblasti přispívá k naplňování požadavků dobré správy, popřípadě jaký by mohl/měl být její žádoucí vývoj z hlediska těchto představ.⁴

PŘEDSTAVENÍ KONCEPTU DOBRÉ SPRÁVY

Současný evropský právní rámec konceptu dobré správy se odvíjí od článku 41 Listiny základních práv Evropské unie⁵ nadepsaného „Právo na řádnou správu“. Před formulací tohoto základního práva byla řádná správa chápána jako obecná právní zásada.

Snahy o vymezení evropského konceptu dobré správy, který je v dalším textu označován jako „všeobecný“, posléze vyústily v červnu 2007 do podoby doporučení⁶ výboru ministrů členským státům o dobré správě, jehož dodatkem je modelový Kodex dobré veřejné správy. Tento dokument chápe dobrou správu jako cílový stav ve vztazích veřejných orgánů a soukromých osob a za účelem jeho dosažení stanoví devět zásad (= principů), jimiž jsou principy zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené časové lhůtě, participace, úcty k soukromí a transparentnosti, a řadu na ně navazujících pravidel. Rozlišení mezi principy a navazujícími pravidly se ovšem ukazuje jako relativní, některá původně formulovaná

¹ S omluvou za poněkud provokující novotvar, který má kromě jiného připomenout, že využívání umělé inteligence je pouze jedním z aspektů tzv. inteligentní veřejné správy.

² Metodologickým východiskem partie „Odborná diskuse o vztahu nástupu umělé inteligence a dobré správy“ je kombinace deskriptivního, generalizujícího a heuristického přístupu.

³ Nařízení (EU) 2024/1689, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci a mění nařízení (ES) č. 300/2008, (EU) č. 167/2013, (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 a (EU) 2019/2144 a směrnice 2014/90/EU, (EU) 2016/797 a (EU) 2020/1828 (Akt o umělé inteligenci); dále jen „nařízení“ nebo „Akt o umělé inteligenci“.

⁴ Metodologickým východiskem partie „Normativní regulace umělé inteligence z pohledu dobré správy“ je kombinace selektivního, analytického a normativního přístupu.

⁵ Listina základních práv Evropské unie (2016/C 202/02). *Úřední věstník Evropské unie*. C 202/389, 7. 6. 2016.

⁶ K problematickému českému překladu „řádný“ vs. „dobrý“ viz POMAHAČ, R. Je špatná správa opakem dobré správy? In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 70.

⁷ Viz ve Vysvětlení k Listině základních práv a svobod [32007X1214(01)].

⁸ CM/Rec(2007)7.

navazující pravidla bývají v současnosti označována jako principy,⁹ popřípadě jsou další principy¹⁰ dovozovány nad rámec uvedeného doporučení.

Koncept dobré správy naplňuje¹¹ jednak právo na dobrou/řádnou správu, jednak principy/zásady dobré/řádné správy.

V českém právním řádu explicitní právní rámec dobré správy na ústavní úrovni nenalezneme. O jeho implicitní existenci lze uvažovat v kontextu ustanovení,¹² které charakterizuje Českou republiku jako demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana.

Na úrovni běžných zákonů se zmínka o dobré správě poprvé¹³ objevila v souvislosti s vymezením působnosti veřejného ochránce práv. Podruhé¹⁴ (a prozatím naposled) to bylo v rámci úpravy základních zásad činnosti správních orgánů (= orgánů veřejné správy).

Významnou událostí naší administrativistiky, která byla věnována tématu dobré správy, se stala pracovní konference pořádaná pod záštitou veřejného ochránce práv v březnu 2006 v Brně. Na této konferenci byla představena první verze principů dobré správy, finálně prezentovaných v Souhrnné zprávě veřejného ochránce práv za rok 2006¹⁵ Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky rovněž v červnu 2007. Od výše uvedeného evropského přístupu se liší počtem, „stylem“ označení, strukturou a (nakolik je to srovnatelné a jakou tomu lze přisuzovat míru významnosti) zčásti i pořadím, v jakém jsou uváděny. Jde o deset principů (soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost, vstřícnost).

Dlužno alespoň zmínit, že v souvislosti s přístupem k vymezování principů dobré správy lze v odborné literatuře najít ještě další odchylky/modifikace. Ve vztahu k následujícímu výkladu je vhodné uvést jako příklad¹⁶ alespoň princip řádného procesu, odvoditelný z práva na řádnou správu.

Naším úkolem ale není různé přístupy k formulaci principů coby součásti všeobecného konceptu dobré správy porovnávat. Pracovně lze vycházet z jejich sjednocení.

⁹ Srov. vymezení a členění principů správního práva v publikaci *The Administration and you: Handbook: Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*. 3rd ed. Strasbourg: Council of Europe, 2024. Jde (volně řečeno) celkem o 21 principů v členění na základní/materiální, procesní a s vydělením principů týkajících se odpovědnosti veřejné správy a kontrol veřejné správy.

¹⁰ V cit. publikaci to jsou principy týkající se ukládání správních sankcí, ombudsmanské kontroly veřejné správy a poskytování předběžné soudní ochrany.

¹¹ Srov. ČEBIŠOVÁ, T. Úsilí o dobrou správu. In: HRABCOVÁ, c. d., s. 75.

¹² Čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

¹³ Ust. § 1 zákona č. 249/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dnes zákon o veřejném ochránci práv a ochraně práv dětí). Jedním z úkolů ochránců je „prosazování principů dobré správy“.

¹⁴ Podle § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, „[s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy“.

¹⁵ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2006, sněmovní tisk č. 170. 2007, 5. volební období, část IV, bod 2.5, s. 113–115.

¹⁶ Viz WIDLAK, A. – VAN ECK, M. – PEETERS, R. Towards principles of good digital administration: Fairness, accountability and proportionality in automated decision-making. In: SCHUILENBURG, M. – PEETERS, R. (eds.). *The Algorithmic Society: Technology, Power, and Knowledge*. London, New York: Routledge, 2021, s. 71–72.

Shoda by měla panovat v tom, že principy dobré správy (ač zmíněny zákonem) „*nejsou plnohodnotnou právní normou*“, ale že „[j]de spíše o neurčitý právní pojem, kterému mají dávat obsah teprve ti, kdo je budou v praxi uplatňovat“ a že „*musí zůstat různé a jejich výčet nemůže být konečný*“.¹⁷

Dobrou správu třeba chápat jako činnost vykonavatelů veřejné správy v souladu s (právními i „pozaprávními“¹⁸) pravidly vyjadřujícími tyto principy.

Dodejme snad ještě, že z jiného úhlu pohledu se „princip dobré správy“ podává¹⁹ jako jeden z obecných principů správního práva.

UMĚLÁ INTELIGENCE COBY DYNAMICKÝ PRVEK AUTOMATIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Technický pokrok umožňuje modernizovat veřejnou správu cestou automatizace stále většího množství správních činností, resp. postupů. Automatizace veřejné správy se projevuje jak dovnitř jejich struktur, tak navenek vůči adresátům jejího působení. Právních poměrů adresátů se efektivně týká automatizované rozhodování (v podobě formálních rozhodnutí nebo faktických pokynů) a přinejmenším potenciálně i automatizovaná prediktivní činnost veřejné správy, jejímž základem je shromažďování a vyhodnocování informací o adresátech. Automatizace dopadá i na vztahy mezi různými vykonavateli veřejné správy (potažmo veřejné moci), kde je jejím projevem automatizovaná výměna informací.²⁰

Nejdůležitějším souputníkem automatizace ve veřejné správě se již před časem stala digitalizace, která předznamenala/předznamenává novou éru.²¹ Na významu postupně nabývá zavádění a využívání nástrojů umělé inteligence. Schematicky možno nhrubo hovořit (jako o protipólech) o prosté a pokročilé automatizaci. Realita je ale značně složitější, a proto přesnější rozlišení lze sotva učinit bez podrobnější znalosti konkrétních technologií a jejich nasazení v rámci jednotlivých agend veřejné správy. Určité prvky umělé inteligence fungují v praxi, včetně správní praxe, již delší dobu, aniž to vyvolávalo zvláštní pozornost. Vlna zájmu se zvedla v souvislosti s nástupem některých a s očekávaným nástupem dalších nástrojů založených na strojovém učení z oblasti

¹⁷ ČERNÍN, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In: HRABCOVÁ, c. d., s. 11–12.

¹⁸ Poukažme v této souvislosti na styčné plochy různých normativních systémů. Podle zmíněné Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv (s. 113): „*Dobrá správa [...] označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svědli, účelovost, vyhlavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.*“

¹⁹ Srov. např. PANAGOPOULOU, F. Algorithmic Decision-Making in Public Administration. *Journal of Public Administration*. 2024, Vol. 6, No. 1, s. 34–38.

²⁰ Viz WIDLAK – VAN ECK – PEETERS, c. d., s. 69.

²¹ Např. DUNLEAVY, P. – MARGETTS, H. – BASTOW, S. – TINKLER, J. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006, Vol. 16, No. 3, s. 467–494. („Odepisovaný“ model vyjadřuje snahu o zefektivnění veřejné správy pomocí některých stereotypů vlastních podnikatelskému prostředí; v obrácené časové ose k jeho prvotní kritice např. HOOD, C. A. Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991, Vol. 69, No. 1, s. 3–19.)

generativní umělé inteligence a prediktivní umělé inteligence, přičemž zmínit je třeba rovněž systémy počítačového vidění, expertní systémy, ale i některé systémy reagující na přijímaná data pouze v reálném čase, které se nemohou učit/přizpůsobovat v průběhu času (reaktivní stroje). Obecně lze konstatovat, že se rysuje postupný přechod od využívání tzv. úzké/slabé umělé inteligence k (v úplnosti prozatím ještě stále hypotetické) tzv. obecné/silné umělé inteligenci. Přiznejme ovšem, že uvedený stručný přehled je pouze jakýmsi naznačením situace s řadou věcných a terminologických průniků.²²

Hlavní využití umělé inteligence ve veřejné správě obecně spočívá ve vytváření strukturovaných dat z nestrukturovaných vstupů, ve využití velkých a vícerozměrných datových sad k identifikaci vzorců, generování nových poznatků nebo vytváření přesných předpovědí a v eliminaci lidské složky při plnění úkolů veřejné správy prostřednictvím automatizace.²³

Nástroje umělé inteligence mohou u výkonu veřejné správy asistovat, nebo mohou výkon veřejné správy přebírat. Odstínů participace umělé inteligence je nepochybně více.²⁴ Binární schéma, založené toliko na rozlišování poloautomatizovaného (= částečně automatizovaného) a automatizovaného (= plně automatizovaného) rozhodování, by bylo zjednodušující.

Pro zajímavost lze uvést, že nejnovějším extravagantním počinem zavádění nástrojů/systémů umělé inteligence do praxe veřejné správy, který má přispět k naplňování

²² Typologie umělé inteligence je značně složitá a vyvíjí se, přístup ke členění není vždy jednotný. S vědomím, že pro praxi a prozatím v zásadě i pro normativní regulaci má klasifikace omezený význam, lze sledovat, jak počet vymezovaných typů umělé inteligence vzrůstá. Pro ilustraci např. sedm typů podle Christiana Perryho (PERY, CH. Jaký je nejčastější typ umělé inteligence? Rozdělení 7 typů. In: *undetectable* [online]. 30. 11. 2024 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://undetectable.ai/blog/cs/nejcasteji-pouzivany-typ-ai/>), osm typů podle Kacpera Rafalského (RAFALSKI, K. 8 Types of AI You Should Know About in 2025. In: *netguru* [online]. 5. 12. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.netguru.com/blog/ai-types#comparison-table>) nebo deset typů podle WalkMeTeamu (WalkMeTeam. 10 types of AI and how to use them. In: *walkme Blog* [online]. 20. 6. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.walkme.com/blog/types-of-ai/>). Zmíněné klasifikace přitom zahrnují i typy hypotetické. Nejpodrobnější (naposled uvedený) pramen rozlišuje tři typy „podle schopností“ (úzká/slabá, obecná/silná, superintelligentní), čtyři typy na základě „funkčnosti“ (reaktivní stroje, umělá inteligence s omezenou pamětí, umělá inteligence s teorií mysli, sebeuvědomělá umělá inteligence) a tři typy založené na „technologii“ (symbolická, konektivní, evoluční). Bez ambice rozebírat vzájemné vztahy různých klasifikací dodejme, že generativní a prediktivní umělou inteligenci, počítačové vidění a expertní systémy vyděluje jako samostatné typy umělé inteligence druhý z uvedených pramenů. Strojové učení označuje za běžný typ umělé inteligence tým Coursera staff (Coursera staff. What Is Machine Learning? Definition, Types, and Examples. In: *coursea* [online]. 15. 10. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.coursera.org/articles/what-is-machine-learning>); častější je však strojové učení vnímáno jako „podoblast“ umělé inteligence. K teoretickým úvahám ohledně vymezení umělé inteligence viz např. WANG, P. On Defining Artificial Intelligence. *Journal of Artificial General Intelligence*. 2019, Vol. 10, No. 2, s. 1–37.

²³ Viz YOUNG, M. M. – BULLOCK, J. B. – LECY, J. D. Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2019, Vol. 2, No. 4, s. 303.

²⁴ Tak umělá inteligence může představovat pouhého poradce, může představovat nějaký významnější empirický vstup rozhodování nebo může představovat „kopilota“ rozhodnutí; viz SHEEHY, B. – NG, Y.-F. The Challenges of AI Decision-making in Government and Administrative Law: A Proposal for Regulatory Design. *Indiana Law Review*. 2024, Vol. 57, No. 3, s. 669–670.

požadavků dobré správy, se v září 2025 stalo vytvoření virtuálního postu ministra pro veřejné zakázky v Albánii.²⁵

ODBORNÁ DISKUSE O VZTAHU NÁSTUPU UMĚLÉ INTELIGENCE A DOBRÉ SPRÁVY

Na přelomu století byla pozornost v odborné literatuře věnována vztahu umělé inteligence a veřejné správy jen výjimečně.²⁶ Rapidně se zvyšující zájem administrativistů v posledních letech odráží popsanou realitu nástupu umělé inteligence jak obecně, tak zvláště ve sféře veřejné správy a je akcelerován vnímáním potřeby její normativní, zejména právní regulace.

Pojetí umělé inteligence nemusí být vždy jednotné, může se lišit zejména též v závislosti na tom, zda se ten který autor věnuje obecným úvahám, nebo zda cílí na nějakou „konkrétní“ zamýšlenou či platnou právní úpravu. Sama odborná literatura poukazuje²⁷ na množství definic.

Obecně se má za to, že zavádění a využívání nástrojů umělé inteligence může právu na dobrou správu prospívat i škodit. Při úvahách o ochraně práva na dobrou správu v rámci různých správních postupů je třeba mít na paměti jak četnost dopadů a odvětvové zaměření daného postupu, tak skutečnost, zda/nakolik je daný postup pokročilými technologiemi poznamenán. V souvislosti s umělou inteligencí lze hovořit o „rekonstruovaném chápání práva na dobrou správu“, které „umožňuje využívání systémů umělé inteligence ve veřejné správě za předpokladu, že je zajištěna odpovídající kvalita těchto systémů a úroveň znalostí a dovedností stran a orgánů“.²⁸

Umělá inteligence je „autonomní“ (= po stanovení cílů může být omezená potřeba lidského zásahu), „přizpůsobivá“ (= systém je schopen aktualizovat své chování v reakci na změny v prostředí) a „interaktivní“ (= působí ve fyzické nebo digitální dimenzi, kde vedle sebe existují lidé a další systémy). Má potenciál být méně svévolná, konzistentnější.²⁹

Pozitivní účinky využívání umělé inteligence ve veřejné správě se mohou projevit po stránce kvantitativní i po stránce kvalitativní.³⁰

Z jedné strany představují principy správního práva, potažmo principy dobré správy meze algoritmického rozhodování, potažmo meze využívání umělé

²⁵ Dekret prezidenta republiky č. 331 z 12. 9. 2025 (President Begaj decrees the appointment of the Prime Minister of the Republic of Albania. In: *President.al* [online]. 12. 9. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://president.al/114933/?lang=en>). Ovšem podle jeho čl. 2 „[p]ředseda vlády [...] vykonává odpovědnost za zřízení a fungování virtuálního ministra umělé inteligence [...]“.

²⁶ Např. BARTH, T. J. – ARNOLD, E. Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration. *American Review of Public Administration*. 1999, Vol. 29, No. 4, s. 332–351.

²⁷ Např. WRÓBEL, I. Artificial intelligence systems and the right to good administration. *Review of European and Comparative Law*. 2022, Vol. 49, No. 2, s. 206–207.

²⁸ Viz tamtéž, s. 216–217 a 219.

²⁹ Viz SHEEHY – NG, c. d., s. 668 a 676.

³⁰ Viz GALETTA, D. – HOFMANN, H. C. H. Evolving AI-based Automation – Continuing Relevance of Good Administration. *European Law Review*. 2023, Vol. 48, No. 6, s. 619.

inteligence, z opačné strany se mohou jevit jako překážka zvyšování efektivity veřejné správy.³¹

Zárukami dobré správy v podmínkách využívání nástrojů umělé inteligence mohou být předběžná kontrola podstupovaných rizik a následná proaktivní povinnost zjednání nápravy.³²

Zdůrazňována je nezbytnost zodpovědné algoritmizace.³³ Algoritmy mají být navrhovány jako nástroje, které neohroží očekávání zákonodárce, deliberativní ideály a (lidskou) odbornost.³⁴ Při navrhování algoritmu je zapotřebí pamatovat na potřebu udržet člověka „v obraze“, na problém s (ne)zpochybnutelností výchozí činnosti nastavené algoritmem, ale také na možnou neprůhlednost algoritmu z jeho podstaty.³⁵ Algoritmy mají být „neutrální“ (nepředpojaté), jedním z předpokladů neutrality algoritmu je reprezentativnost vstupních údajů.³⁶ Zavádění algoritmického rozhodování se má řídit několika „základními principy“, k nimž se řadí princip respektování lidských práv, princip nediskriminace, princip kvality a bezpečnosti, princip transparentnosti,³⁷ nestrannosti a spravedlivého zacházení a princip kontroly uživatelem.³⁸

Jako fokusaci požadavků na dobrou správu si lze představit požadavky na dobrou digitální správu, potažmo i na ten její segment, v němž je využívána umělá inteligence. Ve vztahu k principům řádného procesu, odpovědnosti a proporcionality se při úvahách o dopadech automatizovaného rozhodování objevil námět na doplnění těchto principů ve vztahu k tzv. síťovým rozhodnutím, založeným na sdílení autentických údajů pro vzájemně nesouvisející³⁹ postupy a jejich výstupy v různých oblastech veřejné správy, o tři následující požadavky. Princip řádného procesu má být doplněn požadavkem procesní úplnosti, zaručujícím, že adresát veřejné správy bude mít k dispozici čitelnou informaci⁴⁰ jak o správě/sdílení dat, která jsou podkladem rozhodnutí, tak o vlastním rozhodování. Princip odpovědnosti má být doplněn požadavkem hodnocení faktické situace, který má eliminovat tendenci považovat na úkor odpovědnosti původce rozhodnutí data za nezpochybnitelná fakta a informační architekturu za nedotknutelnou entitu s tím, že musí být zaručena možnost lidského

³¹ Viz PANAGOPOULOU, c. d., s. 6. Zvyšování efektivity nesmí být za cenu porušování základních práv.

³² „*Ex Ante Control of Organisational Risk-Taking*“ a „*Ex Post Automated Redress Duty*“ (viz SANCHEZ-GRAELLS, A. Resh(AI)ping Good Administration: Addressing the Mass Effects of Public Sector Digitalisation. *MDPI, Laws*. 2024, Vol. 13, No. 1, s. 9–10 a 10–11.

³³ Viz WIDLAK – VAN ECK – PEETERS, c. d., s. 60.

³⁴ Viz MCCANN, S. Discretion in the Automated Administrative State. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*. 2023, Vol. XXXVI, No. 1, s. 189 a 192.

³⁵ Viz WIDLAK – VAN ECK – PEETERS, c. d., s. 79–80.

³⁶ Viz PANAGOPOULOU, c. d., s. 3.

³⁷ Požadavek zvýšené transparentnosti je specifický; má jít o srozumitelné konkrétní informace týkající se používání údajů v automatizovaných postupech bez ohledu na srozumitelnost samotného počítačového programu (viz GALETTA – HOFMANN, c. d., s. 628).

³⁸ Viz PANAGOPOULOU, c. d., s. 6–7.

³⁹ Na rozdíl od tzv. řetězových rozhodnutí, vzájemně souvisejících ve smyslu postupu směřujícího k jednomu výsledku, a to obvykle na základě společného právního rámce a v harmonizovaném datovém prostředí.

⁴⁰ Podle autorů jde tento požadavek nad rámec tradičních výzev k algoritmické transparentnosti jednak proto, že při automatizovaném rozhodování v síti je narušena jednota správy/sdílení dat a rozhodování, jednak proto, že oba prvky mohou být jednotlivě transparentní, ale mohou být složeny v neprůhledný systém.

posouzení rozhodnutí a že posouzení faktické situace nemůže být nahrazeno posouzením databází. Princip proporcionality má být doplněn požadavkem centrální korekce, podle něhož musí být oprava chybných informací, na nichž mohou být založena rozhodnutí, provedena nejenom u původce rozhodnutí, ale také na místě shromažďování a sdílení údajů.⁴¹

Můžeme se domýšlet, že se v pozadí těchto požadavků začíná rýsovat nadstavbový koncept dobré „umělointeligentní“ správy.

Rámec souznění umělé inteligence s dobrou správou z pohledu managementu veřejné správy nabízejí čtyři „*principy umělé inteligence pro dobrou správu*“ (z dílny Oxfordské komise pro umělou inteligenci a dobrou správu); jde o inkluzivní design, informované zadávání, účelnou implementaci a trvalou odpovědnost coby předpoklady „*demokratického využití umělé inteligence pro dobrou správu*“.⁴²

Obohacením odborného diskurzu je přístup z pohledu hodnot dobré správy (chápaných jako důležité charakteristiky způsobů a/nebo cílů činnosti vykonavatelů veřejné správy naplňující představu dobré správy, resp. jako žádoucí způsoby a/nebo cíle správních činností z hlediska dobré správy). Automatizované rozhodování dopadá především na následujících šest hodnot s tím, že jednotlivé z nich různě ovlivňuje [posiluje a/nebo oslabuje (představuje „příležitost“ a/nebo „riziko“, ale i jejich kombinaci)]. Těmito hodnotami jsou pečlivost, respektování práv adresátů, profesionalita, důvěryhodnost, reaktivita a podpora autonomie adresátů.⁴³

Značnou pozornost věnuje odborná literatura, často ve vazbě na představu dobré správy, otázce⁴⁴ využití nástrojů umělé inteligence při uplatňování správní diskrece.

Zdůrazňuje se nezbytnost určitých limitů. Obecné limity lze vyjádřit jako imperativ nepoužívat systémy, hrozí-li poškození práv adresáta, imperativ omezit používání nebo nepoužívat systémy, hrozí-li ohrožení významných cílů veřejné politiky, a imperativ omezit využívání systémů na případy „technického“⁴⁵ diskrečního rozhodování. Další limity jsou dovozovány z pozitivního práva.⁴⁶ Zmizet nesmí jádro diskreční pravomoci, jímž je „*lidská odbornost a porozumění souvislostem*“; lze uvažovat o tom, zda (nad rámec platné právní úpravy) v zájmu dobré správy akcentovat požadavek,

⁴¹ Viz WIDLAK – VAN ECK – PEETERS, c. d., s. 78–79.

⁴² Viz NEUDERT, L.-M. – HOWARD, P. N. *Four Principles for Integrating AI & Good Governance: Working Paper* [online]. Oxford Commission on AI & Good Governance, Oxford Internet Institute, University of Oxford, 2020 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.oii.ox.ac.uk/news-events/reports/four-principles-for-integrating-ai-good-governance/>. K jednotlivým principům viz blíže na s. 7–10.

⁴³ Viz ROEHL, U. B. U. Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery. *Government Information Quarterly*. 2023, Vol. 40, No. 4, s. 1 a 5–9. Podkladem hodnocení příležitostí/rizik byl empirický výzkum (rozhovory s úředníky) realizovaný v Dánsku; k jeho výsledkům viz tabulky na s. 12–13. Obecným závěrem pak bylo, že uvedená zjištění dopadů jsou relevantní spíše v celém kontinuu od částečně automatizovaného až po plně automatizované rozhodování, než aby závisela na míře automatizace.

⁴⁴ Dlužno předeslat, že platná evropská právní úprava tuto možnost nevylučuje.

⁴⁵ Slovy autora „technických typů posuzování“; a *contr.* „politické“ diskreční rozhodování.

⁴⁶ K tomu viz především čl. 8 až 14 nařízení.

aby o opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému s použitím umělé inteligence rozhodoval člověk.⁴⁷

Jindy se ovšem poukazuje na hrozbu nežádoucího vytěsnění diskrece algoritmem.⁴⁸

Zajímavým příspěvkem k úvahám o vztahu umělé inteligence a diskrece je koncept umělé diskrece vymezené jako „*případy, kdy se umělá inteligence používá k rozšíření nebo automatizaci výkonu správní diskrece*“ (jedinečnou příležitostí k doplnění či náhradě lidské diskrece skýtá umělá inteligence tím, že je vytvořena pro automatizaci procesů učení a rozhodování prostřednictvím abstraktní matematické reprezentace problémů, že dokáže využívat vstupní data s rychlostí a dimenzionalitou, která výrazně převyšuje lidské poznávání, a že s tím, jak je k dispozici více dat, se může „učit“ a upravovat své chování aktualizací vlastní heuristiky rozhodování). Výhodou umělé diskrece má být především flexibilita založená na vysoké škálovatelnosti (její architektura založená na strojovém učení byla vyvinuta speciálně pro sériové zpracování obrovského množství vysoce dimenzionálních dat). Lidská diskrece se stává „umělou“, když je doplněna nebo nahrazena umělou inteligencí, která poskytuje vstupy/podklady pro uplatnění lidské diskrece nebo nahrazuje lidskou diskreci prostřednictvím automatizace. Možnost použití umělé diskrece ovšem závisí i na „úrovni diskrece“ (nízká, střední, vysoká) a je třeba ji posuzovat z hledisek efektivnosti, efektivity, rovnosti, ovladatelnosti, legitimacy a politické proveditelnosti.⁴⁹

Zavádění a využívání umělé inteligence ve sféře veřejné správy, potažmo veřejné moci vede k úvahám o formulaci nových subjektivních práv, která mají nepochybný dopad na představy o dobré správě.

V této souvislosti zasluhuje pozornost koncept pěti algoritmických práv adresátů veřejné správy, jimiž jsou právo na algoritmickou transparentnost, právo na algoritmickou vysvětlitelnost, právo být informován o komunikaci s algoritmickým systémem, právo nebýt předmětem rozhodnutí⁵⁰ založeného výhradně na automatizovaném zpracování a právo na lidskou interakci,⁵¹ jde-li o postup týkající se dodržování základních práv. Jde o „*specifický soubor práv, který občany opravňuje požadovat, aby algoritmy dodržovaly práva, která by jinak měli mít, kdyby tyto algoritmy nepracovaly*“. Algoritmická práva mají přinést změnu v chápání základních práv „*jejich algoritmizací*“, což má význam zejména ve vztahu k právu na dobrou správu.⁵²

Jako nový právní princip specifický pro umělou inteligenci, vyvažující požadavky efektivnosti a spravedlivosti, bylo prezentováno „zlaté pravidlo“, podle něhož lze svěřit pozitivní rozhodnutí o žádosti výlučně umělé inteligenci, zatímco negativní rozhodnutí podrobit přezkoumání člověkem.⁵³

⁴⁷ Viz COVILLA, J. C. Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Exploring Adaptations and Boundaries. *European Journal of Risk Regulation*. 2025, Vol. 16, No. 1, s. 44 a 48–50. Autor na jiných místech vyzdvihuje nutnost reflektovat využívání umělé inteligence v teorii správní diskrece a vybízí rovněž k přijetí adekvátní právní úpravy.

⁴⁸ Viz MCCANN, c. d., s. 194.

⁴⁹ Viz YOUNG – BULLOCK – LECY, c. d., s. 302–311.

⁵⁰ Včetně profilování.

⁵¹ Tj. „nebýt závislý na algoritmickém systému“.

⁵² Viz LAUKYTE, M. Averting enfeeblement and fostering empowerment: Algorithmic rights and the right to good administration. *Computer Law & Security Review*. 2022, Vol. 46, s. 3, 4–9 a 12.

⁵³ SHEEHY – NG, c. d., s. 667–668 a 695.

Provokovat má koncept práva na dobře kalibrované strojové rozhodnutí, jehož obrys byl formulován na základě zevrubné kritiky práva na lidské rozhodnutí. Dobře kalibrovaná strojová rozhodnutí by měla dostát požadavkům dobré správy. Algoritmický nástroj lze přitom považovat za dobře kalibrovaný v podstatě tehdy, není-li založen na chybných trénovacích datech a splňuje-li jinak běžné standardy výkonnosti „v rámci odvětví“. Ke konkretizaci tohoto konceptu ovšem bude zapotřebí náležitě popsat okolnosti, za kterých jsou algoritmy v souladu s požadavky řádného procesu, ochrany soukromí a rovnosti. Výhody dobře kalibrovaného stroje s rozhodovací pravomocí se mohou projevit z hlediska „důstojnosti a autonomie“. Hranice strojového rozhodování by měly být vytyčeny na základě jeho technických omezení. Strojová rozhodnutí jsou nevhodná, když „*nejdou k dispozici dostatečná data nebo není k dispozici žádný sledovatelný parametr, který lze předpovědět*“, a v současnosti nejsou vhodná pro „*rozhodnutí s etickými nebo normativními složkami*“.⁵⁴

Dokumentem, který aktuálně akcentuje jednak některá již diskutovaná témata, jednak některá nová témata k odborné diskusi o řádném fungování veřejné správy v podmínkách koexistence s umělou inteligencí je „Prohlášení o inkluzivní a udržitelné umělé inteligenci pro lidi a planetu“,⁵⁵ přijaté na závěr Akčního summitu o umělé inteligenci konaného v únoru 2025 v Paříži. Toto prohlášení zdůraznilo význam posílení rozmanitosti ekosystému umělé inteligence, stanovilo otevřený, vícestranný a inkluzivní přístup, který má umožnit, aby umělá inteligence byla založena na respektování lidských práv, zaměřená na člověka, etická, bezpečná, zabezpečená a důvěryhodná. Pozornost zasluhuje zdůrazňování myšlenky udržitelné umělé inteligence.

ZOBECNĚNÍ A DÍLČÍ ZÁVĚR

Z uvedeného přehledu je patrné, že teoretické úvahy o vztahu automatizace, potažmo umělé inteligence a představ o dobré správě se ubírají v zásadě dvojím směrem. První z nich vyjadřuje snahu postihnout nova vyvolaná zaváděním automatizace včetně nástrojů/systémů umělé inteligence v rámci tradičního všeobecného schématu principů dobré správy, zatímco druhý, který lze považovat za výraz inovativního přístupu k problematice dobré správy, nastiňuje možnosti formulce specifických práv a/nebo/i principů. Oba směry reflektují vliv umělé inteligence na reálnost naplňování dosavadních představ o dobré správě a svědčí o potřebě principy dobré správy novým podmínkám „přizpůsobit“. Druhý z nich zahrnuje několik různých konceptů a jeví se tak jako heterogenní, dosud nezformovaný. Je však nepochybně inspirativní a může se stát východiskem nadstavbového konceptu dobré umělounteligentní správy.

⁵⁴ Viz HUQ, A. Z. A Right to a Human Decision. *Virginia Law Review*. 2020, Vol. 106, No. 3, s. 619, 685–688. Provokativnost konceptu zdůrazňuje sám jeho autor.

⁵⁵ Statement on Inclusive and Sustainable Artificial Intelligence for People and the Planet. In: *Permanent mission of France* [online]. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://onu.delegfrance.org/statement-on-inclusive-and-sustainable-artificial-intelligence-for-people-and>. Ze zástupců více než 100 zemí a nadnárodních společenství většina (= 60) podpořila přijetí. Mezi signatáře prohlášení patří Česká republika i Evropská unie. K prohlášení se naopak nepřipojily Spojené státy americké a nepřipojila se k němu ani Velká Británie.

Na základě zobecnění prezentovaných útržků odborné diskuse se můžeme pokusit formulovat několik charakteristik zavádění a využívání umělé inteligence ve veřejné správě.

Bezesporu platí, že zavádění nástrojů/systémů založených zejména na pokročilejších formách umělé inteligence ve sféře veřejné správy bude zrychlovat. Charakteristikou, která vystihuje tuto dynamiku, je akcelerace.

Využívání nástrojů/systémů založených zejména na pokročilejších formách umělé inteligence ve sféře veřejné správy (po)vede k vytěsňování lidského činitele správní činnosti (úředních osob vůbec a posléze především i oprávněných úředních osob⁵⁶) ve prospěch „automatu“. Charakteristikou, která vyjadřuje tento proces, je substituce.

Zavádění a využívání nástrojů/systémů umělé inteligence ve sféře veřejné správy by nemělo zaostávat za jinými oblastmi společenského života, popřípadě by je nemělo předbíhat; žádoucí je sladování. Takový požadavek se týká i vzájemného porozumění mezi administrativisty na straně jedné a experty na věcnou stránku umělé inteligence na straně druhé. Charakteristikou, která zahrnuje oba zmíněné aspekty, je synchronizace.

Smyslem zavádění a využívání nástrojů/systémů umělé inteligence ve sféře veřejné správy je zefektivnění správního působení. V této souvislosti lze předpokládat obohacování veřejné správy o užitky umělé inteligence. Charakteristikou, která odráží ono pozitivní očekávání, je fruktifikace.

V obecné rovině je obsahem odborné diskuse týkající se využívání nástrojů/systémů umělé inteligence ve sféře veřejné správy nejčastěji poměrování jeho výhod a rizik. Podceňovat rizika se může stát pro koncept dobré správy osudným. Lze mít za to, že linie obav bude vzhledem k zavádění stále „silnějších“ nástrojů/systémů umělé inteligence postupně zbytnovat.⁵⁷ Důležitou charakteristikou se proto stává vigilance.

Akceleraci a substituci lze primárně považovat za vnější charakteristiky odrážející ve sféře veřejné správy důsledky vývoje celé společnosti. Naproti tomu synchronizace a zejména fruktifikace a vigilance představují od počátku „cílové“ charakteristiky vyžadující systematické sledování a vyhodnocování a na ně navazující na veřejnou správu specificky zaměřené regulativní působení, jehož důsledky pak (až) sekundárně ovlivní i dynamiku akcelerace a míru substituce. Z naznačeného úhlu pohledu se nabízí možnost postulovat tři z (prozatím hypotetických) principů dobré umělointeligentní správy (princip synchronizace, princip fruktifikace, princip vigilance).

Množství příspěvků do zmíněné odborné diskuse se bude dále zvyšovat. V závislosti na přibývání pozitivních i negativních praktických zkušeností s využíváním umělé inteligence a s ohledem na rozmach možností jejího využívání se tato diskuse bude jistě vyostřovat.

NORMATIVNÍ REGULACE UMĚLÉ INTELIGENCE Z POHLEDU DOBRÉ SPRÁVY

Rozvoj systémů/nástrojů umělé inteligence a jejich zavádění do společenské praxe logicky vyvolává potřebu/nezbytnost právní regulace této oblasti.

⁵⁶ Viz § 14 odst. 1 a § 15 odst. 2 již zmíněného správního řádu.

⁵⁷ Řádově závažnější rizika představují dnes ještě hypotetické formy umělé inteligence, zejména pak umělá superinteligence.

Průkopnickým počinem⁵⁸ se stalo přijetí evropského Aktu o umělé inteligenci.⁵⁹ Jeho dopad je univerzální, týká se jak soukromé, tak veřejné sféry.

Ve vztahu k veřejné správě má tato úprava trojí význam. Zaprvé v obecné rovině, aniž by zvlášť ukládala povinnosti vykonavatelům veřejné správy, stanovením povinností všem jejím adresátům spoluvytváří příznivé (posílené využíváním umělé inteligence, ale umělou inteligencí neohrožované) prostředí pro řádné plnění úkolů veřejné správy. Zadruhé adresuje povinnosti vykonavatelům veřejné správy, kteří se nacházejí v postavení „zavádějících subjektů“,⁶⁰ popřípadě „poskytovatelů“.⁶¹ Zatřetí⁶² zakládá nebo modifikuje některé správní agendy (stanovením nebo specifikací působnosti vykonavatelů veřejné správy).

Vykonavatel veřejné správy je, zjednodušeně řečeno, v postavení zavádějícího subjektu tehdy, jestliže ve své činnosti využívá systém umělé inteligence,⁶³ a/nebo v postavení poskytovatele tehdy, jestliže „sám“⁶⁴ uvádí systém umělé inteligence do provozu. Přitom naprostá většina vykonavatelů veřejné správy bude zastávat jediné roli zavádějícího subjektu.

U všech systémů umělé inteligence v působnosti Aktu o umělé inteligenci⁶⁵ mají vykonavatelé veřejné správy v roli zavádějících subjektů i v roli poskytovatelů povinnost⁶⁶ přijímat opatření k maximálnímu zajištění dostatečné úrovně adekvátní odborné gramotnosti osob, které se v rámci jejich činnosti zabývají provozem a používáním systémů umělé inteligence.

U vysoce rizikových systémů umělé inteligence⁶⁷ mají vykonavatelé veřejné správy v roli zavádějících subjektů zejména povinnost:⁶⁸

- přijmout vhodná technická a organizační opatření s cílem zajistit, že systém bude používán v souladu s návodem k použití,
- pověřit prováděním lidského dohledu fyzické osoby, které k tomu mají nezbytnou způsobilost, odbornou přípravu a odpovídající postavení, jakož i potřebnou podporu,
- zajistit relevantnost a dostatečnou reprezentativnost vstupních údajů, nakořli jsou tyto údaje pod jejich kontrolou,
- monitorovat provoz systému na základě návodu k použití; mají-li důvod domnívat se, že používání systému v souladu s návodem může založit riziko s tímto systémem spojené, uvědomit o této skutečnosti poskytovatele nebo distributora

⁵⁸ Ve smyslu světového prvenství regulace používání systémů umělé inteligence založené na ochrannářské filozofii (posuzování rizik nepříznivého dopadu na chráněné zájmy). Pro srovnání se Spojenými státy americkými (jmenovitě státy California, Colorado, Texas a Utah) viz přehled: US State AI Governance Legislation Tracker. In: *iapp* [online]. 23. 5. 2024 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://iapp.org/resources/article/us-state-ai-governance-legislation-tracker/#enacted-laws>.

⁵⁹ Již zmíněné nařízení. V platnosti od 1. srpna 2024.

⁶⁰ Viz čl. 3 bod 4 nařízení.

⁶¹ Viz čl. 3 bod 3 nařízení.

⁶² Tato problematika není předmětem dalšího výkladu.

⁶³ Viz čl. 3 bod 1 nařízení.

⁶⁴ Slovy nařízení „pod svým vlastním jménem, názvem nebo ochrannou známkou“.

⁶⁵ Srov. čl. 2 nařízení.

⁶⁶ Viz čl. 4 nařízení.

⁶⁷ Viz čl. 6 odst. 1 a 2 a přílohu III nařízení.

⁶⁸ Blíže viz zejména čl. 26 nařízení.

a příslušné dozorčí orgány a používání systému pozastavit; zjistí-li závažný incident, informovat o něm poskytovatele a dovozce nebo distributora a příslušné dozorčí orgány,

- uchovávat systémem automaticky generované protokoly⁶⁹ v rozsahu, v jakém mají jejich generování pod kontrolou, a to po dobu odpovídající zamýšlenému účelu použití, nejméně však po dobu šesti měsíců, není-li stanoveno jinak,
- předem zaregistrovat⁷⁰ použití stanoveného systému a sebe jako jeho uživatele; nepoužívat systém uvedený do provozu nezaregistrovaný poskytovatelem a informovat o skutečnosti, že není zaregistrován, poskytovatele nebo distributora,
- v případě systému, který přijímá rozhodnutí nebo pomáhá při přijímání rozhodnutí týkajících se fyzických osob, informovat tyto osoby, že jsou použití systému vystaveny.

Obdobné nebo další informační povinnosti mají vykonavatelé veřejné správy coby zavádějící subjekty v souvislosti s provozováním některých stanovených vysoce rizikových systémů umělé inteligence.⁷¹

Před zavedením vysoce rizikových systémů umělé inteligence je povinností vykonavatelů veřejné správy coby zavádějících subjektů poskytujících veřejné služby provést posouzení dopadu použití daného konkrétního systému na základní práva.⁷² Na okraj se v této souvislosti sluší poznamenat, že neosobně je formulována povinnost identifikovat a analyzovat známá a rozumně předvídatelná rizika pro základní práva a následné povinnosti v rámci nepřetržitého uplatňování systému řízení rizik ve vztahu ke všem vysoce rizikovým systémům umělé inteligence⁷³ nebo povinnost zohledňovat závažnost, pravděpodobnost a rozsah důsledků provozování některých vysoce rizikových systémů pro práva a svobody všech dotčených osob;⁷⁴ o osobním rozsahu těchto povinností lze diskutovat.

Vymezení povinností zavádějících subjektů přitom obecně nereflexuje skutečnost, zda je do zaváděného vysoce rizikového systému umělé inteligence začleněn obecný

⁶⁹ Viz čl. 19 odst. 1 nařízení.

⁷⁰ K registraci zavádějícím subjektem viz čl. 49 odst. 3 nařízení.

⁷¹ U systémů rozpoznávání emocí a u systémů biometrické kategorizace jde o povinnost informovat o provozu systému fyzické osoby, které jsou mu vystaveny. U systémů vytvářejících obrazový, zvukový nebo video obsah představující tzv. „*deep fake*“ nebo s ním manipulujících jde o povinnost informovat o skutečnosti, že obsah byl uměle vytvořen nebo s ním bylo manipulováno. U systémů vytvářejících text určený ke zveřejnění za účelem informování veřejnosti o záležitostech veřejného zájmu nebo s takovým textem manipulujících jde o povinnost uvést, že text byl vytvořen uměle nebo s ním bylo manipulováno. Tyto povinnosti se nevztahují na systémy sloužící k odhalování, prevenci, vyšetřování nebo stíhání trestných činů (v českém právním prostředí zřejmě i přestupků). Naposled uvedená povinnost se dále nevztahuje na případy, v nichž byl obsah vytvořený umělou inteligencí podroben procesu přezkumu člověkem nebo procesu redakční kontroly, pokud někdo nese redakční odpovědnost za jeho zveřejnění. Blíže viz čl. 50 odst. 3 až 5 s ohledem na čl. 3 body 34., 39., 40. a 60. nařízení.

⁷² Tato povinnost se nevztahuje na systémy určené k použití jako bezpečnostní komponenty v rámci řízení a provozu kritické digitální infrastruktury, silniční dopravy nebo dodávek vody, plynu, topení či elektřiny. Blíže viz čl. 27 nařízení.

⁷³ Blíže viz čl. 9 nařízení.

⁷⁴ Blíže viz čl. 5 odst. 2 až 6 nařízení.

model umělé inteligence, popřípadě obecný model umělé inteligence se systémovým rizikem,⁷⁵ či nikoli.

Za určitých okolností⁷⁶ se na vykonavatele veřejné správy, který je zavádějícím subjektem (a nikoli poskytovatelem), vztahují povinnosti poskytovatele. Může jít zejména o případ, když zavádějící subjekt provede podstatnou změnu jím provozovaného vysoce rizikového systému (nejde-li o změnu, v jejímž důsledku by systém přestal být vysoce rizikovým), nebo když změni účel jím používaného systému, který nebyl klasifikován jako vysoce rizikový, takovým způsobem, že se předmětný systém stane vysoce rizikovým.

U vysoce rizikových systémů umělé inteligence mají vykonavatelé veřejné správy v roli poskytovatelů zejména povinnost:⁷⁷

- zajišťovat, aby jejich systém splňoval stanovené požadavky týkající se zavedení, uplatňování, zdokumentování a udržování systému řízení rizik, správy a řízení trénovacích, validačních a testovacích dat, vypracování a průběžné aktualizace technické dokumentace systému, automatické protokolace, transparentnosti fungování systému a interpretovatelnosti jeho výstupů, možnosti podrobit používání systému lidskému dohledu a přesnosti, spolehlivosti a kybernetické bezpečnosti systému, jakož i prokázat splnění těchto požadavků příslušným dozorcím orgánům;⁷⁸ pro některé stanovené systémy platí ještě další o něco konkrétněji formulované požadavky,⁷⁹
- zavést a systematicky a řádně dokumentovat systém řízení kvality,⁸⁰
- vést předepsanou dokumentaci a uchovávat ji po dobu 10 let od uvedení systému do provozu,⁸¹
- zajistit, aby byl u systému před jeho uvedením do provozu proveden předepsaný postup posuzování shody,⁸²
- předem zaregistrovat uvedení stanoveného systému⁸³ do provozu,

⁷⁵ Viz čl. 3 body 63. až 65. nařízení.

⁷⁶ Viz čl. 25 odst. 1 nařízení.

⁷⁷ Bliže viz zejména čl. 16 nařízení.

⁷⁸ Viz dále čl. 8 až 15 nařízení.

⁷⁹ Systémy určené k přímé interakci s fyzickými osobami musí být navrhovány a vyvíjeny tak, aby dotčené fyzické osoby byly vyrozuměny o tom, že komunikují se systémem umělé inteligence, není-li tato skutečnost zřejmá z pohledu fyzické osoby, která je přiměřeně informovaná, pozorná a obezřetná a při zohlednění okolností a kontextu použití. U systémů vytvářejících syntetický zvukový, obrazový, video nebo textový obsah musí být výstupy systému označeny ve strojově čitelném formátu a zjištělné jako uměle vytvořené nebo manipulované, jejich technická řešení musí být účinná, interoperabilní, robustní a spolehlivá, pokud je to technicky proveditelné a s přihlédnutím ke zvláštnostem a omezením různých druhů obsahu, nákladům na provádění a obecně uznávanému nejmodernějšímu stavu technologií zachycenému v příslušných technických normách. Tyto povinnosti se zásadně nevztahují na systémy sloužící k odhalování, prevenci, vyšetřování nebo stíhání trestných činů (v českém právním prostředí zřejmě i přestupků). Naposled uvedená povinnost se dále nevztahuje na systémy, které (nakolik) plní asistenční funkci pro standardní editaci nebo podstatně nemění vstupní údaje poskytnuté zavádějícím subjektem nebo jejich sémantiku. Bliže viz čl. 50 odst. 1, 2 a 5 nařízení.

⁸⁰ Viz dále čl. 17 nařízení.

⁸¹ Viz dále čl. 18 nařízení.

⁸² Viz dále čl. 43 nařízení.

⁸³ K registraci poskytovatelem viz čl. 49 odst. 1 a 2 nařízení.

- poskytovat informace o zjištěném nesouladu systému se stanovenými požadavky a přijímat nezbytná nápravná opatření, a to včetně případného vyřazení systému z provozu.⁸⁴

Další povinnosti⁸⁵ by měl vykonavatel veřejné správy, kdyby byl poskytovatelem obecného modelu umělé inteligence, popřípadě obecného modelu umělé inteligence se systémovým rizikem.

Obecnou povinností vykonavatelů veřejné správy je jistě vyvarovat se zakázaných postupů⁸⁶ v oblasti umělé inteligence.

Třeba dodat, že vymezení obsahu povinností zavádějících subjektů a poskytovatelů není úplně triviální; kromě jiného je třeba posoudit provázanost adresných ustanovení s neosobně formulovanými ustanoveními Aktu o umělé inteligenci. Spolehlivým vodítkem přitom nemusí být samotný text předpisu. Ve vztahu k vykonavatelům veřejné správy může být příkladem problematické nezahrnutí⁸⁷ systémů umělé inteligence určených pro použití orgánem veřejné správy nebo na pomoc orgánu veřejné správy „*při zkoumání a výkladu fakt a práva a při uplatňování práva na konkrétní soubor skutečností*“ mezi vysoce rizikové systémy, což může znamenat potenciální konflikt s konceptem dobré správy (dlužno řešit extenzivním výkladem nebo analogií). Řada výkladových problémů se ovšem teprve ukáže.

Realizaci Aktu o umělé inteligenci mají napomoci kodexy správné praxe,⁸⁸ které jsou poměrně sofistikovaným výrazem režimu měkké regulace. První návrh Kodexu obecné praxe v oblasti umělé inteligence⁸⁹ byl zveřejněn v listopadu 2024, třetí návrh⁹⁰ [v podobě čtyř dokumentů („Závazky“, „Transparentnost“, „Autorská práva“, „Bezpečnost a zabezpečení“)] v březnu 2025, konečná verze,⁹¹ která byla zveřejněna v červenci 2025, má tři kapitoly („Transparentnost“, „Autorská práva“, „Bezpečnost a zabezpečení“), začátkem srpna 2025 k tomuto dokumentu přijala stanovisko Evropská komise.⁹² Pozornost do budoucna zasluhuje otázka specifikace kodexů pro oblast veřejné správy.

⁸⁴ Blíže viz čl. 20 nařízení.

⁸⁵ Viz čl. 53, popřípadě čl. 55 nařízení s ohledem na jeho čl. 51.

⁸⁶ Viz čl. 5 nařízení.

⁸⁷ V příloze III nařízení je v této souvislosti zmíněn pouze soudní orgán a orgán příslušný k alternativnímu řešení sporů.

⁸⁸ Blíže viz čl. 56 nařízení, jakož i jeho čl. 50 odst. 7, čl. 53 odst. 4 a čl. 55 odst. 2. Kodexy správné praxe jsou primárně dobrovolné.

⁸⁹ First Draft of the General-Purpose AI Code of Practice published, written by independent experts. In: *European Commission: Shaping Europe's digital future* [online]. 14. 11. 2024 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/first-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>.

⁹⁰ Third Draft of the General-Purpose AI Code of Practice published, written by independent experts. In: *European Commission: Shaping Europe's digital future* [online]. 11. 3. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/third-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>.

⁹¹ *EU AI ACT: General Purpose AI: Code of Practice* [online]. 10. 7. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://code-of-practice.ai/?section=summary>.

⁹² C(2025) 5361 final. Evropská komise dospěla k závěru, že dokument dostatečně pokrývá povinnosti stanovené v člancích 53 a 55 a naplňuje cíle podle článku 56 Aktu o umělé inteligenci.

Z Aktu o umělé inteligenci je patrná ochránářská filozofie dbalá rizik souvisejících s využíváním umělé inteligence. Přístup Evropské unie k právní regulaci předmětné oblasti však není přijímán celosvětově. Alternativou⁹³ je progresivistická filozofie (ochránářských aspektů prostá, popřípadě tyto jsou znatelné až v pozadí).

Na Akt o umělé inteligenci musí navazovat adaptační národní úpravy. V pojetí vlastním právnímu řádu České republiky by měl budoucí zákon upravovat především otázky příslušnosti orgánů veřejné správy, kontrolní pravomoci veřejné správy a správních odpovědnosti.

Aktuálně jsme byli svědky pokusu o doplnění českého právního prostředí ustanovením, které se sice explicitně nezmiňuje o umělé inteligenci, ale jehož přijetí by mohlo přispět ke zlepšení podmínek pro její zavádění a využívání ve sféře veřejné správy. V poslaneckém návrhu⁹⁴ novely správního řádu šlo o ustanovení o automatizovaném vedení řízení. Navrhované ustanovení se ale zdá být příliš obecně koncipované. Lze přitom souhlasit s tvrzením, že automatizované rozhodování musí mít zákonný základ.⁹⁵

Vizi rozvoje využívání umělé inteligence v naší veřejné správě prozatím nastiňuje Národní strategie umělé inteligence České republiky 2030:⁹⁶ „*Moderní a efektivně fungující veřejná správa využívající umělou inteligenci, jejíž zaměstnanci disponují potřebnými dovednostmi. V rámci pracovních aktivit dodržují etické a bezpečnostní standardy a zabezpečují tak poskytování kvalitních a efektivních služeb v ČR.*“ K jejímu naplňování stanoví tento dokument pět cílů, které se týkají⁹⁷ kvality dat a výkonné digitální infrastruktury umožňující provoz veřejné správy a veřejných služeb⁹⁸ s využitím umělé inteligence, znalostí zaměstnanců veřejné správy a veřejných služeb ohledně možností a omezení využívání umělé inteligence, vysokých bezpečnostních standardů technologií umělé inteligence využívaných ve veřejné správě

⁹³ Srov. např. japonský zákon č. 53 z roku 2020 (Zákon o podpoře výzkumu, vývoje a využití technologií souvisejících s umělou inteligencí) navazující na zákon č. 35 z roku 2021 (Základní zákon o formování digitální společnosti) a jeho novelu provedenou zákonem č. 46 z roku 2024 (Zákon o částečné změně základního zákona o formování digitální společnosti s cílem zlepšit pohodlí osob zapojených do administrativních postupů a zjednodušit a zefektivnit administrativní operace pomocí informačních a komunikačních technologií). Jediné (značně obecné) ochránářské ustanovení nalezneme v cit. základním zákoně (= povinnost zajistit, aby používání pokročilých informačních a komunikačních sítí a využívání informací pomocí informačních a komunikačních technologií neporušovalo práva a zájmy jednotlivců a společností ani národní bezpečnost, a zároveň zajistit volný a bezpečný tok spolehlivých informací při tomto používání; obojakou povahu má povinnost vhodně a proaktivně reagovat na pokrok v informačních a komunikačních technologiích).

⁹⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a další zákony v souvislosti s podporou spolupráce obcí, sněmovní tisk č. 845/0. 2024, 9. volební období, část osmá. Projednávání návrhu bylo ve 3. čtení přerušeno (usnesení č. 1434 ze dne 27. června 2025). Identický návrh je obsažen ve sněmovním tisku č. 24/0. 2025, 10. volební období, část pátá.

⁹⁵ Což souvisí i se skutečností, že „výklad práva a diskreční prvky rozhodování budou naprogramovány v softwaru, který bude připravovat individuální rozhodnutí“ (viz GALETTA – HOFMANN, c. d., s. 621).

⁹⁶ Schválena usnesením vlády České republiky ze dne 24. července 2024 č. 520.

⁹⁷ Tezovitě řečeno; komentováno a rozvedeno do typových opatření na s. 58–62 dokumentu.

⁹⁸ Dokument rozlišuje veřejnou správu a veřejné služby; ty jsou doktrinárně součástí nevyrchnostenské nevýsostné veřejné správy.

a veřejných službách, etického, transparentního a nediskriminačního⁹⁹ využívání umělé inteligence v rámci veřejné správy a veřejných služeb, jakož i rozšiřování využití umělé inteligence ve veřejné správě a veřejných službách. I z této syrové dítky je patrná snaha dostat požadavkům dobré správy. Otázkou je, nakolik a do kdy se uvedené cíle podaří naplňovat.

Z členských států Evropské unie legislativní snahy zřejmě nejdále pokročily v Itálii. V září 2025 přijatý zákon obsahuje i speciální ustanovení¹⁰⁰ týkající se využívání umělé inteligence v činnosti orgánů veřejné správy (jeho účelem má být zvýšení efektivit jejich činností, zrychlení správních postupů a zvýšení kvality a kvantity poskytovaných služeb s tím, že bude zajištěna informovanost o fungování umělé inteligence a sledovatelnost jejího použití; bez ohledu na to, zda má používání umělé inteligence instrumentální a/nebo podpůrný charakter, musí být respektována autonomie a rozhodovací pravomoc jednotlivé úřední osoby, která zůstává být za použití umělé inteligence výhradně odpovědná; je rovněž stanovena povinnost přijetí technických, organizačních a edukačních opatření zaměřených na zodpovědné používání umělé inteligence a na rozvoj průřezových dovedností uživatelů).

Vzhledem k charakteru předmětné oblasti nemůže být její právní regulace vyčerpávající, dostatečně instruktivní (a ve vztahu k veřejné správě postačujícím vodítkem naplňování principů dobré správy). Na tuto regulaci navazujícím globálním nástrojem standardizace využívání umělé inteligence jsou (i na sféru veřejné správy dopadající) technické normy (ISO/IEC) a technické zprávy (ISO/IEC TR) vydávané Mezinárodní organizací pro standardizaci¹⁰¹ a Mezinárodní elektrotechnickou komisí.¹⁰² Jejich záběr v předmětné oblasti je v současnosti již značně široký. Pozornost věnují terminologii z oblasti umělé inteligence,¹⁰³ rámci pro systémy umělé inteligence založené na strojovém učení,¹⁰⁴ vytváření, zavádění, udržování a průběžnému vylepšování systémů řízení umělé inteligence,¹⁰⁵ fázím životního cyklu systému umělé inteligence,¹⁰⁶ využívání umělé inteligence v rámci správy instituce,¹⁰⁷ požadavkům na audit a certifikaci systémů řízení umělé inteligence,¹⁰⁸ řízení rizik spojených s využíváním umělé inteligence,¹⁰⁹ posuzování dopadů systémů umělé inteligence,¹¹⁰ předpojatosti umělé inteligence

⁹⁹ Zaručujícího rovné příležitosti.

¹⁰⁰ Art. 14 Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale (Legge 23 settembre 2025, n. 132).

¹⁰¹ International Organization for Standardization (ISO).

¹⁰² International Electrotechnical Commission (IEC).

¹⁰³ ISO/IEC 22989:2022 Information technology – Artificial intelligence – Artificial intelligence concepts and terminology.

¹⁰⁴ ISO/IEC 23053:2022 Framework for Artificial Intelligence (AI) Systems Using Machine Learning (ML).

¹⁰⁵ ISO/IEC 42001:2023 Information technology – Artificial intelligence – Management system.

¹⁰⁶ ISO/IEC 5338:2023 Information technology – Artificial intelligence – AI system life cycle processes.

¹⁰⁷ ISO/IEC 38507:2022 Information technology – Governance of IT – Governance implications of the use of artificial intelligence by organization.

¹⁰⁸ ISO/IEC 42006:2025 Information technology – Artificial intelligence – Requirements for bodies providing audit and certification of artificial intelligence management systems.

¹⁰⁹ ISO/IEC 23894:2023 Information technology – Artificial intelligence – Guidance on risk management.

¹¹⁰ ISO/IEC 42005:2025 Information technology – Artificial intelligence (AI) – AI system impact assessment.

a rozhodování s podporou umělé inteligence,¹¹¹ důvěryhodnosti umělé inteligence¹¹² a funkční bezpečnosti systémů umělé inteligence.¹¹³

HODNOCENÍ A DÍLČÍ ZÁVĚR

Akt o umělé inteligenci a navazující normativní regulaci lze považovat za příspěvek k naplňování konceptu dobré správy. Stanovením požadavků na důvěryhodnost,¹¹⁴ transparentnost,¹¹⁵ bezpečnost¹¹⁶ (v tom zejména přesnost, spolehlivost a kybernetickou bezpečnost) a nediskriminaci¹¹⁷ se úprava k principům dobré správy vlastně hlásí.

Je ale otázkou, zda/nakolik může Akt o umělé inteligenci obstát ve světle práva na řádnou správu perspektivně. Z tohoto úhlu pohledu se v odborné literatuře¹¹⁸ již kriticky poukazuje na deficit vyplývající z příliš úzké definice systému umělé inteligence, z mezerovitěho stanovení povinností (= omezení na zakázané postupy a vysoce rizikové systémy) a z absence úpravy individuálních práv korespondujících uloženým povinnostem. Na základě výše provedeného rozboru můžeme jednak připojit obecnou pochybnost týkající se nenáležité diferenciací povinností zavádějících subjektů s ohledem na skutečnost, zda zaváděný systém je, či není obecným systémem umělé inteligence, popřípadě obecným modelem umělé inteligence se systémovým rizikem¹¹⁹ nebo jejich součástí, jednak vyslovit jisté politování ve vztahu k povinnostem vykonavatelů veřejné správy, a to jak nad ne vždy zřetelným vyjádřením povinností, tak nad rozptýlením úpravy povinností v textu předpisu.

Všechny uvedené výhrady a jejich kritické posouzení naznačují jedno z možných východišek pro formulaci námětů na doplnění stávající evropské právní úpravy.

K ZÁVĚRU

Systematické zavádění a využívání nástrojů umělé inteligence můžeme označit jako nedílnou a expandující složku konceptu pokročilé automatizace veřejné správy. V současnosti je s tradičním všeobecným konceptem dobré správy stále ještě slučitelné. Nicméně do budoucna půjde o hledání teoretického konceptu cesty, která ve vztahu pokročilé automatizace a dobré správy bude znamenat jejich synergií a která co nejvíce potlačí jejich rivalitu.

¹¹¹ ISO/IEC TR 24027:2021 Information technology – Artificial intelligence (AI) – Bias in AI systems and AI aided decision making.

¹¹² ISO/IEC TR 24028:2020 Information technology – Artificial intelligence – Overview of trustworthiness in artificial intelligence.

¹¹³ ISO/IEC TR 5469:2024 Artificial intelligence – Functional safety and AI systems.

¹¹⁴ Viz čl. 1 odst. 1 nařízení.

¹¹⁵ Viz čl. 1 odst. 2 písm. d), čl. 13 odst. 1 a čl. 50 nařízení.

¹¹⁶ Viz čl. 15 odst. 1 nařízení.

¹¹⁷ Viz čl. 10 odst. 1 písm. f) a čl. 77 odst. 1 nařízení.

¹¹⁸ Srov. SANCHEZ-GRAELLS, c. d., s. 5–6.

¹¹⁹ Viz čl. 3 bod 63. nařízení.

Téma dobré správy a téma využívání umělé inteligence (do)dnes z pohledu teorie správní vědy a zejména správního práva spojuje jistá míra nevyhraněnosti až (jen s malou dávkou nadsázky) tajemnosti.

Odborná diskuse o vztahu pokročilé automatizace veřejné správy a teoretických představ o dobré správě a na ni navazující doporučení pro normotvorbu by zřejmě měla být diferencovanější se zřetelem na jednotlivé typy nástrojů umělé inteligence, účelu a způsobu jejich nasazení a povahy jejich výstupů. S ohledem na právě uvedené bude zapotřebí teoreticky zobecňovat zkušenosti z praxe využívání jednotlivých nástrojů, a přitom analyzovat příčiny¹²⁰ seznanych pochybení (zejména vyhodnocovat, zda je jejich základem samotný nástroj, nebo normativní rámec jeho používání, anebo chybné použití).

Bude rovněž třeba dbát na to, aby všichni zúčastnění uvažovali „jedním jazykem“ (užívali stejné pojmy ve stejném významu). To se týká jak komunikace mezi administrativisty a experty na věcnou stránku umělé inteligence, tak vzájemné komunikace mezi administrativisty.

Nepřekvapuje fakt, že je stále více otázek než odpovědí a že se podíl zodpovězených otázek stále ještě snižuje. Věřme, že se nenaplní teze, podle níž bude mít člověk pod kontrolou otázku „Co roboty rozhodovat nenecháme?“ tak dlouho, pokud mu roboti dovolí jim něco nenechat.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stasa@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-5384-5152

¹²⁰ Je třeba rozlišovat mezi zákonností používání systémů automatizovaného rozhodování a zákonností jednotlivých rozhodnutí učiněných s jejich pomocí; problémy s druhým z nich mohou naznačovat problémy s prvním, ale nemusí to nutně platit naopak (viz GALETTA – HOFMANN, *c. d.*, s. 624).

UMELÁ INTELIGENCIA A SPRÁVNE TRESTANIE*

ZUZANA HAMUĽÁKOVÁ,** MATEJ HORVAT***

Abstract: Artificial Intelligence and Administrative Punishment

In this article, the authors deal with the issue of the use of artificial intelligence systems in administrative proceedings, with a special focus on the area of administrative punishment. The article analyses the legal requirements imposed on automated administrative decisions, highlighting key principles such as transparency, predictability, sound reasoning, and reviewability of decisions, while examining the challenges associated with the implementation of AI in public administration decision-making processes, including ensuring the right to a fair trial. In the conclusion of the article, the authors propose specific possibilities and conditions for the application of semi-automated decision-making in administrative punishment in the Slovak Republic, taking into account the examined requirements arising from the right to a fair trial.

Keywords: artificial intelligence systems; automated administrative decisions; administrative punishment; right to a fair trial; transparency; reasoning and administrative discretion; review of decisions

Kľúčové slová: systémy umelej inteligencie; automatizované správne rozhodnutia; správne trestanie; právo na spravodlivý proces; transparentnosť; odôvodnenie a správna úvaha; prieskum rozhodnutia

DOI: 10.14712/23366478.2026.5

ÚVOD

V posledných rokoch pozorujeme nebývalý rozvoj informačných technológií, ktoré čoraz intenzívnejšie vstupujú do tak súkromného, ako aj verejného sektora. Keďže technológie umelej inteligencie sú v rámci administratívnych procesov čoraz viac prepojené, ocitáme sa na prahu novej éry. Táto transformácia so sebou prináša

* Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 „Nová právna úprava správneho trestania“.

** Doc. JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD., docentka na Katedre správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta; zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk.

*** Doc. JUDr. Matej Horvat, PhD., docent na Katedre správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta; matej.horvat@flaw.uniba.sk.

množstvo výhod zefektívnenia činnosti verejnej správy; systémy umelej inteligencie majú obrovský potenciál zefektívnenia nielen rozhodovacej činnosti vo verejnej správe, ale aj zvýšenia efektívnosti predchádzajúcich administratívnych postupov, a to napríklad vo forme zníženia chybovosti spôsobených „človekom“, vykonávania repetitívnych úloh namiesto „ľudského úradníka“, tiež vo forme pomoci správnym a súdnym orgánom v procese analýzy a syntézy údajov, zjednodušenia a podstatného zrýchlenia viacerých administratívnych postupov, zvýšenia presnosti rozhodovania najmä vo vzťahu k zabezpečeniu kontinuity rozhodovania, objektívnejšie posudzovanie skutočností podstatných pre vydanie rozhodnutia.

V súvislosti so zvyšujúcim sa používaním nástrojov umelých inteligencií vo verejnej správe a s rastúcim záujmom po zefektívnení priebehu správnych konaní sa kladie otázka, do akej miery je možné integrovať automatizované procesy pri vydávaní rozhodnutí orgánov verejnej správy. Technológie umelej inteligencie, ktoré dokážu spracovať veľké množstvo údajov, vykonávať prediktívne analýzy a automatizovať rozhodovacie procesy, spôsobujú revolúciu v poskytovaní verejných služieb a v spôsobe určovania práv a povinností jednotlivcov. Integrácia takýchto systémov do administratívnych postupov však nie je bez problémov. Začlenenie umelej inteligencie do verejnej správy prináša niekoľko významných regulačných výziev, ako napríklad problematika transparentnosti vydaného rozhodnutia a možnosť napadnutia a preskúmania daného rozhodnutia, otázka zodpovednosti a subjektu zodpovedného za rozhodnutie pri použití nástrojov umelej inteligencie, tiež riziko ohrozenia ochrany osobných údajov cez využívanie veľkého objemu údajov a tempo ich spracovania systémami umelej inteligencie a podobné otázky, ktoré vyvoláva zásah umelej inteligencie do „ľudského“ rozhodovania. Rovnováha moci medzi systémami umelej inteligencie a „ľudským rozhodcom“ je v súčasnosti ústredným bodom diskusie o úlohe umelej inteligencie vo verejnej správe. Na splnenie týchto výziev je nevyhnutné, aby sa súčasné právne rámce špecificky zaoberali všetkými rozmermi zavádzania automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe.¹ V predmetnom príspevku sa vzhľadom na rozsah danej problematiky zameriame len na niektoré z týchto právnych požiadaviek a princípov vyplývajúcich aj z práva na spravodlivý proces. Pozornosť budeme venovať predovšetkým všeobecnému ústavnému princípu zákonnosti a z neho vyplývajúcej požiadavke dodržiavania právnej istoty a predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a správnych súdov (v prípade následného súdneho prieskumu), ako aj problematike transparentnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy spojenou s riadnym odôvodnením rozhodnutia, nevyhnutnému aj vo vzťahu k následnému prieskumu daného rozhodnutia. Tieto požiadavky budeme rozoberať obzvlášť aj vo vzťahu k oblasti správneho trestania a problematike aplikácie voľnej úvahy a jej odôvodneniu v rozhodnutiach orgánov verejnej správy. Na základe našich zistení predložíme konkrétne návrhy možného automatizovaného rozhodovania orgánov verejnej správy za súčasne platného právneho stavu Slovenskej republiky.

Výsledky príspevku budeme dosahovať za využitia viacerých metód vedeckého bádania, ktoré sú typické pre právnu vedu. Ťažisko bude venované analýze, predovšetkým

¹ GREGA, R. – KOVAČ, P. The Role of Automated Decision-Making in Modern Administrative Law: Challenges and Data Protection Implications. *Central European Public Administration Review* [online]. 2024, Vol. 22, No. 2, s. 101, 105 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: <https://doi.org/10.17573/cepar.2024.2.04>.

právných predpisov, a to tak na národnej, ako aj nadnárodnej úrovni a tam, kde to bude aplikovateľné, využijeme aj súdnu judikáciu. S tým je následne spojená aj metóda komparácie, kedy budeme porovnávať tieto jednotlivé vrstvy právneho poriadku. Využívaná bude aj metóda deskripcie, kedy budeme popisovať (predovšetkým za využitia zahraničnej vedeckej literatúry) súčasný stav poznania. Na všetky tieto metódy budeme nadväzovať v záverečnej časti článku, kde bude využitá metóda syntézy.

1. PRÁVNÁ ÚPRAVA AUTOMATIZOVANÝCH SPRÁVNÝCH ROZHODNUTÍ A JEJ VÝZVY

Správne konanie je konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy orgány verejnej správy rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Ide teda o také konanie, ktoré výrazne ovplyvňuje prejednávané práva a povinnosti jednotlivých subjektov správneho konania. Právne predpisy upravujúce osobitné správne konania, ako aj zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) ako všeobecný procesnoprávny predpis so subsidiárnou pôsobnosťou voči mnohým osobitným správnym konaniam, v súčasnosti neobsahujú právnu úpravu umožňujúcu automatizáciu správneho konania a následného rozhodnutia bez účasti človeka. Avšak, bez ohľadu na to, či je správne konanie a rozhodovanie automatizované alebo nie, na zabezpečenie zákonnosti takéhoto postupu a rozhodnutia je potrebné dodržať základné právne normy a princípy, ktoré sa v procesnoprávnej oblasti tradične odrážajú vo forme práva na spravodlivý proces.

Právo na spravodlivý proces je nevyhnutným mechanizmom, ktorý zaručuje dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd. Predstavuje jednu z najdôležitejších záruk rešpektovania demokracie a právneho štátu v európskom právnom systéme. Dodržiavanie tohto práva sa ešte vo väčšej miere prejavuje práve v rámci oblasti správneho trestania aj na základe rozhodnutia Engel proti Holandsku a ďalšej nadväzujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“) vo vzťahu k oblasti správnych deliktov. Či už pôjde o automatizované rozhodnutie alebo nie, na zabezpečenie zákonnosti takéhoto rozhodnutia je potrebné dodržať jednotlivé aspekty, resp. práva zahŕňajúce právo na spravodlivý proces.²

Čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) je obsahovo pomerne rozsiahly. Zahŕňa viacero práv, ktoré majú spoločne naplňať právo na spravodlivé súdne konanie a správne konanie o správnych deliktoch.³ Sú to najmä právo na prejednanie záležitosti spravodlivo, verejne a v primeranej lehote, právo na prejednanie nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom (v správnom konaní následným súdnym prieskumom rozhodnutia o správnom delikte), právo na

² Čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“): „[...] každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom obvinení.“

³ Správne delikty spadajúce pod čl. 6 Dohovoru sú jednoznačne priestupky a správne delikty podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb.

prezumpciu nevinu, právo obvineného byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu, právo obvineného mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby, právo byť vypočutý, právo na odôvodnenie rozhodnutia a uvedenia dôvodov rozhodnutia.

Z uvedeného vyplýva, že právo na spravodlivý proces zahŕňa súbor viacerých práv a právnych princípov, pričom z hľadiska zamerania tohto príspevku by sme spomenuli predovšetkým:

- ústavný princíp zákonnosti, podľa ktorého môžu orgány verejnej moci, a teda aj orgány verejnej správy konať len na základe a v medziach zákona,
- zabezpečenie predvídateľnosti konania a rozhodnutia orgánov verejnej moci a dodržiavanie právnej istoty,
- podobne sa od orgánov verejnej správy vyžaduje, aby svoje rozhodnutia riadne odôvodňovali, čo je potrebné pre rozmer transparentnosti rozhodnutí, možného podania opravného prostriedku a následného prieskumu daného rozhodnutia.

Je nevyhnutné dať do pozornosti, že automatizácia rozhodovania a digitalizácia verejnej správy rozhodne ovplyvňujú tieto „tradičné“ zásady správneho práva vyplývajúce aj z práva na spravodlivý proces, ktoré bude potrebné nevyhnutne zmodernizovať uznaním vplyvu nástrojov umelej inteligencie a automatizovaného rozhodovania a ich osobitostí, ako je napríklad vysvetliteľnosť systémov umelej inteligencie a stále zachovaná ľudská zodpovednosť za prijaté rozhodnutia.⁴ Používanie nástrojov umelej inteligencie by sa malo pozorne sledovať najmä z hľadiska práv jednotlivcov – v danom prípade hlavne účastníkov správnych konaní, keďže potenciálne chyby môžu byť odlišné od klasických, neautomatizovaných správnych konaní.⁵

Nástroje umelej inteligencie používané v správnom konaní musia byť v súlade s právnymi požiadavkami Európskej únie (ďalej len „EÚ“), pričom povaha samotných právnych pravidiel a princípov je obzvlášť náročná, pretože sú náchylné na rôzne výklady a niekedy umožňujú voľné rozhodovanie, čo ich začlenenie do nástroja umelej inteligencie komplikuje. Právne pravidlá začlenené do nástroja umelej inteligencie musia byť preto presné, jednoznačné a odolné voči príliš rôznorodému výkladu.⁶

Právo ako regulatívny nástroj systémov umelej inteligencie by sa nemalo chápať vo forme prekážky, ale skôr v tom zmysle, že poskytuje základnú štruktúru pre orgány verejnej správy, aby mohli zasahovať do práv jednotlivcov zákonným a kontrolovaným spôsobom, zabraňovať svojvôli a zabezpečovať, aby sa rozhodnutia prijímali vo verejnom záujme. Je zároveň nevyhnutné poznamenať, že tempo, akým sa vyvíjajú technológie umelej inteligencie, často predbieha existujúce právne rámce, čo si vyžaduje ich neustálu adaptáciu s cieľom riešiť nové etické a právne aspekty, dilemy a riziká.⁷

⁴ GREGA – KOVAČ, c. d., s. 105.

⁵ JAKUBEK-LALIK, J. The Challenges of AI in Administrative Law and the Need for Specific Legal Remedies: Analysis of Polish Regulations and Practice. *Central European Public Administration Review*. 2024, Vol. 22, No. 2, s. 111.

⁶ BRKAN, M. Do Algorithms Rule the World? Algorithmic Decision-Making and Data Protection in the Framework of the GDPR and Beyond. *International Journal of Law and Information Technology*. 2019, Vol. 27, s. 91, 93; HUBKOVÁ, P. EU Administrative Decision-Making Delegated to Machines – Legal Challenges and Issues. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 2, s. 112.

⁷ GREGA – KOVAČ, c. d., s. 100, 101.

Rada Európy a EÚ majú zavedený regulačný rámec, ktorý stanovuje globálne normy týkajúce sa umelej inteligencie, pričom ide o množstvo uznesení, smerníc, odporúčaní a stratégií týkajúcich sa umelej inteligencie. Keďže cieľom predmetného článku je zamerať sa skôr na podstatu vybraných právnych pravidiel, princípov a rizík spojených s ich začlenením do systémov umelej inteligencie, spomenieme len vybrané pramene regulujúce systémy umelej inteligencie a jej uplatnenia v automatizovaných rozhodnutiach v správnych (súdnych) konaniach.

Základnou právnou úpravou v tejto oblasti je v súčasnosti v prvom rade relatívne nové Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) (ďalej len „Akt o umelej inteligencii“), ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 2024. Ide o prvý komplexný právny rámec na svete týkajúci sa umelej inteligencie. Keďže tento akt má formu nariadenia, jeho ustanovenia sa uplatňujú priamo v celej EÚ. Cieľom Aktu o umelej inteligencii je podporiť vývoj a zavádzanie zodpovednej umelej inteligencie v EÚ. Automatizované (súdne) rozhodovanie možno zaradiť do Prílohy III Aktu o umelej inteligencii, ktorá upravuje oblasti a konkrétne aplikácie oblasti vysokého rizika.⁸ Ak je umelá inteligencia súčasťou alebo samostatným produktom pri niektorej z uvedených produktových regulácií, vzťahuje sa na nich kľúčová časť Aktu o umelej inteligencii, ktorá obsahuje zásadnú väčšinu povinností pre systémy umelej inteligencie.

Pri posudzovaní automatizovaného rozhodovania nemožno opomenúť ani skoršiu právnú úpravu, a to Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej len „nariadenie GDPR“), kde je v čl. 22 explicitne vyjadrené právo dotknutej osoby na to, aby sa na ňu nevzťahovalo rozhodnutie, ktoré je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní, vrátane profilovania, a ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú. Z uvedeného práva sú zároveň stanovené výnimky. Jednou z nich je, že takéto rozhodovanie je „povolené právom Únie alebo právom členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha a ktorým sa zároveň stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby“.⁹

Ešte predtým než podrobnejšie poukážeme na vybrané zásady a pravidlá v rámci automatizácie správnych konaní, je potrebné dať do pozornosti, že automatizácia správneho (súdneho) konania môže mať dve formy; **ako nezávislá rozhodovacia entita** („plneautomatizovaná“) alebo **ako podporný nástroj človeka** („poloautomatizovaná“). Druhý model sa zameriava na použitie umelej inteligencie ako systému na podporu

⁸ Príloha 3 bod. 8 písm. a) Aktu o AI: „systémy AI, ktoré má používať justičný orgán alebo ktoré sa majú používať v jeho mene na pomoc justičnému orgánu pri skúmaní a interpretácii skutkových okolností a práva a pri uplatňovaní práva na konkrétny súbor skutkových okolností alebo ktoré sa majú používať obdobným spôsobom pri alternatívnom riešení sporov“.

⁹ Čl. 22 ods. 1 a 2 písm. b) nariadenia GDPR.

posudzovania. Takýto podporný nástroj by mal poskytnúť úsudok s konečným návrhom rozhodnutia po zistení relevantných ustanovení, analýze judikatúry a preskúmaní doktríny. Nástroj umelej inteligencie teda len generuje výsledok alebo odporúčanie, ktoré ďalej spracováva človek, ktorý prijíma konečné rozhodnutie. Čo je dôležité, oba modely majú rôznu úroveň zapojenia „ľudského úradníka, sudcu“ do rozhodovacieho procesu. Podľa modelu umelej inteligencie ako nezávislého rozhodcovského orgánu nie je človek – úradník, sudca, priamo zapojený do procesu odôvodňovania v systéme, ktorý prijíma záväzné právne rozhodnutia bez pomoci. Na druhej strane nosný model sudcu predpokladá, že návrh systému bude následne overený „ľudským úradníkom, sudcom“, ktorý po posúdení rozhodnutia so všetkými svojimi kompetenciami a znalosťami bude považovať rozhodnutie za: (a) úplne správne (a ako výsledok, vydá identické rozhodnutie); (b) iba čiastočne správne (čo bude mať za následok nutnosť zmeniť obsah rozhodnutia a prípadne vydať rozhodnutie, ktoré je odlišné od systému navrhovaného); (c) úplne nesprávne.¹⁰

Z uvedeného vyplýva, že automatizácia správneho, prípadne súdneho konania môže mať dve formy: odovzdanie celého rozhodovacieho procesu do systému umelej inteligencie prijímajúceho rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre všetkých účastníkov konania; alebo využívanie umelej inteligencie na vytvorenie podporného systému pre človeka, ktorý človeku poskytne návrh na rozhodnutie v konkrétnom prípade.¹¹ Plne automatizovaný proces bez ľudského zásahu v rámci správneho práva býva skôr výnimkou ako pravidlom, príkladom môže byť automatické generovanie a odosielanie pokút za prekročenie povolenej rýchlosti na základe vyhodnotenia záznamov kamier na cestách.

2. VYBRANÉ PRÁVNE POŽIADAVKY NA AUTOMATIZOVANÉ SPRÁVNE ROZHODNUTIA – TRANSPARENTNOSŤ, PREDVÍDATEĽNOSŤ, ODÔVODNENIE A SPRÁVNA ÚVAHA, PRIESKUM ROZHODNUTIA

Transparentnosť rozhodnutia je jedným z ústredných prvkov práva na spravodlivý proces, obzvlášť v oblasti správneho trestania. Na transparentnosť bezprostredne nadväzujú a úzko súvisia aj ďalšie práva vyplývajúce z práva na spravodlivý proces, a to odôvodnenie rozhodnutia, možnosť revízie rozhodnutia, resp. odvolateľnosť, konzistentnosť rozhodovania a s ním súvisiaca právna istota, zodpovednosť za rozhodnutie.

Každý automatizovaný systém by mal byť navrhnutý transparentne, čím sa zabezpečí možnosť používateľov ľahko interpretovať výstupy systémov, a tým zdôvodniť ich rozhodnutia, zabezpečiť účinný ľudský dohľad s cieľom posúdiť riziko pre zdravie, bezpečnosť alebo základné práva.¹²

¹⁰ DYMITRUK, M. The right to a fair trial in automated civil proceedings. *Masaryk University Journal of Law and Technology* [online]. 2019, Vol. 13, No. 1, s. 29 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: <https://journals.muni.cz/mujlt/article/view/11624/10663>.

¹¹ Tamtiež, s. 29.

¹² Okrem toho sa v Akte o umelej inteligencii členským štátom ukladajú povinnosti vytvoriť regulačné pieskovisko (*sandboxes*) na účely testovania vývoja, testovania a overovania inováčných modelov umelej

Otázky transparentnosti automatizovaného rozhodovania sú sčasti predmetom regulácie už v nariadení GDPR, kde v čl. 13 ods. 2 písm. f)¹³ a v čl. 14 ods. 2 písm. g)¹⁴ sa upravujú špecifické informačné povinnosti a v čl. 15 ods. 1 písm. h)¹⁵ právo na prístup v prípade, ak je dotknutá osoba predmetom automatizovaného individuálneho rozhodovania. Problematické je, že tieto povinnosti sú naviazané na čl. 22 nariadenia GDPR, ktorého rozsah a aplikácia stále v praxi podnecuje diskusie bez autoritatívneho výsledku. Na jednej strane možno zaznamenať názory, že čl. 22 predstavuje právo nebyť predmetom automatizovaného rozhodovania a nie jeho všeobecný zákaz a že čl. 22 nariadenia GDPR ako záruku neupravuje právo na vysvetlenie individuálneho rozhodnutia, napriek tomu, že ho recitál 71 výslovne spomína, ale daná úprava sa týka všeobecného vysvetlenia logiky fungovania algoritmu *ex ante*.¹⁶ V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že čl. 15 ods. 1 písm. h) spolu s článkom 22 ods. 1 a 4 nariadenia GDPR poskytuje „právo na vysvetlenie“.¹⁷

Umelá inteligencia má na jednej strane schopnosť učiť sa sama z rozhodnutí a rozsudkov, ktoré už boli vydané orgánmi verejnej správy a súdmi; má schopnosť analyzovať, navrhovať zmeny a vylepšenia chybných rozsudkov a prekonávať prípady, keď ľudskí úradníci môžu byť mimoprávne zaujatí, čo ovplyvňuje ich rozhodnutia.¹⁸ Preto by sa mohlo zdať, že práve tieto systémy umelej inteligencie budú v rozhodovacej činnosti spravodlivejšie a neutrálne, keďže tu nedochádza k porušeniu nestrannosti či zaujatosti v porovnaní s človekom, ktorého pri rozhodovaní môže ovplyvniť emocionálny

inteligencie spolu so zavedenými ochrannými opatreniami pri spracúvaní osobných údajov na účely takéhoto vývoja. NEŠPOR, J. Automated Administrative Decision-Making: What Is the Black Box Hiding? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2014, Vol. LXX, č. 2, s. 81.

¹³ „Okrem informácií, ktoré sa uvádzajú v odseku 1, prevádzkovateľ poskytne dotknutej osobe pri získavaní osobných údajov tieto ďalšie informácie, ktoré sú potrebné na zabezpečenie spravodlivého a transparentného spracúvania b) existencia automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania uvedeného v článku 22 ods. 1 a 4 a aspoň v týchto prípadoch zmysluplné informácie o použitom postupe, ako aj význame a predpokladaných dôsledkoch takéhoto spracúvania pre dotknutú osobu.“

¹⁴ „Okrem informácií uvedených v odseku 1 prevádzkovateľ poskytne dotknutej osobe tieto ďalšie informácie potrebné na zabezpečenie spravodlivého a transparentného spracúvania so zreteľom na dotknutú osobu g) existencia automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania uvedeného v článku 22 ods. 1 a 4 a aspoň v týchto prípadoch zmysluplné informácie o použitom postupe, ako aj význame a predpokladaných dôsledkoch takéhoto spracúvania pre dotknutú osobu.“

¹⁵ „Dotknutá osoba má právo získať od prevádzkovateľa potvrdenie o tom, či sa spracúvajú osobné údaje, ktoré sa jej týkajú, a ak tomu tak je, má právo získať prístup k týmto osobným údajom a tieto informácie existencia automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania uvedeného v článku 22 ods. 1 a 4 a v týchto prípadoch aspoň zmysluplné informácie o použitom postupe, ako aj význame a predpokladaných dôsledkoch takéhoto spracúvania pre dotknutú osobu.“

¹⁶ TOSONI, L. The right to object to automated individual decisions: resolving the ambiguity of Article 22(1) of the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law* [online]. 2021, Vol. 11, No. 2, s. 145–162 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaa024>.

¹⁷ NEŠPOR, c. d., s. 75.

¹⁸ TRANG, N. T. T. – LINH, N. H. – HOANG, N. T. C. – KIET, P. V. T. – LOAN, L. T. N. – PHUC, N. T. H. Right to a fair-trial when applying artificial intelligence in criminal justice – lessons and experiences for Vietnam. *Journal of Law and Sustainable Development* [online]. 2024, Vol. 12, No. 3, s. 14 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: <https://ojs.journalsdg.org/jlss/article/view/601>.

aspekt. Systémy umelej inteligencie majú teda jednoznačne potenciál znížiť predsudky človeka v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe.

Avšak, ako sa ukazuje, opak je pravdou, pretože práve možnosť pokročilých systémov umelej inteligencie ako potenciálne neobjektívneho nástroja je jedným z najdiskutovanejších a kontroverzných právnych rizík v oblasti automatizovaných rozhodnutí nielen v oblasti verejnej správy.¹⁹

Systémy umelej inteligencie môžu napríklad opakovane reprodukovat' rasové alebo rodové stereotypy alebo marginalizovat' skupiny menších. Jedným z príkladov takejto diskriminácie umelou inteligenciou je neslávne známy algoritmus COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions), ktorý vyvinula súkromná spoločnosť Northpointe Inc. a ktorého výstup pozostáva z niekoľkých stĺpcových grafov zobrazujúcich riziko recidívy obvineného v trestnej činnosti.²⁰ Na základe analýzy sa zistilo, že obvinení čiernej pleti boli oveľa častejšie nesprávne posúdení ako osoby s vyšším rizikom recidívy ako obvinení bielej pleti.²¹ Takéto algoritmické pochybenie by predstavovalo vážny problém aj pre oblasť správneho trestania, napr. vo vzťahu k marginalizovaným skupinám obyvateľstva.

Ďalším systémom, ktorý sa stal predmetom súdneho konania, je systém System Risk Indication (SyRI), čo je digitálny systém, ktorý používajú orgány v Holandsku na identifikáciu podvodov s dávkami v chudobnejších sociálno-ekonomických komunitách. Tento systém získal pozornosť vďaka rozhodnutiu okresného súdu v holandskom Haagu, ktorý rozhodol, že systém zastavil z dôvodu porušovania ľudských práv. Algoritmus v systéme SyRI sa používal na špehovanie (zhromažďovanie údajov z rôznych verejných databáz, pričom údaje týkajúce sa príjmu, vlastníctva domu, dávok, adresy, rodinných vzťahov, dlhov a údaje o využívaní vody a energie boli algoritmom korigované a vážené) celých štvrtí klasifikovaných ako štvrte s nízkymi príjmami, hoci predtým neexistovalo žiadne podozrenie zo spáchania podvodu.²²

S rozšíreným používaním systémov, ako sú COMPAS a SyRI, existuje riziko porušenia zákazu diskriminácie a rovnosti zbraní, ktoré taktiež tvoria právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru.

Z uvedeného vyplýva, že systémy umelej inteligencie môžu na jednej strane výrazne pomôcť pri rozhodovaní na základe algoritmov a veľkých dát, a tým eliminovat' ľudskú zaujatosť spôsobenú ľudskými „pocitmi“, resp. emocionálnym aspektom. Avšak, ako sa ukazuje, rigidné algoritmy a schopnosti strojového učenia umelej inteligencie spôsobujú, že ich odporúčania sú vlastne „predsudky“.²³ Nedostatky, ktoré vedú k diskriminácii, vyplývajú z algoritmickej zaujatosti z rôznych dôvodov. Jedným z nich je

¹⁹ K tomu bližšie pozri NEŠPOR, c. d., s. 69–84; HUBKOVÁ, c. d., s. 101–119.

²⁰ GREENSTEIN, S. Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI). *Artificial Intelligence and Law* [online]. 2022, Vol. 30, s. 305 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s10506-021-09294-4>.

²¹ TRANG – LINH – HOANG – KIET – LOAN – PHUC, c. d., s. 15; LARSON, J. – MATTU, S. – KIRCHNER, L. – ANGWIN, J. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm. In: *ProPublica* [online]. 23. 5. 2016 [cit. 2025-05-15]. Dostupné na: <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>.

²² GREENSTEIN, c. d., s. 306.

²³ TRANG – LINH – HOANG – KIET – LOAN – PHUC, c. d., s. 15.

úmyselné a vedomé vytvorenie zaujatého algoritmu, alebo aj neúmyselne, a to napríklad skreslením minulých (historických) údajov, keď sa algoritmy učia z už v minulosti vydaných rozhodnutí, ktoré už môžu byť poznamenané rasovými, rodovými alebo sociálno-ekonomickými predsudkami. Ďalším prípadom môže byť nedostatočne diverzifikovaná „vzorka“, t. j. ak tréningové údaje nereprezentujú celé spektrum spoločnosti, výsledky budú uprednostňovať väčšinové, resp. majoritne zastúpené skupiny alebo tiež chybou algoritmickeho návrhu, keď rozhodnutia urobené vývojármi počas vytvárania algoritmu môžu zaviesť alebo zosilniť skreslenie údajov. Je potrebné si uvedomiť, že používané algoritmy budú len také nestranné, aké sú údaje a informácie poskytnuté na ich vytvorenie, pretože sa učia prijímať rozhodnutia na základe tréningových údajov, ktoré môžu obsahovať zaujaté ľudské rozhodnutia alebo odrážať historické alebo sociálne nerovnosti, a to aj v prípade, že sa odstránia citlivé informácie, ako je pohlavie, rasa alebo sexuálna orientácia.²⁴ Možno skonštatovať, že algoritmicke diskriminácie medzi skupinami ľudí ovplyvňujú špecifické geografické a časové vstupy systému umelej inteligencie.²⁵ Jedným z príkladov, ako sa do údajov môže „dostať“ zaujatosť, je kontext. Napríklad súbor údajov z jedného kontextu použitý na tréning algoritmu nemusí v inom kontexte fungovať podľa očakávaní. Údaje sú kontextové a použitie údajov z jedného kontextu v inom kontexte môže viesť k nesprávnym rozhodnutiam. Údaje sa opisujú ako „priestorovo-časové“, pričom údaje majú určitý význam vo vymedzenej situácii, ale tento význam sa môže meniť v inej situácii, území, ako aj v čase. Ide o rôzne kontexty a hoci sa algoritmus naučil z jedného kontextu, závery, ktoré vyvodil, nemusia byť v inom kontexte také relevantné.²⁶

Nedostatok transparentnosti alebo vysvetliteľnosti systémov umelej inteligencie je známy aj ako fenomén „čiernej skrinky“ („*black box*“). Efekt „čiernej skrinky“ v súvislosti s implementáciou umelej inteligencie v procese automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe odkazuje na nedostatok transparentnosti a porozumenia, ako systémy umelej inteligencie dospievajú k svojim rozhodnutiam. Tento efekt vzniká najmä pri použití komplexných algoritmov, ako sú hlboké neurónové siete, ktoré môžu produkovať vysoko presné výsledky, ale zároveň sú pre používateľov a verejnosť ťažko interpretovateľné.²⁷

Problematika efektu „čiernej skrinky“ v rámci automatizovaných rozhodnutí vo verejnej správe sa dostáva do priameho rozporu s ďalším základným princípom právneho štátu, a to **princípom právnej istoty a predvídateľnosti** práva. To znamená, že právne predpisy a normy v nich obsiahnuté by mali byť prístupné a zrozumiteľné, aby ich ľudia mohli dodržiavať a vedeli, čo sa od nich očakáva. **Technologická zložitosť** spojená s umelou inteligenciou neumožňuje, aby bola vhodná pre ľudské chápanie, pochopenie alebo transparentnosť. Napríklad matematické výpočty,

²⁴ JAKUBEK-LALIČ, c. d., s. 118.

²⁵ TRANG – LINH – HOANG – KIET – LOAN – PHUC, c. d., s. 15.

²⁶ GREENSTEIN, c. d., s. 312.

²⁷ NEŠPOR, c. d., s. 71 a nasl.; BATHAEE, Y. The artificial intelligence black box and the failure of intent and causation. *Harvard Journal of Law & Technology* [online]. 2018, Vol. 31, No. 2, s. 891 a nasl. [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: <https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v31/The-Artificial-Intelligence-Black-Box-and-the-Failure-of-Intent-and-Causation-Yavar-Bathae.pdf>.

ktoré prebiehajú v skrytých vrstvách neurónových sietí, alebo mutačné schopnosti genetických algoritmov sú mimo ľudského kognitívneho chápania a väčšinou aj ľudského vysvetlenia. Práve tu nadobúda význam pojem prirodzený jazyk verzus jazyk umelej inteligencie. Umelá inteligencia má pravidlá, avšak tieto pravidlá sú pravidlami matematiky a štatistiky a sú skryté buď v spomínanej „čiernej skrínke“, alebo sú skryté aj do takej miery, že im nemožno porozumieť. Právny poriadok bol doteraz závislý od toho, že jeho forma bola vo formáte prirodzeného jazyka – znamená to riadenie sa prirodzeným jazykom v porovnaní s riadením sa algoritmom. Preto s tým, ako správa vecí verejných čoraz viac nachádza svoje vyjadrenie v počítačovom kóde, sa jej zrozumiteľnosť pre ľudí určite zníži. To však znamená riziko vo vzťahu k posudzovaniu zákonnosti automatizovaných rozhodnutí, keď nestačí, aby boli zrozumiteľné len pre IT odborníkov, ale aj pre úradníkov, právnikov a sudcov, ktorí majú dané rozhodnutie preskúmať.²⁸

Riešením nedostatočnej transparentnosti vybraných systémov umelej inteligencie a ich neschopnosti vysvetliť svoje činnosti je koncept tzv. „**vysvetliteľnej umelej inteligencie**“. Vysvetliteľná umelá inteligencia je oblasť výskumu, ktorej cieľom je vytvárať zrozumiteľné modely umelej inteligencie s vysokou úrovňou účinnosti a robiť výsledky systémov umelej inteligencie zrozumiteľnejšie pre ľudí. Na elimináciu efektu „čiernej skrínky“ je teda dôležité používanie vysvetliteľnej umelej inteligencie, uľahčenie prístupu k informáciám o systémoch umelej inteligencie a ich tréningových dátach a zabezpečenie otvorenej komunikácie s verejnosťou o tom, z akého dôvodu a akým spôsobom sa určité rozhodnutia prijímajú. Vysvetliteľná umelá inteligencia má preto veľký význam pre správnu realizáciu práva na spravodlivý proces a v dôsledku toho pre úspech potenciálneho použitia umelej inteligencie v správnom a súdnom konaní.²⁹

Otázka transparentnosti pri využívaní automatizovaných rozhodnutí vo verejnej správe predstavuje komplexnú problematiku, ktorá zahŕňa množstvo zložitých otázok, na ktoré bude musieť zákonodarcu nájsť odpovede, ak plánuje efektívne začlenenie systémov umelej inteligencie do verejnej správy. Po zaškolení a implementácii konkrétnych nástrojov automatizovaného rozhodovania je nevyhnutné zabezpečiť ich kontinuálne sledovanie a hodnotenie z pohľadu ich výkonu a dosahovaných výsledkov. Transparentnosť pri automatizovanom rozhodovaní bude mať viaceré modalities, v odbornej literatúre nájdeme ich rozlíšenie ako:³⁰

- 1) povedomie (*awareness*); jednotlivec musí mať vedomosť o tom, že štát automatizované rozhodovanie využíva. Táto vedomosť by sa nemala limitovať iba na binárne zistenie, či sa takýto proces využíva alebo nie, ale zároveň by mal jednotlivec mať možnosť pochopiť, v čom automatizovaný prvok rozhodovania spočíva a aký to má vplyv na jeho výsledok;
- 2) vysvetliteľnosť (*explainability*); môže byť všeobecná (*ex ante*) alebo špecifická (*ex post*). Všeobecná vysvetliteľnosť znamená, že ešte pred tým, ako je o jednotlivcovi

²⁸ GREENSTEIN, c. d., s. 308.

²⁹ DYMITRUK, c. d., s. 39, 40.

³⁰ ANDRAŠKO, J. a kol. *Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 341, 342.

automatizovane rozhodnuté, má k dispozícii všeobecné informácie o fungovaní tejto technológie.³¹ Na druhej strane sa rozoznáva vysvetliteľnosť *ex post* v konkrétnych prípadoch s konkrétnym rozhodnutím a vplyvom na jednotlivca. To prakticky znamená, že jednotlivec by mal vedieť a pochopiť, prečo v jeho konkrétnom prípade bolo automatizovane rozhodnuté určitým spôsobom;

- 3) dosledovateľnosť rozhodnutí (*logging*); znamená, že prevádzkovateľ systému automatizovaného rozhodovania vie zistiť, prečo bolo konkrétne rozhodnutie urobené výsledným spôsobom a na základe akých parametrov. Tieto informácie sa najčastejšie získavajú z tzv. logov (záznamov) systému umelej inteligencie.³²

Dostatočná transparentnosť automatizovaného rozhodnutia úzko súvisí s riadnym **odôvodnením rozhodnutia**. Právo na spravodlivý proces zahŕňa aj možnosť dozvedieť sa dôvody rozhodnutia súdu (orgánu verejnej správy). Podstatou práva na riadne odôvodnenie rozhodnutia je zamedziť ľubovôli orgánu verejnej správy a súdu a zaručiť právnu istotu a predvídateľnosť ich rozhodnutí. Odôvodnenie rozhodnutia slúži tiež na realizáciu právneho záujmu účastníka konania, pretože je aj zárukou toho, aby účastník konania mohol účinne uplatniť svoje právo na opravný prostriedok, a teda jeho existencia je podmienkou namietania proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy a súdu podaním opravného prostriedku.³³

Odôvodnenie rozhodnutia orgánu verejnej správy zabezpečí jeho transparentnosť a tým aj zvýšenie dôvery verejnosti voči orgánu verejnej správy. Avšak ako bolo uvedené, niektoré zo súčasných systémov umelej inteligencie, najmä tie, ktoré sú založené na strojovom učení, nie sú dostatočne transparentné, ich vnútorné fungovanie je neprehľadné alebo príliš zložité na to, aby poskytlo vysvetlenie a dostatočné odôvodnenie. V kontexte automatizácie správneho konania môže byť neprehľadnosť umelej inteligencie potenciálne nebezpečná pre odôvodnenie rozhodnutia. Jednou zo spomínaných modalít požiadaviek na správne fungovanie systému umelej inteligencie, ktorý automatizuje správne konanie, musí byť jeho schopnosť vysvetliť svoje konanie. Nemožnosť porozumieť a potvrdiť rozhodovací proces systému môže viesť jeho používateľov k pochybnostiam o spoľahlivosti poskytnutého rozhodnutia a zároveň porušiť právo na odôvodnenie rozhodnutia. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné konštatovať, že pokiaľ systémy umelej inteligencie nie sú schopné prezentovať spôsob, akým bolo prijaté konkrétne právne rozhodnutie, ich použitie s cieľom automatizovať akékoľvek správne konanie sa považuje za neprijateľné. Vysvetlenie poskytnuté systémom umožňuje človeku kontrolu nad systémom a umožňuje overiť spoľahlivosť procesov systému a správnosť rozhodnutí systému.³⁴

³¹ WACHTER, S. – MITTLESTADT, B. – FLORIDI, L. Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law*. 2017, Vol. 7, No. 2, s. 76–99.

³² ANDRAŠKO a kol., c. d., s. 341, 342.

³³ HAMULÁKOVÁ, Z. Právo na spravodlivý proces v kontexte automatizovaných rozhodnutí vo verejnej správe, In: MASLEN, M. (ed.). *Elektronizácia a digitalizácia verejnej správy* [online]. Trnava, 2024, s. 17 [cit. 2025-09-01]. Dostupné na: https://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2025/01/Zbornik-Maslen-Spravne-pravo_2.korektura.pdf.

³⁴ DYMITRUK, c. d., s. 42, 43.

Polemika riadneho odôvodnenia správnych rozhodnutí systémami umelej inteligencie v rámci automatizovaných rozhodnutí sa oveľa markantnejšie objavuje pri používaní **správnej úvahy** v rámci odôvodnenia rozhodnutia. V tejto súvislosti vzniká obava, či v rozhodnutiach spracovaných na základe algoritmov a systémov umelej inteligencie nebude absentovať hodnotiacia úvaha orgánu verejnej správy na základe individuálnych okolností konkrétneho prípadu, keď bude algoritmus použitý v rozhodnutí pracovať s preddefinovanými hodnotami. Tieto pochybnosti sa pretavujú práve aj do oblasti správneho trestania, kde sa správna úvaha v odôvodnení rozhodnutí orgánov verejnej správy vyskytuje veľmi typicky. Pri pripustení automatizovaných rozhodnutí pôjde preto v tomto smere o veľkú výzvu podať kvalifikované a presvedčivé odôvodnenie o to viac, že v Slovenskej republike oblasť správnych deliktov stále nemá kodifikovanú právnu úpravu a je do značnej miery postavená na judikatúre.³⁵ V zmysle ustálenej judikatúry správnych súdov v prípade správneho trestania súd sleduje, či správny orgán náležite zdôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, ak zákon pripúšťa rozpätie sankcie, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je síce vecou voľného uváženia, to však neznamená, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške. Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Pri uložení pokuty správny orgán prihliadne na závažnosť, spôsob aj čas trvania následkov protiprávneho konania. Nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania.³⁶

Jednou z požiadaviek na zabezpečenie transparentnosti automatizovaného rozhodnutia je aj zabezpečiť **účinný ľudský dohľad**. Pretože len ak je rozhodnutie vrátane jeho odôvodnenia zrozumiteľné pre nadriadený orgán verejnej správy či správny súd, môžu tieto orgány poskytnúť relevantnú kontrolu zákonnosti daného rozhodnutia. Táto požiadavka je vyjadrená v čl. 14 Aktu o umelej inteligencii, podľa ktorého „[v]ysokorizikové systémy umelej inteligencie musia byť koncipované a vyvinuté tak, aby nad nimi počas obdobia používania systému umelej inteligencie mohli fyzické osoby vykonávať účinný dohľad, a to aj pomocou vhodných nástrojov rozhrania človek – stroj“. Požiadavky na preskúmanie automatizovaného rozhodnutia kladie na prevádzkovateľov osobných údajov aj čl. 22 nariadenia GDPR. Otázkou efektívneho dohľadu pri využívaní automatizovaného posudzovania vo verejnej správe sa zaoberal aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Napádanej legislatíve vytkol, že pri implementovaní takýchto technológií musí existovať kolektívna kontrola *ex post* a zároveň aj *ex ante*. Ako príklady uvádza kontrolu „prostredníctvom nezávislých štátnych inštitúcií, certifikácie, zapojenia občianskej spoločnosti alebo akadémie“.³⁷ So zabezpečením účinného ľudského dohľadu súvisí tiež možnosť napadnúť automatizované rozhodnutie opravným prostriedkom.

³⁵ K tomu viac pozri HAMULÁKOVÁ, Z. *Správne delikty právnických osôb: vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2017.

³⁶ Ukladanie sankcií správnym orgánom. *Zo súdnej praxe*. 2012, roč. 17, č. 6, s. 286, 287.

³⁷ Nález Ústavného súdu SR z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019-117, bod 136. In: ANDRAŠKO a kol., c. d., s. 348.

Ako už bolo uvedené, preskúmateľnosť rozhodnutí o správnych deliktach tvorí ďalší aspekt práva na spravodlivé rozhodnutie. V prípade, že správny súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy, najskôr venuje pozornosť tomu, či orgán verejnej správy vychádzal z náležite zisteného skutkového stavu veci a či správne aplikoval právny predpis na predmetný skutok. Prieskum je zameraný aj na zisťovanie, či žalobou napadnuté rozhodnutie je zrozumiteľné a náležite zdôvodnené, a to osobitne v nadväznosti na aplikovaný inštitút správnej úvahy.³⁸

V tejto súvislosti napríklad Nemecko prijalo najprísnejšiu koncepciu pre plneautomatizované vydávanie správnych aktov vo svojej všeobecnej právnej úprave správneho konania (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), podľa ktorej správny akt možno vydať úplne automatizovane, ak je to povolené zákonom a nie je tu možnosť voľného uváženia ani priestor na voľné uváženie.³⁹ Nemecký zákonodarcu teda výslovne legislatívne spochybnil možnosť systémov umelej inteligencie dostatočne reagovať, relevantne rozhodnúť a zdôvodniť prípady voľného uváženia v správnom rozhodnutí. Tento príklad poukazuje na obavu, že absencia voľného uváženia pri použití modelu automatizovaného rozhodnutia môže vážne ovplyvniť zákonnosť a vecnú správnosť daného rozhodnutia. Nedostatok voľnosti rozhodovania preto vyvoláva obavy o primerané zohľadnenie všetkých premenných pri administratívnom rozhodovaní.⁴⁰

Ďalším z diskutovaných problémov vznikajúcich pri používaní systémov umelej inteligencie v rozhodnutiach orgánov verejnej správy je otázka zodpovednosti, a síce, kto bude niesť zodpovednosť za nezákonnosť takého rozhodnutia, ktoré spôsobilo škodu? Ako to bude v prípade plnoautomatizovaných správnych rozhodnutí? Vzhľadom na to, že tejto problematike sa na sympóziu o výzvach umelej inteligencie pre správne právo „Co robots rozhodovat nenecháme?“ venoval samostatný príspevok, k tejto problematike sa v našom príspevku nebudeme hlbšie venovať. Spomenieme len, že EÚ sa oblasti zodpovednosti za škodu, ktorú môže umelá inteligencia spôsobiť, venovala v Smernici o zodpovednosti za umelú inteligenciu.⁴¹ Návrh tejto smernice bol vo februári 2025 Európskou komisiou stiahnutý zo svojho pracovného programu na rok 2025. Dôvodom bol zrejme nedostatok zhody medzi zainteresovanými stranami a snahy o zjednotenie regulácie v digitálnom sektore. Zastávame názor, že otázky zodpovednosti za systémy umelej inteligencie by sa mali riadne a jasne regulovať.

³⁸ BABIAKOVÁ, E. Správne uváženie a jeho preskúmavanie správnym súdom. In: VRABKO, M. a kol. (eds.). *Aktuálne otázky správneho konania, Slovenská časť: zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy: veda a prax*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 9, 11, 13.

³⁹ Ust. § 35a *Verwaltungsverfahrensgesetz*: „*Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.*“

⁴⁰ NEŠPOR, c. d., s. 73.

⁴¹ PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o prispôbení pravidiel mimozmluvnej občianskoprávnej zodpovednosti umelej inteligencii (smernica o zodpovednosti za umelú inteligenciu), SWD/2022/320 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 28. 9. 2022 [cit. 2025-08-12]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52022SC0320>.

3. MOŽNOSTI AUTOMATIZOVANÉHO ROZHODOVANIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V OBLASTI SPRÁVNEHO TREŠTANIA

Na základe analýzy a deskripcie, ktorú sme ponúkli v predchádzajúcom texte, si dovoľíme uviesť niekoľko úvah, kde a za akých podmienok by sme si vedeli predstaviť možnosť aplikovania poloautomatizovaného rozhodovania v oblasti správneho trestania. Ako už bolo uvedené, plnoautomatizované rozhodnutie za súčasnej platnej slovenskej legislatívy nie je možné, resp. len úplne raritné.

Je viac ako zjavné, že poloautomatizované rozhodovanie v oblasti správneho trestania nebude môcť byť všeobecne akceptovaným štandardom, ktorý by bol aplikovaný na ktorékoľvek konanie, ktorého výsledkom je uloženie sankcie; o dôvodoch a legislatívnych výzvach sme písali v predchádzajúcej časti príspevku. Z daného dôvodu sa preto treba na prvom mieste zamyslieť nad tým, za akých podmienok by mohlo takéto konanie prebehnúť tak, aby bol zachovaný štandard ochrany práv obvinenej osoby a za zachovania elektronizácie výkonu verejnej správy.

Sme toho názoru, že pristúpiť k poloautomatizovanému spôsobu rozhodovania možno predovšetkým v takej situácii, keď je nepochybne zistený skutkový stav veci, a teda je dostatočným spôsobom zabezpečený princíp materiálnej pravdy.⁴² V prípade, ak by skutkový stav nebol zabezpečený na požadovanej úrovni, odporúčali by sme, aby sa nerealizovalo poloautomatizované rozhodovanie, ale aby prebehlo neskrátené konanie za plnej „ľudskej“ účasti. Je to z toho dôvodu, že cieľom rozhodovania za účasti umelej inteligencie je jeho rýchlosť a efektivita, pričom tá by bola odbúraná, ak by následnými krokmi obvineného došlo k prieskumu rozhodnutia (čo, samé o sebe, samozrejme, nie je problém), ale nadriadené orgány a prípadne potom aj správne súdy, by nemali inú možnosť, len príslušné rozhodnutie zrušiť, a to s poukazom na nedostatočne zistený skutkový stav.⁴³

Druhým základným dôvodom, pre ktorý túto podmienku považujeme za nevyhnutnú, je, že v prípadoch nepochybne zisteného skutkového stavu je odôvodnené aj určité (čiastočné) zníženie štandardu práv obvinenej osoby vyplývajúce z povahy daného konania. To možno „vidieť“ aj v prípade tzv. skrátených foriem priestupkového konania⁴⁴ (tzv. blokové konanie a rozkazné konanie), kde ide o podmienku realizácie tohto typu konania – v prípade blokového konania zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „PZ“) ustanovuje, že musí byť „*priestupok spoľahlivo zistený*“, ⁴⁵ resp. v prípade rozkazného konania je „*nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil*“.⁴⁶

⁴² K princípu pozri napríklad VRABKO, M. in: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné: všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 52; KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok: komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 32 a nasl.

⁴³ Pozri § 191 ods. 1 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁴⁴ V konečnom dôsledku, ako bude vyplývať aj z celého nasledujúceho textu, možno poloautomatizované rozhodovanie totiž vnímať ako určitú formu „skráteného“ konania.

⁴⁵ Pozri § 84 ods. 1 PZ.

⁴⁶ Pozri § 87 ods. 1 PZ.

Dôsledkom tejto podmienky v prípade skrátených foriem priestupkového konania je to, že zásadne pri nich „odpadá“ fáza dokazovania v konaní⁴⁷ (napríklad nepredvolávajú sa svedkovia), neprebíha ústne konanie (§ 74 PZ)⁴⁸ a v prípade blokového konania napríklad aj to, že obvinený nie je oprávnený podať (ak s prejednaním veci v blokovom konaní súhlasil) opravný prostriedok (t. j. odvolanie, rozklad) a v zásade ani správnu žalobu.⁴⁹

Česká judikatúra k tomu uvádza: „V prípade, že by ten, kto se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v ‚běžném‘ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání.“⁵⁰

Vo vzťahu k podmienke spoľahlivo zisteného priestupku odborná literatúra uvádza, že ide o situácie, keď o skutku, ktorý má byť priestupkom, ako aj o jeho páchatelovi, neexistujú žiadne pochybnosti.⁵¹ To však nevyhnutne neznamená, že bol páchatel' pristihnutý priamo pri páchaní priestupku.⁵² K rozsahu týchto skutočností a ich posúdeniu treba uviesť, že budú záležať aj od (subjektívneho) presvedčenia úradných osôb o tom, že skutkové zistenia sú dostatočné.⁵³ Za spoľahlivo zistený priestupok sa považuje ten, keď nie je potrebné objasňovanie priestupku.⁵⁴

Vo vzťahu k podmienke, podľa ktorej je „nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil“, sa možno dočítať, že podmienkou je, aby skutočnosť, z ktorých sa pri rozhodovaní vychádza, boli objektívnym predpokladom na záver o naplnení všetkých zákonných znakov priestupku a zároveň toho, že sa obvinený tohto priestupku dopustil,⁵⁵ čiže neexistujú tu o nich žiadne pochybnosti,⁵⁶ pričom by malo ísť o objektívne podklady.⁵⁷

⁴⁷ Porovnaj CEPEK, B. a kol. *Osobitné konania vo verejnej správe*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2023, s. 160.

⁴⁸ Primerane porovnaj VRABKO, M. in: SREBALOVÁ, M. *Zákon o priestupkoch: komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 422.

⁴⁹ K výnimkám pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžd/34/2014 z 1. 12. 2015.

⁵⁰ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. j. 6 As 49/2003 z 29. 12. 2004.

⁵¹ HAMULÁKOVÁ, Z. in: HAMULÁKOVÁ, Z. – HORVAT, M. *Základy správného práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, s. 148.

⁵² VETEŠNÍK, P. in: JEMELKA, L. – VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 456.

⁵³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 395.

⁵⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o priestupkoch: podrobný komentár s judikatúrou*. Praha: Leges, 2020, s. 749.

⁵⁵ VETEŠNÍK, P. in: JEMELKA – VETEŠNÍK, c. d., s. 479–480.

⁵⁶ HAMULÁKOVÁ, Z. in: HAMULÁKOVÁ – HORVAT, c. d., s. 151.

⁵⁷ SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 543.

Myslíme si, že uvedenú pozitívnu podmienku možno spoľahlivo identifikovať aspoň príkladom pri niektorých druhoch správnych deliktov, ktoré by mohli prichádzať do úvahy ako delikty, o ktorých prebehne poloautomatizované rozhodovanie.

Prvým príkladom sú správne delikty v oblasti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky. Spoľahlivosť zistenia skutkového stavu je v niektorých prípadoch týchto deliktov preukázaná kamerovým záznamom, fotografickým záberom alebo objektívnym stavom zisteným z príslušných registrov.

Príklad kamerového záznamu možno uviesť pri situáciách, ako je najmä nebezpečné predbiehanie, kde účastníci cestnej premávky majú vo svojich vozidlách (napr. automobily alebo električky či autobusy, no aj policajné automobily) inštalované kamery.

Fotografický záber prichádza do úvahy napríklad pri prekročení maximálnej povolenej rýchlosti, alebo aj pri nezakúpenej diaľničnej známke.

Objektívny stav zistený z príslušného registra môžu byť situácie vypršanej platnosti na absolvovanie technickej kontroly a emisnej kontroly automobilu, kde údaje o ich platnosti sú vedené v registroch policajného zboru.

Druhou oblasťou môžu byť situácie pri ochrane životného prostredia, kde skutkový stav by bol rovnako tak zisťovaný a preukazovaný fotografickým (alebo kamerovým) záberom či záznamom. Máme tu na mysli problematiku tzv. fotopascí.

Fotopasca je zariadenie, ktoré je vybavené špeciálnym mechanizmom, ktorý deteguje pohyb a práve vtedy vyhotoví fotografický alebo audiovizuálny záznam. Často býva vybavené aj infračerveným svetlom, aby mohlo zaznamenávať prostredie, v ktorom je umiestnené aj v noci. Najviac príležitostí na ich využitie možno badať na úseku ochrany prírody a krajiny, ale aj odpadového hospodárstva, napríklad v prípade čiernych skládok,⁵⁸ alebo pytliactva.

Súčasná právna úprava ich využitie síce umožňuje, no pre orgány ochrany prírody nie je postup použitia fotopascí celkom jednoznačný. Majú síce zákonné splnomocnenie na ich použitie, avšak toto ustanovenie sa týka iba výkonu štátneho dozoru,⁵⁹ a teda ich využitie ako preventívneho nástroja (mimo času výkonu štátneho dozoru), je otáznne.

Ako negatívnu podmienku, teda podmienku neaplikácie poloautomatizovaného rozhodovania, by sme uviedli, že by nemal prichádzať do úvahy pri mladistvých páchateloch,⁶⁰ čo možno odôvodniť najmä ohľadom snahy spoločnosti o ochranu týchto osôb a preventívne pôsobenie voči nim. V kombinácii s ich nie nevyhnutne plne vyvinutým stupňom rozumovej, osobnostnej a mravnej vyspelosti,⁶¹ sa preto táto podmienka javí ako odôvodnená. Rovnaký záver plyní aj vo vzťahu k osobám s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony.⁶²

⁵⁸ NOSKOVIČOVÁ, D. Inovácie v oblasti ochrany životného prostredia: spolupráca medzi slovenskou a českou inšpekciou pri zavádzaní moderných technológií do praxe. In: MIHÁLIKOVÁ, M. – ŤAŽKÁ, V. (eds.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2025*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025, s. 170.

⁵⁹ Tamtiež, s. 171.

⁶⁰ Porovnaj aj § 19 ods. 2 PZ.

⁶¹ Pozri bližšie HORVAT, M. in: SREBALOVÁ, c. d., s. 92 a nasl.

⁶² Porovnaj § 87 ods. 2 PZ.

Z hľadiska hmotnoprávných podmienok sme ďalej toho názoru, že ako vhodnejšie sa následne na to javí, aby v prípadoch, keď bude umožnené poloautomatizované rozhodovanie v oblasti správneho trestania, aby v týchto prípadoch bola sankcia vymedzená presne, ako konkrétna suma.⁶³ Minimalizuje (a zásadne aj objektivizuje) sa v tomto prípade totiž zásah umelej inteligencie do rozhodovacieho procesu; odpadá tu povinnosť tak pokutu ustáliť (tým, že nie je vymedzená ako sadzba pokuty), ako aj odôvodniť výšku pokuty ako podmienky, ktorú na pokuty (ich výšku) kladie súdna judikatúra.⁶⁴ Zároveň sa týmto reaguje aj na podmienku, ktorú poznajú niektoré právne poriadky a ktoré zakazujú plneautomatizovaný spôsob rozhodovania, pokiaľ musí orgán verejnej správy využiť správnu úvahu.⁶⁵

Vo vzťahu k procesnoprávnym aspektom sa tiež inšpirujeme skrátenými formami priestupkového konania. Ako výsledok poloautomatizovaného rozhodovania v oblasti verejnej správy by sme si vedeli predstaviť rozkaz o uložení pokuty,⁶⁶ pre ktorý by platilo, že by obsahoval všetky náležitosti, ako sú kladené na rozhodnutie vo veci.⁶⁷

Osobitne by zákonodarcu potom mal zakotviť ako náliežitosť poučenia (prípadne odôvodnenia) aj poučenie o tom, že rozkaz je výsledkom využitia umelej inteligencie. Je právom obvinenej osoby, aby disponovala touto informáciou a následne na to mala aj v rukách prostriedok, ktorým dosiahne to, že v jej záležitosti bude rozhodovať človek a nie umelá inteligencia.

Týmto prostriedkom by mal byť odpor.⁶⁸ Dôvod, pre ktorý sme „siahli“ po tomto opravnom prostriedku, je ten, že v dôsledku jeho uplatnenia nedochádza k aplikácii devolutívneho účinku, ako je to v prípade odvolania.⁶⁹ O skutku by tak naďalej rozhodoval ten orgán verejnej správy, ktorý ho priamo zistil v rámci svojej úradnej činnosti, čiže orgán, o ktorom možno dôvodne predpokladať, že má najviac informácií o skutku a okolnostiach, za ktorých k jeho spáchaniu došlo.

Podaním odporu by teda prebehlo riadne neskrátené konanie s obvinenou osobou, a to za priamej účasti už aj zodpovednej úradnej osoby, teda za prítomnosti človeka a nie umelej inteligencie.

Ako určitú možnosť by sme potom pripustili, že v takomto prípade by sa na neskrátené konanie neaplikoval princíp zákazu *reformatio in peius*. Právna teória vymedzuje,

⁶³ Ide o jeden zo spôsobov určovania sadzby pokút, keď v danom prípade je pokuta vymedzená ako presná suma; pozri HORVAT, M. *Administratívna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2017, s. 134 a nasl.

⁶⁴ Pozri napríklad rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan/7/2016 z 29. 11. 2017, sp. zn. 2Sžo/2/2012 z 19. 12. 2012, sp. zn. 8Sžo/163/2010 z 2. 6. 2011, alebo sp. zn. 8Sžo/37/2014 z 22. 10. 2015.

⁶⁵ Napríklad už spomínaný § 35a nemeckého správneho poriadku (VwVfG); pozri BUOSO, E. Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System. *European Review of Digital Administration & Law – Erdal* [online]. 2020, Vol. 1, No. 1–2, s. 113–122 [cit. 2025-02-25]. Dostupné na: <https://www.erdalreview.eu/free-download/978882553896011.pdf>.

⁶⁶ Pozri § 13 ods. 2 v spojení s § 87 ods. 1 PZ.

⁶⁷ Pozri § 87 ods. 3 PZ v spojení s § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“).

⁶⁸ Opäť po vzore rozkazného konania (§ 87 ods. 4 PZ).

⁶⁹ Pozri VÁČOK, J. in: VRABKO a kol. *Správne právo procesné*..., s. 131; alebo HORVAT, M. Právne účinky riadnych opravných prostriedkov na rozhodnutie o správnom delikte. In: PAGÁČOVÁ, I. (ed.). *Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 56–63.

že *reformatio in peius* vyjadruje procesnú zásadu, podľa ktorej využitie opravného prostriedku nesmie zhoršiť situáciu osoby, ktorá ho využila.⁷⁰ Dôvod, ktorý by sme videli v tom, že nebude aplikovaný *reformatio in peius*, je ten, že priamo nevyplýva z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky⁷¹ a aj ten, že by mal predstavovať určitú obmedzujúcu kategóriu pre obvineného, teda mal by zväžiť, či opravný prostriedok podá alebo nie. Ako určitý „motivačný“ faktor by tu mohla fungovať aj nasledujúca podmienka, a to, že v takom prípade by neskrátená forma konania bola síce vedená oprávnenou úradnou osobou a výsledkom konania by bolo vydanie rozhodnutia vo veci, avšak vo vzťahu k pokute by už bola upravená pokuta v podobe sadzby, teda by bola určená jej dolná sadzba (je na zvážení, či vo výške pôvodne určenej presnej sadzby alebo aj vyššie) a tiež jej maximálna sadzba.

Predmetnú podmienku, samozrejme, vnímame ako kontroverznú, no ako možnosť ju pripustiť, podľa nášho názoru, treba, a to najmä v začiatkoch zavádzania poloautomatického rozhodovania. Cieľom je, aby si na neho spoločnosť zvykla a osvojila si ho a nebála sa ho. Alternatívne pripúšťame aj možnosť, že by sa táto podmienka zakotvila neskôr, a teda už v čase, keď spoločnosť nebude vnímať poloautomatizované rozhodovanie ako formu vedeckej fantastiky.

Treťou alternatívou, a teda najjednoduchšou alternatívou, je myšlienku o nepripustení zákazu *reformatio in peius* neakceptovať a opustiť ju.

ZÁVER

Ak sa štát rozhodne automatizované rozhodovanie vykonávať, je nevyhnutné, aby tak urobil na základe dostatočne jasnej a precíznej právnej úpravy, ktorá poskytuje dostatočné záruky, že zásah štátu do základných práv a slobôd nebude príliš invazívny. Každá z uvedených záruk má zmysel a je previazaná s niektorým zo základných práv a slobôd a zabezpečuje, aby rozhodnutia algoritmov neboli nepreskúmateľné, nevysvetliteľné a alokujú určitú mieru zodpovednosti konkrétnym aktérom.⁷² Na základe predchádzajúcej analýzy vyplýva, že na zachovanie práva na spravodlivý proces pri používaní systémov umelej inteligencie, a to nielen v oblasti správneho trestania je potrebné, aby bol jednotlivec informovaný o tom, že rozhodnutie bolo prijaté s pomocou nástroja umelej inteligencie. V prípade automatizovaných rozhodnutí musí orgán verejnej správy vždy informovať nielen o ich použití, ale zároveň musí jasne a zrozumiteľne vysvetliť jednotlivcovi dotknutému automatizáciou, ako použitý systém umelej inteligencie pracuje, vrátane jeho vplyvu na finálne rozhodnutie. Je to potrebné aj vo vzťahu k ďalšiemu právu – právu podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu – pretože len ak osoby, vo vzťahu ku ktorým

⁷⁰ K tomu viac pozri HAMULÁKOVÁ, Z. The gaps in the regulation of prohibition of *reformatio in peius* in Slovak administrative law in Central European perspective. *International and Comparative Law Review*. 2022, Vol. 22, No. 2, s. 238–258.

⁷¹ HAMULÁKOVÁ, Z. *Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 57.

⁷² ANDRAŠKO a kol., c. d., s. 338.

bolo vydané automatizované rozhodnutie, chápu dôvody vydania rozhodnutia, vedľa podať relevantný opravný prostriedok voči takémuto rozhodnutiu. Ako už bolo uvedené, každé automatizované rozhodnutie v správnom konaní, nielen v oblasti správneho trestania, musí byť preskúmateľné súdom, pričom aj v tomto prípade je nevyhnutné zabezpečiť dostatočnú transparentnosť rozhodnutia, ak má súd realizovať následnú kvalifikovanú odbornú kontrolu zákonnosti daného rozhodnutia.

Za dodržania uvedených požiadaviek je v súčasnosti v Slovenskej republike možné poloautomatizované rozhodnutie správneho orgánu, to znamená použitie umelej inteligencie ako systému na podporu posudzovania, so zachovaním ľudského úradníka či sudcu, ktorý prijíma konečné rozhodnutie. Systémy umelej inteligencie by sa mali podieľať iba na úlohe navrhovania a odporúčaní výsledkov zo zozbieraných údajov. Tieto odporúčania sú faktormi, ktoré pomáhajú orgánom verejnej správy a sudcom zväziť skutočnosti podstatné pre rozhodnutie a následne urobiť konečné rozhodnutie. To znamená, že ľudský faktor bude stále zohrávať kľúčovú úlohu a konečného „tvorca“ rozhodnutí na základe pomoci umelej inteligencie.

Na základe analyzovaného textu možno skonštatovať, že zavedenie poloautomatizovaného rozhodovania v oblasti správneho trestania je možné za predpokladu, že budú splnené presne definované hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky, ktoré zabezpečia ochranu práv jednotlivca a zároveň podporia efektívnosť verejnej správy.

Kľúčovou podmienkou pre aplikáciu poloautomatizovaného rozhodovania je nepochybne zistený skutkový stav veci. V prípadoch, kde existuje čo i len minimálna pochybnosť o páchatelovi alebo samotnom skutku, odporúčame uprednostniť neskrátené konanie s plnou účasťou človeka. Ako pozitívny príklad sa uvádzajú správne delikty zachytené kamerami, fotopascami či zaznamenané v registroch, napr. prekročenie rýchlosti, chýbajúca diaľničná známka alebo neplatná technická kontrola.

Naopak, ako negatívna podmienka možno uviesť vylúčenie mladistvých a osoby s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony z takéhoto typu konania, z dôvodu ich zvýšenej právnej ochrany a potreby individuálneho prístupu.

Z hľadiska hmotnoprávneho usporiadania odporúčame, aby bola sankcia v poloautomatizovanom konaní stanovená ako konkrétna suma (nie sadzba), čím sa minimalizuje potreba správnej úvahy a zvyšuje objektivita rozhodnutia.

Procesne by výsledkom poloautomatizovaného rozhodovania mal byť rozkaz o uložení pokuty, pričom zákon by mal výslovne požadovať, aby tento obsahoval informáciu o tom, že ide o rozhodnutie založené na umelej inteligencii. Obvinený by mal mať právo podať odpor, čím by sa aktivovalo plnohodnotné konanie s účasťou človeka.

Zvažovaným, hoci kontroverzným návrhom, je nepoužitie princípu zákazu *reformatio in peius* v prípade, že obvinený podá odpor. Tento krok má slúžiť ako preventívny a motivačný mechanizmus – ak obvinený akceptuje poloautomatické rozhodnutie, vyhne sa potenciálne prísnejšej sankcii v následnom konaní. Zároveň by v takom konaní bola sankcia už určená v rámci sadzby (s dolnou a hornou hranicou), čím sa znovu aktivuje potreba správnej úvahy.

Na záver možno uviesť, že návrhy obsiahnuté v texte smerujú k vyváženému modelu, ktorý kombinuje výhody automatizácie (rýchlosť, efektivita) s ochranou základných práv, najmä prostredníctvom možnosti ľudského zásahu. Zavedenie

poloautomatizovaného rozhodovania by malo byť postupné, s dôrazom na transparentnosť a adaptáciu spoločnosti na túto novú formu výkonu verejnej moci.

doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk
ORCID: 0009-0009-5818-6040

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
matej.horvat.@flaw.uniba.sk
ORCID: 0000-0002-8249-4029

VYUŽITÍ SYSTÉMŮ UMĚLÉ INTELIGENCE PŘI VÝKONU PŮSOBNOSTI V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY, ZEJMÉNA PERSPEKTIVOU ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ A PROCESNÍCH PRÁV JEDNOTLIVCE

OLGA POUPEROVÁ*

Abstract: **The Use of Artificial Intelligence Systems in the Exercise of Powers in the Field of Public Administration, Particularly from the Perspective of the Fundamental Administrative Principles and the Procedural Rights of Individuals**

This paper focuses on identifying legal objections and risks associated with the introduction and use of AI systems in the exercise of public administration (PA) directed at individuals. It is specifically in the exercise of authoritative power over individuals that procedural rights become relevant. Therefore, the use of AI in PA activities that do not involve the exercise of superior authority or are not targeted at individuals (such as internal organizational functions or non-authoritative planning activities) falls outside the scope of this analysis. The author examines how the principle of legality in public authority may evolve in light of AI decision-making within PA. In this context, the paper explores whether the use of AI in decision-making by independent administrative authorities and collegial administrative bodies is legally permissible. Additionally, it considers the implications of AI use in relation to the principle of “equal treatment in similar cases”, the right to a reasoned decision, and the right to have a decision reviewed.

Keywords: procedural rights; legality of public authority; AI decision-making; independent administrative authorities; collegial administrative bodies; equal treatment principle; right to explanation; right to justified decision; right to contest; review of decision

Klíčová slova: procesní práva; zákonnost veřejné moci; rozhodování umělé inteligence; nezávislé správní orgány; kolektivní správní orgány; zásada rovného zacházení; právo na vysvětlení; právo na odůvodnění rozhodnutí; právo na napadení; přezkum rozhodnutí

DOI: 10.14712/23366478.2026.6

I. ÚVOD A REFERENČNÍ RÁMEC

Uvádí se, že od roku 2023 systémy umělé inteligence (dále též „AI“) přinejmenším v některých měřítkách lidskou výkonnost překonávají.¹ Využití těchto systémů tak získává oblibu a různá uplatnění. Ambice využít systémy AI i ve veřejné vrchnostenské sféře je proto pochopitelná.

* Doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

¹ Artificial Intelligence Index Report 2025. In: *Stanford University: Human-Centered Artificial Intelligence* [online]. 2025 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>.

Článek se zaměřuje na identifikaci právních výhrad spojených se zapojováním systémů AI do vrchnostenské činnosti správních orgánů vůči jednotlivcům. Pouze při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vůči dotčeným osobám (§ 1 odst. 2 a § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) totiž přichází v úvahu procesní práva jednotlivce. Z možných procesních forem činnosti se úvahy soustředí na správní řízení, v němž je vydáváno správní rozhodnutí (§ 9, § 67 správního řádu). Stranou úvah nyní zůstává využití systémů AI při činnosti veřejné správy, která není vykonávána vrchnostensky (nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy) nebo není směřována bezprostředně vůči jednotlivcům, například organizační činnosti uvnitř veřejné správy či plánovací činnosti neautoritativního charakteru.²

Aby bylo možné vymezovat vliv systémů AI na procesní práva jednotlivce, je třeba nejprve vědět, co je systémem AI. Odborná literatura zdůrazňuje, že na definici AI, resp. systému AI není všeobecná shoda.³ Minimálně pro evropské právníky dává legální definici nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1689, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci a mění nařízení (ES) č. 300/2008, (EU) č. 167/2013, (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 a (EU) 2019/2144 a směrnice 2014/90/EU, (EU) 2016/797 a (EU) 2020/1828 (akt o umělé inteligenci). Důvodová zpráva k aktu o umělé inteligenci v bodě 12 zdůrazňuje, že systém AI musí být jasně definován, a dále mj. uvádí, že poskytnutá definice by měla být „*založena na klíčových vlastnostech systémů AI, které je odlišují od jednodušších tradičních softwarových systémů nebo programovacích přístupů, a neměla by se vztahovat na systémy, které jsou založeny na pravidlech vymezených výhradně fyzickými osobami k automatickému provádění operací*“. Vlastní definici pak podává čl. 3 aktu o umělé inteligenci. Podle tohoto ustanovení se systémem AI rozumí „*strojový systém navržený tak, aby po zavedení fungoval s různými úrovněmi autonomie a který po zavedení může vykazovat adaptabilitu a který za explicitními nebo implicitními účely z obdržených vstupů odvozuje, jak generovat výstupy, jako jsou predikce, obsah, doporučení nebo rozhodnutí, které mohou ovlivnit fyzická nebo virtuální prostředí*“.

Důvodová zpráva aktu o umělé inteligenci dále uvádí, že „*určité systémy AI určené k výkonu spravedlnosti a demokratických procesů by měly být klasifikovány jako vysoce rizikové s ohledem na jejich potenciálně významný dopad na demokracii, právní stát a individuální svobody, jakož i na právo na účinnou ochranu a na spravedlivý proces*“ (bod 61). Vysokou rizikovost toto ustanovení důvodové zprávy výslovně dává do souvislosti pouze s rozhodováním soudy (justičními orgány). Příloha aktu o umělé inteligenci nazývající na oddíl 1, který stanovuje pravidla pro vysoce rizikové systémy AI (čl. 6 a násl. aktu o umělé inteligenci), však na seznam zařazuje i systémy AI uvedené v oblastech, které jsou realizovány správními orgány (např. hodnocení nároků fyzických osob na dávky a služby veřejné podpory, posuzování žádostí o azyl, vízum a povolení k pobytu a souvisejících stížností, v chápání konceptu veřejné správy a správního

² Lze odkázat např. na SVOBODA, T. Chatboty ve veřejné správě – stručný nástin problematiky. *Správní právo*. 2024, roč. LVII, č. 6–7, s. 500–516.

³ NOWOTKO, P. M. AI in judicial application of law and the right to a court. *Procedia Computer Science*. 2021, Vol. 192, s. 2221 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.235>.

orgánu v českých podmínkách pak i rozhodování o přístupu k vzdělávacím institucím, srov. příloha č. III).

Je potřeba nicméně zohlednit, že akt o umělé inteligenci je tzv. produktovým nařízením a vzhledem k jeho působnosti (čl. 1 a 2) od něj ani nelze očekávat, že upraví procesní aspekty použití systémů AI při postupech při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vůči jednotlivcům (§ 1 odst. 1 správního řádu) tak, jak to činí procesní kodexy.

Aktuální návrh novely správního řádu, který navrhuje zavést úpravu automatizace některých postupů správních orgánů,⁴ s definicí systémů AI obdobnou definicí dle čl. 3 aktu o umělé inteligenci nepracuje. Nepracuje vůbec ani s pojmem systém AI, namísto toho používá pojmy automatizovaný úkon a automatizované vedení řízení. Tyto pojmy jsou zjevně obsahově širší než pojem systém AI a mohou zahrnovat i jiné systémy než ty, které jsou schopné autonomně generovat výstupy na základě predikce, doporučení či rozhodnutí.

Obdobně i některé cizojazyčné dokumenty upřednostňují širší pojmy, jako např. algoritmické rozhodování (*algorithmic decision making*)⁵ či strojové rozhodování (*machine decision-making*).⁶

Obecná shoda není ani na tom, s jakým cílem mají být systémy AI při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy zapojovány a užívány. Literatura zmiňuje různé výhody, které může využívání systémů AI při postupech veřejné správy vůči jednotlivcům mít. V této souvislosti se (bez vazby na oblast použití systémů AI) často uvádí úspora personálních, případně i jiných, nákladů,⁷ rychlost vyplývající ze schopnosti rychle zpracovat třeba i značné množství dat nebo věcná přesnost zpracování zadaných dat.⁸

Odpověď na otázku, k jakému účelu má využití systémů AI při postupech veřejné správy vůči jednotlivcům sloužit, je klíčová právě pro určení, pro co konkrétně mají být systémy AI při postupech veřejné správy vůči jednotlivcům využívány (při realizaci kterých forem činnosti veřejné správy, v jakých procesních fázích či pro jaké konkrétní úkony, v jaké věcné agendě apod.). To pak předurčuje potenciální rizika s využitím systémů AI spojená.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (též „GDPR“),

⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk č. 845/0, Novela z. o obcích. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2024, 9. volební období [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=845&CT1=0>.

⁵ KOULU, R. Proceduralizing control and discretion: Human oversight in artificial intelligence policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2020, Vol. 27, No. 6, s. 720 a násl.; KAMINSKI, M. E. – URBAN, J. M. The right to contest AI. *Columbia Law Review*. 2021, Vol. 121, No. 7, s. 1959.

⁶ Tamtéž, s. 1960.

⁷ V protikladu k úspoře personálních nákladů však též jako nevýhodu i případné zvýšení nezaměstnanosti, srov. HARTZELL, S. The Evolving Legal Landscape: Will Artificial Intelligence Help or Hurt? In: *University Extension Professional Studies* [online]. [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://extension.ucr.edu/features/aiinthecourtroom>.

⁸ BUTT, J. S. The Impact of Artificial Intelligence (AI) on the Efficiency of Administrative Decision Making Including Ethical & Legal Considerations and Comparative Study about Countries Already Incorporated AI for Administrative Decisions. *Acta Universitatis Danubius Juridica*. 2023, Vol. 19, No. 3, s. 8.

zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, akt o umělé inteligenci i návrh novely správního řádu (§ 15a)⁹ připouští, že systémy AI budou rozhodovat skutečně autonomně, bez lidského zásahu. S takovým autonomním rozhodováním systémem AI pak mají být spojeny specifické (procesní) záruky pro jednotlivce.

V některých případech však může být tenká hranice mezi tím, kdy systém AI rozhoduje skutečně autonomně, bez lidského zásahu (*AI decision-making*), a kdy systém AI činí pouze přípravné, podpurné či asistenční úkony (*AI assisted decision-making*, *AI supported decision-making*). Je zjevné, že v závislosti na rozsahu přípravy či asistence i v případě, kdy nedochází k autonomnímu rozhodování, mohou systémy AI výsledek rozhodovacího procesu a jeho podobu výrazně ovlivnit, a lidský zásah může být v podstatě jen formální, bez významnějšího materiálního vlivu.

V případě *Haghshenas v. Canada*¹⁰ žalobce brojil proti rozhodnutí vízového orgánu, jímž mu bylo zamítnuto pracovní povolení. Argumentoval, že rozhodnutí je založeno na výstupu systému umělé inteligence. Soud sice připustil, že rozhodnutí vykazuje znaky výstupu sestaveného systémem AI, dospěl však k závěru, že rozhodnutí vydal a podepsal vízový úředník, a nikoliv systém AI. Zdůraznil, že soud při přezkumu musí na základě spisového materiálu posoudit, zda rozhodnutí je správné. Toto posouzení, zda je rozhodnutí správné, či nikoli, je určující pro výrok, zda rozhodnutí bude soudem zrušeno. Skutečnost, zda byl při tvorbě přezkoumávaného rozhodnutí použit systém AI, je nerozhodná. Opačný závěr by dle soudu povýšil proces nad podstatu věci.¹¹ Obdobný byl případ *Luk v. Canada*.¹² I v případě *Luk* žalobce argumentoval, že rozhodnutí, jímž mu byla zamítnuta žádost o povolení za účelem studia, nevytvořil oprávněný úředník, nýbrž „počítač v počítači“. Soud však vyhodnotil, že použití systému AI nebo algoritmu samo o sobě nečiní rozhodnutí procesně nespravedlivým a nezasahuje do procesních práv žalobce.¹³

Jak ukazuje popsáný případ *Haghshenas*, odpověď na otázku, jakou roli systém AI při rozhodování sehrál, je relevantní pro rozsah procesních práv jednotlivců.

Lze se domnívat, že ani v případě, kdy systém AI učinil pouze asistenční úkony či asistenční přípravu rozhodnutí, nelze tuto úlohu podceňovat. Argument formálním aspektem ve smyslu „kdo rozhodnutí podepsal“ je příliš zjednodušující. Proces tvorby odůvodnění je podstatnou součástí tvorby rozhodnutí (ve smyslu oné normy, která autoritativně řeší v konkrétní věci právní vztahy jmenovitě určených osob),¹⁴ neboť často

⁹ Dle důvodové zprávy k navrženému § 15a správního řádu, návrh novely zákona o obcích a dalších zákonů (viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, c. d.).

¹⁰ *Haghshenas v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2023 FC 464; FALCO, M. P. Is a Decision-Maker's Use of AI Unfair? In: *Torkin Manes* [online]. 25. 6. 2024 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.torkin.com/insights/publication/is-a-decision-maker-s-use-of-ai-unfair>.

¹¹ DALY, P. Judicial Review of AI-Aided Decisions: *Haghshenas v. Canada* (Citizenship and Immigration), 2023 FC 464. In: *Paul Daly: Administrative Law Matters* [online]. 4. 4. 2023 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://www.administrativelawmatters.com/blog/2023/04/04/judicial-review-of-ai-aided-decisions-haghshenas-v-canada-citizenship-and-immigration-2023-fc-464>judicial-review-of-ai-aided-decisions/.

¹² *Luk v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2024 FC 623; FALCO, c. d.

¹³ FALCO, c. d.

¹⁴ POUPEROVÁ, O. § 67. In: KOPECKÝ, M. – STAŠA, J. a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 375.

právě formulací argumentů autor rozhodnutí dochází k výslednému výroku, jímž budou poměry upraveny. Těm, co tvoří rozhodnutí, se jistě někdy stalo, že právě při vlastní tvorbě odůvodnění zjistili, že výrok, pro který formulovali argumenty, nemůže obstát a rozhodnutí je třeba přehodnotit. Tato část tvorby rozhodnutí odpovídá diskurzivní povaze práva a má v procesu rozhodování hluboký smysl.

Jistě je reálná jak situace, kdy oprávněná úřední osoba, třeba i bez vlastní rešerše či analýzy případu, přijme za své rozhodnutí vygenerované systémem AI, neboť ji bude připadat na první pohled rozumné či přesvědčivé a nebude mít potřebu jej zpochybňovat či verifikovat, tak situace, kdy oprávněná osoba určité rozhodnutí na základě konceptu vygenerovaného systémem AI přehodnotí. První naznačenou situaci demonstruje případ *Haghsehas*. Příkladem druhé situace může být v anglickojazyčné literatuře zmiňovaný případ *Paula Zillyho*, který se s veřejným žalobcem dohodl na vině a trestu zahrnujícím trest odnětí svobody v délce jeden rok, soudce však po vyhodnocení rizika recidivy systémem AI trest zvýšil.¹⁵

II. ZÁSADA LEGALITY A PRÁVO NA ROZHODNUTÍ KOMPETENTNÍM ORGÁNEM

Součástí zásady legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 Listiny základních práv a svobod) je právo na rozhodnutí orgánem, jemuž k tomu zákon stanoví pravomoc a působnost (resp. v procesním právu příslušnost).

Současná právní úprava je založena na skutečnosti, že na výkonu pravomoci správního orgánu se podílí úřední osoby (§ 14 odst. 1 správního řádu), resp. že úkony správního orgánu v řízení provádějí oprávněné úřední osoby (§ 15 odst. 2 správního řádu). Správní řád je tedy založen na předpokladu, že pravomoc správního orgánu je realizována člověkem.

Zákon, který umožní, aby postupy v oblasti veřejné správy ve smyslu správního řádu vykonával autonomně systém AI či jiný automatizovaný systém, způsobí i výraznou změnu vnímání pojmu kompetence (pravomoc, působnost). Pravomoc pak navenek vůči jednotlivcům bude namísto oprávněné úřední osoby vykonávat systém AI, resp. za ním stojící programátoři algoritmu.

Ještě výrazněji může být tato výhrada vnímána v souvislosti s těmi orgány veřejné správy, které jsou označovány jako nezávislé,¹⁶ případně u orgánů, u kterých sice není požadavek nezávislosti, ale zákon stanovuje speciální osobnostní požadavky pro jejich představitele (v případě monokratických správních orgánů) či členy (v případě kolegiálních orgánů).

¹⁵ OSOBA, A. O. – BOUDREAUX, B. – SAUNDERS, J. – IRWIN, J. L. – MUELLER, P. A. – CHERNEY, S. *Algorithmic Equity: A Framework for Social Applications* [online]. Santa Monica, Calif: RAND Corporation, 2019, s. 20 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2708.html.

¹⁶ POUPEŘOVÁ, O. Zřizování nezávislých správních úřadů jako způsob řešení nestabilní politiky. In: MASLEN, M. – OLŠOVSKÁ, A. – MORAVČÍKOVÁ, M. (eds.). *Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatury na výkon verejnej správy: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v rámci online medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 24.–25. septembra 2020*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 185–186.

U nezávislých orgánů je nepodstatnějším aspektem jejich nezávislosti tzv. funkční nezávislost, jejíž podstatou je absence jakéhokoli vměšování do rozhodování (srov. např. § 7 odst. 11 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, § 51 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů, § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). V případech, kdy by rozhodovací pravomoc v rámci takových orgánů autonomně vykonávaly systémy AI, požadavek funkční nezávislosti ve smyslu absence vměšování by nemohl být právně ani reálně naplněn.

U některých orgánů jsou u představitelů či členů vyžadovány specifické osobnostní předpoklady, například vzdělání, jazykové znalosti, praxe či renomé v oboru nebo morální vlastnosti [srov. např. § 52 odst. 3 písm. d) zákona o zpracování osobních údajů, § 17b odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), § 19c zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích]. Je iracionální na představitele či členy takových správních orgánů klást osobnostní požadavky, měli by zákonem svěřenou kompetenci vykonávat systém AI či jiný automatizovaný systém.

U každého jednotlivého orgánu může mít požadavek nezávislosti či osobnostní požadavky kladené na představitele vlastní ideové pozadí.¹⁷ V některých případech mohou být vnímány i jako institucionální záruka určitého hmotného práva jednotlivců, a to třeba i práva základního.¹⁸ Za takové situace těžko lze u těchto orgánů uvažovat o zavedení AI systémů, které by rozhodovaly zcela autonomně, bez lidského zásahu.

Z povahy věci je využití samostatného rozhodování AI systémů vyloučeno též u sborového rozhodování v kolegiálních správních orgánech (§ 134 správního řádu), v nichž se normativní projev vůle, který má mít externí účinky, utváří na základě projevu vůle jednotlivých fyzických osob, jež jsou členy kolegiálního orgánu.¹⁹ Omezené však při rozhodování v kolegiálních správních orgánech z praktických důvodů bude i asistenční využití systémů AI. V takových případech bude zásadní, pro jaké úkony a v jakém rozsahu bude systém AI využit a v jakém rozsahu jsou prováděny lidské zásahy do tvorby výstupů systému.

III. OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Je zřejmé, že využití systémů AI při rozhodování ve veřejné správě bude znamenat nový okruh rizik z hlediska ochrany osobních údajů.²⁰ V této souvislosti

¹⁷ Srov. např. důvodovou zprávu k novele energetického zákona č. 131/2015 Sb., změna energetického zákona a dalších souvisejících zákonů, která zřídila Radu ERÚ a z Energetického regulačního úřadu tak učinila orgán kolegiální (ASPI_ID LIT52929CZ); bod 2 Důvodové zprávy k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

¹⁸ Tak tomu bude například u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání či u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Podrobněji srov. např. POUPEROVÁ, *Zřizování nezávislých správních úřadů jako způsob řešení nestabilní politiky*, s. 194.

¹⁹ MAYER, H. a kol. *Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht*. Wien: MANZ Verlag Wien, 2003, s. 270; HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 103; ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindr. Mercyho sklad v Praze, 1888, s. 189 a s. 196.

²⁰ BUTT, c. d., s. 9.

autoři poukazují na pozoruhodnou schopnost systémů AI analyzovat údaje a provádět komplexní analýzy, která umožňuje z necitlivých forem dat odvodit i citlivé údaje.²¹

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů pracuje s možností, že systémy AI budou rozhodovat, a to i zcela autonomně, bez lidského zásahu,²² a v souvislosti s takovým rozhodováním systémy AI stanovuje pro subjekt údajů určité procesní záruky. Z úpravy v obecném nařízení je zřejmé, že cílí především na rozhodování systémy AI v soukromé sféře. Většinu procesních záruk, které obecné nařízení zakotvuje, ze správního práva známe, resp. je můžeme pod některé ze zákonem již zakotvených procesních práv dotčených osob podřadit. Je však třeba připustit, že v kontextu rozhodování o právech a povinnostech systémy AI nabývají specifický rozměr.

IV. V OBDOBNÝCH PŘÍPADECH OBDOBNĚ

Výhodou, která bývá v souvislosti s rozhodováním systémy AI ve veřejné správě zmiňována, je jednota rozhodování; tento aspekt akcentuje i důvodová zpráva k nově navrženému § 15a správního řádu, který upravuje automatizované vedení řízení.²³

Každá věc, kterou správní orgán řeší, je svým způsobem jedinečná, zároveň však lze mezi rozhodovanými případy nalézt řadu společných znaků.²⁴ Zásada, že správní orgány jsou povinny postupovat v obdobných případech obdobně, je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 4 správního řádu). Požadavek, aby správní orgán postupoval v obdobných případech obdobně, má zvýšit legitimitu rozhodování správních orgánů a přispět k právní jistotě. Ve svém jádru vyjadřuje představu o fungování materiálně chápaného demokratického právního státu.²⁵ Cíl zvýšení jednoty rozhodování je žádoucí u všech správních orgánů a ve všech agendách.

Požadavek rozhodovat v obdobných případech obdobně však předpokládá řádné posouzení skutkových i právních okolností případu a korektní úsudek o tom, zda skutečně daná věc je skutkově i právně obdobná jako dříve řešené věci, k nimž již existuje právní řešení, a od těchto věcí se nijak relevantně skutkově ani právně neliší. Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu totiž rovněž požaduje, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, a tedy aby nebylo rozhodováno stejně v nestejných případech.

Ze zkušeností z jiných zemí se zatím zdá, že pozitivní zkušenosti s rozhodováním systémy AI či jinými automatizovanými systémy se hodí spíše pro rozhodování

²¹ MACH, M. Umělá inteligence – nové výzvy z pohledu osobních údajů. *Právník*. 2025, roč. 164, č. 4, s. 353, 356.

²² GDPR takové autonomní rozhodování systémy AI zakazuje, ledaže ho právo EU nebo vnitrostátní právo členského státu povolí (srov. čl. 22 odst. 1 a 2 GDPR). Úprava GDPR zjevně počítá s tím, že takové povolení bude právem uděleno.

²³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, c. d.

²⁴ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 102.

²⁵ S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, č. 45/2003 Sb. n. u. US; VEDRAL, c. d., s. 104.

založené na kategorizaci či skóringu, nikoli pro rozhodování, které vyžaduje citlivější individualizaci.²⁶

V. OBJEKTIVITA?

Jednotu rozhodování nelze spojovat s vyšší objektivitou rozhodování.

Někteří autoři předpokládají, že nahrazení lidského prvku s jeho slabostmi systémem AI či jiným automatizovaným systémem při rozhodování bude znamenat odstranění subjektivních předpojatostí, které jsou lidem vlastní.²⁷ Zaujaté však mohou být i automatizované systémy a systémy AI.

Existují-li ve společnosti předpojaté postoje, které se promítají do podkladových zdrojů, k nimž bude mít systém AI přístup, systém bude tyto předsudky replikovat.²⁸ V případě, že půjde o předsudky zakázané (diskriminační), bude to mít za následek nezákonnost rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda bylo v předchozích obdobných případech postupováno obdobně.

Literatura potvrzuje, že k předpojatým či dokonce diskriminačním projevům či výsledkům při profilování a automatizovaném rozhodování řízeném systémem AI dochází i tehdy, jestliže je při tvorbě algoritmu kladen důraz na zamezení automatizačních předpojatostí.²⁹ Ostatně přiznává to výslovně i akt o umělé inteligenci.³⁰

Velkou otázkou v této souvislosti kromě nastavení algoritmů je i to, k jakým zdrojům má mít systém AI používaný pro vrchnostenské rozhodování přístup. Měl-li by mít systém AI přístup k veškerým otevřeným zdrojům, je zjevné, že takové zdroje budou s vysokou pravděpodobností zahrnovat i zdroje, v nichž budou předsudečné postoje obsaženy, a to včetně těch právně zakázaných.

VI. PRÁVO ZNÁT DŮVODY ROZHODNUTÍ

Zmíněná zásada individualizace se navenek nejvíce projevuje v odůvodnění rozhodnutí. Právo znát důvody rozhodnutí, resp. tomu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci své rozhodnutí odůvodnit je chápáno jako součást práva na právní ochranu, a tedy jako součást práva na spravedlivý proces, a to jak v kontextu čl. 36 Lisiny základních práv a svobod,³¹ tak v kontextu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv

²⁶ KAMINSKI, M. E. Binary Governance: Lessons from the GDPR's approach to algorithmic accountability. *Southern California Law Review*. 2019, Vol. 92, zejm. s. 1582–1607.

²⁷ KAMINSKI – URBAN, c. d., s. 1971.

²⁸ BUTT, c. d., s. 8.

²⁹ ALON-BARKAT, S. – BUSUOIC, M. Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory* [online]. 2023, Vol. 33, No. 1, s. 153–159 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>.

³⁰ Srov. bod 58 odůvodnění aktu o umělé inteligenci.

³¹ Srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 801/08; nebo ve vztahu ke správním rozhodnutím usnesení ze dne 4. 6. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1787/13.

a svobod. V pozadí povinnosti orgánů veřejné moci odůvodňovat rozhodnutí stojí také legitimita moci a lidská důstojnost, neboť jednotlivce, o němž je rozhodováno, nemá být bezprávným objektem veřejné moci.

Na zákonné úrovni požadavek odůvodnění rozhodnutí správních orgánů zakotvuje § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž práva na odůvodnění rozhodnutí se podle české právní úpravy nelze vzdát.³²

Z odůvodnění musí vyplývat, které důkazy správní orgán provedl, jak je vyhodnotil a proč je vyhodnotil právě takto, jaké jiné podklady pro rozhodnutí použil, proč případně některé důkazní prostředky navrhované účastníky neprovedl, jak vyložil aplikované právní normy, včetně vysvětlení případných neurčitých právních pojmů v aplikovaných normách obsažených. V odůvodnění má správní orgán, přinejmenším implicitně, reagovat na vyjádření či námitky účastníků řízení.³³

Funkcí odůvodnění je sdělit a vysvětlit účastníkům řízení důvody rozhodnutí a nadřízenému orgánu v případném řízení o opravném prostředku (eventuálně soudu) umožnit rekonstruovat postup správního orgánu, jeho právní i skutkové úvahy a hodnocení.

Smyslem odůvodnění je vysvětlit argumenty správního orgánu, aby měl účastník možnost účinné právní obrany proti rozhodnutí. Odůvodnění by mělo být jasné, přesvědčivé a úplné mimo jiné také proto, aby se předešlo situacím, kdy účastník rozhodnutí napadne jen proto, že rozhodnutí (a jeho důvodům) neporozumí.

Jedním z příkladů procesních záruk, které v souvislosti s rozhodováním systémy AI zakotvuje obecné nařízení o ochraně osobních údajů a které může připomínat procesní právo znát důvody rozhodnutí, je právo na vysvětlení (*right to explanation*).

Podle čl. 13 odst. 2 písm. f) GDPR správce subjektu údajů je povinen poskytnout mj. informace o skutečnosti, že „*dochází k automatizovanému rozhodování, včetně profilování, [...] a přinejmenším v těchto případech smysluplné informace týkající se použitého postupu, jakož i významu a předpokládaných důsledků takového zpracování pro subjekt údajů*“.

Byť někteří autoři argumentují, že při strojovém rozhodování by měly být poskytnuty pouze takové informace, aby bylo zřejmé, že systém je „správně nakalibrován“,³⁴ v návaznosti na úpravu v čl. 22 odst. 3 GDPR se domnívám, že smysl práva na vysvětlení směřuje spíše k odhalení informace v takovém rozsahu, aby dotčený subjekt mohl rozhodnutí účinně napadnout.³⁵

Citované ustanovení právo na sdělení smysluplných informací týkajících se použitého postupu spojuje s požadavkem transparentnosti, jehož podstata spočívá v tom, že subjekt údajů musí dostat informaci, že rozhodnutí vygeneroval systém AI.

³² POUPEROVÁ, O. § 68. In: KOPECKÝ – STAŠA a kol., c. d., s. 377–378.

³³ Podrobněji srov. SKULOVÁ, S. – HEJČ, D. – BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 895–912; BRAŽINA, R. Minimální požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí ve středoevropském kontextu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 2, s. 121–130.

³⁴ GACUTAN, J. – SELVADURAI, N. A statutory right to explanation for decisions generated using artificial intelligence. *International Journal of Law and Information Technology*. 2020, Vol. 28, No. 3, s. 198, 201.

³⁵ Srov. bod 71 důvodové zprávy GDPR.

Tyto specifické požadavky tedy doplňují požadavky na odůvodňování rozhodnutí správních orgánů, jak je známe ze správního řádu.

Je zřejmé, že vysvětlení podstaty užitého algoritmu, které vyžaduje GDPR, bude mít jinou podobu než odůvodnění rozhodnutí, jak jej chápe správní řád (či jiné procesní řády) a navazující judikatura. Někteří autoři však argumentují, že provedení požadavku na vysvětlení smysluplných informací o algoritmu by se mělo řídit vzorem právní argumentace. Mělo by tedy jít o převedení strojového výstupu do podoby, v níž je rozhodnutí vysvětleno jako aplikace norem na konkrétní skutkovou situaci. Fakta a normy by měly být převedeny do dat pro algoritmus, a naopak výstupy datového zpracování by měly být následně zpět přeloženy do právního odůvodnění.³⁶ I v kontextu práva na vysvětlení ve smyslu čl. 13 odst. 2 písm. f) GDPR by tak mělo jít spíše o odůvodnění rozhodnutí ve smyslu justifikace než heuristické vysvětlení.³⁷

V souvislosti s rozhodováním systémy AI je často zmiňován problém „neprůhlednosti“ či utajeného profilování³⁸ či problém tzv. „black-boxů“. ³⁹ Fungování některých aplikací AI je nejasné dokonce i pro samotné návrháře.⁴⁰ V souvislosti s tímto problémem je v anglickojazyčné literatuře často zmiňována kauza *International Baccalaureate Organization* z jara 2020, kdy organizace IBC kvůli pandemii onemocnění covid-19 zrušila zkoušky a namísto nich byli studenti hodnoceni na základě modelu, který kombinoval mj. předpokládané známky a „školní kontext“, přičemž organizace odmítla aplikovaný algoritmus vysvětlit.⁴¹

V takových případech může být požadavek rekonstruovatelnosti cesty k výslednému rozhodnutí těžko naplněn. V situacích, kdy není jasné, jak systém dospěl k výslednému výroku, se pochopitelně jednotlivcům komplikuje možnost účinné obrany a přezkumným orgánům jejich přezkumná úloha.

Je však třeba doplnit, že správní řád připouští i situace, za nichž rozhodnutí správního orgánu nemusí být odůvodněno. Dle § 68 odst. 4 správního řádu platí, že „*odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán I. stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*“.⁴² Právě v takových situacích se jeví využití systémů AI snadnější. I v takových případech se však dle mého názoru uplatní právo subjektu údajů [čl. 13 odst. 2 písm. f) GDPR].

VII. PRÁVO NA PŘEZKUM ROZHODNUTÍ

Obecná úprava ve správním řádu vychází z pravidla dvojinstančnosti správního řízení, neboť zásadně připouští opravný prostředek proti všem rozhodnutím

³⁶ ZSOLT, Z. Algorithmic explainability and legal reasoning. *The Theory and Practice of Legislation*. 2022, Vol. 10, No. 1, s. 67–92.

³⁷ HILDEBRANDT, M. Privacy As Protection of the Incomputable Self: From Agnostic to Agonistic Machine Learning. *Theoretical Inquiries of Law*. 2019, Vol. 19, No. 1, s. 83–121.

³⁸ BUTT, c. d., s. 8–9.

³⁹ NEŠPOR, J. Automated Administrative Decision-Making: What Is the Black Box Hiding? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 2, s. 69–83; ZSOLT, c. d., s. 67–92.

⁴⁰ MACH, c. d., s. 355.

⁴¹ Podrobněji srov. např. KAMINSKI – URBAN, c. d., s. 1966 a násled.

⁴² Srov. POUPEROVÁ, O. § 68. In: KOPECKÝ – STAŠA a kol., c. d., s. 378 a násled.

(srov. § 81 odst. 1 správního řádu). Z pravidla dvojinstančnosti jsou však možné výjimky, založené ať už samotným správním řádem, nebo zvláštním zákonem. Ústavní rozměr pravidla dvojinstančnosti správního řízení nemá,⁴³ nicméně nejde-li o zákonem upravenou výjimku, kdy je odvolání vyloučeno, podléhá právo na odvolání soudní ochraně.⁴⁴

Z práva na lidskou intervenci ve spojení s právem napadnout rozhodnutí ve smyslu čl. 22 odst. 3 GDPR lze dovozovat, že zcela autonomní rozhodování systémy AI by mělo být myslitelné výhradně v rozhodování na úrovni prvostupňových orgánů. S touto konstrukcí počítá rovněž návrh novely správního řádu, který využití automatizovaných systémů při rozhodování o opravných prostředcích vylučuje.

V pozadí práva na lidský zásah je snaha minimalizovat některé výhrady, které rozhodování systémy AI či jinými automatizovanými systémy z pohledu ochrany jednotlivce vyvolávají. Lidská intervence má do procesu navrátit legitimitu rozhodování či odstranit předsudky a případnou algoritmickou diskriminaci.⁴⁵

Do rozhodování druhostupňových orgánů o opravných prostředcích se nicméně může přenášet problém „nečitelnosti“ a „neprůhlednosti“ fungování systémů AI. Obecně platí, že přezkoumáno může být jen rozhodnutí přezkoumatelné,⁴⁶ tedy takové, u něž je možné rekonstruovat právní i skutkové úvahy, na základě nichž správní orgán dospěl k výslednému výroku. Pokud není rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro orgán II. stupně (představovaný již znovu oprávněnou úřední osobou – člověkem) plně „čitelné“, správní orgán II. stupně nemůže přezkum provést tím způsobem, že projde cestou, kterou šel prvoinstanční správní orgán, a pouze ověří, zda na cestě nedošlo k procesním chybám a zda došel k shodnému cíli.

Odvolací orgány jsou povinny soulad s právními předpisy přezkoumat kompletně, v plném rozsahu (§ 89 odst. 2 správního řádu), bez ohledu na námitky odvolatele, v případech, kdy bude rozhodnutí vygenerované systémem pro odvolací správní orgán „nečitelné“, odvolací orgán bude muset provést vlastní, originární posouzení věci. Tím se role odvolacích orgánů značně promění.

VIII. ZÁVĚR, SHRUTÍ

S rozhodováním systémy AI či jinými automatizovanými systémy je spojována řada výhod. Literatura však na základě zkušeností ze zemí, kde jsou automatizované systémy používány delší dobu, popisuje také řadu nedostatků a výhrad.

V obecné rovině jde především o otázky legitimacy a legality moci.

Aktuální úprava ve správním řádu je založena na skutečnosti, že na výkonu pravomoci správního orgánu se podílí úřední osoby, resp. že úkony správního orgánu v řízení provádějí oprávněné úřední osoby. Výkon kompetence tak správní řád spojuje s lidským

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 SbNU 241.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21.

⁴⁵ KOULU, c. d., s. 721.

⁴⁶ Z pohledu správních soudů srov. KOCOUREK, T. § 76 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 616 a násl.

prvkem. O využití systémů AI či jiných obdobných systémů při rozhodování veřejné správy (ve smyslu § 9 správního řádu) tak lze zatím uvažovat jen v rovině *de lege ferenda*, neboť bez výslovné úpravy systémy a stroje lidské oprávněné úřední osoby nahradit nemohou. Zákon, který umožní, aby správní rozhodnutí (či jiné postupy v oblasti veřejné správy ve smyslu správního řádu) vydával autonomně systém AI či jiný automatizovaný systém, způsobí i změnu vnímání pojmu kompetence.

Vzhledem k významu a obsahu zásady legality veřejné moci je dle mého názoru nepřijatelné, aby bylo umožněno využívat autonomní rozhodování systémů AI při výkonu kompetence nezávislých správních orgánů. Jádrem požadavku nezávislosti je totiž eliminace vměšování do rozhodování. Z povahy věci by mělo být i takových správních orgánů při tvorbě rozhodnutí omezeno také využívání AI pro úkony přípravné či podpůrné, a to na míru, která nebude mít substantiální vliv na rozhodnutí. Obdobně to platí také pro výkon rozhodovací kompetence u správních orgánů, u nichž zákon zakotvuje speciální osobnostní požadavky pro jejich představitele či členy.

Autonomní rozhodování systémy AI či jinými obdobnými systémy by mělo být vyloučeno rovněž u orgánů druhostupňových, s akcentem na ochranu subjektivních práv především u orgánů odvolacích. Odvolací orgán pak bude v právních konceptech, juristickými metodami přezkoumávat rozhodnutí založené na algoritmu. Je zřejmé, že úloha odvolacího orgánu a funkce odvolacího řízení se tak mohou přinejmenším fakticky proměnit.

Otázkou dále je, zda rozhodnutí generované systémy AI či jinými obdobnými systémy mohou dostát požadavkům zásady v obdobných případech obdobně, v různých různě a požadavkům na individualizaci rozhodnutí. Paušálně ve všech typových věcech, o nichž správní orgány rozhodují, tomu tak jistě nebude. V tomto ohledu tedy bude zásadní, zda právní akt, který umožní autonomní rozhodování systémy AI či jinými automatizovanými systémy, tuto možnost omezí pouze na takové rozhodování, které algoritmické zpracování snese.

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
olga.pouperova@upol.cz
ORCID: 0000-0001-6374-5630

AI AND PUBLIC ADMINISTRATION: TRANSFORMING GOVERNANCE WITH CAUTION* **

JAN NEŠPOR, ADAM JAREŠ, ELIŠKA KLIMENTOVÁ

Abstract: The European Union has taken a leading role in setting regulatory standards for artificial intelligence, including its use in public administration. While the principle that public authority should remain human-led remains formally upheld, this article explores how current European practices – from Estonia to Denmark, Poland, and the Czech Republic – already challenge its application. Adopting a comparative perspective, it examines whether the precautionary principle and the concept of a *humanity reserve* can guide responsible AI governance in public administration. This article explores how generative AI is being tested and deployed across various levels of public administration, with a focus on both international developments and emerging Czech initiatives. Particular attention is given to institutional use cases, potential risks, and the evolving role of AI in decision-making processes.

Keywords: AI in public administration; generative AI; administrative decision-making

DOI: 10.14712/23366478.2026.7

INTRODUCTION

With its adoption of AI Act, the European Union has re-established its status as a leader in regulating cutting-edge technologies. The legislative initiative is the first worldwide effort to lay down conceptual principles for deploying AI in a wide variety of areas, including, but not limited to, public administration.

There is a broad, recognized academic and international agreement that public administration must be rooted in a human-centred approach as one its fundamental values. Public authority should not, at least for the time being, be vested in non-human actors such as AI.¹ Nevertheless, it would seem this agreement is more theoretical than absolute, as can be deduced from the following factors.

* The work was supported by the grant SVV no. 260750 “International and supranational regulation of autonomization and automatization of human and machine decision-making”.

** The AI generative language model Chat GPT was used in the processing of the paper for the purpose of text proofreading.

¹ Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449. In: *OECD Legal Instruments* [online]. Paris: OECD, 2019, Rev. 3. 5. 2024 [cit. 2025-05-25]. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>; or SCHOENHERR, J. R. – ABBAS, R. – MICHAEL, K. –

To begin with, broad use of AI in public administration does not qualify as high-risk, as compared with its application in judicial decision-making, which is specifically banned and as such has a lower level of regulation in this use case.² Only specific parts of public administration such as law enforcement, asylum procedures, or welfare services have been highlighted as high-risk areas in the law.³

Second, and more importantly, some member states, for example Sweden or Estonia already have complete automated solutions for particular administrative agendas within public administration.⁴ Helberger et al. even found that, certain age groups perceive automated decision making fairer than human decision-making.⁵

The rationale behind maintaining human-led public authority is anchored in principles of democratic legitimacy and accountability. Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union enshrines the right to good administration, including the right to be heard and to know the identity of the decision-maker. Full automation risks undermining these guarantees unless clear frameworks for human oversight and appeal are preserved.

The dimensions and scope of AI integration into public administration continue to expand, and how AI could end up substituting traditional administrative frameworks is a question still open. That is going to be determined by what happens in national experiments with AI in public administration.

In this context, the Czech Republic ranks as a below-average performer with respect to digitalization, eGovernment infrastructure, as well as adoption of disruptive technologies within the public sector.⁶

RIVAS, P. – ANDERSON, T. D. Designing AI Using a Human-Centered Approach: Explainability and Accuracy Toward Trustworthiness. *IEEE Transactions on Technology and Society* [online]. 2023, Vol. 4, No. 1, pp. 9–23.

² Comparison of the recitals 60 and 61 of the Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act).

³ See Annex III of *ibid*.

⁴ KAUN, A. – LARSSON, A. O. – MASSO, A. Automating public administration: citizens' attitudes towards automated decision-making across Estonia, Sweden, and Germany. *Information, Communication & Society* [online]. 2024, Vol. 27, No. 2, pp. 314–332 [cit. 2025-05-25]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2023.2205493#d1e274>.

⁵ HELBERGER, N. – ARAUJO, T. – DE VREESE, C. H. Who is the fairest of them all? Public attitudes and expectations regarding automated decision-making. *Computer Law & Security Review* [online]. 2020, Vol. 39 [cit. 2025-05-25]. Available at: <https://dare.uva.nl/search?identifier=d169dc1f-787d-4fa0-939f-58df802ecb8b>.

⁶ Report on the State of the Digital Decade 2024: Annex – Short Country Report 2024: Czechia. In: *European Commission: Shaping Europe's digital future* [online]. Brussels: European Commission, 2024 [cit. 2025-06-27]. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/report-state-digital-decade-2024>; or Capgemini – Sogeti – IDC – Politecnico di Milano. eGovernment Benchmark 2023: Executive Summary: Connecting Digital Governments. In: *European Commission: Shaping Europe's digital future* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023 [cit. 2025-06-27]. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>.

In light of this background, the aim of this article is to explore current developments and trends in AI usage in public administration, both from an international perspective and within the Czech Republic. Particular emphasis is placed on the institutional adoption of generative AI, its application in different stages and forms of administrative tasks, and the implications for the exercise of public authority. This analysis is followed by examples of national practices that already challenge the above said assumption that public administration should not be vested in non-human actors. Concurrently, we chart the course in the Czech Republic, where interest in AI is increasing, but practical implementation is modest and uneven. Drawing on international examples and domestic strategies, we seek a better understanding of opportunities as well as threats AI present for public administration and contribute toward the still-maturing debate on how such technologies can be responsibly as well as effectively implemented into administrative processes.

THE POTENTIAL OF AI IN PUBLIC ADMINISTRATION

In this article, we shift the focus to the **organisational level** of generative AI adoption in the public sector. Our aim is to examine how public administrations are beginning to formally experiment with and integrate generative AI tools as part of broader efforts to optimise administrative processes. At the **organisational level**, public administrations are piloting systems that incorporate generative AI models and are preparing user manuals to support their implementation.⁷

Czech academic writing describes public administration as part of the government's executive branch charged with implementing public interest through public authority action.⁸ These authorities not only decide on matters that impact individuals' and companies' rights and duties but also provide public services for citizens as well as other actors.

Similarly, internal administrative procedures through which these functions are exercised are regulated, controlled, and optimized to facilitate decision-making, service delivery, as well as efficient accomplishment of other administrative tasks.⁹

All these interconnected actions come under the theoretical framework of what is known in a broader sense as the administrative process.

According to this framework, we categorize use of AI in public administration into three different types:

- I. **Internal use** – where AI is only utilized for internal streamlining of processes as well as internal productivity and agent/staff efficiency on behalf of the administration.

⁷ TANGI, L. – COMBETTO, M. et al. The potential of generative AI for the public sector: current use, key questions and policy considerations. In: *JRC Publications Repository* [online]. 11. 12. 2024 [cit. 2025-05-25]. Available at: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139825>.

⁸ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část* [Administrative law: General part]. 9th ed. Academia iuris. Prague: C. H. Beck, 2016, pp. 2–3.

⁹ Act No. 500/2004 Sb., Code of Administrative Procedure (Czech Republic).

- II. **External use** – where AI is used to enhance interactions with the public without affecting individual rights and obligations, such as in the provision of public services.
- III. **Quasi-external use** – where AI is deployed towards, or even substitutes, functions interfering with, directly, human rights and duties, like administrative decision-making.

Internal uses encompass automated document processing, content creation, internal resilience augmentation (for example, within cybersecurity), or forecasting systems assisting with administrative planning and decision-making.

Germany's F13 project streamlines document processing and content generation,¹⁰ whereas Spanish authorities deployed predictive models in response to COVID-19 for public health planning.¹¹ In a similar manner, the United Kingdom illustrates the application of AI capabilities in terms of content generation and profiling consumers in order to enhance the administrative efficacy in service delivery.¹² AI tools like ChatGPT, Claude, or Copilot can also be useful on a variety of tasks (composing texts, summarizing information, handling data, or research on basic matters) potentially enhancing efficiency as well as service delivery. Nevertheless, such an unbridled usage also brings with it concerns regarding openness, accountability, as well as safeguarding data. Recent survey statistics indicate 30% of public managers are already employing these tools in their processes, with a further 44% on course to do so in the future; the other 26% are reticent.¹³

Externally, AI is becoming more prevalent as chatbots, virtual helpers, and other information services. They are typically included within one-stop-shop portals as well as public administration portals. Importantly, AI use in streamlining local and provincial administrative agendas, ordinarily under smart city initiatives, must not be ignored.

AI is also being used more frequently in public administration via chatbots, virtual agents, and information services integrated into one-stop-shop solutions, making citizens more interactive as well as improving service delivery.¹⁴ As notable examples could serve the Estonian's Bürokratt¹⁵ or the "Finnish trio" – Kamu, PatRek. and VeroBot serving as three separate virtual assistants for immigration, tax, and patent administration processes.¹⁶

¹⁰ GovTech Campus Deutschland, STACKIT, and Aleph Alpha create a platform for AI applications for the German administration: New F13 goes live in Baden-Württemberg. In: *ALEPH ALPHA* [online]. 25. 7. 2024 [cit. 2025-05-26]. Available at: <https://aleph-alpha.com/govtech-campus-deutschland-stackit-and-aleph-alpha-create-a-platform-for-ai-applications-for-the-german-administration-new-f13-goes-live-in-baden-wuerttemberg/>.

¹¹ MARX, W. Valencia Uses AI and Telecom Data to Combat COVID-19. In: *WIRED* [online]. 8. 9. 2021 [cit. 2025-05-26]. Available at: <https://www.wired.com/story/valencia-ai-covid-data>.

¹² HETHERINGTON, L. Transforming Public Sector Content with AI. In: *GOSS* [online]. 29. 1. 2024 [cit. 2025-05-26]. Available at: <https://www.gossinteractive.com/article/15235/Transforming-Public-Sector-Content-with-AI>.

¹³ TANGI – COMBETTO, c. d.

¹⁴ AI for Modern City Administration: Revolutionising Public Sector Efficiency. In: *TOMORROW.CITY* [online]. 14. 10. 2024 [cit. 2025-06-02]. Available at: <https://www.tomorrow.city/ai-for-modern-city-administration-revolutionising-public-sector-efficiency/>.

¹⁵ DREYLING III., R. – TAMMET, T. – PAPPEL, I. Technology Push in AI-Enabled Services: How to Master Technology Integration in Case of Bürokratt. *SN Computer Science* [online]. 2024, Vol. 5 [cit. 2025-05-26]. Available at: <https://doi.org/10.1007/s42979-024-03064-0>.

¹⁶ Have you met Kamu, PatRek and VeroBot? Chatbots join forces to offer advice to foreign entrepreneurs in Finland. In: *Maahanmuuttovirasto Migrationsverket* [Finnish Immigration Service] [online]. 19. 11. 2025

The quasi-external category addresses perhaps the most delicate issue of AI application in public administration. It involves AI in certain phases of decision-making procedures, data processing, or other activity with a potential impact on legal rights and duties. In a number of theoretical frameworks, this even involves fully automated administration procedures from initiation until the issuance of the final decision.

Such automated systems are continuously being created, like Estonia's refugee relocations system¹⁷ or Austria's automated tax assessment.¹⁸

It is a particularly sensitive field with regard to the heightened concerns created by AI use in government. They encompass dangers of discriminatory results in processing public information, particularly where that information underpins legally enforceable actions, as well as more general concern with the so-called "black box" gaps in clarity and, most critically, explainability of decisions made using fully automated systems.¹⁹

Some of these "delicacies" are also discussed in this article within the framework of some member states' AI initiatives.

PRACTICAL EXAMPLES OF AI USE IN PUBLIC ADMINISTRATION (INTERNATIONAL PERSPECTIVE)

This section does not offer a country-by-country comparison or ranking; rather, it presents an illustrative, theory-driven set of examples chosen to demonstrate concrete mechanisms by which the human-led boundary in public administration is being preserved or strained. The cases collectively span the spectrum from internal uses (process and productivity tools), through external service interfaces (assistive chat/voice systems), to quasi-external applications that can affect rights and obligations. Each example was selected because it is sufficiently documented to trace governance design (oversight, reasons-giving, contestability), combines practical benefits with identifiable risk points (e.g., opacity, bias, over-reliance), and offers transferable lessons for administrations considering generative or automated tools. The aim is to demonstrate (not to exhaust or compare) how specific design choices either uphold meaningful human control or allow it to blur.

The comparative overview below illustrates diverse approaches to AI adoption in European public administrations. The selected countries – Estonia, Denmark, Poland, and

2018 [cit. 2025-06-02]. Available at: <https://migri.fi/en/-/tunnetko-kamun-patrekin-ja-verobotin-chatbotit-neuvovat-yhdessa-ulkomaalaista-yrittajaa>.

¹⁷ MASSO, A. – KASAPOGLU, T. Understanding power positions in a new digital landscape: perceptions of Syrian refugees and data experts on relocation algorithm. *Information, Communication & Society* [online]. 2020, Vol. 23, No. 8, pp. 1203–1219 [cit. 2025-06-02]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2020.1739731#abstract>.

¹⁸ NEUBAUER, V. Country report on Austria. In: KRÖNKE, CH. – FERNÁNDEZ, P. V. (eds.). *Buying AI* [online]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025, pp. 160–201 [cit. 2025-06-27]. Available at: https://www.e-elgar.com/shop/gbp/buying-ai-9781035311729.html?srsId=AfmBOoq2MVK9PMf_TMAok1Bh8ctTEpqDvaoP6y4WJl_6KFlj_tNfoIuv.

¹⁹ NEŠPOR, J. Automated Administrative Decision-Making: What is the Black Box Hiding? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2024, Vol. LXX, No. 2, pp. 69–83.

the Czech Republic – were chosen to reflect varying levels of digital maturity and governance culture. Estonia and Denmark represent frontrunners with institutionalized and transparent AI systems, Poland illustrates an emerging, language-specific model, and the Czech Republic remains a developing case with limited but promising initiatives.

Among European countries, **Estonia** stands out as a leader in the strategic implementation of AI in public administration. Its approach combines cross-sectoral cooperation linking the public sector with private enterprises and the academic community with a strong emphasis on national branding that fosters public understanding and trust.

One of the flagship initiatives is Kratt AI, a national-level framework for the development and deployment of interoperable AI solutions within the public sector. Kratt AI serves as a general-purpose platform for automation, optimisation, and predictive analysis across a range of administrative tasks and public services. What makes the Estonian case particularly notable is the use of folklore-based branding to enhance public communication: the term “Kratt” refers to a mythological creature from Estonian folklore, a straw doll brought to life to assist with household tasks. This metaphor of a loyal, helpful servant has been intentionally employed to increase public familiarity and comfort with AI-powered services, highlighting the role of trust in successful implementation.²⁰

A practical example of Kratt AI in action is already mentioned **Bürokratt**, an interoperable network of chatbots integrated into public authority websites. This system allows citizens to obtain information and, increasingly, access simple public services through a conversational interface. As of 2023, the functionality of Bürokratt is being extended to include basic transactional services, with a strong emphasis on expanding the network through institutional participation. This evolution reflects Estonia’s ambition to build a unified digital assistant that can interact with users across agencies in a seamless and coordinated manner.

Poland is currently developing its own AI-powered *Virtual Assistant* for the government mObywatel application, based on a proprietary Polish language model (PLLuM). Although in its early stages the system functions as a relatively simple chatbot, it is designed to support citizens in navigating public administration by answering questions in plain Polish. The assistant draws knowledge primarily from official content on gov.pl and info.mobywatel.gov.pl and aims to help users understand procedures, locate the right forms, and clarify bureaucratic steps without visiting an office. What makes this initiative particularly noteworthy is the decision to build the assistant on a *native Polish language model*, rather than relying on existing foreign LLMs. This localized approach underscores the importance of linguistic and contextual relevance in AI-supported public services and allows for improved handling of user input in natural, colloquial Polish.²¹

²⁰ Detailed information about the Kratt AI initiative is available on the official website maintained by the Ministry of Justice and Digital Affairs and the Information System Authority of Estonia (*Republic of Estonia: Information System Authority* [online]. [cit. 2025-06-05]. Available at: <https://www.ria.ee/en>; Virtual Assistant Bürokratt. In: *AI* [online]. [cit. 2025-06-05]. Available at: <https://www.kratid.ee/en/burokratt>).

²¹ Wirtualny Asystent: mObywatel 2.0. In: *gov.pl: Serwis Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2025-06-05]. Available at: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja-badania-i-projektowanie-mobywatel20/wirtualny-asystentGov.pl>.

The **Dutch** government established **SyRI** (System Risk Indication) as a system to detect welfare fraud through automated data analysis from government databases including tax authorities and social security agencies and immigration services to create risk profiles for suspected fraudulent individuals.²²

The system faced criticism because it focused on low-income urban areas with many migrant residents which led to discrimination and social stigma concerns. The system functioned as a “black box” because it lacked clear explanations about risk profile development and failed to provide adequate oversight or appeal procedures. The District Court of The Hague declared in 2020 that SyRI infringed Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR) because the system lacked transparency and human oversight and proper safeguards.²³

The SyRI case established a significant legal precedent which connected data protection standards to human rights while demonstrating the requirement for transparent and accountable automated decision systems.

In Denmark, AI plays a central role in the property valuation system, which employs a structured, four-step process to estimate the market value of residential properties. This system begins by calculating an area’s square meter price based on a set of comparable, recently sold reference properties of the same type such as detached houses or flats preferably located near the property being assessed. The prices of these 10 to 15 reference properties are adjusted using localized market indices to reflect values as of January 1st of the valuation year. AI-powered statistical models ensure accurate selection and comparison, excluding atypical sales or properties significantly different in size or price. In the second step, the system refines the area price by adjusting for differences between the subject property and its references, accounting for factors such as floor area, year of construction, materials, proximity to transportation, and environmental features. These adjustments produce a property-specific square meter value. The third step applies this value to the property’s weighted area (giving different parts of the building proportional importance based on their contribution to value) to calculate a preliminary property estimate. In the final step, any unique or exceptional features not previously captured are reviewed manually, allowing for case-specific corrections. The Danish model thus combines AI-driven automation with legal safeguards for individualization, aiming to deliver accurate, transparent, and equitable property assessments.²⁴

AI in public administration presses on accountability and transparency. It is not enough to say that AI should only “assist”: fully automated decisions can be acceptable if strict cumulative conditions are met. There must be a clear legal basis that delineates both the scope of automation and the applicable decision criteria. The task should be

²² APPELMAN, N. – FATHAIGH, R. Ó. – VAN HOBOKEN, J. Social Welfare, Risk Profiling and Fundamental Rights: The case of SyRI in The Netherlands. *Intell. Prop. Info. Tech. & Elec. Com. L.* 2021, Vol. 12, No. 4, p. 257.

²³ District Court of The Hague. Judgment of 5 February 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1878 (SyRI case). In: *de Rechtspraak* [online]. 2020 [cit. 2025-06-05]. Available at: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>.

²⁴ Public property assessment and property tax. In: *Vurderingsportalen* [online]. [cit. 2025-06-05]. Available at: <https://www.vurderingsportalen.dk/ejerbolig/english/>.

low-discretion and governed by predefined, verifiable rules. Each outcome must include individualized reasons tied to the case file, rather than generic descriptions of how the system works. Logging and audit trails must be sufficient to permit meaningful ex post review. Effective remedies must be available, including a guaranteed right to human review. Deployment should follow an *ex ante* impact assessment and be subject to ongoing quality monitoring with thresholds, alerts, and a fallback to a human, and a named official remains responsible for the decision. These safeguards do not shift responsibility to a machine, they define the legal frame within which AI may decide legitimately.

USE OF AI WITHIN THE CZECH PUBLIC ADMINISTRATION

Following text addresses the current state of use of AI within the Czech public administration. It first focuses on government strategic documents – the National AI Strategy and the Digital Czechia Program – then it discusses specific use cases of AI in public administration.

NATIONAL AI STRATEGY

On 24 July 2024, the Czech government adopted the National AI Strategy (hereinafter as “the Strategy”). The main coordinator of the Strategy’s preparation was the Ministry of Industry and Trade. The main motive for the Strategy was to respond to the dynamic technological development and the increase in international AI initiatives. The Strategy presents the following vision for development in the Czech Republic: “*The Czech Republic is a significant center of AI with innovative enterprises and top-tier research and development outcomes, creating a suitable environment for the ethical use of this technology to address the challenges that the economy, state, and society face in the 21st century.*”²⁵

This vision is linked to seven key areas, within which goals are identified to help achieve this vision. Each goal contains specific measures supported by a follow-up Action Plan that includes concrete intentions, responsible institutions, and financial resources.

The seven key areas are:

- AI in research, development, and innovation
- Education and expertise in AI
- AI skills and the impact of AI on the labor market
- Legal and ethical aspects of AI
- Security aspects of AI
- AI in industry and business
- AI in public administration and public services²⁶

²⁵ Ministerstvo průmyslu a obchodu [Ministry of Industry and Trade]. Národní strategie umělé inteligence České republiky 2030 [National Artificial Intelligence Strategy of the Czech Republic 2030] [online]. 2024, p. 28 [cit. 2025-06-16]. Available at: https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/2024/8/AI_strategie_1.pdf.

²⁶ Ibid., p. 31.

The relevant key area for this article is the key area number 7, “AI in public administration and public services”. The vision for this key area is: *“A modern and efficiently functioning public administration utilizing AI, whose employees possess the necessary skills and adhere to ethical and security standards, thereby ensuring the provision of quality and efficient services in the Czech Republic.”*²⁷

The ideal target of this area involves using AI to support decision-making, reduce errors, and ensure that services provided to citizens are more user-friendly. Moreover, this area aims to simplify processes, improve the efficiency of public administration activities, and reduce the personnel and administrative burden of executing certain agendas.

According to the Strategy partial goals shall help to achieve this vision and target. The public administration must possess both high-quality data and a robust digital infrastructure (goal 1). This also involves educating public administration employees so that they understand the possibilities and limitations of AI utilization (goal 2). High security standards are emphasized, linking this area to key area number 5, “Security aspects of AI” (goal 3). Given the implementation of AI in authoritative administration, it is crucial to focus on the ethical and transparent use of AI while maintaining equal opportunities (goal 4). The Strategy also emphasizes the rational use of AI within the public administration system, where appropriate and with consideration of the potential to reduce personnel and administrative demands (goal 5).

THE DIGITAL CZECHIA PROGRAM

The area of Czech eGovernment is generally governed by the government’s Digital Czechia program. On 2 April 2025, Government Resolution No. 237 was adopted concerning the implementation plans of the Digital Czechia program for 2025.

AI utilization is primarily reflected in the pillar of this program called “Digital Economy and Society”. However, the AI field also intersects with the other three pillars: “Czechia in Digital Europe”, “Information Conception of the Czech Republic”, and “Digital Education”.

Below, we will focus on the Information Conception of the Czech Republic, as it is a crucial document for the development of digitalization in public administration.

The Information Conception of the Czech Republic is legally regulated by Act No. 365/2000 Sb., on information systems of public administration. According to the Act, the Information Conception of the Czech Republic is approved by the government. This document sets out the goals of the Czech Republic in the area of public administration information systems and the general principles of acquiring, architecturally changing, creating, managing, operating, using, and developing public administration information systems in the Czech Republic for a period of 5 years. It is not merely a non-binding strategic document. The Digital and Information Agency, within the mandatory assessment of public administration information system projects, evaluates

²⁷ Ibid, p. 57.

whether these projects meet, among other things, the requirements of the Information Conception of the Czech Republic.

Although the Information Conception does not directly address AI, it aims at similar goals as the Strategy. The goal of eGovernment, according to the conception, is to provide simple and effective services to public administration clients, facilitating their rights and entitlements and fulfilling their obligations to public administration.²⁸ Considering the goals of the Strategy mentioned earlier, it can be stated that they reflect some of the goals of the Information Concept of the Czech Republic. Specifically, the goal of “user-friendly and effective digital services for citizens and companies” (goal 1), “increasing the capacities and competencies of public administration employees” (goal 4), “effective and flexible digital office” (goal 6), and “high-quality data management and utilization” (goal 7).²⁹

The Information Conception directly addresses AI within the architectural principle of “Freedom of choice”. According to this principle, everyone should have the opportunity to make decisions on the internet based on their own information. This applies to interactions with AI and algorithms as well. According to this principle, it should be possible to freely choose which online services clients will use, based on objective, transparent, and reliable information. However, in the public administration environment, the situation is different in the sense that state services logically do not compete with each other, and their use is not voluntary in many cases. In such cases, according to this principle, it is necessary to ensure the client’s freedom to choose between automatic or self-service processing of the service or assisted interaction.³⁰

AI PROJECTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Within the Czech state administration and self-government, various partial projects can be identified to optimize the internal functioning of offices using AI. These are aimed at utilizing AI tools to optimize administrative processes, create or review internal regulations, or prepare internal chatbots to help navigate internal regulations or processes. For example, the Ministry of the Interior has prepared a chatbot to assist users working with the eLegislation system, which will gradually be used for preparing all legal regulations in the Czech Republic or for submitting comments on regulations within the legislative process. However, this chatbot, unfortunately, does not assist legislatures in preparing legal regulations but provides advice on how to perform specific tasks within the system based on user documentation, training, and other materials.

The Digital and Information Agency, within a proof-of-concept project, tested the integration of AI into the legislative procedure. The intention was to test the use of AI in amending various legal regulations. The AI tool was first supposed to find the provisions

²⁸ Vláda ČR [Government of the Czech Republic]. Informační koncepce České republiky [Information Conception of the Czech Republic]. 2025, p. 5.

²⁹ Ibid., p. 7.

³⁰ Ibid., p. 30.

according to the previous assignment and then generate the amendment points of the amending regulation.³¹

For public administration clients, chatbots were launched on various portals. An example is the Justina chatbot, which should provide advice on submitting a proposal to the registry court. The Justina chatbot provides answers to the most frequently asked questions previously asked to court staff and the Ministry of Justice or the public registry information system provider. However, it appears that AI might have been used at most in its preparation. Otherwise, it functions as a decision tree within predefined questions. If a user wants to ask a question other than a predefined one, they are referred to email communication with the ministry's staff.

AI also helps with client submissions, for example, on the Ministry of Labor and Social Welfare portal Jenda. Here, an AI tool called VISOR is deployed, which checks whether the client has uploaded an incorrect document as an attachment.

PROJECT AI AND PUBLIC ADMINISTRATION CONTACT CENTER

A specific project for broader AI utilization in public administration is the “Public Administration Contact Center” project (project “Public Administration Contact Center”, reg. no. CZ.31.5.0/0.0/0.0/24_112/0011231, funded by the National Recovery Plan, component 1.7 Digital Transformation of Public Administration).

The project focuses on preparing the so-called Public Administration Contact Center (hereinafter as “PACC”) with AI-supported services. These primarily include:

- Preparing a chatbot, voicebot, and mailbot to support PACC clients
- Preparing a knowledge base containing methodological materials to support AI functioning and LLM model integration
- Storing, extracting, and reviewing data on user support services provided by PACC

The project aims to address the current situation, where there is no single central point providing comprehensive assistance and information about public administration services and their solutions when using digital services. Citizens and entrepreneurs often have difficulty finding the necessary information and frequently have problems working with state information systems. The PACC project offers a solution in the form of a universal multichannel Public Administration Contact Center with an emphasis on AI utilization. This central point will allow users to quickly and efficiently obtain the necessary information and support. The project aims to automate routine queries through AI voicebots and chatbots, speeding up and streamlining request processing and reducing the human resources needed to handle routine repetitive queries.

The PACC will also serve as an important tool for data collection and analysis of eGovernment service user needs, contributing to more efficient planning and improvement and modernization of public administration services.

³¹ DIA testuje zapojení umělé inteligence do legislativního procesu [DIA tests the involvement of artificial intelligence in the legislative process]. In: *Digitální informační agentura* [Digital Information Agency] [online]. 2024 [cit. 2025-06-16]. Available at: <https://www.dia.gov.cz/cs/legislativa/zakon-c-12-2020-sb-o-pravu-na-digitalni-sluzby/dia-testuje-zapojeni-umele-intelligence-do-legislativniho-procesu>.

The project is being implemented by the Digital and Information Agency, which anticipates connecting and providing PACC support for all services it provides to citizens and public administration, such as the Public Administration Portal, Portal of Citizen and navigation in the Public Administration Service Catalogue, Contract Register, Authorization Representation Information System, National Identification and Authentication Point, etc.

From the above text, it is evident that the project is divided into four layers. Two of them represent PACC clients. The PACC should provide support to both citizens and public administration officials. The basis for these services for clients must be sufficiently extensive and high-quality data to create a robust and high-quality source for the functioning of AI model. However, PACC utilization will not only leverage the data but it will also create data when it is used. This data will include information on the use of state digital services, questions asked, problems addressed, user satisfaction with the service, etc. This data and its evaluation form this fourth layer can serve not only to improve the PACC itself but also to evaluate state digital services and their quality or efficiency, which can be used in considerations about further development of Czech eGovernment.

CLOSING REMARKS

Our analysis suggests that while European legislation and value frameworks still adhere to the principle that public authority must remain fundamentally human-driven, the practical deployment of AI in public administration has already begun to blur these boundaries. The experiences of countries such as Estonia and Denmark demonstrate that provided certain conditions are met, particularly in terms of transparency, reviewability, and institutional oversight, AI can be used not only to optimize routine tasks but also to support decision-making processes. Our contribution is demonstrative, not comparative: selected cases show how AI design choices preserve or blur human leadership in administration.

International experience also demonstrates that the implementation of AI in public administration is far from risk-free. It is crucial to anticipate and mitigate these risks even at the cost of some trial and error.

Caution, in our terms, is procedural, it is not a pause button. It must be clear and documented how the AI reached the outcome and on what inputs and rules (link to the case file, data sources, applied rules, model version, and a decision trail). On that basis, safeguards include a clear legal basis; individualized, reviewable reasons tied to the case facts, human override at decision points, logging and audit. We recommend starting fully automated decisions in low-discretion, highly standardized domains (e.g., formula-based entitlements) using “automation by default, review on demand”, with guaranteed access to human review upon request.

In comparison, and despite the existence of various strategic documents and initiatives, the level of AI integration into administrative procedures in the Czech Republic remains limited. However, projects such as the Public Administration Contact Center

(PACC) indicate that there is real potential for building a more efficient, user-friendly, and data-driven public sector. As a well-known Czech idiom says, “*Bez práce nejsou koláče*” roughly equivalent to “*No pain, no gain*”. In this context, realizing the transformative potential of AI in the Czech Republic will require continued development of digital infrastructure, systematic capacity-building among public officials, and the establishment of robust ethical and legal frameworks. For the Czech Republic, we recommend proceduralized precaution (*ex-ante* assessment, phased rollout, auditability, redress) and a narrow reserve of humanity for non-delegable functions, so that AI assists without displacing human responsibility.

Finally, the true value of AI in public administration does not lie merely in cost savings or automation, but in its potential to enhance procedural fairness, administrative quality, and ultimately, public trust in state institutions. Ultimately, the comparative analysis demonstrates that the boundary between human-led and AI-assisted public authority is becoming increasingly porous. The challenge ahead lies not in resisting automation, but in embedding the principle of caution.

JUDr. Jan Nešpor
Charles University, Faculty of Law
nesporjan@prf.cuni.cz

JUDr. Adam Jareš, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law

JUDr. Eliška Klimentová, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
klimentova@prf.cuni.cz

ZODPOVEDNOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY ZA NASADENIE UMELEJ INTELIGENCIE*

MARIANNA NOVOTNÁ,** ZUZANA ADAMOVÁ,***
MICHAL MASLEN****

Abstract: **Public Administration Responsibility for the Deployment of Artificial Intelligence**

The article analyzes legal aspects of public administration liability in the deployment of artificial intelligence systems, focusing on the European and Slovak legal frameworks, with reference to certain legal mechanisms of non-European origin that may serve as a source of inspiration. It identifies three main pillars of responsibility: regulatory obligations under the Artificial Intelligence Act, civil liability including specific regimes under Act No. 514/2003 Sb., and responsibility for the processing of personal data under the GDPR. The article (also in light of existing new foreign legislation regulating the use of artificial intelligence in public administration) points out the requirements placed on public institutions when using artificial intelligence and discusses the legal consequences of illegal or incorrect practices implemented through algorithms.

Keywords: public administration; artificial intelligence; legal liability; Artificial Intelligence Act; data protection; automated decision-making

Kľúčové slová: verejná správa; umelá inteligencia; právna zodpovednosť; Akt o umelej inteligencii; ochrana osobných údajov; automatizované rozhodovanie

DOI: 10.14712/23366478.2026.8

ÚVOD

Zavádzanie systémov umelej inteligencie do procesov verejnej správy predstavuje zásadnú výzvu z hľadiska právnej zodpovednosti štátu. Zodpovednosť za využívanie umelej inteligencie vo verejnej správe zahŕňa široké spektrum konceptov, ktoré sa týkajú automatizovaného rozhodovania, ochrany osobných údajov, etických

* Tento článok bol vypracovaný v rámci grantového projektu APVV č. APVV-20-0171 „Konkurencia nárokov z deliktov a kvázideliktov v mimozmluvných vzťahoch a na pomedzí zmluvného a vecného práva“.

** doc. JUDr. Marianna Novotná, PhD., univ. prof., Katedra občianskeho a obchodného práva, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave; marianna.novotna@gmail.com.

*** JUDr. Zuzana Adamová, PhD., Ústav duševného vlastníctva, technológií a produktového práva, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave; zuzana.adamova@gmail.com.

**** doc. JUDr. Michal Maslen, PhD., Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave; michal.maslen@truni.sk.

otázok ako diskriminácia, otázky bezpečnosti systémov, monitorovania a hodnotenia umelej inteligencie a jej právnej regulácie. Verejné inštitúcie musia zabezpečiť, aby systémy umelej inteligencie fungovali transparentne, spravodlivo a bezpečne, pričom zodpovednosť za ich používanie a dôsledky by mali byť jasne definované a vykonávané.

Zodpovednosť verejných inštitúcií za rozhodnutia prijímané s využitím umelej inteligencie sa opiera o viaceré právne rámce – od vnútroštátnej úpravy zodpovednosti za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci, až po európske právne predpisy, ako sú nariadenie GDPR¹ či Akt o umelej inteligencii.²

Nasadenie umelej inteligencie v oblasti verejnej správy môže viesť k plne alebo čiastočne automatizovaným rozhodnutiam, ktoré majú priamy dopad na životné situácie občanov, napríklad pri posudzovaní žiadostí o sociálne dávky, stanovovaní daňovej povinnosti či predikcii rizika kriminality. Dnes sa už dá nájsť veľké množstvo príkladov z celého sveta, kedy k využívaniu umelej inteligencie vo verejnej správe dochádza. Správa OECD³ napríklad uvádza, že Holandsko využíva umelú inteligenciu na počítanie ľudí na rôznych miestach v centre mesta na monitorovanie dopravy a hospodárskej aktivity. Vláda Queenslandu v Austrálii využíva strojové učenie a počítačové videnie na automatické mapovanie a klasifikáciu prvkov využívania pôdy na satelitných snímkach, čím znižuje náklady na mapovanie využívania pôdy a zlepšuje reakciu na biologickú bezpečnosť a prírodné katastrofy. Počas pandémie COVID-19 v Nórsku zase použil úrad práce a sociálnych vecí konverzačnú umelú inteligenciu s názvom Frida, ktorá pomáhala občanom pri prístupe k sociálnym dávkam 24 hodín denne, 7 dní v týždni a vyriešila 80 % otázok bez toho, aby potrebovala zásah úradníka. Kanada zase pilotne zaviedla používanie algoritmu hodnotenia rizík na posúdenie a identifikáciu potenciálne rizikového nákladu pred jeho naložením do prichádzajúceho lietadla. Veľká pozornosť sa v Kanade venuje aj automatizovanému rozhodovaniu v rámci imigračného a utečeneckého systému.⁴

Na Slovensku sú tiež známe prípady využitia umelej inteligencie vo verejnej správe, pričom menovať možno chatbot TAXANA na automatizované odpovede na daňové otázky, systém eKasa,⁵ do ktorého elektronické registračné pokladnice posielajú

¹ Nariadenie (EÚ) 2016/679 Európskeho parlamentu a Rady z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov – GDPR). *Úradný vestník Európskej únie*. L 119, 4. 5. 2016.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90 EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii). *Úradný vestník Európskej únie*. L 202, 12. 7. 2024.

³ OECD. *Governing with Artificial Intelligence: Are Governments Ready?* [online]. OECD Artificial Intelligence Papers No. 20. OECD Publishing, June 2024 [cit. 2025-06-10]. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/governing-with-artificial-intelligence_f0e316f5/26324bc2-en.pdf.

⁴ MOLNAR, P. – GILL, L. *Bots at the Gate: A Human Rights Analysis of Automated Decision-Making in Canada's Immigration and Refugee System* [online]. University of Toronto, 2018 [cit. 2025-12-05]. Dostupné na: <https://citizenlab.ca/wp-content/uploads/2018/09/IHRP-Automated-Systems-Report-Web-V2.pdf>.

⁵ K systému eKasa sa v nadväznosti na otázku vymedzenia osobných údajov a využívania osobných údajov na automatizované posudzovanie jednotlivcov vo svojom náleze vyjadril i Ústavný súd SR (Nález

údaje v reálnom čase, ktoré tento systém následne hodnotí pomocou rizikovoskórovacích algoritmov a označuje transakcie ako „neplatné“, „vklad“ alebo „výber“, či analytický informačný systém rizík AIS-R – nástroj pre predikciu rizík daňového neplatenia, ktorý hodnotí jednotlivých daňovníkov automaticky a pomáha tak pri výbere subjektov na kontrolu.⁶ Podľa správy AI Watch (Európska komisia) pre Slovensko⁷ je „*public sector dimension*“ štátneho akčného plánu digitálnej transformácie zameraná na experimentálne zavádzanie umelej inteligencie v rámci tzv. inovačných laboratórií, podporu digitálnych inovačných centier, testovanie pilotných projektov na úrovni miestnych aj štátnych správ, vrátane zdieľania dát a vývoja odborných kapacít.

Samozrejme, ak umelá inteligencia postupuje alebo rozhodne nesprávne, vyvstáva otázka, kto nesie právnu zodpovednosť za negatívne následky takéhoto konania – či verejná inštitúcia ako prevádzkovateľ systému, vývojár algoritmu umelej inteligencie, alebo iný subjekt zapojený do rozhodovacieho procesu.⁸

Známy je napríklad holandský prípad automatizovaného rozhodovania v oblasti sociálnych dávok z roku 2020 „Toeslagenaffaire“, v ktorom holandská daňová správa využívala systém umelej inteligencie na detekciu podvodov pri sociálnych dávkach, ktorý nesprávne označil tisíce rodičov ako podvodníkov. Právny základ automatizovaného systému SyRI (System Risk Indication) bol upravený v roku 2014 novelou holandského zákona *Wet SUWI* a súvisiaceho *SUWI Decree*, ktorý povoľoval spracovanie až 17 kategórií osobných údajov z rôznych štátnych databáz na analýzu rizika podvodu so sociálnymi dávkami. Súd síce uznal legitímny verejný záujem boja proti podvodom, avšak konštatoval, že zákon nebol dostatočne transparentný, keďže štát odmietol sprístupniť algoritmus, indikátory a kritériá hodnotenia. Súd v tomto prípade

Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 25/2019, zverejnený v Zbierke zákonov SR pod č. 492/2021 Z. z.). Podľa ÚS SR „kvalifikácia toho, čo je osobný údaj, závisí od toho, akými údajmi už štátny orgán disponuje a aké má právne možnosti získania ďalších informácií. Pokiaľ orgán verejnej moci spracúvajúci údaje vzhľadom na svoje právomoci a iné informácie, ktoré má k dispozícii, dokáže po vynaložení primeraného úsilia identifikovať konkrétneho jednotlivca, stále ide o osobné údaje. Je preto nepodstatné, že ide o údaje, ktoré jednotlivca neidentifikujú priamo.“ Uvedené znamená, že aj údaje, ktoré samy osebe neidentifikujú jednotlivca priamo, sú chránené, ak v kontexte iných informácií môžu viesť k jeho určeniu. Ústavný súd ďalej konštatoval, že zákonodarca musí posúdiť, ako čo najlepšie zužitkovať benefity automatizácie bez toho, aby tým zároveň ohrozil základné hodnoty právneho štátu a miesto jednotlivca v ňom. Aktuálne neexistuje zákon, ktorý by umožňoval finančnej správe osobné údaje zo systému eKasa používať na automatizované posudzovanie jednotlivcov. Ak chce zákonodarca umožniť takúto automatizovanú posudzovanie na základe osobných údajov, musí zabezpečiť splnenie ústavnoprávnych záruk. Pri preskúmaní systému eKasa Ústavný súd rozhodol, že zber daňového identifikačného čísla (DIČ) a údajov o tovare či službách je v súlade s ústavou, keďže sleduje legitímny cieľ (boj proti daňovým únikom) a zásah do súkromia je primeraný. Naopak, zber unikátneho identifikátora kupujúceho označil za protiústavný, pretože predstavuje neodôvodnený zásah do práva na ochranu súkromia a osobných údajov.

⁶ Slovakia. In: *TAXAdmin.AI* [online]. [cit. 2025-06-10]. Dostupné na: <https://taxadmin.ai/country/slovakia-ai-country-report/>.

⁷ Public sector dimension of AI national strategies: Slovakia. In: *European Commission: AI Watch* [online]. 2019 [cit. 2025-06-12]. Dostupné na: https://ai-watch.ec.europa.eu/topics/public-sector/public-sector-dimension-ai-national-strategies/slovakia-public-sector-dimension-ai-strategy_en.

⁸ VEALE, M. – BORGESIU, F. Z. Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act. *Computer Law Review International* [online]. 2021, Vol. 22, No. 4, s. 97–112 [cit. 2025-06-12]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3896852.

rozhodol, že štát porušil základné práva občanov v zmysle čl. 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach⁹ (právo na súkromný a rodinný život), pretože nebol dodržaný „spravodlivý pomer“ medzi štátnym záujmom a ochranou individuálneho súkromia. Na základe súdneho rozhodnutia holandská vláda ukončila používanie SyRI, pričom dotknutým subjektom vznikla právna zodpovednosť za spôsobenú škodu.¹⁰ V Spojenom kráľovstve zase rezonoval prípad z roku 2019 týkajúci sa biometrickej umelej inteligencie v polícii, kedy londýnska polícia testovala systém umelej inteligencie, ktorý využíval automatizované rozpoznávanie tváří (AFR) v reálnom čase na verejných miestach. Súd aj v tomto prípade rozhodol, že systém porušil právo na súkromie v zmysle čl. 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach a zároveň normy ochrany osobných údajov a zásady rovnosti a že štát nesie právnu zodpovednosť za neprimerané zásahy do práv občanov.¹¹

Z hľadiska ochrany ľudských práv predstavuje použitie umelej inteligencie významné riziká. Algoritmy na rozpoznávanie tváre, profilovanie osôb či predikčné modely môžu viesť k porušeniu práva na súkromie, práva na rovnosť a zákazu diskriminácie, najmä ak sú trénované na nevyvážených alebo stereotypných dátach.¹² Napríklad štúdie preukázali, že prediktívne algoritmy používané v trestnom práve môžu systematicky znevýhodňovať určité rasové alebo socioekonomické skupiny.¹³

Zodpovednosť za zabezpečenie férovosti algoritmických rozhodnutí musí byť súčasťou riadiaceho a etického rámca systémov umelej inteligencie používaných verejnou správou. Vysokorizikové oblasti, ako sú zamestnanosť, vzdelávanie alebo poskytovanie verejných služieb, vyžadujú implementáciu mechanizmov na odhaľovanie a korekciu predpojatostí v rozhodovacích algoritmoch. Verejná správa musí preto zaviesť efektívne

⁹ Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Rím, 4. 11. 1950 (vyhl. pod č. 209/1992 Zb.).

¹⁰ Systém automatizovaného systému SyRI (System Risk Indication) využíval automatizované profilovanie (napr. dvojité občianstvo, nízky príjem, netradičný etnický pôvod ako možné znaky rizika), čo spôsobilo desaťtisícim rodičov nespravodlivé označenie a následné škody. KUŽNIACKI, B. The Dutch childcare benefit scandal shows that we need explainable AI rules. In: *University of Amsterdam* [online]. 8. 2. 2023 [cit. 2025-06-09]. Dostupné na: <https://www.uva.nl/en/shared-content/faculteiten/en/faculteit-der-rechtsgeleerdheid/news/2023/02/childcare-benefit-scandal-transparency.html>; BOUWMEESTER, M. Keeping digital welfare systems in check: Learning from the Netherlands' institutional responses to the childcare benefits scandal. In: *University of Groningen* [online]. AI Summer School blog series. KU Leuven, 24. 6. 2025 [cit. 2025-05-10]. Dostupné na: <https://research.rug.nl/en/publications/keeping-digital-welfare-systems-in-check-learning-from-the-nether/>.

¹¹ LOIDEAIN, N. Lawfulness and Police Use of Facial Recognition in the United Kingdom. In: *The Cambridge Handbook of Facial Recognition in the Modern State* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, s. 155–172 [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: <https://www.cambridge.org/core/books/cambridge-handbook-of-facial-recognition-in-the-modern-state/lawfulness-and-police-use-of-facial-recognition-in-the-united-kingdom/E360D81BBF9CFAC225D6047AEC3368A8>.

¹² WACHTER, S. – MITTELSTADT, B. – FLORIDI, L. Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law* [online]. 2017, Vol. 7, No. 2, s. 76–99 [cit. 2025-05-18]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903469.

¹³ ANGWIN, J. – LARSON, J. – MATTU, S. – KIRCHNER, L. Machine Bias. In: *ProPublica* [online]. 23. 5. 2016 [cit. 2025-06-27]. Dostupné na: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>.

auditovacie a monitorovacie postupy, ktoré zaručia dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania.¹⁴

Z technického hľadiska predstavujú systémy umelej inteligencie aj potenciálne riziko kybernetických hrozieb, zlyhaní a zneužitia. Automatizované rozhodovanie môže byť cieľom útokov alebo neúmyselných chýb, ktoré môžu viesť k neoprávnenému zásahu do práv jednotlivcov. Právna úprava preto musí obsahovať jasné vymedzenie zodpovednosti za prevenciu a minimalizáciu týchto rizík, vrátane implementácie kybernetickej bezpečnosti, záložných mechanizmov a možnosti preskúmania rozhodnutia človekom.¹⁵

Cieľom príspevku je preskúmať povahu a rozsah zodpovednosti,¹⁶ ktorá môže vzniknúť ako dôsledok využitia systémov umelej inteligencie pri rozhodovaní alebo inom postupe verejnej správy s dosahom na veľmi široký okruh najmä osobnostných práv dotknutých osôb. Príspevok sa usiluje zodpovedať otázku, do akej miery sú súčasné právne rámce na úrovni únieového práva i vnútroštátneho práva Slovenskej republiky spôsobilé reagovať na špecifiká fungovania umelej inteligencie vo verejnej

¹⁴ European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union. *Artificial Intelligence in Law Enforcement and Criminal Justice: Impact on Fundamental Rights* [online]. Publications Office, 2020 [cit. 2025-06-30]. Dostupné na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b1f19089-cfd4-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en>.

¹⁵ FLORIDI, L. – COWLS, J. A Unified Framework of Five Principles for AI in Society. *Harvard Data Science Review* [online]. 2019, Vol. 1, No. 1 [cit. 2025-06-30]. Dostupné na: <https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/10jsh9d1/release/8>.

¹⁶ Pojem zodpovednosť v tomto článku je používaný viacvrstovo, keďže najmä v kontexte úniovej legislatívy (nariadenie GDPR, AI akt) nadväzuje na tri odlišné koncepty pôvodne prevzaté z angloamerického právneho prostredia (responsibility, accountability a liability). Slovenský jazyk pre uvedené koncepty napriek určitým významovým odlišnostiam ich obsahu štandardne používa jednotný pojem zodpovednosť, pričom ich významové nuansy následne vyplývajú z kontextu, v ktorom boli použité. Nejde však len o problém slovenského jazyka, problematické a nejednoznačné je označovanie týchto konceptov i v iných jazykoch, dokonca samotné nariadenie GDPR používa tieto pojmy v mierne odlišnom kontexte ako AI akt a zároveň s odlišnými konotáciami ako ich pôvodný význam v common law, čo môže spôsobovať nežiaduce významové prekryvy príp. terminologické nezrovnalosti. Pojem responsibility v ponímaní GDPR nariadenia predstavuje zodpovednosť subjektu vyplývajúcu z jeho funkčného postavenia a autonómie pri vykonávaní úloh. Ide o koncepciu späťu s voľbou, rozhodovaním a v určitom aspekte aj s morálnym rozmerom konania. „Zodpovedný aktér“ je ten, kto má právomoc konať v rámci svojich kompetencií a zároveň nesie zodpovednosť za spôsob, akým túto autonómiu uplatňuje. V kontexte GDPR nariadenia je koncept „responsibility“ upravený v prvej časti čl. 5 ods. 2 a v čl. 24 podľa ktorých je prevádzkovateľ zodpovedný („responsible for“) za dodržiavanie zásad spracúvania, teda má základnú povinnosť konať v súlade s právnymi požiadavkami a je povinný uskutočniť potrebné technické a organizačné opatrenia. Druhou rovinou je accountability, ktorá predstavuje kvalitatívne odlišný typ zodpovednosti. Nejde o autonómiu rozhodovania, ale o povinnosť preukázať, že subjekt konal správne. Accountability tak v sebe nesie požiadavku preukazovania – prevádzkovateľ má nielen dodržiavať GDPR, ale aj byť schopný toto dodržiavanie preukázať prostredníctvom interných procesov, dokumentácie a kontrolných mechanizmov. V čl. 5 ods. 2 GDPR je práve tento koncept označený termínom „accountability“, no vo viacerých jazykových verziách GDPR zaniká splynutím s všeobecným pojmom „responsibility“. Tretou vrstvou je koncept „liability“, ktorý predstavuje právnu zodpovednosť za následky porušenia povinností, najmä náhradu škody. V čl. 82 GDPR je použitý explicitne, čím sa zdôrazňuje, že vznik škody zakladá povinnosť subjektu niesť právne následky svojho konania alebo opomenutia. Uvedené tri roviny predstavujú samostatné, hoci vzájomne prepojené vrstvy jedného širšieho rámca, pričom každá z nich odkazuje na iný aspekt vzťahu subjektu k jeho konaniu a následkom konania.

správe, s dôrazom na identifikáciu limitov a medzier v existujúcej regulácii. V rámci stanoveného cieľa príspevok skúma najmä otázky, do akej miery sú súčasné právne predpisy (najmä Akt o umelej inteligencii, nariadenie GDPR a zákon č. 514/2003 Z. z.) použiteľné pri riešení ujmy spôsobenej rozhodnutiami alebo úkonmi realizovanými prostredníctvom umelej inteligencie, ako pristupujú vybrané zahraničné právne systémy k regulácii využívania automatizovaných rozhodovacích systémov vo verejnej správe a aké inšpiračné prvky možno v tomto kontexte identifikovať pre slovenské právne prostredie, aké sú limity zodpovednosti verejnej správy pri plne alebo čiastočne automatizovanom rozhodovaní a ako možno zabezpečiť ochranu najmä osobnostných práv jednotlivcov v takýchto situáciách.

Z metodologického hľadiska predchádzalo spracovaniu príspevku využitie metódy súpisu vlastností, pričom cieľom jej použitia bolo zosumarizovať dostupné poznatky a existujúci legislatívny rámec právnej úpravy na úrovni úniovej a slovenskej legislatívy príp. relevantných vnútroštátnych úprav vybraných európskych a mimoeurópskych štátov.

Nosnou metódou príspevku je využitie analýzy, prostredníctvom ktorej bol skúmaný rozsah a miera použiteľnosti existujúcich pravidiel na proces využívania umelej inteligencie v rozhodovacích a iných postupoch verejnej správy, s cieľom identifikovať aplikačné nedostatky v regulácii.

Popri analytickom prístupe je v príspevku rozsiahlym spôsobom uplatnená aj komparatívna metóda, ktorá umožnila porovnávať vnútroštátnu a európsku právnu úpravu s vybranými zahraničnými právnymi rámcami a praktickými prístupmi verejnej správy v oblasti využívania systémov umelej inteligencie. Komparatívna metóda slúžila najmä na odhalenie rozdielov a prienikov koncepčného uchopenia skúmanej problematiky a konkrétnych prístupov jednotlivých jurisdikcií, ako aj na identifikáciu inšpiračných prvkov, ktoré môžu byť relevantné pre úpravu slovenského právneho prostredia.

Pri identifikácii kľúčových zistení a informácií, ktoré majú význam pre ďalší postup skúmania, bola využitá metóda abstrakcie. Slúžila najmä na zhrnutie východiskových myšlienok a vymedzenie spoločných znakov právnych úprav, pričom takto spracované zistenia boli následne prostredníctvom syntézy spojené do jedného výstupu, ktorý nadväzuje na analytické závery a tvorí základ pre formuláciu záverov príspevku.

Štruktúra príspevku je koncipovaná tak, aby postupne a logicky nadväzovala na stanovený cieľ výskumu, ktorým je posúdenie existujúcej miery zodpovednosti za ujmy spôsobené nasadením systémov umelej inteligencie vo verejnej správe. Prvá časť príspevku sa zameriava na stručné vymedzenie základných právnych pilierov zodpovednosti verejnej správy v európskom kontexte. Pozornosť je venovaná najmä regulačným povinnostiam podľa Aktu o umelej inteligencii, otázkam zodpovednosti za spracúvanie osobných údajov v zmysle nariadenia GDPR ako aj krátkemu exkurzu dôvodov a dôsledkov zrušenia smernice o zodpovednosti za umelú inteligenciu a limitom novej smernice o zodpovednosti za chybné výrobky¹⁷ vo vzťahu k možnostiam jej aplikácie na škody spôsobené využívaním umelej inteligencie. Druhú časť príspevku tvorí

¹⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/2853 z 23. októbra 2024 o zodpovednosti za chybné výrobky a o zrušení smernice Rady 85/374/EHS. *Úradný vestník Európskej únie*. L 312, 23. 10. 2024.

komparatívna analýza vybraných národných iniciatív, ktorých cieľom je regulovať využívanie automatizovaných rozhodovacích systémov vo verejnom sektore. Príspevok porovnáva legislatívne prístupy viacerých štátov, najmä Grécka, Kanady, Francúzska, Nemecka a Rakúska, a poukazuje na ich spoločné črty a rozdiely. Táto časť zároveň identifikuje tie prvky zahraničných úprav, ktoré môžu prispieť k formovaniu právneho rámca pre zodpovednosť verejnej správy pri využívaní umelej inteligencie. Tretia časť príspevku je zameraná na analýzu možností riešenia zodpovednosti za nasadenie umelej inteligencie vo verejnej správe v slovenskom prostredí. Pozornosť sa sústreďuje na aplikovateľnosť existujúcej právnej úpravy, najmä zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, a na posúdenie, či tento rámec dokáže reagovať na špecifiká fungovania systémov umelej inteligencie. Súčasťou je aj určenie subjektu, ktorý nesie (mal by niesť) zodpovednosť za škodu spôsobenú rozhodnutím alebo konaním systému umelej inteligencie ako aj zhodnotenie otázky regresného postihu.

1. PRÁVNE PILIERE ZODPOVEDNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY ZA SYSTÉMY UMELEJ INTELIGENCIE

Zodpovednosť verejnej správy za používanie systémov umelej inteligencie je v európskom kontexte postavená na troch základných právnych pilieroch: (1) regulačnom rámci vyplývajúcom z Aktu o umelej inteligencii, (2) civilnoprávnej zodpovednosti spravidla vnútroštátnej povahy s prípadným úniovým zarámčovaním (napr. smernica o zodpovednosti za chybný výrobok), a (3) osobitných pravidlách vyplývajúcich z nariadenia GDPR.

1.1 AKT O UMELEJ INTELIGENCII

Európsky Akt o umelej inteligencii prijatý v roku 2024 je prezentovaný ako prvý komplexný horizontálny regulačný rámec pre systémy umelej inteligencie v Európskej únii. Jeho štruktúra reflektuje prístup, ktorý je orientovaný na riziko a podľa ktorého sa právne povinnosti odvíjajú od miery rizika, ktoré systém AI predstavuje pre základné práva jednotlivcov, bezpečnosť alebo verejný záujem.

V kontexte verejnej správy je kľúčové, že prevažná časť AI systémov nasadzovaných štátom bude patriť do kategórie vysokorizikových systémov podľa čl. 6 ods. 2 a prílohy III AI Aktu, najmä ak pôjde o také systémy, ktoré sú určené na rozhodovanie o právach alebo povinnostiach jednotlivcov, ktoré sú využívané v oblasti sociálneho zabezpečenia, súdnictva, daní či rozdeľovania verejných zdrojov, alebo aj systémy, ktoré sú určené na biometrickú identifikáciu alebo profilovanie. Z toho pre verejné inštitúcie vyplývajú konkrétne regulačné povinnosti, z ktorých možno menovať najmä povinnosť vykonať posúdenie vplyvu na základné práva (ang. Fundamental Rights Impact Assessment) pred nasadením systému (čl. 29 AIA), či povinnosť zabezpečiť trasovateľnosť, auditovateľnosť a dokumentáciu systému vrátane uchovávaní logov, keďže vysokorizikové systémy AI musia technicky umožňovať automatické zaznamenávanie udalostí

(čl. 12 a čl. 23 AIA).¹⁸ Ďalej možno menovať požiadavku ľudského dohľadu a zásahu v rozhodovacom procese tam, kde môže AI vyvolať právne alebo faktické účinky na jednotlivca (čl. 14 AIA) a zákaz používania netransparentných alebo nevysvetliteľných systémov v oblastiach, kde AI ovplyvňuje základné práva (čl. 13 AIA), čo vyplýva z toho, že nasadzujúcim subjektom musí byť umožnené interpretovať výstupy systému a vhodne ich používať. Výpočet možno doplniť o povinnosť zabezpečiť technickú robustnosť, kybernetickú bezpečnosť a správu rizík počas celého životného cyklu systému (čl. 9 a čl. 15 AIA).

Tieto povinnosti sú pre verejný sektor intenzívnejšie ako pre súkromných používateľov, v tom zmysle, že orgány verejnej moci vykonávajú rozhodovaciu právomoc so zásahom do základných práv. Porušenie regulačných povinností môže zakladať správne sankcie v zmysle čl. 99 AIA, ale aj civilnoprávnu a ústavnoprávnu zodpovednosť za zásah do práv jednotlivca.

Z tohto dôvodu pôsobí Akt o umelej inteligencii nielen *ex ante* preventívne, ale zároveň slúži ako interpretačný štandard pri posudzovaní nezákonnosti rozhodnutí verejnej správy pri uplatňovaní vnútroštátnej zodpovednostnej úpravy.

1.2 ZODPOVEDNOSŤ PODĽA NARIADENIA GDPR

Osobitný pilier zodpovednosti verejnej správy tvorí ochrana osobných údajov podľa nariadenia GDPR. Aj v prípade, keď umelú inteligenciu využíva verejná správa, musí zabezpečiť, aby systémy umelej inteligencie spracúvali osobné údaje zákonne. Podľa článku 82 GDPR má dotknutá osoba nárok na náhradu škody, ktorá vznikla v dôsledku nezákonného spracúvania jej osobných údajov. Napr. ak systém umelej inteligencie v polícii alebo súdnictve neoprávnene profiluje občanov, môže dôjsť k aplikácii tohto článku GDPR, ktorý upravuje nárok na náhradu škody podľa únievého práva, ktorá vznikla v príčinnej súvislosti s nezákonným spracúvaním osobných údajov.

Okrem okolností, ktoré typicky súvisia s právom na ochranu osobných údajov (napr. nezákonné úradné spracúvanie formulárov žiadostí), je možné uplatniť nárok na náhradu škody podľa čl. 82 GDPR aj vtedy, ak konkrétne riziká (plne) automatizovaného rozhodovania v rozpore s čl. 22 GDPR vedie k vzniku škody dotknutej osobe, najmä, ak orgán verejnej moci uplatní výnimku podľa článku 22 ods. 2 písm. b) GDPR bez splnenia zákonných podmienok a primeraných záruk, čím fakticky nahradí ľudské rozhodovanie algoritmickým systémom.

Článok 22 GDPR totiž upravuje zákaz rozhodovania výlučne na základe automatizovaného spracúvania, ak takéto rozhodnutie vyvoláva právne účinky alebo obdobne

¹⁸ Mesarčík poukazuje na to, že požiadavka logovania slúži na tri kľúčové účely, a to zaznamenávanie udalostí súvisiacich s potenciálnymi rizikami alebo s potrebou podstatných úprav systému, uľahčenie monitorovania systémov umelej inteligencie po ich uvedení na trh a umožnenie monitorovania vysokorizikových systémov umelej inteligencie. MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia* [online]. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 89 [cit. 2025-11-08]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Pracoviska/Ustavy/UPITPDV/E-KNIHY/Pravo_a_umela_inteligencia_ucebnica_01.pdf.

významne ovplyvňuje dotknutú osobu.¹⁹ Verejný orgán však môže takýto postup použiť vtedy, ak je to výslovne povolené právnym predpisom a súčasne sa stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby [čl. 22 ods. 2 písm. b) GDPR].²⁰ Dotknutá osoba má pritom právo na ľudský zásah, má právo vyjadriť svoj názor a má tiež právo napadnúť rozhodnutie.²¹ Európsky výbor pre ochranu osobných údajov vo svojom výklade zdôrazňuje, že „ľudský zásah“ musí byť reálny, kvalifikovaný a schopný zmeniť rozhodnutie, pričom formálny, symbolický alebo automatizovaný „dohľad“ nie je postačujúci.²²

Ak potom verejný orgán niektorú z týchto povinností poruší, a v príčinnej súvislosti s porušením GDPR vznikne škoda, môže si takto poškodená osoba uplatniť nárok na náhradu škody podľa čl. 82 GDPR, a to aj vo vzťahu k nemajetkovej ujme, napríklad v prípadoch nezákonnej diskriminácie alebo nespravodlivého profilovania.

Pre verejnú správu sú teda kľúčové dva právne režimy, a to článok 22 GDPR upravujúci pravidlá automatizovaného individuálneho rozhodovania a článok 82 GDPR, ktorý reguluje právo na náhradu škody pri porušení GDPR. Ide pritom o dva samostatné právne režimy, ktoré sa môžu, ale nemusia prekrývať.

Aplikácia systémov umelej inteligencie, najmä v oblasti profilovania, predikcie správania či automatizovaného rozhodovania (čl. 22 GDPR), si vyžaduje osobitnú pozornosť.²³ Medzi kľúčové podmienky zodpovednosti podľa GDPR patria preukázateľný

¹⁹ Judikatúra Súdneho dvora EÚ potvrdzuje, že aj rizikové skóre a profilovanie môžu byť považované za rozhodnutia podľa čl. 22 GDPR, pokiaľ orgán verejnej moci na tieto výstupy automaticky nadväzuje (napr. Rozsudok Súdneho dvora zo 7. decembra 2023 vo veci C-634/21 OQ proti Land Hessen, za účasti: SCHUFA Holding AG. ECLI:EU:C:2023:957).

²⁰ Naopak, ako vyplýva z početnej rozhodovacej praxe Európskeho výboru pre ochranu osobných údajov, súhlas nie je vhodným právnym základom pre automatizované rozhodovanie verejnými orgánmi vzhľadom na nerovnováhu moci medzi dotknutou osobou a orgánom verejnej moci: Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (wp251 rev.01). In: *European Commission: Newsroom* [online]. 22. 8. 2018, s. 21 [cit. 2025-11-08]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053/en>. V ďalšom dokumente potom Európsky výbor pre ochranu osobných údajov uviedol, že verejné orgány sa spravidla nachádzajú v situácii nerovnováhy moci vo vzťahu k dotknutým osobám, a preto je nepravdepodobné, že by súhlas od dotknutej osoby mohol byť považovaný za slobodne udelený v situácii, v ktorej verejný orgán žiada o súhlas na spracúvanie: Guidelines on Consent under Regulation 2016/679 (wp259 rev.01). In: *European Commission: Newsroom* [online]. 6. 7. 2018, s. 8–9 [cit. 2025-11-08]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/623051>.

²¹ Právna úprava musí obsahovať tieto záruky, inak by rozhodovanie bolo v rozpore s Chartou základných práv EÚ (najmä čl. 8 a čl. 47). Bližšie k problematike práva na vysvetlenie pozri VEALE, M. – EDWARDS, L. Clarity, Surprises, and Further Questions in the Article 29 Working Party Draft Guidance on Automated Decision-Making and Profiling. *Computer Law & Security Review* [online]. 2018, Vol. 34, No. 2, s. 398–404 [cit. 2025-11-08]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3071679.

²² European Data Protection Board. Guidelines 05/2020 on Automated Decision-Making and Profiling. Version 1.1 [online]. 4. 5. 2020, body 24–37 [cit. 2025-11-08]. Dostupné na: https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf.

²³ K analýze, ako členské štáty EÚ implementovali článok 22 GDPR o automatizovanom rozhodovaní, najmä pokiaľ ide o výnimky, záruky a právo na vysvetlenie, pozri MALGIERI, G. Automated Decision-Making in the EU Member States: The Right to Explanation and Other “Suitable Safeguards” in the National Legislations. *Computer Law & Security Review* [online]. 2019, Vol. 35, No. 5 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.05.002>.

vznik škody v príčinnej súvislosti s porušením právnych povinností, nezákonné spracovanie údajov (napr. profilovanie občanov bez právneho základu), nadmerná miera automatizácie bez adekvátneho ľudského zásahu a zlyhanie orgánu verejnej moci pri uplatnení povinnosti kontroly nad rozhodovacím procesom.

Kauzálny vzťah medzi rozhodnutím systému umelej inteligencie a škodou musí byť objektívne preukázaný. Nie je totiž postačujúce, že rozhodnutie prijal algoritmus, ale musí byť zrejmé, že v prípade zákonného postupu by orgán rozhodol inak (napr. ak by bol prítomný ľudský zásah), alebo že by došlo k reálnemu ovplyvneniu rozhodovacieho procesu, či odňatiu práva na procesnú ochranu, ktorá mohla viesť k inému výsledku.

Škoda je kompenzovateľná len vtedy, ak je spôsobená porušením pravidiel spracovania osobných údajov, avšak ak orgán automatizuje postup v rozpore s článkom 22 ods. 2 písm. b) GDPR alebo do rozhodovacieho procesu nezákonne nezapojí ľudský prvok, nevedie to nevyhnutne k vzniku kompenzovateľnej škody. Kauzálnym faktorom je právny následok, ktorý vyvolá výstup systému umelej inteligencie, nie skutočnosť, že rozhodnutie vydal automatizovaný (prípadne učiaci sa) systém.²⁴ Pre ustálenie kauzality by orgán musel v prípade zákonného konania (t. j. ak by dodržiaval predpisy o ochrane osobných údajov) prijať iné ako systémom prijaté rozhodnutie.

1.3 KONTEXT ZRUŠENEJ SMERNICE O ZODPOVEDNOSTI ZA UMELÚ INTELIGENCIU A NOVEJ SMERNICE O ZODPOVEDNOSTI ZA CHYBNÉ VÝROBKY

Európska komisia v roku 2022 predstavila návrh smernice o zodpovednosti za umelú inteligenciu,²⁵ ktorá mala doplniť Akt o umelej inteligencii o pravidlá mimozmluvnej občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené systémami umelej inteligencie v rámci Európskej únie. Návrh smernice sa však nestretol s konsenzom členských štátov a bol v roku 2024 stiahnutý.²⁶ Zámerom nebolo, aby smernica nahradila existujúce pravidlá o zodpovednosti za výrobky²⁷ (napr. keď umelá inteligencia

²⁴ Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) zo 4. 5. 2023 vo veci C300/21 UI proti Österreichische Post AG, ECLI:EU:C:2023:370; rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 11. 4. 2024 vo veci C741/21 GP proti juris GmbH, ECLI:EU:C:2024:288. Súdny dvor EÚ sa aj vo viacerých ďalších rozhodnutiach explicitne zaoberal výkladom článku 82 GDPR. Z jeho rozhodnutí dnes jasne vyplýva, ako chápať rozsah, povahu a podmienky tohto práva.

²⁵ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). 28. 9. 2022, COM(2022) 496 final [online]. [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/16b4afba-3ff9-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>. K návrhu smernice pozri ZIOSI, M. – MÖKAN- DER, J. – NOVELLI, C. – CASOLARI, F. – TADDEO, M. – FLORIDI, L. The EU AI Liability Directive (AILD): Bridging Information Gaps. *European Journal of Law and Technology* [online]. 2023, Vol. 14, No. 3 [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: <https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/962>.

²⁶ Commission withdraws AI liability directive after Vance attack on regulation. In: *EURACTIV* [online]. 11. 2. 2025 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://www.euractiv.com/section/tech/news/commission-withdraws-ai-liability-directive-after-vance-attack-on-regulation/>.

²⁷ K vzájomnému vzťahu smernice o zodpovednosti za umelú inteligenciu a smernice o zodpovednosti za chybné výrobky pozri HACKER, P. The European AI Liability Directives – Critique of a Half-Hearted

spôsobí fyzickú škodu na výrobkoch alebo zdraví), ale mala ich doplniť o digitálne aspekty²⁸ a najmä mala:

- zaviesť prezumpciu príčinnej súvislosti medzi porušením povinností súvisiacich s umelou inteligenciou a vznikom škody (ak by poškodený dokázal, že porušenie právnych povinností týkajúcich sa umelej inteligencie mohlo spôsobiť škodu, súd by mohol predpokladať, že škoda bola spôsobená systémom umelej inteligencie),
- zjednodušiť poškodeným prístup k dôkazom (aby mohli preukázať, že umelá inteligencia spôsobila škodu),
- zabezpečiť transparentnosť AI systémov (vývojári a prevádzkovatelia umelej inteligencie by mali povinnosť poskytnúť transparentné informácie o fungovaní ich systémov) a
- rozšíriť ochranu v oblastiach s vysokým rizikom, ako je zdravotníctvo, justícia, verejná doprava či finančné služby (s cieľom, aby si obeť mohla ľahšie uplatniť nárok na odškodnenie).

Niektoré členské štáty nesúhlasili s prezumpciou príčinnej súvislosti, keďže by to mohlo viesť k nadmernému právnemu riziku pre podniky. Európska komisia sa tak (aspoň dočasne) rozhodla ponechať reguláciu zodpovednosti za umelú inteligenciu na národné právne systémy namiesto jednotného európskeho rámca.

Po späťvzátí návrhu tak naďalej pretrváva regulačná medzera, ktorú nevyplní ani prijatá smernica o zodpovednosti za chybné výrobky. Smernica o zodpovednosti za chybné výrobky je vystavaná na koncepte jasného zlyhania – vady výrobku, ktoré pri umelej inteligencii, ktorá funguje autonómne a adaptívne, s ťažko uchopiteľnými a pochopiteľnými vnútornými procesmi, nemusí byť vždy jasne identifikovateľné.²⁹

Problematickým aspektom smernice o zodpovednosti za chybné výrobky vo vzťahu k jej aplikácii na škody spôsobené umelou inteligenciou je fakt, že smernica upravuje mechanizmy pre náhradu škody pri chybnom (vadnom) produkte (napr. technické zariadenia), avšak neuplatňuje sa na služby ako také. Napriek tomu, že pôsobnosť smernice je do istej miery rozšírená i na integrované alebo prepojené digitálne služby, tieto musia byť súčasťou (komponentom) výrobku, za ktorý sa zodpovedá v súlade so smernicou a zároveň musia byť pod kontrolou výrobcu (napr. navigačný systém, ktorý je ako softvér súčasťou produktu). Umelá inteligencia však môže byť službou samou o sebe, ktorá nie je integrovaná do výrobku alebo s ním prepojená (napr. samotný algoritmus alebo cloudové riešenie), teda nie je nevyhnutne výrobkom v ponímaní smernice, čo vytvára vo vzťahu k týmto systémom umelej inteligencie medzeru nepokrytú harmonizovanými európskymi pravidlami. Navyše samotný východiskový koncept smernice predpokladá, že škoda bola spôsobená vadou, ktorú možno spätne identifikovať v čase

Approach and Lessons for the Future. *Computer Law & Security Review* [online]. 2023, Vol. 51 [cit. 2025-11-11]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105871>.

²⁸ Proposal for a directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence: Complementary impact assessment. In: *Think Thank: European Parliament* [online]. 19. 9. 2024 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)762861](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)762861).

²⁹ K vymedzeniu vady výrobku pozri bližšie BUITEN, M. Product Liability for Defective AI. In: *SSRN* [online]. 19. 7. 2023 [cit. 2025-11-10]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4515202.

uvedenia produktu na trh.³⁰ Smernica je tak orientovaná na statický model (výrobok je buď chybný pri uvedení na trh alebo nie), avšak systémy umelej inteligencie spravidla fungujú v dynamickom modeli zmien správania systému v čase na základe strojového učenia, reakciou na nové vstupné dáta, adaptáciou na nové podmienky alebo používateľské správanie (napr. odklon rozhodovacej činnosti systému umelej inteligencie smerom k zohľadňovaniu diskriminačných aspektov v čase, pričom pri uvedení na trh takéto chybné algoritmy nepoužíval).

Smernica o zodpovednosti za chybné výrobky má vo vzťahu k zodpovednosti za umelú inteligenciu i ďalšie limity. Kompenzované podľa tejto smernice môžu byť len škody na majetku alebo na zdraví, avšak mnohé negatívne zásahy systémov umelej inteligencie, ako napríklad diskriminácia alebo narušenie súkromia, majú prevažne nemateriálny charakter a do rámca smernice o zodpovednosti za chybné výrobky nespádajú. Smernica o zodpovednosti za chybné výrobky navyše obmedzuje rozsah náhrady škody nielen na konkrétne typy škôd ale vo vzťahu k subjektom v postavení poškodeného len na fyzické osoby. Takto je napr. vylúčená náhrada za škodu na majetku používanom výlučne na profesijné účely (čo samozrejme reflektuje cieľ smernice zameraný na ochranu spotrebiteľov ako slabšej strany právnych vzťahov – podnikatelia a profesionálni používatelia si majú niesť vyššiu mieru rizika sami bez ochrany poskytovanej touto prosperiteľskou úpravou).

Napriek tomu, že v odôvodnení návrhu o zodpovednosti za umelú inteligenciu Európska komisia uvádzala, že súčasné vnútroštátne pravidlá zodpovednosti, najmä tie, založené na princípe zavinenia, nie sú vhodné na riešenie nárokov na náhradu škody spôsobenej výrobkami a službami s umelou inteligenciou a tiež, že niektoré prípady ujmy spôsobenej umelou inteligenciou môžu podľa vnútroštátneho práva spadať do „sedej zóny odškodnenia“, a teda nemusia poskytnúť obetiam úroveň ochrany zodpovednosti porovnateľnú s úrovňou, ktorú by dostali v podobných prípadoch, ktoré sa netýkajú umelej inteligencie, návrh podporu nezískal. Všeobecne teda platí, že koncept zodpovednosti dnes v EÚ vychádza z Aktu o umelej inteligencii a zo smernice o zodpovednosti za chybné výrobky s vyššie uvádzanými limitmi jej aplikovateľnosti.

2. VYBRANÉ NÁRODNÉ INICIATÍVY REGULUJÚCE VYUŽÍVANIE AUTOMATIZOVANÝCH SYSTÉMOV VO VEREJNOM SEKTORE

Hoci väčšina štátov nie je vo vzťahu k osobitnej právnej úprave explicitne adaptovaná na procesy využívania umelej inteligencie vo verejnej správe, niektoré krajiny už prijali národnú legislatívu (alebo jej návrh), ktorou upravujú alebo navrhujú upraviť zodpovednosť za používanie umelej inteligencie vo verejnej správe. Jedným

³⁰ Pozri čl. 11 ods. 1 písm. c) smernice o zodpovednosti za chybné výrobky vo vzťahu k možnosti liberácie zodpovedného subjektu: Dotknutý subjekt nezodpovedá za škodu spôsobenú vadným výrobkom, ak preukáže, „[...] že je pravdepodobné, že chybovosť, ktorá spôsobila škodu, neexistovala v čase, keď sa výrobok uviedol na trh alebo do prevádzky, alebo v prípade distribútora pri sprístupňovaní výrobku na trhu, prípadne že vznikla až po tomto okamihu [...]“.

z priekopníkov je Grécko, ktoré v roku 2022 prijalo zákon o nových technológiách, ktorý reguluje využívanie a používanie nových technológií s významným hospodárskym a sociálnym dopadom.³¹ Zákon zavádza konkrétne a záväzné povinnosti pre verejný sektor pri nasadzovaní systémov umelej inteligencie. Podľa čl. 4 zákona je používanie AI systémov vo verejnej správe povolené výlučne na základe osobitného zákonného ustanovenia, ktoré musí obsahovať primerané záruky ochrany práv fyzických aj právnických osôb. Pred nasadením takýchto systémov majú verejné orgány povinnosť vykonať posúdenie vplyvu algoritmov (Algorithmic Impact Assessment)³² ako doplnok k posúdeniu vplyvu na ochranu údajov podľa GDPR. Toto posúdenie má za cieľ identifikovať a zhodnotiť riziká, ktoré by mohli nastať vo vzťahu k právam, slobodám a oprávneným záujmom dotknutých osôb. Okrem toho musia orgány verejnej moci zverejňovať informácie o nasadení AI systémov, ich parametroch a rozhodnutiach, ktoré sú nimi ovplyvnené. Ďalšou významnou povinnosťou každej verejnej autority je vedenie verejného registra všetkých používaných AI systémov, vrátane základných údajov o použití, účele, technológii, hodnotení rizík a transparentnosti.³³ Napriek tomu, že zákon bol prijatý v r. 2022, podľa dostupných informácií zatiaľ neexistuje takáto verejne prístupná databáza, ktorá by uvedenú povinnosť naplňala v praxi.

Ďalším štátom, ktorý prijal záväzný rámec pre využívanie systémov automatizovaného rozhodovania (The Treasury Board Directive on Automated Decision-Making) vo verejnej správe je Kanada.³⁴ Smernica o automatizovanom rozhodovaní (s účinnosťou od roku 2019) sa vzťahuje na väčšinu federálnych inštitúcií, s výnimkou Kanadskej daňovej agentúry (Canada Revenue Agency), rovnako sa neaplikuje na úrovni provinčných či nižších administratívnych orgánov. Smernica sa vzťahuje na automatizované rozhodovacie systémy,³⁵ ktoré plne alebo čiastočne prijímajú administratívne rozhodnutia, ktoré majú vplyv na práva alebo právom chránené záujmy jednotlivcov alebo subjektov mimo verejnej správy (t.j. pôsobnosť smernice sa vzťahuje tak na systémy,

³¹ Zákon upravuje vertikálne povinnosti pre poskytovateľov produktov a služieb súvisiacich s umelou inteligenciou, internetom vecí a bezpilotnými prostriedkami v oblasti dopravy a horizontálne požiadavky na využívanie umelej inteligencie a 3D tlače, pričom kladie základy pre vykonávanie transakcií pomocou DLT a inteligentných zmlúv (BROUMAS, A. – CHARALAMPOUS, P. The regulation of Emerging Technologies in Greek Law. *JIPITEC* [online]. 2023, Vol. 14, s. 595 [cit. 2025-06-10]. Dostupné na: <https://www.jipitec.eu/jipitec/article/view/25/19>).

³² Inštitút hodnotenia vplyvu algoritmov zakotvený v gréckom zákone č. 4961/2022 čerpá inšpiráciu z obdobných inštitútov upravených v kanadskej smernici o automatizovanom rozhodovaní (Directive on Automated Decision Making) a v americkom zákone o algoritmickej zodpovednosti z roku 2022 (Algorithmic Accountability Act H.R. 6580).

³³ Čl. 8 gréckeho zákona o nových technológiách.

³⁴ Kanada sa snažila regulovať umelú inteligenciu na federálnej úrovni aj prostredníctvom zákona o umelej inteligencii a údajoch (Artificial Intelligence and Data Act – AIDA), ktorý bol súčasťou návrhu zákona C-27. Návrh zákona AIDA bol predložený v júni 2022, úspešne prešiel druhým čítaním a 24. apríla 2023 bol postúpený Stálemu výboru pre priemysel a technológie. K návrhu bolo vyjadrených množstvo znepokojivých pripomienok jednotlivcov a organizácií a hoci vláda navrhla v reakcii na kritiku zmeny a doplnenia AIDA, návrhu zákona sa na tomto výbere zasekol, pričom je už viac-menej jasné, že sa mu nepodarilo získať politickú vôľu potrebnú na pokračovanie v legislatívnom procese.

³⁵ Patria sem systémy, ktoré klasifikujú žiadosti podľa rizika či priority, ktoré identifikujú prípady na kontrolu alebo preskúmanie, systémy, ktoré odporúčajú schválenie alebo zamietnutie žiadosti alebo také, ktoré prijímajú konečné administratívne rozhodnutia bez ľudskej intervencie.

ktoré podporujú ako aj nahrádzajú ľudské rozhodovanie). Smernica definuje konkrétne požiadavky, ktoré musia federálne inštitúcie splniť pri zavádzaní systémov automatizovaného rozhodovania vrátane tých, ktoré využívajú (generatívnu) umelú inteligencia. Ide najmä o povinnosť informovať klientov a iné dotknuté osoby, že rozhodnutie bude vygenerované čiastočne alebo úplne automatizovaným systémom, povinnosť vybrať vhodnú licenciu s preferenciou *open-source* prístupu, uchovávať všetky verzie softvéru, priebežne monitorovať výstupy systému a zhodnocovať súlad s právnymi predpismi upravujúcimi základné práva a slobody, zabezpečiť ochranu pred manipuláciou, dokumentovať spätnú väzbu, zásahy ľudského prvku do systému, príp. jeho zlyhania ako aj zabezpečiť možnosť zásahu ľudského prvku do systému. Osobitná pozornosť je v smernici venovaná aj rizikám zaujatosti systému a nedostatočnej odôvodniteľnosti rozhodnutí, ktoré sú v rámci automatizovaného rozhodovania považované za dva najkritickejšie body. V reakcii na tieto riziká smernica obsahuje tzv. požiadavku vysvetlenia rozhodnutia, podľa ktorej musí byť systém schopný poskytnúť zrozumiteľné odôvodnenie prijatého rozhodnutia a požiadavku implementovania tzv. Quality Assurance mechanizmov, ktoré zahŕňajú testovanie dát a modelov kvôli zaujatosti systému (diskriminačných prvkov systému) už vo fáze návrhu systému. V záujme uľahčenia implementácie zverejnila kanadská vláda pre federálne inštitúcie Príručku o rozsahu pôsobnosti smernice o automatizovanom rozhodovaní (Guide on the Scope of the Directive on Automated Decision-Making)³⁶ a vo vzťahu k využívaniu generatívnej umelej inteligencie Príručku pre využívanie generatívnej umelej inteligencie (Guide on the use of generative artificial intelligence).³⁷

Napriek vyššie uvedeným výnimkám neexistuje vo väčšine štátov žiadny právny precedens (obdobný holandskému SyRI) alebo komplexný právny rámec upravujúci využívanie umelej inteligencie v štátnej správe. Napriek tomu vznikli v týchto štátoch viaceré neformálne iniciatívy a odporúčania, ktorých cieľom je nastaviť etické a technické štandardy pre automatizované rozhodovanie. Napríklad v Spojenom kráľovstve patrí medzi najaktívnejšie inštitúcie Úrad komisára pre informácie (Information Commissioner's Office – ICO), ktorý vypracoval usmernenia (Guidance on AI and data protection)³⁸ k opatreniam na zabezpečenie transparentnosti, znižovanie algoritmickej zaujatosti a k dôslednému vykonávaniu posudzovania vplyvov na ochranu údajov. Dôležitú úlohu tu zohrávajú aj výskumné inštitúcie ako inštitút Alana Turinga (Alan Turing Institute),³⁹ Úrad pre umelú inteligenciu (Office for Artificial Intelligence)⁴⁰ či v mi-

³⁶ Guide on the Scope of the Directive on Automated Decision-Making. In: *Government of Canada* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/guide-scope-directive-automated-decision-making.html>.

³⁷ Guide on the use of generative artificial intelligence. In: *Government of Canada* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/guide-use-generative-ai.html>.

³⁸ Guidance on AI and data protection. In: *ico* [online]. 15. 3. 2023 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/artificial-intelligence/guidance-on-ai-and-data-protection/>.

³⁹ *The Alan Turing Institute* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.turing.ac.uk>.

⁴⁰ Office for Artificial Intelligence. In: *GOV.UK* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-artificial-intelligence>.

nulosti AI Council,⁴¹ výsledkom výskumu a práce ktorých sú nezáväzné dokumenty, poskytujúce usmernenia pri používaní umelej inteligencie. Takto bolo vo vzťahu k organizáciám verejného sektora v roku 2019 prostredníctvom UK Government's Digital Service a Office for Artificial Intelligence vydané Usmernenie o používaní umelej inteligencie vo verejnom sektore (Guide to Using AI in the Public Sector).⁴² Cieľom tohto usmernenia bolo poskytnúť praktické návody pre organizácie verejného sektora pri implementácii riešení umelej inteligencie vo verejnom sektore.⁴³

Vo Francúzsku rovnako neexistuje samostatný zákon, ktorý by systematicky upravoval zodpovednosť štátu za ujmy spôsobené umelou inteligenciou vo verejnej správe. Avšak národný dozorný orgán pre ochranu osobných údajov CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) vydal v rokoch 2024–2025 sériu oficiálnych usmernení a metodík týkajúcich sa využitia umelej inteligencie, najmä v kontexte vývoja a implementácie AI systémov. V roku 2016 nadobudol účinnosť zákon o digitálnej republike (Loi pour une République numérique),⁴⁴ ktorý novelizoval správny poriadok (Code des relations entre le public et l'administration) v súvislosti s používaním algoritmických rozhodovacích systémov vo verejnej správe. Tento zákon výslovne zavádza povinnosť vysvetliť rozhodnutie verejného orgánu, ak bolo prijaté na základe algoritmického spracovania. Podľa zákona a následného vykonávacieho dekrétu⁴⁵ je správny orgán povinný na požiadanie poskytnúť dotknutej osobe informácie o dátach, parametroch rozhodovania a o hlavných charakteristikách algoritmu, ktoré sa na rozhodovanie vzťahovali. Toto ustanovenie ide nad rámec

⁴¹ AI Council. In: *GOV.UK* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/groups/ai-council>.

⁴² Office for Artificial Intelligence, The Government Digital Service. *A guide to using artificial intelligence in the public sector* [online]. London: Government UK, 2020 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60828077d3bf7f013e451bc8/A_guide_to_using_AI_in_the_public_sector_Print_version.pdf.

⁴³ Bližšie k usmerneniu pozri PEETS, L. – HANSEN, M. – CHOI, S. J. – LEVIATIN, C. Algorithmic Decision-Making and Legal Frameworks. *Robotics, Artificial Intelligence & Law* [online]. November–December 2019, No. 6, s. 439–443 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/11/uk_governments_guide_to_using_ai_in_the_public_sector.pdf?.

⁴⁴ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (Code des relations entre le public et l'administration), čl. L311-3-1: „Lorsque l'administration prend une décision individuelle sur le fondement d'un traitement algorithmique, elle communique à l'intéressé qui en fait la demande [...]“. Text zákona je dostupný online (Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (1). In: *Légifrance* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746>).

⁴⁵ Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017, čl. R311-3-1-2: „Lorsque l'administration prend, sur le fondement d'un traitement algorithmique, une décision individuelle mentionnée à l'article L. 311-3-1, la communication à la personne intéressée comprend les informations suivantes:

1. Le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision

2. Les données traitées et leur source

3. Les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé

4. Les opérations effectuées par le traitement.“

Text dekrétu je dostupný online (Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique. In: *Légifrance* [online]. [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/3/14/2017-330/jo/texte>).

práva na vysvetlenie podľa GDPR, keďže sa vzťahuje nielen na rozhodnutia výlučne založené na automatizovanom spracovaní (čl. 22 GDPR), ale aj na rozhodovanie podporené algoritmickými nástrojmi. Zároveň možnosť zverejnenia váh použitých faktorov v algoritme naznačuje, že ide o povinnosť vysvetlenia konkrétneho rozhodnutia („*subject-based explanation*“), nie iba o všeobecnú dokumentáciu fungovania modelu („*model-based explanation*“). Francúzsky zákon tak vytvára právny rámec nielen pre vysvetlenie všeobecných zásad, ale aj pre interpretáciu konkrétnych rozhodnutí verejných orgánov voči jednotlivcom.⁴⁶

Nemecko prijalo viacero dokumentov na úrovni etických rámcov a výskumných iniciatív, pričom niektoré spolkové krajiny (napr. Bavorsko, Berlín) vyvíjajú vlastné AI stratégie s dôrazom na transparentnosť a participáciu.⁴⁷ Nemecký Bundestag zriadil v roku 2018 osobitnú komisiu (Enquete Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“), ktorej úlohou bolo komplexne preskúmať dopady umelej inteligencie na spoločnosť, štát a ekonomiku. Komisia analyzovala široké spektrum výziev a príležitostí spojených s umelou inteligenciou, pričom osobitná pozornosť bola venovaná regulačným, etickým a technologickým otázkam. Súčasťou jej mandátu bolo aj formulovanie odporúčaní pre legislatívne a politické opatrenia. Záverečná správa komisie, predložená Spolkovému snemu v októbri 2020 (BT-Drs. 19/23700),⁴⁸ predstavuje jeden z najkomplexnejších dokumentov o štátnej politike vo vzťahu k umelej inteligencii v európskom priestore. Správa vo vzťahu k zodpovednosti umelej inteligencie vyzýva, aby zodpovednosť za jej používanie vždy niesla konkrétna (právnická alebo fyzická) osoba a nie samotný technický systém, pretože umelá inteligencia sama osebe neposkytuje vhodné kritériá pre vytvorenie nových zákonných hraníc zodpovednosti. Správa uvádza, že všeobecné pravidlá zodpovednosti (klasická deliktná zodpovednosť ako aj zodpovednosť za riziko), rovnako ako špecifické režimy zodpovednosti (napr. zodpovednosť za vadný výrobok) sa v zásade vzťahujú aj na systémy umelej inteligencie (samozrejme s limitmi vyplývajúcimi z jednotlivých skutkových podstat zodpovednosti). Praktická aplikácia zodpovednostných režimov v Nemecku sa zatiaľ opiera o existujúce normy správneho,

⁴⁶ EDWARDS, L. – VEALE, M. Enslaving the Algorithm: From a “Right to an Explanation” to a “Right to Better Decisions”? *IEEE Security & Privacy* [online]. 2018, Vol. 16, No. 3, s. 49–50 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3052831; EDWARDS, L. – VEALE, M. Slave to the Algorithm? Why a “Right to an Explanation” Is Probably Not the Remedy You Are Looking For. *Duke Law & Technology Review* [online]. 2018, Vol. 16, No. 1, s. 18–84 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=2972855>.

⁴⁷ K nedávnym aktivitám na krajinskej úrovni pozri LIEBIG, L. – GÜTTEL, L. – JOBIN, A. – KATZENBACH, C. Subnational AI policy: shaping AI in a multi-level governance system. *AI & Society* [online]. 2024, Vol. 39, No. 5, s. 1477–1490 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01561-5>; JOBIN, A. – GÜTTEL, L. – LIEBIG, L. – KATZENBACH, C. AI Federalism: Shaping AI Policy within States in Germany. In: *arXiv:2111.04454* [online]. 2021 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://arxiv.org/abs/2111.04454>.

⁴⁸ Deutscher Bundestag. Bericht der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale. Drucksache 19/23700 [online]. 19. Wahlperiode, 28. 10. 2020 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/237/1923700.pdf>.

ústavného a civilného práva, bez systematickej regulácie zodpovednosti v prípade škody spôsobenej AI systémami.

Rakúsko doposiaľ taktiež neprijalo osobitnú legislatívu, ktorá by upravovala zodpovednosť umelej inteligencie. V roku 2021 však bola prijatá národná stratégia Artificial Intelligence Mission Austria 2030 (AIM AT 2030),⁴⁹ ktorá predstavuje ucelený rámec pre vývoj a uplatňovanie umelej inteligencie a vznikla za účasti expertov z oblasti práva, technológií, verejnej správy a spoločenských vied. Jedným z kľúčových pilierov stratégie je i oblasť verejnej správy, v ktorej sa zdôrazňuje potreba modernizácie administratívnych procesov prostredníctvom umelej inteligencie, avšak pri zachovaní rozhodovacej právomoci človeka tam, kde má rozhodnutie právny alebo individuálny dopad. V rámci tohto rámca sa rozpracúvajú opatrenia ako sektorové dátové plány, hodnotenie rizikovosti algoritmických systémov pred ich nasadením a školenia pre zamestnancov verejnej správy v oblasti digitálnych kompetencií. Z hľadiska zodpovednosti sa na prípady nasadenia umelej inteligencie uplatňuje všeobecná právna úprava – najmä Amtshaftungsgesetz, ktorý upravuje nároky na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci. Navyše, uplatňujú sa aj existujúce inštitúty z občianskeho a správneho práva.

Ak zhrnieme vyššie uvádzané národné iniciatívy, v základných črtách sú prístupy jednotlivých krajín viac-menej obdobné. Ak verejná správa používa umelú inteligencia, musí vykonať dôkladné testovanie a posúdenie rizík pred nasadením, poskytovať vysvetliteľné a transparentné rozhodnutia občanom, monitorovať fungovanie AI systémov a pravidelne ich auditovať a umožniť dotknutým subjektom odvolanie proti rozhodnutiu, generované čiastočne alebo úplne umelou inteligenciou.

Pokiaľ ide o zodpovednostné východiská, štáty sa v tomto štádiu opierajú vzhľadom k chýbajúcej špeciálnej úprave o existujúce vnútroštátne pravidlá zodpovednosti, najmä vnútroštátnu úpravu zodpovednosti štátu za výkon verejnej moci, ak takáto osobitná úprava bola v danom štáte prijatá, o smernicu o zodpovednosti za vadné výrobky⁵⁰ a jej transponovanú vnútroštátnu úpravu ako aj o vnútroštátnu úpravu všeobecnej zodpovednosti za škodu. Štát musí v prípadoch nasadenia umelej inteligencie vo verejnej správe zabezpečiť, aby v prípadoch, keď preventívne opatrenia nedokážu zabrániť ujmám, boli dotknuté subjekty odškodnené rovnakým spôsobom, ako keby konal orgán verejnej moci prostredníctvom svojho zamestnanca, keďže rovnako ako zamestnanec, tak i použitie umelej inteligencie spadajú do sféry rizika orgánu verejnej moci. Uvedené platí bez ohľadu na to, či je systém, ktorý spôsobil škodu, navrhnutý deterministicky, alebo či je schopný sa učiť, a teda (aspoň *ex ante*) nie je predvídateľný v každom jednotlivom kroku.

⁴⁹ Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology (BMK). Artificial Intelligence Strategy of the Austrian Federal Government: Artificial Intelligence Mission Austria 2030 (AIM AT 2030) [online]. Vienna: Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology, 2021 [cit. 2025-07-10]. Dostupné na: https://digital-skills-jobs.europa.eu/sites/default/files/2023-10/Artificial%20Intelligence%20Mission%20Austria%202030_AIM_AT_2030.pdf?

⁵⁰ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/2853 z 23. októbra 2024 o zodpovednosti za chybné výrobky a o zrušení smernice Rady 85/374/EHS.

3. MOŽNOSTI RIEŠENIA ZODPOVEDNOSTI ZA NASADENIE UMELEJ INTELIGENCIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V SLOVENSKOM PROSTREDÍ

Oblasti verejnej správy, v ktorých podľa dostupných údajov nájde používanie systémov umelej inteligencie na Slovensku v najbližšom časovom horizonte potenciálne svoje širšie využitie sú najmä oblasti výpočtu daňovej povinnosti daňových subjektov či výpočtu predpokladanej výšky dôchodkov alebo sociálnych dávok, čím by mohlo dôjsť k zlepšeniu prístupnosti a personalizácie služieb verejnej správy.⁵¹ V týchto prípadoch nejde priamo o rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach v oblasti verejnej správy, trendy využívania systémov umelej inteligencie však naznačujú, že práve užívateľsky priaznivé aplikácie zamerané napr. na výpočet daňovej povinnosti alebo rôzne aplikácie spojené s prevádzkovými poriadkami alebo aplikáciou metodík vo verejných inštitúciách budú spravované systémami umelej inteligencie. Obdobne môže ísť z administratívneho hľadiska o faktické úkony vo verejnej správe, ktoré sa nevykonávajú vo formalizovanom postupe (ako napr. riadenie dopravy na križovatke), spĺňajú však atribúty úradného postupu. Inou oblasťou úradných postupov môže byť zahrnutie systémov umelej inteligencie do postupov kontroly vo verejnej správe, a to najmä do vonkajšej kontroly (napr. kontrola realizovaná Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky vo vzťahu k obciam, alebo k nemocniciam, či iným subjektom čerpajúcim prostriedky verejných rozpočtov) a do postupov správneho dozoru. V spomenutej oblasti môžu nástroje AI zahŕňať automatickú sumarizáciu dokumentov, generovanie zápisov zo stretnutí a generovanie protokolu o kontrole.⁵²

V slovenskom právnom prostredí obdobne ako vo väčšine zahraničných jurisdikcií abscentuje osobitná úprava, ktorá by komplexne riešila otázky zodpovednosti za využívanie umelej inteligencie vo verejnej správe. V praxi tak možno momentálne uvažovať iba o aplikácii existujúcej deliktnej úpravy, prednostne vo vzťahu k verejnej správe o zákone č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci príp. o všeobecnej civilnoprávnej zodpovednostnej úprave. Žiadna z týchto noriem síce explicitne nepočíta so špecifikami nasadenia umelej inteligencie, napriek tomu však možno uvažovať, či vôbec príp. do akej miery sú tieto pravidlá využiteľné aj v prípadoch zapojenia umelej inteligencie do rozhodovacej činnosti alebo do úradných postupov verejnej správy.

Existencia uvedenej právnej úpravy predstavuje v zmysle judikatúry realizáciu základného práva podľa čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky,⁵³ ktoré je ústavnoprávnym

⁵¹ Umelá inteligencia v službách štátu: Ako pomôže verejnej správe? In: *Microsoft: Source EMEA* [online]. 10. 4. 2024 [cit. 2025-08-07]. Dostupné na: <https://news.microsoft.com/source/emea/features/umela-inteligencia-v-sluzbach-statu-ako-pomoze-verejnej-sprave/?lang=sk>.

⁵² MACKO, O. Umelá inteligencia už prichádza do verejnej správy aj na Slovensku. In: *touchIT* [online]. 16. 7. 2025 [cit. 2025-08-07]. Dostupné na: <https://touchit.sk/umela-inteligencia-uz-prichadza-do-verejnej-spravy-aj-na-slovensku/746169>.

⁵³ Podľa uvedeného ustanovenia: „Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“

základom pre uplatňovanie reparačných nástrojov vo vzťahu k adresátom verejnej moci.⁵⁴ Zmyslu uvedenej právnej úpravy preto podľa judikatúry zodpovedá požiadavka, aby každá ujma spôsobená nesprávnym či nezákonným zásahom štátu proti občanovi bola odčinená, keďže štát musí niesť objektívnu zodpovednosť za konanie svojich orgánov, ak nimi zasiahol do základných práv adresáta verejnej moci⁵⁵ a to bez ohľadu na to, aké prostriedky a mechanizmy štát použil. Účelom zákona č. 514/2003 Z. z. je teda ustanoviť podmienky, za ktorých vzniká právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu alebo jeho nesprávnym úradným postupom.

Vo vzťahu k nezákonnému rozhodnutiu ako rozhodnutiu orgánu verejnej moci, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky⁵⁶ nie je čo do predpokladov vzniku zodpovednosti či právnych následkov rozdiel, či takéto rozhodnutie vydal orgán prostredníctvom ľudského prvku alebo prostredníctvom (polo)automatizovaného systému. Tak ako môže byť nezákonné rozhodnutie dôsledkom nesprávneho právneho posúdenia prípadu ľudským prvkom príp. nesprávneho alebo nedostatočne zisteného či vyhodnoteného skutkového stavu osobou konajúcou v mene daného orgánu, rovnako môže k takýmto či iným vadám konania, ktoré sú spojené s rozhodnutím vo veci samej dôjsť, ak ľudský prvok nahradí umelá inteligencia. Samozrejme aj pre rozhodnutia vygenerované umelou inteligenciou za súčasnej úpravy platí, že by museli byť z dôvodu nezákonnosti zrušené alebo zmenené príslušným orgánom.⁵⁷

Rozhodnutia sú len jedným druhom foriem činnosti verejnej správy, ktorý zatiaľ nie je v slovenských podmienkach realizovaný pomocou umelej inteligencie.

Súčasná úroveň využívania umelej inteligencie – napríklad prostredníctvom chatbotov poskytujúcich klientom informácie o postupoch správnych orgánov, automatizovaných sprievodcov pri vyplňovaní formulárov alebo analytických nástrojov predbežne vyhodnocujúcich údaje, však už dnes vytvára interakcie medzi občanom a orgánom verejnej správy sprostredkované algoritmom. Aj keď tieto systémy formálne nevydávajú rozhodnutia v správnom konaní, ich činnosť môže viesť k ujme na právom chránených statkoch občana. Typickým príkladom môže byť situácia, keď chatbot poskytne nesprávnu alebo neúplnú informáciu o lehotách na podanie opravného prostriedku, občan zmešká zákonnú lehotu, v dôsledku čoho dôjde uňho k ujme.

Samozrejme základným predpokladom pre uplatnenie nároku na kompenzáciu vzniknutej ujmy v takomto či obdobnom prípade použitia umelej inteligencie je posúdenie, či jej konanie napĺňa znaky úradného postupu, ktorý bol nesprávny. Zákon definuje nesprávny úradný postup ako výkon právomoci orgánom verejnej moci, pri ktorom dôjde k porušeniu právnou normou ustanoveného predpísaného postupu alebo k porušeniu účelu, ku ktorému postup orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci smeruje. Za nesprávny úradný postup sa považuje aj porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prieťahy v konaní alebo iný

⁵⁴ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. I/Svk/9/2023, zo dňa 28. 3. 2024.

⁵⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 320/2016, zo dňa 7. 7. 2016.

⁵⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 159/2012, zo dňa 3. 7. 2012.

⁵⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 65/2019, zo dňa 6. 3. 2019.

nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb. Nesprávnym úradným postupom je teda porušenie povinnosti orgánu verejnej moci konať alebo nekonať v súlade s právnymi predpismi, pričom nie je nevyhnutné, aby výsledkom bol správny akt – postačí, že ide o akúkoľvek činnosť súvisiacu s výkonom verejnej moci, ktorá má nepriaznivý následok pre účastníka.

Definícia nesprávneho úradného postupu zavedená slovenským zákonodarcom v roku 2023 je podľa dôvodovej správy k zákonu č. 239/2023 Z. z. natoľko široká, že pokrýva všetky možnosti nesprávneho úradného postupu, a zahŕňa tak formalizované úkony orgánov verejnej moci v rámci konania, ako aj úkony mimo rámca formalizovaných procesov, tak postup, ktorý je v rozpore s právnymi predpismi, ako aj postup, ktorý nemusí byť vo výslovnom rozpore s právnymi predpismi, vrátane prípadov, ak podrobná úprava postupu absentuje, ale je v rozpore s účelom postupu orgánu verejnej moci.⁵⁸ Súdy teda v zásade nevolia vo vzťahu k výkladu a aplikácii pojmu nesprávny úradný postup reštriktívny výklad. Naopak pojem nesprávny úradný postup je podľa zákona č. 514/2003 Z. z. definovaný široko a otvorene s demonštratívnym výpočtom okolností, ktoré možno posúdiť ako nesprávny úradný postup, a taxatívnym výpočtom okolností, ktoré za nesprávny úradný postup považovať nemožno.

Uvedený prístup tak umožňuje zahrnúť do rámca nesprávneho úradného postupu rôzne formy zapojenia umelej inteligencie, a to aj také, ktoré nie sú výslovne upravené v procesných predpisoch, avšak svojou povahou, obsahom a dôsledkami predstavujú výkon verejnej moci.

Problematickým sa však podľa zákona javí pri využívaní umelej inteligencie uplatnenie regresného práva štátu voči subjektu, ktorý reálne ujmu na právom chránených záujmoch občana spôsobil. Ustanovenie § 22 ods. 1 písm. c) zákona č. 514/2003 Z. z. vychádza z predpokladu, že škoda spôsobená nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom má vždy identifikovateľného ľudského pôvodcu – fyzickú osobu oprávnenú konať pri výkone verejnej moci (ktorá vydala nezákonné rozhodnutie alebo sa podieľala na nesprávnom úradnom postupe ako osoba na to oprávnená), voči ktorej môže štát uplatňovať právo regresu. Tento koncept je však problematický pri aplikácii v kontexte umelej inteligencie, najmä ak je rozhodovací proces plne alebo prevažne automatizovaný.

Ak systém umelej inteligencie prijme rozhodnutie, ktoré sa následne ukáže byť nezákonným alebo realizuje nesprávny úradný postup, nevzniká jasná možnosť určiť „fyzickú osobu, ktorá rozhodnutie vydala alebo sa podieľala na nesprávnom úradnom postupe“ v zmysle § 22 ods. 1 písm. c). Funkcie, ktoré by v tradičnom prostredí vykonával úradník, sú totiž rozdelené medzi rôzne fázy návrhu, tréningu a implementácie algoritmu, pričom zodpovednosť sa v tomto prípade rozptyľuje medzi programátora, dodávateľa, správcu systému príp. iné subjekty, ktoré sa podieľali na vytvorení či fungovaní umelej inteligencie. To, že zákon č. 514/2003 Z. z. neobsahuje explicitnú úpravu regresu vo vzťahu k rozhodovacím procesom realizovaným prostredníctvom umelej inteligencie, neznamená, že regresný nárok podľa tohto zákona nemožno v prípade

⁵⁸ K tomu bližšie pozri: Dôvodová správa k zákonu č. 239/2023 Z. z. In: *najpravo.sk* [online]. 1. 8. 2024 [cit. 2025-07-28]. Dostupné na: <https://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2023/dovodova-sprava-k-zakonu-c-239-2023-z-z.html>.

jej nasadenia uplatniť vôbec. V individuálne posúdených prípadoch je možné využiť regresné ustanovenia tohto zákona, ak sa pri stanovenej povinnosti dohľadu či kontroly nad umelou inteligenciou ľudským prvkom preukáže príčinná súvislosť medzi (ne) konaním konkrétnej fyzickej osoby pri výkone verejnej moci, hoci s asistenciou umelej inteligencie. Navyše, nemožno vylúčiť uplatnenie regresu alebo obdobných nárokov na základe svojbytných právnych titulov vyplývajúcich z iných ustanovení právneho poriadku, napríklad z občianskoprávnej alebo obchodnoprávnej zodpovednosti z rôznych typov zmluvných záväzkov, predpisov o kybernetickej bezpečnosti či osobitných sektorových úprav. Takýto prístup síce vyžaduje komplexnejšie právne posúdenie, avšak umožňuje za súčasného stavu absencie osobitnej úpravy reagovať aj na situácie vyvolané autonómnym alebo poloaunómnym fungovaním umelej inteligencie.

ZÁVER

Zodpovednostné aspekty pri využívaní umelej inteligencie vo verejnej správe sa opierajú o kombináciu rôznych právnych či odporúčacích rámcov, pričom však žiadny z nich nie je špecifickou záväznou zodpovednostnou úpravou pre využívanie umelej inteligencie. Kým niektoré z rámcov upravujú všeobecné otázky využívania umelej inteligencie so stanovením pravidiel a zásad tohto procesu (napr. Akt o umelej inteligencii), iné riešia špecifické otázky ťažiskovo sa dotýkajúce inej oblasti úpravy, do ktorej čiastočne môže zasiahnuť aj automatizácia (napr. nariadenie GDPR), pričom aplikovateľná zodpovednostná legislatíva v oblasti umelej inteligencie vychádza v súčasnosti prevažne z existujúcich všeobecných právnych rámcov, ktoré neboli pôvodne koncipované s ohľadom na špecifiká umelej inteligencie (napr. pravidlá upravujúce zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú jeho orgánmi pri výkone verejnej moci alebo pravidlá upravujúce zodpovednosť za škodu spôsobenú vadným výrobkom, či pravidlá všeobecnej civilnoprávnej zodpovednosti). Tento stav prináša viacero interpretačných a aplikačných výziev, keďže tradičné kategórie zodpovednosti, ako je zavinenie, príčinná súvislosť či povinnosť náležitej starostlivosti, sa nie vždy jednoducho prenášajú na autonómne a adaptívne systémy.

Vo vzťahu k využívaniu umelej inteligencie vo verejnej správe možno z jednotlivých právnych rámcov uvádzaných v článku (vrátane prípadných inšpiračných zdrojov štátov, ktoré prijali špecifickú legislatívu k využívaniu umelej inteligencie vo verejnej správe) vyabstrahovať niektoré z ťažiskových povinností verejných inštitúcií, ktoré by mohli predstavovať základ pre kompenzáciu vzniknutej ujmy. Verejné inštitúcie by pri implementácii a prevádzkovaní systémov umelej inteligencie mali dodržiavať zásady zákonnosti, transparentnosti a vysvetliteľnosti algoritmov, používanie umelej inteligencie musí byť v súlade s právom na ochranu osobných údajov a nesmie porušovať právo na súkromie, rovnosť a zákaz diskriminácie. Musí zároveň umožniť ľudskú kontrolu nad rozhodovacími procesmi, najmä v oblastiach, ktoré môžu zásadne ovplyvniť práva a záujmy občanov. Ak systém umelej inteligencie nefunguje v súlade so stanovenými zásadami a právnymi normami, je zodpovednosť štátu za využívanie umelej inteligencie vo verejnej správe kľúčová pre ochranu občanov pred možnými právnymi a etickými

rizikami, ktoré automatizované rozhodovanie alebo iné nasadenie umelej inteligencie môže priniesť.

doc. JUDr. Marianna Novotná, PhD.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
marianna.novotna@gmail.com

JUDr. Zuzana Adamová, PhD.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
zuzana.adamova@gmail.com

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
michal.maslen@truni.sk

UMĚLÁ INTELIGENCE A SOUDNÍ PŘEZKUM

RICHARD POMAHÁČ

Abstract: **Artificial Intelligence and Judicial Review**

The legal sector is being affected by artificial intelligence around the world. Should we be more concerned about further developments, or can we look forward to a better functioning of the judiciary? This article seeks to find an answer, with a particular focus on administrative justice. Courts and administrative tribunals in Europe are not yet fully using automated decision-making applications. However, they are increasingly experimenting with supporting and collaborative applications of artificial intelligence. The effectiveness of artificial intelligence in judicial review is not in the hands of computer experts, but of judges. Automated predictive analytics tools can be used to express an administrative authority's chance of a predictable judicial review. This is only relevant if there is no inherent tension between administrative authorities and courts regarding the use of artificial intelligence.

Keywords: artificial intelligence; algorithmic processing; large language models; administrative justice; judicial review

Klíčová slova: umělá inteligence; algoritnické zpracování; rozsáhlé jazykové modely; správní soudnictví; soudní přezkum

DOI: 10.14712/23366478.2026.9

ÚVOD

Ve svém výročním zamyšlení z roku 2023¹ předseda Nejvyššího soudu USA John Roberts tváří v tvář vzrůstajícímu vlně experimentů s umělou inteligencí v systému federálních soudů předpověděl, že lidští soudci tu ještě nějakou dobu budou („*human judges will be around for a while*“). Ale se stejnou jistotou předpověděl že soudní řízení bude stále významnější měrou umělou inteligencí ovlivňováno. Tyto změny se budou týkat nejen toho, jak soudci vykonávají svou práci, ale také toho, jak sami chápou funkci umělé inteligence v případech, o nichž rozhodují.

Soudce Nejvyššího správního soudu Ivo Pospíšil svou pozici v rozpravě na semináři „Etické otázky související s používáním umělé inteligence v soudnictví“

¹ 2023 Year-End Report on the Federal Judiciary [online]. [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2023year-endreport.pdf>.

v listopadu 2024 vyjádřil zřetelně: „*Nenechejme si vzít to, že právo a právní argumentace je intelektuální výzva pro lidi, ne pro stroje, a nenechejme si vzít deliberaci, vzrušení z vlastního rozhodnutí, a nakonec i odpovědnost.*“²

Lidská argumentace je kreativní, počítačová argumentace se zatím spíše jen tak tváří. V tom je zkušenost stejná. Zkušenosti s využitím počítačů se však liší. Soudce Roberts píše, že profesori práva s úžasem i úzkostí zjišťují, že umělá inteligence dokáže získat známky „béčka“ z obtížných předmětů, a dokonce i složit advokátní zkoušku, což mnozí soudci nebo jejich asistenti dokážou využít. I u nás by mnohé zkoušky složily trénované jazykové modely podobně úspěšně jako motivovaní lidští adepti.³ Na českou soudní praxi to však prozatím velký vliv nemá.⁴ Právnícká industrie je však umělou inteligencí zasažena v celém světě a chová se se přizpůsobivě. Máme se dalšího vývoje spíše obávat, anebo se můžeme těšit na lepší fungování justice? Tento příspěvek se snaží najít odpověď se zvláštním zřetelem ke správnímu soudnictví.

1. SOUDNÍ PŘEZKUM V DOBĚ EXPERIMENTOVÁNÍ

Jazykové modely spojené s umělými neuronovými sítěmi dosáhly za poslední desetiletí značného pokroku i rozšíření. Dnes se proto počítače můžeme zeptat na všechno a málokdy se v rámci komunikace o právu setkáme s vyhybavou odpovědí, že dotaz přesahuje dostupné možnosti, i když ne vždy dostaneme užitečnou odpověď a občas čteme nesmysly.

Komunikace s generativními modely naznačuje, že se názory na experimentování v právu a soudnictví mění. Tak například *Google* v české verzi říká, že experimentální postupy se ve správním soudnictví běžně nevyskytují, a pokud se objeví, jde spíše o testování nových technologií nebo aplikací nové legislativy, nikoli o zásadní změnu principů správního soudnictví. Podle *ChatGPT* lze využívání umělé inteligence ve správním soudnictví považovat za experimentální přístup, který vyvolává řadu právních, etických a technických otázek. *Perplexity* tvrdí, že AI má potenciál výrazně zefektivnit správní soudnictví, avšak její využití je ve fázi, která vyžaduje další výzkum, testování a právní úpravy.

Nástroje pro právní výzkum založené na automatizovaném zpracování přirozeného jazyka mají své limity. Technickým rizikem jsou halucinace, kdy jsou prezentovány

² Nejvyšší soud uspořádal kulatý stůl na téma umělé inteligence. *Aequitas* [online]. 2024, roč. 8, č. 4, s. 6. [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: https://www.nsoud.cz/fileadmin/user_upload/AEQUITAS/2024/04-aequitas.pdf.

³ KOVÁŘ, D. – NEČAS, J. Jak si poradí jazykové modely AI s českým právem? Složí advokátní zkoušky? In: *Havel & Partners* [online]. 28. 3. 2024 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: https://www.havelpartners.blog/jak-si-poradi-jazykove-modely-ai-s-ceskym-pravem-slozi-advokatni-zkousky?utm_source=chatgpt.com.

⁴ Snad i proto může Ondřej Hlaváč říci: „*Debaty o tom, zda by soudcem neměla být umělá inteligence, jsou za mě bezpředmětné. Vy nechcete, aby soudce nebyl zaujatý – vy chcete, aby byl zaujatý ne vůči jedné nebo druhé straně, ale aby na základě svých emocí, což je něco zatím nereplikovatelného, se dokázal rozhodnout v případě morálně a eticky správně*“ (Studujete práva? Za 10 let nebudete právníci, ale konzultanti, říká zakladatel startupu. In: *FocusOn.cz* [online]. 20. 5. 2025 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: https://www.focuson.cz/studujete-prava-za-10-let-nebudete-pravnici-ale-konzultanti-rika-zakladatel-startupu/?utm_source=chatgpt.com).

nepravdivé nebo zavádějící informace. V úvahu je třeba vzít i nedostatek transparentnosti pro výzkum a interpretační zkreslení. Snažil jsem se prozkoumat přiznané zdroje, které vedly k zobecňujícímu závěru o tom, že využití AI ve správním soudnictví je experimentem. Zjistil jsem, že běžně dostupné chatboty a vyhledávače jsou limitovány nedostatkem zdrojů pojednávajících o specifice správního soudnictví a zpracovávají informace o všeobecných perspektivách justičního systému, popřípadě o problémech správy soudnictví. Skutečnost experimentování je dokládána studii metodologické povahy.⁵ A není bez zajímavosti, že vyhledávače často odkazují na editorial Jakuba Handrlíka a na jeho slova o potřebě vytvořit transparentní a efektivní rámec pro experimentování s informačními technologiemi a následně pro jejich povolování, registraci a dohled. Hovoří-li se v tomto kontextu o nedávných tendencích, je načrtávána budoucnost správního práva.⁶

Vstřícnost k podmíněným pokusům o virtualizaci a automatizaci při přezkumu nebo při substituci správních rozhodnutí je v odborné literatuře patrná, ale vyvolává i určité rozpaky. Jak píše například Paul Daly, abstraktně se nevýhody používání umělé inteligence mohou zdát tak závažné, že varují před používáním pokročilých technologií ve správním soudnictví. Není však rozumné umělou inteligenci paušálně odmítat. Protože vhodnost využití AI lze posoudit pouze v konkrétních podmínkách, je nutné pečlivě sledovat právě tyto podmínky.⁷ Daly argumentuje, že využití umělé inteligence má trvale povahu pokusů. Neumíme odhadnout další vývoj, protože disruptivní technologie nejsou neutrální. Od využití AI se odvíjejí aktivity, které by jinak nebyly možné a které se již ve fázi experimentování mění ve stávající rutiny. Jsou za těchto okolností regulovány experimenty nebo jejich výsledky? Australský právní akademik Simon Chesterman v této souvislosti napsal, že tragédie spočívá v tom, že ti, kteří mají největší vliv na regulaci umělé inteligence, o ni mají nejmenší zájem, zatímco ti, kteří mají největší zájem, mají vliv jen nepatrný.⁸ A můžeme se experimentování vzdát? Americký počítačový vědec Steven Adler připomíná, že je těžké zajistit, aby systémy AI spolehlivě něco chtěly a zůstaly užitečné. Zatím víme jen to, že umělá inteligence se někdy chová způsobem, který by byl velmi znepokojivý, kdyby tyto systémy byly schopnější, než jsou dnes.⁹

⁵ Zejména GROOTELAAR, H. A. M. – VAN DEN BOS, K. Conducting experiments and surveys in the field of administrative justice: on the importance of fair procedures in governance. In: VAN BOOM, W. H. – DESMET, P. – MASCINI, P. (eds.). *Empirical Legal Research in Action*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, s. 23–56.

⁶ HANDRLICA, J. Introductory Note to “Regulatory Sandboxes, Automatization of Administrative Decision-Making and the Future of Administrative Law”. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 2, s. 9.

⁷ DALY, P. Artificial Intelligence and Administrative Tribunals. In: YEE-FUI N. G. – GROVES, M. (eds.). *Automation in Governance* [online]. London: Bloomsbury Publishing, 2025 [online] [v tisku]. [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=5041097>.

⁸ CHESTERMAN, S. The Tragedy of AI Governance. In: KASIRZADEH, A. – NYHOLM, S. – ZERILLI, J. (eds.). *Contemporary Debates in the Ethics of Artificial Intelligence* [online]. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2025 [online] [v tisku] [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4600065>.

⁹ ADLER, S. Would ChatGPT risk your life to avoid getting shut down? In: *Steven Adler's Substack* [online]. 11. 6. 2025 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://stevenadler.substack.com/p/chatgpt-would-risk-your-life-to-avoid>.

V 90. letech minulého století napsal Fredric Lederer,¹⁰ že soudy se stávají závislémi na počítačích, protože jsou zahlceny informacemi, a technologie představuje prakticky jedinou naději na nastolení řádu v informačním chaosu. Přitom poznamenal, že s právníckou profesí se pojí mnoho stereotypů. Mezi nimi je nepochybně obraz opatrné a tradiční profese. Jen málo lidí má rádo změny jen kvůli změnám. Právnícké profesi by se jen stěžilo dalo vyčítat, kdyby se jako celek nevrhla po hlavě do technologického průkopnictví.

Zdá se, že v posledních letech se právnícká profese s experimentováním smiřuje. Jak napsal americký soudce Scott Schlegel: „Podle mého skromného názoru je příkaz, který výslovně zakazuje používání generativní umělé inteligence nebo vyžaduje zveřejnění informací o jejím použití, zbytečný, duplicitní a může vést k nezamýšleným důsledkům. A říkám to jako soudce ve státě Louisiana, který na toto téma často hovoří [...] Přílišná regulace v této oblasti by mohla neúmyslně potlačit inovace a odradit právníckou profesi od využívání prospěšných technologií. Je zásadní, aby si právníci zachovali schopnost úsudku o tom, jak nejlépe začlenit nástroje generativní umělé inteligence, a to v souladu s naším stávajícím etickým rámcem. Tento přístup podporuje vyváženou integraci technologií, podporuje inovace a zároveň dodržuje základní hodnoty naší profese.“¹¹ A dále: „[...] važte důsledky, když právníci delegují vypracování právního argumentu na nástroje, jako je ChatGPT. Zatímco výstup se může pochlubit gramatickou dokonalostí a logickou soudržností, umělá inteligence často formuje strukturu, důraz a tok uvažování na úkor analýzy konkrétního případu. Naproti tomu nástroje, jako je Apple Intelligence, fungují jako inteligentní asistenti, kteří se zaměřují na zdokonalování obsahu vytvářeného lidmi. Zvyšují přesnost, tón a srozumitelnost, aniž by diktovaly podstatu argumentu [...] Vzhledem k tomu, že právní industrie prochází integrací umělé inteligence, je prvořadý promyšlený výběr nástrojů. Cílem není vyhnout se nástrojům umělé inteligence, ale kriticky zhodnotit, jak by mohly ovlivnit kvalitu právního uvažování a psaní.“¹²

2. OHLÉDNUTÍ DO NEDÁVNÉ MINULOSTI

Umělá inteligence se objevuje v zorném poli právníků od 50. let minulého století. Technologické možnosti této inteligence byly v té době nesrovnatelné se současnými, avšak budoucí vývoj vždy vyvolával řadu otázek.

Počítačový vědec Christopher Strachey napsal v roce 1954 proslulou větu: „Elektronické počítače samy o sobě nejsou schopny dělat vůbec nic [...] Zdá-li se, že počítač myslí, nejedná se o nic jiného než o poměrně složité triky. Někdy však tyto triky mohou vést

¹⁰ LEDERER, F. I. Technology Comes to the Courtroom, and... *Emory Law Journal*. 1994, Vol. 43, s. 1095–1096.

¹¹ SCHLEGEL, S. A Call for Education Over Regulation: An Open Letter. In: *Scott Schlegel blog* [online]. 28. 11. 2023 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://judgeschlegel.com/blog/a-call-for-education-over-regulation-an-open-letter>.

¹² SCHLEGEL, S. Mind Over Machine: Preserving Human Judgment in Legal Writing. In: *Scott Schlegel blog* [online]. 13. 1. 2025 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://judgeschlegel.com/blog/mind-over-machine-preserving-human-judgment-in-legal-writing>.

k zcela neočekávaným a zajímavým výsledkům. “¹³ Strachey dobře věděl, že elektronické stroje jsou nenahraditelné především pro vědecké a technické výpočty i pro některé řídicí systémy, neváhal však napsat, že rozvoj těchto „neschopných“ strojů povede k tomu, že zvláště administrativní pracovníci přijdou brzy o zaměstnání. Ostatně inspirovan Alanem Turingem napsal Strachey program, který se nedochoval v původní podobě, ale byl později rekonstruován, a který tehdejšími elektronickým počítačům umožňoval generovat rozdychtěné milostné dopisy v angličtině.¹⁴ Tuto okřídlenou historku z dějin umělé inteligence zde připomínám hlavně proto, abychom nezapomínali, že učit stroje automaticky psát bylo lehčí, než učit je automaticky rozhodovat.

Učit stroje psát právní dokumenty bylo v 50. letech minulého století na rozdíl od současnosti velmi pracné, takže výpočetní technika dostala za úkol právo statisticky analyzovat, z čehož začal těžit kvantitativní empirický výzkum. Fred Kort se tehdy tímto způsobem snažil zjistit, v jakých případech soudci zakládají svá rozhodnutí na základě výkladu zákona, zatímco jindy se prosadí jiné faktory. Studie měla za cíl prokázat, že v oblasti soudního přezkumu je možné identifikovat okolnosti, které ovlivnily rozhodnutí, odvodit číselné hodnoty těchto prvků pomocí vzorce a poté správně předpovědět rozhodnutí dalších případů.¹⁵ Výzkum byl do jisté míry veden snahou zbavit právníky nutnosti složité argumentovat v odvolacích případech. Výsledky nebyly tak skvělé, jak se očekávalo. Kort to vysvětlil tak, že složité případy se prozatím nezdají být přizpůsobitelné kvantitativní interpretaci. První kroky k rozvoji automatizované prediktivní analýzy soudního rozhodování však učiněny byly.

Ve stejné době rozšířil pozdější nositel Nobelovy ceny za ekonomii Herbert Alexander Simon své úvahy o omezené racionalitě lidského rozhodování. Simon tvrdil, že lidé ani v interakci se stroji neodstraní nejistotu, pootevřel však určitou perspektivu ve třech směrech. Zaprvé, počítače postupně nahradí lidi při řešení špatně strukturovaných problémů. Zadruhé, počítače se budou pokoušet řešit i problémy takového rozsahu a obtížnosti, které lidé nejsou schopni vyřešit. A zatřetí, s pomocí heuristických programů může člověk poznat sám sebe. Počítačová revoluce tak donutí člověka zamyslet se nad svou rolí ve světě, kde jeho intelektuální síla a rychlost jsou překonány inteligencí strojů. Pochybným zůstává, zda lidé možnost lépe poznat vlastní mysl a vůli využijí. Obrazně vyjádřeno jde o to, zda si lidé stačí uvědomit, kam cestují, než nasednou do vesmírné lodi.¹⁶

V Československu se rozvinula diskuse o kybernetických strojích v tehdy charakteristickém kontextu tzv. vědeckého řízení společnosti. S odstupem doby bývá připomínána zejména přehledná práce Viktora Knappa,¹⁷ která byla napsána v době, kdy prakticky

¹³ STRACHEY, D. The “Thinking” Machine. In: *Encounter* [online]. October 1954, s. 25 a 27 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://www.unz.com/print/Encounter-1954oct-00025>.

¹⁴ Srov. FANCHER, P. The Love Letter Generator That Foretold ChatGPT. In: *JSTOR Daily* [online]. 26. 6. 2024 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://daily.jstor.org/the-love-letter-generator-that-foretold-chatgpt>.

¹⁵ KORT, F. Predicting Supreme Court Decisions Mathematically: A Quantitative Analysis of the “Right to Counsel” Cases. *The American Political Science Review*. 1957, Vol. 51, No. 1, s. 1–12.

¹⁶ SIMON, H. A. – NEWELL, A. Heuristic Problem Solving: The Next Advance in Operations Research. *Operations Research*. 1958, Vol. 6, No. 1, s. 8–10.

¹⁷ KNAPP, V. *O možnosti použití kybernetických metod v právu*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1963.

žádné vážné experimentování v této oblasti u nás neprobíhalo. Kniha poměrně obsírně pojednává o možnosti použití strojů v soudním řízení a rozlišuje přitom jednoduché a složité případy. Při aplikaci práva na složité skutkové podstaty je pozornost věnována zejména důkaznímu řízení a přípravě rozhodnutí. Nezůstává opomenuta ani problematika informačního systému sloužícího správě soudních agend a soudní statistice.

Nový pohled na právní a správní automatizaci přinesl v polovině 60. let minulého století Niklas Luhmann v práci opírající se o tvrzení, že právo není racionální v tom smyslu, že by ho bylo možné reprezentovat jako aplikaci logického systému, a tedy v principu přenést do systémů automatického zpracování dat.¹⁸ Toto pojetí je odlišné od Knappova, jehož snaha položit základy vědě o informačních právních systémech využívající exaktních metod byla k logickým systémům velmi vstřícná.¹⁹ Podle Luhmanna ani racionalita řešení právních problémů nespočívá v logické správnosti, ale spíše vyplývá ze skutečnosti, že právní argumentace plní funkci absorbování nejistoty. Jedním dechem však Luhmann na citovaném místě poznamenává, že na Carnegieho technologickém institutu v Pittsburghu už vznikly počítačové programy pro vážně definované problémy, které mají napodobit a možná i překonat lidský výkon. Dodává, že koneckonců neexistují žádné racionální důvody pro upřednostňování lidského výkonu před výkonem stroje. A pokaždé, když lidé formulují své důvody přesně, zároveň pokládají základ pro formulaci nových ekvivalentních strojových programů. Luhmann si ovšem uvědomil, že takto zpochybňuje svou výchozí tezi. Pomohl si odkazem na dvě německy napsané statě Viktora Knappa, který prý nastínil možnost automatického vyhledávání práva v myšlenkovém schématu dialektického materialismu, kde vyniká rozdíl mezi ontologickou a konkrétní logikou.

O shrnutí výsledků snah o automatizovanou predikci rozhodování v právu se v roce 1964 pokusil Julius Stone. Uvědomil si, že zpětná vazba proměňuje minulé skutečné chování v předstíranou současnou spravedlnost. Je to berlička, která odstraňuje konečnou lidskou odpovědnost, nicméně soudci mohou být méně náchylní ke kolísání, než by byli pod tlakem intenzivního vědomí osobní volby. Rozhodování by se tak proměnilo v bezstarostné kombinace symbolů uložených v počítači. Naštěstí je ještě čas, píše Stone, aby se znovu přezkoumalo, co je opravdu nezbytné. Lze věřit, že právnícký tradicionalismus bude vnímavější k novým technologiím, pokud má být zachována životaschopnost komplexních právních řádů a jejich institucí.²⁰ Tradiční řešení vyjádřil V. Knapp, k jehož odkazu se zde naposledy vracím: „*Názor o tom, že počítač nahradí člověka, ač se často tváří velmi optimisticky, je vlastně ve své podstatě názorem pesimistickým, neboť podceňuje mohutnost lidského myšlení.*“²¹ Je na tom lidstvo opravdu tak dobře, že nepotřebuje soudce-roboty?

¹⁸ LUHMANN, N. *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. 2. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 1997, s. 59–60.

¹⁹ František Cvrček to vyjádřil těmito slovy: „*Knapp věřil v sílu racionálního myšlení, exaktních metod a v empirické výzkumy v oblasti práva až do konce svého života.*“ Srov. CVRČEK, F. V. Knapp a 50 let právní informatiky v ČR. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 12, s. 1220.

²⁰ STONE, J. Man and Machine in the Search for Justice. *Stanford Law Review*. 1964, Vol. 16, No. 3, s. 559–560.

²¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 227.

Herbert A. Simon se ve svém díle *The Sciences of the Artificial* vyjadřoval k termínu umělá inteligence poněkud odtažitě, protože šlo o označení používané konkurenčními vědci z Massachusetts Institute of Technology. Explicitně vysvětlil, že výzkumníci z Carnegie Mellon University, k nimž patřil, preferují fráze jako „komplexní zpracování informací“ a „simulace kognitivních procesů“. Tím ale může vzniknout nedorozumění, protože „simulovat“ znamená „předpokládat nebo mít pouze vzhled či formu, bez reality; napodobovat; padělat; předstírat“. Již v teorii omezené racionality Simon vysvětlil, že lidé vnímají realitu skrze zjednodušené modely, které si sami konstruují. A je to právě simulace, která umožňuje modelově uvažovat. Počítače přenesly symbolické systémy z platonského nebe myšlenek do empirického světa skutečných procesů prováděných stroji nebo mozky, či oběma z nich pracujícími společně. Právo je vykonstruovaná realita a právníci, byť nenavrhují materiální artefakty, by se měli učit pracovat stejně jako designéři.²²

Simon předjímal mnohé z úvah o virtualitě jako o simulaci spravedlivého rozhodování. Představíme-li si například situaci na tenisovém hřišti, lze tvrdit, že diváky zajímá spíše hra tenistů, a nikoli to, zda rozhodčí má k dispozici elektronický systém monitorující dopady míčů. Pokud tzv. umělé jestřábí oko ukazuje rozhodčímu, jak má rozhodnout, a on tak učiní, působí to důvěryhodně, i když jde o dotyk s virtuální realitou. O tom, jak silné prostředky má pro virtualizované rozhodování justiční systém, nepanuje shoda. Je stále dost odborníků, kteří si myslí podobně jako před léty Daniel Katz, že právní technologie zůstávají ve stavu, v jakém byly osobní počítače zhruba v roce 1975. Což ovšem nic nemění na tom, že pokud jde o teorii, která by se měla učit na právnických fakultách, mělo by být méně Ronalda Dworkina a více Richarda Susskinda.²³

3. BUDOUCNOST NA DOHLED?

Není pochyb o tom, že vývoj právních technologií umožňujících strojovou analýzu práva a virtualizaci se v posledních dvou dekadách zrychlil. Na začátku této vlny napsal ve své habilitační práci Volker Boehme-Nessler: „*Co je možné v kyberprostoru, dosud nebylo definováno demokraticky legitimizovanými zákonodárci, ale technickými standardy a softwarem. Inženýři a programátoři se stávají zákonodárci.*“²⁴ R. Susskind o pár let později nepochyboval, že většina systémů, které nás v právnických profesích nahradí, nebude fungovat jako my. Analýza dopadu, která se často opírá o zastaralé rozlišení mezi rutinní a nerutinní prací, totiž značně podceňuje rozsah, v jakém umělá inteligence převezme práci lidí.²⁵ Ve své zatím poslední knize tento autor připomíná, že určujícím globálním lidským úsilím druhé čtvrtiny jednadvacátého století je

²² SIMON, H. A. *The Sciences of the Artificial*. 3rd ed. Cambridge (MA): MIT Press, 1996, s. 4, 22–23 a 111.

²³ KATZ, D. M. The MIT School of Law? A Perspective on Legal Education in the 21st Century. *University of Illinois Law Review*. 2014, No. 5, s. 1462 a 1470.

²⁴ BOEHME-NESSLER, V. *Unscharfes Recht Überlegungen zur Relativierung des Rechts in der digitalisierten Welt*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, s. 202.

²⁵ SUSSKIND, R. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 51.

správné začlenění umělé inteligence do těch aktivit, v nichž se chytré stroje uplatňují. Přitom je lepší nechat se vést Platónem, Aristotelem a Kantem spíše než – s úctou – Samem Altmanem, Elonem Muskem a Markem Zuckerbergem. Výkon spravedlnosti není výjimkou, ale o tom, zda se daří umělou inteligenci „dobře zapřahat“, panuje mnoho pochybností. Co se regulace týče, je Susskind neúprosný. Již více než padesát let si stěžujeme, že legislativa a soudní rozhodnutí zaostávají za novými technologiemi o mnoho let. Než úředníci a politici vyhodnotí jakoukoli nově vznikající technologii a dojdou k nějakému názoru, svět se posune vpřed. Explozivní rozvoj umělé inteligence to ještě zhoršuje. Mohlo by to dopadnout také tak, že systémy umělé inteligence budou samy navrhopvat právní předpisy v přirozeném jazyce a ve spustitelném kódu.²⁶

V rámci Rady Evropy zmapovala stav experimentování s AI na začátku roku 2025 zpráva Poradního výboru pro umělou inteligenci,²⁷ která identifikovala fungování 125 nástrojů, jejichž cílem je zlepšit efektivitu a dostupnost soudnictví. Zpráva konstatovala, že systémy umělé inteligence, zejména ty, které jsou založeny na strojovém učení a zpracování přirozeného jazyka, jsou u soudů stále důležitější, přičemž generativní umělá inteligence zaznamenává výrazný nárůst používání v oblasti spravedlnosti. Neexistují však žádné plně autonomní systémy umělé inteligence, které by byly schopny fungovat nezávisle v rámci soudů. Většina těchto nástrojů není veřejně přístupných, ale jsou součástí interních systémů informačních technologií používaných soudy nebo jinými veřejnými institucemi. Zpráva je poměrně optimistická a zdůrazňuje, že budoucnost umělé inteligence v soudním systému spočívá v partnerství: umělá inteligence bude fungovat jako mocný nástroj pro zvýšení efektivity, dostupnosti a spravedlnosti, ale ne jako náhrada lidského úsudku.

V současné době neexistují u evropských soudů aplikace, které by plně automatizovaly rozhodování, k čemuž ostatně přispívá i evropská regulace umělé inteligence. M. Fabri k tomu dodává, že v soudnictví stále převažují spíše letité nedostatky, k jejichž odstranění mohou přispět „tradičnější“ technologie nežli umělá inteligence. Přitom se diskuse spíše zaměřuje na módní vizi než na používání technologií k řešení skutečných problémů. Na druhé straně nelze přehlédnout, že dochází ke generační obměně a že mezi soudci a obecněji mezi právními profesionály „digitální imigranty“ nahrazují „digitální domorodci“, kteří myslí a zpracovávají informace zásadně odlišně od svých předchůdců.²⁸

Otázkou zůstává, zda bude nová profesní generace umět argumentovat lépe než počítač. Spíše než klasifikace podle toho, co stroje momentálně dokážou, je důležité to, jak spolupracují s člověkem. Robotika se už dlouhou dobu věnuje automatům fungujícím jako spolupracující technologie (*cobot*). Využití této technologie se již neomezuje na průmyslovou výrobu. Naši pozornost kolaborativní stroje upoutaly při virtualizaci

²⁶ SUSSKIND, R. *How to Think About AI: A Guide for the Perplexed*. Oxford: Oxford University Press, 2025, s. 107 a násl.

²⁷ European Commission for the Efficiency of Justice. 1st AIAB Report on the Use of Artificial Intelligence (AI) in the Judiciary Based on the Information Contained in the Resource Centre on Cyberjustice and AI [online]. CEPEJ-AIAB(2024)4Rev5, Strasbourg, 28. 2. 2025 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/cepej-aiab-2024-4rev5-en-first-aiab-report-2788-0938-9324-v-1/1680b49def>.

²⁸ FABRI, M. Court Automation to e-Justice and Beyond in Europe. *International Journal for Court Administration*. 2024, Vol. 15, No. 3, s. 11 a 17.

justičních aktivit, zejména v souvislosti s dálkovým přístupem k soudnímu jednání. Soudce v takovýchto podmínkách reflektuje to, co mu technologie zprostředkují, a záleží pochopitelně na vzájemné souhře.²⁹ Vhodnou klasifikaci této souhry navrhli Tania Sourdin a Richard Cornes. Jejich pojem soudcovská umělá inteligence (*Judge AI*) zahrnuje řadu průlomových procedur, z nichž většinu lze použít podpůrně nebo se zapojením člověka, ale některé mohou fungovat autonomně a úplně nahradit soudcovu rozhodování.³⁰ Počet experimentů s podpůrnými a kolaborativními aplikacemi významně vzrostl, což vedlo ke konceptu podpůrné inteligence (*supportive Judge AI*).

Odborná literatura si zatím musí vystačit se zobecněním zkušeností z několika málo mimoevropských soudů, kde je již *Judge AI* a *cobot* nikoli jen virtuální skutečností. Jedním z nejznámějších je soud v čínském městě Šen-čen. Zavedená procedura je čtyřfázová. Nejdříve umělá inteligence pomáhá shrnout skutkové okolnosti případu a vygenerovat návrh skutkové části rozsudku. Soudci však obvykle musí návrh systému doplnit o další podrobnosti na základě své analýzy důkazů a soudních jednání. Dále soudci sdělí umělé inteligenci své rozhodnutí ohledně každé sporné otázky. Ve třetí fázi umělá inteligence generuje odůvodnění a na závěr soudci upravují vygenerované odůvodnění, aby dospěli k finální podobě rozsudku. Každý soudce touto procedurou v průměru ročně vyřídí zhruba 400 případů.

Cílem čínské studie, která se opírá o anketu mezi dotčenými soudci, bylo mimo jiné zjistit, jaký má kolaborativní technologie vliv na chování soudců. Objevily se názory, že kromě posílení stávajících předsudků může interakce mezi soudci a umělou inteligencí snížit šanci, že soudci napraví své předsudky prostřednictvím proaktivní reflexe. Soudci samozřejmě mohou návrhy umělé inteligence zcela ignorovat, ale zejména v situacích velkého pracovního vytížení a vysoké kognitivní zátěže se projevuje sklon využívat generovaná doporučení bez velkého přemýšlení. Čím zběhlejší bude umělá inteligence ve formulování důvodů, tím větší je pravděpodobnost, že soudci budou záviset na umělém uvažování. Pokrok v technologii nemůže vyřešit problém obsažený v této ozvěně zaujatosti. Řešení tohoto problému by mohlo zahrnovat restrukturalizaci pracovního postupu interakcí mezi soudcem a strojem a také přepracování informací, které umělá inteligence předkládá soudcům. Tak například aplikace může předkládat argumenty podporující i protichůdné původní rozhodnutí soudců a soudci mohou být instruováni, aby zmírňovali riziko konfirmačního zkreslení. Účinnost tohoto přístupu je však nejistá.³¹

Bez povšimnutí nelze nechat ani studie navazující na tradici prediktivních analýz. Nedávná Spamannova a Klöhnova studie porovnávala reálné soudcovské rozhodování a simulované rozhodování týchž případů skupinou studentů práv. Studie ukázala na vzorku případů z USA, že chování studentů práv a federálních soudců se výrazně liší, a to jak statisticky, tak věcně. Pozorováním byly zjištěny velké rozdíly jak při vyhledávání relevantních skutečností, tak při odůvodnění. Rozhodování soudců bylo více

²⁹ Srov. např. WOLF, M. J. Collaborative Technology Improves Access to Justice. *Journal of Legislation and Public Policy*. 2012, Vol. 15, No. 3, s. 759–789.

³⁰ Srov. SOURDIN, T. *Judges, Technology and Artificial Intelligence: The Artificial Judge*. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, s. 16.

³¹ Srov. LIU, J. Z. – LI, X. How do judges use large language models? Evidence from Shenzhen. *Journal of Legal Analysis*. 2024, Vol. 16, No. 1, s. 235–262.

ovlivněno konkrétním přístupem k věci než respektem k precedentům, zatímco u rozhodování studentů tomu bylo naopak.³²

Chicagská studie porovnávající faktory lidského a umělého soudcovského rozhodování dospěla k závěru, že nástroje založené na jazykových modelech jsou stále dokonalejšími právními formalisty. Naproti tomu rozhodování lidských soudců zůstává silně ovlivněno neprávními faktory. Právě to je i klíčem k pochopení soudcovské diskrece, která je mixem profesionální zkušenosti a zaujatosti pro konkrétní problém. V porovnání s kontrolní skupinou studentů se ukazuje, že umělá inteligence si vede velice podobně jako „nezkušení“ studenti. Pokud si nemyslíme, že studenti jsou lepšími soudci než profesionálové, je umělá inteligence horším soudcem než profesionálové. Společenský konsenzus žádá, aby si lidští soudci ponechali konečnou kontrolu nad rozhodováním všeho druhu. Tak například soudní přezkum správních opatření lze často řešit formálním řešením na bázi umělé inteligence s výhradou finálního přezkumu lidskými soudci. Pokud by bylo cílem vytvořit stroj, který bude fungovat jako profesionál, úspěchu by bylo dosaženo pouze tehdy, pokud by umělý soudce rozhodoval případy realistickým způsobem s použitím formalistického uvažování. To by ovšem znamenalo, že by ani umělý soudce nevysvětloval, jaké faktory skutečně hrály při rozhodování roli.³³

Postřeh o využití umělé inteligence v soudním přezkumu je vhodné doplnit. Snahy využívat podpůrnou umělou inteligenci jsou v mnoha zemích doprovodným znakem reformy správního soudnictví. To platí již několik desetiletí. Je skutečností, že zprvu pozornost více přitahovalo institucionální řešení (zejména aktivity ombudsmanů, záruky otevřenosti a transparency, změna pojetí veřejné odpovědnosti a využití nástrojů alternativního řešení sporů).³⁴ Zároveň se však rozšiřoval přístup ke správním soudům, procesní pravidla umožňovala větší ingerenci soudců do správní agendy a měnilo se i uvažování o tom, co znamená zásada soudcovského sebeomezení. Reflexivita veřejné správy a správního soudnictví začala být chápána jako dvojí, nikoli vzájemně uvědomění.

Díky již zmiňovanému dílu Niklase Luhmanna víme, že právo může změnit zase jen právo. Správní právo chráníci před uvolněnou diskrecí či dokonce před svévolí se však v procesu judicializace začalo měnit až příliš rychle. Původně jednoduchá funkce soudní kontroly nyní vykazuje znaky složitého a zároveň velmi omezeně racionálního chování. Prvků judicializace je mnoho. Úředníci i soudci jsou reflektivní vůči své činnosti. Aktivita úředníků i soudců vede k interakci, při níž lze uvíznout v pasti spravedlivého procesu.³⁵

Sondy do uvažování soudců, kteří již mají s *Judge AI* osobní zkušenost, jsou zajímavé, ale vzhledem k rychlému vývoji technologií zastarávají a stávají se nepřenositelnými.

³² SPAMANN, H. – KLÖHN, L. Can Law Students Replace Judges in Experiments of Judicial Decision-Making? *Journal of Law and Empirical Analysis*. 2024, Vol. 1, No. 1, s. 158.

³³ POSNER, E. A. – SARAN, S. *Judge AI: Assessing Large Language Models in Judicial Decision-Making* [online]. University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 25-03, s. 26–29 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=5098708>.

³⁴ Srov. PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 16–17.

³⁵ Srov. POMAHAČ, R. Nezávislost správního soudnictví v kontextu politizace a judicializace veřejného práva. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 265–266.

Proto se můžeme setkat s příkrými názory, které vyjadřují nedůvěru k jazykovým modelům i jiným prvkům umělé inteligence.³⁶ Dokument *Digitalizace soudnictví v Evropské unii* pléduje, aby rozsudky byly vydávány soudci, kteří plně rozumějí aplikacím umělé inteligence. Používání aplikací umělé inteligence nesmí bránit žádnému veřejnému subjektu v odůvodňování rozhodnutí. Proto je důležité, aby soudci a státní zástupci absolvovali odbornou přípravu v používání aplikací umělé inteligence.³⁷ Dodejme, že pouhé školení postačovat určitě nebude, protože rozhodující bude především zkušenost soudců a stav digitalizace.

Správní soudy navazují ve sporných případech na výkon veřejné správy. Věcné pojednání sporu se může snadno zredukovat na zkoumání toho, zda bylo využití umělé inteligence korektní, k čemuž je někdy třeba využít opět umělých prostředků. Uvědomíme-li si, že rozhodnutí jsou přezkoumávána ve správním řízení, pak soudním přezkumem a často i přezkumem soudního přezkumu, je patrná skepse k tomu, zda využití umělé inteligence může být tak efektivní, jak se předpokládá.

Postup správních úřadů i soudů při využívání umělé inteligence by měl být koordinovaný. Správní spor bez úřadu nevznikne a soudy nemají úřady nahrazovat. Prostředky automatizované predikativní analýzy lze vyjádřit, jakou šanci má úřad při předvídatelném soudním přezkumu. To však má význam jen tehdy, nepanuje-li mezi úřady a soudy inherentní napětí týkající se automatizace rozhodování. Že situace nebude v dohledné době snadná, demonstrovali na základě britské zkušenosti Joe Tomlinson a Robert Thomas.³⁸ Na jedné straně je soudní kontrola fungování umělé inteligence společensky nezbytná. Na druhé straně by rozsáhlé soudní zásahy do fungování systémů umělé inteligence samy o sobě mohly způsobit značné náklady a otřesy. Vzhledem k efektivitě spojené s umělou inteligencí se do automatizace mohutně investuje. Soudní zásahy však mohou tento vývoj narušit.

Automatizované zpracování dat se dlouhou dobu dotýkalo spíše správních agend než soudního rozhodování. V současnosti se však předstih administrativy snižuje, což

³⁶ Například v odůvodnění rozsudku českého správního soudu čteme: „*Odpověď ChatGPT, komunikačního rozhraní velkého jazykového modelu GPT-x, které je určeno pro širokou veřejnost, nemůže ke zjištění skutkového stavu jakkoli přispět. Je totiž obecně známou skutečností, že veřejnosti aktuálně dostupná verze tohoto velkého jazykového modelu není spolehlivým zdrojem informací jakéhokoli druhu, jelikož v případě, že určitou informaci nedisponuje, poskytuje informace vyfabulované, zhusta bez jakékoli opory v realitě či s odkazy na konkrétní, avšak neexistující (vymyšlené) primární zdroje. Tyto případy přitom nelze, s výjimkou zjevných logických nebo věcných omylů, jednoduše rozlišit. Pravdivost odpovědi ChatGPT (ale i dalších komunikačních rozhraní jiných velkých jazykových modelů fungujících na stejných principech) tak je třeba ověřit pomocí jiných zdrojů; v takovém případě by ovšem byly důkazními prostředky právě tyto jiné zdroje, a nikoli odpověď ChatGPT*“ (Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2023, č. j. 10 A 99/2023-73, bod 8). Toto stanovisko se dosti vzdaluje k virtuální (internetové) realitě, v níž žijeme. Nepochybně je třeba ověřit zdroje, zda nejsou vymyšlené. Ale to platí jak u umělé, tak u přirozené inteligence. A pravdivost netřeba ověřovat pomocí jiných zdrojů, pokud je možné ověřit primární zdroje.

³⁷ Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Digitalizace soudnictví v Evropské unii Soubor příležitostí, COM(2020) 710 final [online]. 2. 12. 2020, s. 11 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0710>.

³⁸ TOMLINSON, J. – THOMAS, R. Judicial Review of AI in UK Government: Two Emergent Forms of Legal Risk. In: YEE-FUI – GROVES, c. d.

souvisí s postupující juridizací veřejné správy. Správní právo se stalo nejen velmi rozlehhlým a obsahově různorodým, ale též vnitřně nekonzistentním instrumentem. V dřívějších rutinních agendách, v nichž automatizace našla vhodné využití, vznikají stále častěji situace, kdy je nejisté, jak rozhodnou soudy. Vedle toho začaly být soudy vtahovány do přímé správy tím, že jim bylo vyhrazeno vydávat povolení či zákazy. Soudní praxe též přispěla k tomu, že úřady zůstávají často fakticky nečinné do doby, než soudy dospějí k návodu, jak se vypořádat s interpretací práva.

Odborná diskuse se nerozvinula tím směrem, aby význam umělé inteligence pro činnost správního soudnictví specifikovala rozdílně od civilní anebo trestní justice. A je to tak správné, zůstává-li v centru pozornosti otázka nezávislosti soudnictví jako celku. Navíc je třeba uvážit, že pravomoci a funkce správních soudů se v jednotlivých státech liší a že kolísá míra účinnosti právní ochrany poskytované soudy. Lze konstatovat, že ve všech zemích, v nichž využití umělé inteligence v posledním desetiletí výrazně posílilo, šlo o paralelní růst jak na úrovni přímého výkonu správních agend, tak v oblasti řešení právních sporů. Industrie umělé inteligence se tak poměrně rychle naučila žít ve světě, kde právní řešení má omezenou relevanci a kde se profesionálové nedokážou shodnout na právním názoru. Zkušenosti z automatické predikce soudních rozhodnutí navíc vedly k poznání povahy „počítačového myšlení“, jemuž řada vnitřních mechanismů rozhodování zůstává nesrozumitelná, takže rozsudek se jeví jako „záhada“. Z hlediska velkých jazykových modelů, které vynikají v používání textového uvažování k pochopení kontextu dokumentů, to není výsledek vysloveně špatný. Zůstává však otázkou, zda neočekáváme, že umělá inteligence dokáže s právníckým jazykem rozsudků pracovat stejně jako s formálním jazykem.

Umělá inteligence stěží odstranění právní spletnosti, které jsou spojeny s juridizací veřejné správy, dokáže však, je-li správně využita, šetřit čas i náklady. Může být soudní řízení opravdu urychlováno? Pro ilustraci uveďme postup, který zvolil soudce Dennis Galiatsatos u prvoinstančního soudu v Québecu, když rozsudkem ve věci *R. v. Pryde*, 2024 QCCQ 1794, prohlásil za neúčinná slova „okamžitě a bezodkladně“. Zákon o úředním jazyce totiž požadoval, aby ke každému rozsudku vydanému písemně v angličtině, pokud se jím ukončuje řízení nebo pokud to je ve veřejném zájmu, byl okamžitě a neprodleně připojen francouzský překlad. Předmětný rozsudek zpochybnil představu zákonodárce, že umělá inteligence si s překladem poradí v řádu sekund, neboť je nepřijatelné, aby počítač jednoduše změnil jazyk Shakespeara v jazyk Molièra, aniž by soudce, jenž je autorem textu, měl možnost francouzskou verzi prozkoumat, což však často není možné učinit ani bezodkladně, natož okamžitě. Soudce Galiatsatos poněkud podcenil současné schopnosti automatizovaného překladu v oblasti právních dokumentů, ukázal však dobře, že s rychlostí to u soudů není jednoduché. Odvolacímu soudu trvalo jeden rok, než rozsudek o neúčinnosti slov „okamžitě a bezodkladně“ z čistě formálních důvodů zrušil. Další dobu trvalo, než byl zrušující rozsudek v plné písemné podobě ve francouzštině vydán. Přitom stroj by mohl připravit návrh textu zrušujícího rozsudku, jakmile by obdržel zadání.

Rozpaky nad budoucností umělé inteligence leží však někde jinde. Důvody nepřenašet příliš mnoho úkolů na automaty jsou motivovány především obavami o to, že umělá inteligence by se již v dohledné budoucnosti mohla vymknout lidské kontrole.

V tomto ohledu je možná ještě snesitelné, nahradí-li stroje překladatele, je však vysoce neprozřetelné učinit závislými na umělé inteligenci například správní soudce, zvláště rozvine-li se automatizace ve veřejné správě.

ZÁVĚR

První mezníky využívání prostředků umělé inteligence v soudnictví i ve veřejné správě byly překročeny. Stěží lze očekávat, že by se přirozeným způsobem bylo možné vrátit nazpět.

Využití umělé inteligence není v justici v rukou počítačových expertů, ale soudců. Dobře znějí slova předsedy Nejvyššího správního soudu Karla Šimky o tom, že je bytostný technooptimista: má-li něco z právnícké práce nahradit technologie, je to jen dobře. Aspoň bude moci část právníků dělat jiné užitečné věci.³⁹ A dále: digitalizace nejspíše nepřinese více ani méně spravedlnosti, stejně jako jí nepřineslo více ani méně nahrazení brka a inkoustu při psaní soudních protokolů psacím strojem a pak nahrávacím zařízením. Digitální technologie jen dokážou dosavadní postupy zrychlit a v něčem zjednodušit. A jistě budou mít i nejrůznější nečekané vedlejší důsledky. Ale že bychom stáli v právu před branami kurzweilovské singularity, která přinese kvalitativně úplně nový pojem spravedlnosti, tomu tedy opravdu nevěřím.⁴⁰

Koncept právní singularity, který se ve futuristických úvahách objevuje, předpokládá, že právní otázky budou zodpovídaný v reálném čase AI systémem s takovou přesností, že právní nejistota téměř zmizí. Pokud chápeme právo jako médium, které umožňuje různé interpretace, je singularita nedosažitelná, protože by došlo k destrukci právního systému. Navíc je obtížné vtěsnat umělou inteligenci do regulačního rámce. Lze plně podpořit ideu, aby umělá inteligence v justici nebyla omezována zvenčí, ale zevnitř, jak to vyjádřil soudce Nejvyššího soudu Spojeného království Lord Sales: Metodologie soudního přezkumu by se měla přizpůsobit novým technologiím způsobem neohrožujícím rychlost, efektivitu a společenské přínosy, které umělá inteligence nabízí, a stát se součástí regulačního rámce digitálního vládnutí.⁴¹

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
pomahac@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-1005-7134

³⁹ Rozhovor: Karel Šimka – Právo ve světě „unaveného Západu“ a další postřehy předsedy NSS. In: *Právní prostor* [online]. 4. 4. 2024 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-karel-simka-pravo-unaveny-zapad-predseda-nss>.

⁴⁰ Rozhovor: Vladimír Jirousek a Karel Šimka ke Sjezdu českých právníků. In: *Právní prostor* [online]. 9. 5. 2025 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-vladimir-jirousek-karel-simka-ke-sjezdu-ceskych-pravniku>.

⁴¹ SALES, P. J. *Judicial Review Methodology in the Automated State: Presentation for the Conference on Automation in Public Governance – Theory, Practice and Problems* [online]. Prato, Italy, September 2024 [cit. 2025-06-16]. Dostupné na: https://supremecourt.uk/uploads/speech_lord_sales_2409_157955367d.pdf.

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA –
RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

MOŽNOSTI A HRANICE SLOVENSKEJ PRACOVNOPRÁVNEJ SÚDNEJ OCHRANY*

MAREK ŠVEC, ANDREA OLŠOVSKÁ

Abstract: Possibilities and Limits of Slovak Labor Law Judicial Protection

The central theme of this scientific article is an attempt to identify the approach of individual judicial authorities to the protection of the weaker party, i.e., the employee, in a special type of court proceedings. The authors seek to answer the fundamental question of whether the adopted Civil Procedure Code, with its special type of court proceedings for individual labor disputes and specific principles designed to favor employees in the protection of their rights, has had the intended effect of redressing the existing factual inequality between employees and employers. Based on an analysis of the legal regulations and the content of court decisions, the authors conclude that the courts have gradually developed different approaches to the application of individual special protective mechanisms, to the extent that the differences between the classic course of court proceedings and court proceedings with protection for the weaker party are beginning to blur.

Keywords: protection of the weaker party; judicial system; individual labor disputes; burden of proof; employee; adversarial principle

Kľúčové slová: ochrana slabšej strany; súdny systém; individuálne pracovné spory; dôkazné bremeno; zamestnanec; prejednacía zásada

DOI: 10.14712/23366478.2026.10

ÚVOD

Uplatňovanie zásady **ochrany slabšej strany** v pracovnoprávných vzťahoch, ktorú predstavuje zamestnanec, je kľúčová pri kreovaní individuálnej i kolektívnej pracovnoprávnej úpravy nielen v slovenskom právnom poriadku.¹ Zásada ochrany slabšej strany nie je exaktne zakotvená v slovenskej hmotnoprávnej pracovnoprávnej

* Vedecký výstup spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0377/26 „EOR (Employer of Record) ako nový expanzný model obchádzania postavenia zamestnávateľa v národnej pracovnoprávnej úprave“.

¹ Rozšírený právny výklad k problematike uplatňovania zásady ochrany slabšej strany v hmotnoprávnej a procesnoprávnej úprave autori uvádzajú vo svojej publikácii ŠVEC, M. – OLŠOVSKÁ, A. *Protecting the weaker party in the Slovak and European (digital) world of work*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2025, s. 18 a nasl., z ktorej vychádza aj tento vedecký článok.

úprave. Pracovnoprávna teória však štandardne konštatuje² jej prítomnosť takmer v každom pracovnoprávnom inštitúte, pričom jej prejavy môžeme identifikovať najmä z formulácie príslušných pracovnoprávnych noriem. Tradične je ochrana slabšej strany vnímaná cez taxatívne vymedzené dôvody pre skončenie pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, stanovenie maximálneho rozsahu ustanoveného týždenného pracovného času, stanovenie minimálnej miery odmeňovania, či v oblasti pravidiel bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci alebo v nastavení špecifik v oblasti zodpovednostných vzťahov.

Dôraz na ochranu slabšej strany, zamestnanca, je však už určité obdobie súčasťou slovenskej procesnoprávnej úpravy. Pre oblasť pracovnoprávnych sporov nebol síce prijatý osobitný procesný predpis, všeobecný predpis, Civilný sporový poriadok (zákon č. 160/2015 Z. z., účinný od 1. júla 2016; ďalej aj ako „CSP“), zakotvuje aj určité špecifiká pre pracovnoprávne spory s cieľom zvýšiť ochranu zamestnanca.

Možnosť súdnej ochrany zamestnanca zakotvuje síce samotný Zákonník práce (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, účinnosť k 31. 7. 2025; ďalej aj ako „ZP“), procesné pravidlá však upravuje Civilný sporový poriadok. Pozornosť bude venovaná osobitostiam súdnej ochrany slabšej strany pracovnoprávného vzťahu, ktorým je zamestnanec.

Slovenská republika sa v zásade nelíši od ostatných stredoeurópskych a východoeurópskych krajín, kde patrí vymožitelnosť práva k jedným zo základných problémov právneho systému. Dĺžka súdnych konaní je v rozsahu niekoľkých rokov a nedôvera verejnosti v samotný justičný systém sú relatívne častým javom. Prijatie Civilného sporového poriadku, ktorý obsahuje osobitosti pre spory s ochranou slabšej strany (pracovnoprávne spory, antidiskriminačné spory, spotrebiteľské spory) bolo sprevádzané aj úvahami o tom, že sa zlepši vymožitelnosť práva, skráti sa trvanie sporov, čím sa zlepši aj situácia zamestnancov, ktorí si budú uplatňovať svoje práva a nároky súdnou cestou. Tieto očakávania sa nenaplnili.

Počet pracovnoprávnych sporov od roku 2016, kedy bol prijatý Civilný sporový poriadok, klesol takmer o polovicu, keď z 960 súdnych sporov v roku 2016 bol počet pracovnoprávnych sporov v roku 2024 už len 523.³ Priemerná dĺžka súdneho konania v pracovnoprávnych sporoch prekročila v roku 2024 trvanie 26 kalendárnych mesiacov, priemerne však od roku 2016 do roku 2023 oscilovala dĺžka trvania sporu od 35 do 44 kalendárnych mesiacov.

Ku všetkým uvádzaným problémom slovenského justičného systému pristupuje aj neochota a niekedy aj obava zamestnancov domáhať sa ochrany svojich práv napriek ich zjavnému porušovaniu zo strany zamestnávateľov. Najčastejším dôvodom, prečo sa zamestnanci nesúdia, je nedostatok finančných prostriedkov (najmä na náklady právneho zastúpenia), a to aj za predpokladu, že zohľadníme oslobodenie pracovnoprávnych

² BARANCOVÁ, H. Ochranná funkcia pracovného práva a aktuálne problémy vzťahu zamestnanca a zamestnávateľa. *Societas et Iurisprudentia*. 2020, roč. 8, č. 1, s. 47 a nasl.

³ Uvedené údaje sú čerpané zo štatistických ročeniek Ministerstva spravodlivosti SR (Štatistické údaje. In: *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2025-02-11]. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/analyticke-centrum/>; Štatistická ročenka 2024 [online]. [cit. 2025-02-11]. Dostupné na: https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2025/06/III.-1-Obcianskopravne-veci_2024.pdf).

sporov od súdneho poplatku (v prípade individuálnych pracovnoprávných sporoch, neplatnom skončení pracovného pomeru, v konaní o náhrade škody z pracovného úrazu a choroby z povolania sú zamestnanci oslobodení od súdneho poplatku).⁴ Problémom býva v niektorých prípadoch aj nedostatočný záujem sudcov o pracovnoprávnu oblasť, čo následne môže spôsobiť nielen vecne nesprávne rozhodnutia, ale aj odlišné rozhodnutia v podobných či porovnateľných prípadoch. Určitým problémom pri rozhodovaní súdov však býva aj samotná právna úprava (nedostatočná, prípadne žiadna). Ako zaujímavé možno uviesť niektoré prípady, kedy rozhodnutia súdov spôsobili polemiku a neistotu. V nedávnej minulosti niektoré súdy odmietli akceptovať možnosť zastúpenia⁵ v pracovnoprávných vzťahoch s argumentáciou, že Zákonník práce obsahuje osobitnú úpravu poverenia zamestnanca a teda nie je možné uvažovať aj o inštitúte zastúpenia. Pracovnoprávna teória zastávala názor, že v prípade poverenia zamestnanca a možnosti zastúpenia ide o rôzne inštitúty a aj s prihliadnutím na subsidiárnu pôsobnosť prvej časti Občianskeho zákonníka na prvú, všeobecnú časť Zákonníka práce je zastúpenie možné aj v pracovnoprávných vzťahoch. Neistotu v otázke uplatnenia zastúpenia v pracovnoprávných vzťahoch vyriešil až Ústavný súd SR, ktorý možnosť zastúpenia pripustil.

Ukážkovým prípadom dlhoročného rozhodovania súdov v rovnakej veci s odlišným výsledkom je oblasť priznávania úrokov z omeškania (najmä pri náhrade mzdy v prípade neplatného skončenia pracovného pomeru). Pracovnoprávne predpisy ani Zákonník práce neupravujú úroky z omeškania, avšak súdna prax v mnohých prípadoch postupuje podľa občianskoprávných predpisov (subsidiárna pôsobnosť Občianskeho zákonníka vo vzťahu k Zákonníku práce⁷ je však limitovaná). Napr. podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 1Cdo 180/2009) aj keď súčasný Zákonník práce ani iný pracovnoprávny predpis nezakotvuje úpravu úrokov z omeškania, treba postupovať podľa

⁴ Zákon č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov.

⁵ Napr. súd v rozhodnutí (Okresný súd Bratislava III, sp. zn. 21Cpr/4/2013) mal za to, že výpoveď bola podpísaná neoprávnenou osobou, preto je v zmysle § 38 Občianskeho zákonníka absolútne neplatná. Vychádzal z názoru, že pokiaľ § 9 Zákonníka práce upravuje okruh osôb, v pracovnoprávných vzťahoch oprávnených konať za zamestnávateľa, nemožno súčasne postupovať podľa všeobecných ustanovení Občianskeho zákonníka a na úkony v pracovnoprávných vzťahoch splnomocniť osobu rozdielnu od v tomto ustanovení určených osôb; udelenie plnomocenstva zamestnávateľom podľa § 31 Občianskeho zákonníka treba preto považovať za obchádzanie zákona.

Podľa Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 4Cdo/4/2012) predpokladom na to, aby JUDr. a Ing. boli osobami oprávnenými podpísať okamžité skončenie pracovného pomeru žalobkyni v mene zamestnávateľa, by bolo udelenie poverenia na právne úkony v súlade s ustanovením § 9 ods. 2 Zákonníka práce, ktorým môže zamestnávateľ poveriť svojho zamestnanca na právne úkony v pracovnoprávných vzťahoch v jeho mene. Dovolací súd však dospel k záveru, že JUDr. a Ing. neboli osobami oprávnenými robiť právne úkony v pracovnoprávných vzťahoch za žalovaného ani na základe udeleného splnomocnenia, pretože z obsahu spisu vyplýva, že v čase udelenia im tohto plnomocenstva, neboli zamestnanci žalovaného.

⁶ Nález Ústavného súdu SR (sp. zn. I. ÚS 155/2017): „Ustanovenie § 9 Zákonníka práce nepredstavuje komplexnú právnu úpravu upravujúcu konanie za zamestnávateľa. Zamestnávateľ môže udeliť plnú moc aj inej osobe ako svojmu zamestnancovi, teda použitie ustanovenia § 33 Občianskeho zákonníka nie je v pracovnoprávných vzťahoch vylúčené.“

⁷ § 1 ods. 4 Zákonníka práce: „Ak tento zákon v prvej časti neustanovuje inak, vzťahujú sa na právne vzťahy podľa odseku 1 všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka“ [pozn. oblasť úrokov z omeškania je upravená až v ôsmej časti Občianskeho zákonníka].

občianskoprávných predpisov. Zaujímavým je uznesenie Ústavného súdu SR (sp. zn. II. ÚS 494/2013), v ktorom sa súd zaoberal aj otázkou úrokov z omeškania. Ústavný súd SR posudzoval sťažnosť, ktorá vychádzala zo súdneho sporu týkajúceho sa neplatného skončenia pracovného pomeru výpoveďou a priznania náhrady mzdy zamestnancovi. Ústavný súd SR konštatoval, že všeobecné súdy, ktoré posúdili okolnosti pre určenie výšky náhrady mzdy a nepriznali úroky z omeškania, svojím postupom neporušili základné práva zamestnanca na súdnu a inú právnu ochranu a práva na spravodlivý proces. Okresný súd totiž nepriznal úroky z omeškania z dôvodu, že nárok na uplatnenie úrokov z omeškania nemá oporu v zákone, následne aj krajský súd nepriznal úrok z omeškania, pretože mal za to, že priznaná výška náhrady mzdy je dostatočne vysoká, a je tak v súlade so satisfakčnou funkciou (pre zamestnanca, ktorého pracovný pomer bol skončený neplatne), so sankčnou funkciou (vo vzťahu k zamestnávateľovi, ktorý nepostupoval pri skončení pracovného pomeru v súlade so zákonnou úpravou) a sociálnou funkciou, ktorú má plniť náhrada mzdy z neplatne skončeného pracovného pomeru.

V poslednom období sa možno stretnúť aj s určitým „dotváraním“ či „novým“ výkladom hmotného práva zo strany súdov. Z pohľadu doterajšej dlhoročnej súdnej aj aplikačnej praxe výraznú neistotu prinieslo rozhodnutie Najvyššieho súdu SR,⁸ záver ktorého si osvojil aj Ústavný súd SR (sp. zn. I. ÚS 443/2019). V tomto rozhodnutí súd vyložil tzv. ponukovú povinnosť zamestnávateľa podľa § 63 ods. 2 Zákonníka práce podľa nášho názoru príliš široko. Zjednodušene uvedené, doterajšia (aj súdna) prax vychádzala z toho, že tzv. ponuková povinnosť sa má realizovať v čase⁹ dávania výpovede. Ústavný súd SR¹⁰ sa stotožnil so závermi Najvyššieho súdu SR. V danom prípade išlo o situáciu, kedy zamestnávateľ z dôvodu nadbytočnosti skončil pracovný

⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 3Cdo/234/2018): „Napriek tomu, že pre posúdenie splnenia hmotnoprávných podmienok výpovede zamestnávateľa je rozhodujúci stav v čase výpovede, predsa len nie sú celkom bez právneho významu aj okolnosti, ktoré predchádzajú doručeniu výpovede zamestnancovi. Zákonník práce síce umožňuje zamestnávateľovi, aby reguloval počet a kvalifikačné zloženie svojich zamestnancov tak, aby to zodpovedalo jeho potrebám, na druhej strane ale aj realizácia tejto možnosti zamestnávateľa nesmie mať znaky diskriminácie. I keď o nadbytočnosti konkrétneho zamestnanca rozhoduje výlučne zamestnávateľ, je povinný dbať o to, aby všetkým dotknutým zamestnancom nachádzajúcim sa v rovnakej situácii vytvoril rovnaké podmienky pre prijatie ich osobného rozhodnutia a aby im dal rovnakú možnosť ponúkané miesto buď prijať alebo neprijať, prípadne sa rozhodnúť inak. Zamestnávateľ teda aj v čase pred výberom konkrétneho nadbytočného zamestnanca musí konať v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania a žiadneho zamestnanca nesmie v porovnaní s inými zamestnancami diskriminovať. Tým, samozrejme, nie je v ničom popreté ani obmedzené jeho finálne oprávnenie rozhodnúť o výbere toho zamestnanca, ktorý je preň nadbytočný.“

⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 4MCdo/5/2010): „Splnenie podmienok pre existenciu ponukovej povinnosti zo strany zamestnávateľa, t. j. či zamestnávateľ má, respektíve nemá možnosť zamestnanca ďalej zamestnávať, treba posudzovať podľa stavu, ktorý tu je v čase dania výpovede.“

¹⁰ Zamestnávateľ sa obrátil na Ústavný súd SR (sp. zn. II. ÚS 252/2022-27) s otázkou „či je zamestnávateľ povinný ponúknuť zamestnancovi inú vhodnú prácu v zmysle § 63 ods. 2 Zákonníka práce v čase, kedy je zamestnanec práceneschopný, t. j. v čase, keď zamestnanec nie je zdravotne spôsobilý na výkon žiadnej práce, resp. či to, že zamestnávateľ sa správa inak k zamestnancovi, ktorý je dočasne práceneschopný – napr. neprideliť mu prácu, nepoveruje ho pracovnými úlohami, nevyžaduje jeho prítomnosť na pracovisku, neponúka mu inú vhodnú prácu v zmysle § 63 ods. 2 Zákonníka práce, je v rozpore s dobrými mravmi, prejavom diskriminácie a v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania“. Ústavný súd SR sťažnosť zamestnávateľa zamietol.

pomer s niekoľkými zamestnancami postupne, pričom s dotknutou zamestnankyňou ako poslednou. Možno zjednodušene uviesť, že v danom prípade bolo problematicky vnímané, že počas plynutia výpovednej doby po doručení výpovede boli iným zamestnancom ponúknuté novovytvorené miesta, ale u dotknutej zamestnankyni došlo podľa súdu k diskriminácii, keďže jej neboli tieto nové miesta ponúknuté, a to z dôvodu, že zamestnankyňa bola dočasne práceneschopná. V konaní zamestnankyňa namietala nesplnenie ponukovej povinnosti a preto bol podľa nej postup zamestnávateľa v rozpore s dobrými mravmi. Podľa súdu bola diskriminovaná z dôvodu zdravotného stavu. Máme za to, že široký výklad tzv. ponukovej povinnosti spôsobuje stav neistoty pre zamestnávateľov. Z ust. § 63 ods. 2 Zákonníka práce však vyplýva, že zamestnávateľ „*môže dať zamestnancovi výpoveď*“, [...] *vtedy, ak* [...]“ vyplýva, že ponuková povinnosť sa má zrealizovať v čase pred daním výpovede a nie ešte aj po jej doručení. Uvedené rozhodnutie je pre aplikačnú prax neuchopiteľné (je potrebné podotknúť, že nesplnenie tzv. ponukovej povinnosti spôsobí neplatnosť samotnej výpovede), keďže reálne nie je možné, aby zamestnávateľ počas dočasnej pracovnej neschopnosti ponúkal zamestnancovi voľnú vhodnú pozíciu a nemal istotu, že či zamestnanec pozíciu prijme, a kedy vlastne nastúpi do práce. Otázne je aj to, ako sa konkrétne závery tohto súdneho rozhodnutia budú aplikovať u zamestnávateľa, ktorý rieši, napr. ako komunikovať počas prekážky v práci so zamestnancom, alebo situáciu, kedy zamestnanec formálne prijme ponuku, avšak nenastúpi do práce, prípadne ako má postupovať, ak zamestnanec nebude reagovať na doručené písomnosti zamestnávateľa. Či takýto výklad súdu neprinesie zamestnávateľom prílišnú administratívnu záťaž (spojenú aj s možným nechceným pochybením, napr. u veľkých zamestnávateľov, u ktorých sa obsadzovanie miest rieši na viacerých útvoroch samostatne).

Osobitný prístup zvolili niektoré sudy k problematike práce nadčas. K otázke, ako posúdiť prácu nadčas, sa preto vyjadril Najvyšší súd SR (uznesenie NS SR, sp. zn. 5Cdo/24/2019; R 82/2021). V posudzovanom prípade zamestnávateľ tvrdil, že ak niekto vykonáva prácu „nadčas“ dlhodobo a nie ako naliehavú a prechodne zvýšenú potrebu práce, je to vlastne nezvládanie úloh zamestnancom v ním určenom pracovnom čase (zamestnávateľ pokyn na takúto prácu nedal, ale prácu preberal), a keďže to nenaplní definíčné znaky práce nadčas (prechodná a naliehavá zvýšená potreba práce) nie je to práca nadčas podľa § 97 ZP. Najvyšší súd SR však v konkrétnej veci konštatoval, že veľký rozsah práce nadčas je dôsledkom zlej organizácie práce zamestnávateľom (zamestnanec vykonával prácu, ktorú v minulosti vykonávali tri osoby) a zároveň uviedol, že ak sa práca vykonáva dlhodobo (a nie výnimočne), neznamená to že nejde o prácu nadčas, t. j. ak zamestnávateľ nedodrží formálne znaky práce nadčas (prechodná a naliehavá zvýšená potreba práce), ide to na jeho ťarchu. Podľa Najvyššieho súdu to, že zamestnávateľ nesplní podmienku naliehavej a prechodne zvýšenej potreby práce nadčas (§ 97 ods. 5 ZP), ale ide o *de facto* dlhodobý stav, pričom takýto výkon práce nadčas neprikázal (ale preberá výsledky) neznamená, že nejde o prácu nadčas a že zamestnancovi nepatrí mzdové zvýhodnenie za prácu nadčas. Podľa súdu: „*Nariadenou prácou nadčas je i práca vykonávaná síce bez výslovného príkazu, avšak s vedomím zamestnávateľa a preberaním a využívaním výsledkov práce zamestnanca. Nesplnenie podmienky prechodnosti a naliehavosti zvýšenej potreby práce neznamená stratu povahy vykonanej*

práce ako práce nadčas a rovnako nemá za následok, že by zamestnancovi nevznikol nárok na mzdu a mzdové zvýhodnenie za prácu nadčas. Opačný záver by bol v rozpore s účelom právnej úpravy a základnými zásadami pracovného práva, najmä so zásadou, že zamestnanec má právo na mzdu za vykonanú prácu a zamestnávateľ má povinnosť poskytnúť zamestnancovi za vykonanú prácu mzdu a v stanovených prípadoch aj mzdové zvýhodnenie (čl. 3 Zákonníka práce, ust. § 118 a nasl. Zákonníka práce).“

Zo strany zamestnávateľov sa možno stretnúť s obavami, že v prípade sporov s ochranou slabšej strany môže byť ich pozícia sťažená uplatňovaním jednotlivých špecifických procesných zásad, najmä v oblasti dokazovania (napr. zamestnávateľ nemá možnosť predkladať dôkazy takým spôsobom ako zamestnanec a prípadne zareagovať na skutočnosti tvrdené zamestnancom, keďže po ukončení dokazovania nemá možnosť predložiť dôkaz preukazujúci opak či preukazujúci podstatné skutočnosti).

1. SÚDNA OCHRANA ZAMESTNANCA PODĽA ZÁKONNÍKA PRÁCE

Zákonník práce ako základný hmotnoprávny predpis pre oblasť pracovnoprávných vzťahov explicitne zakotvuje možnosť súdnej ochrany, pričom v niektorých ustanoveniach ju aj priamo zmieňuje. Podľa čl. 9 Základných zásad ZP zamestnanci a zamestnávatelia, ktorí sú poškodení porušením povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov, **môžu svoje práva uplatniť na súde**. Zamestnávatelia nesmú znevýhodňovať a poškodzovať zamestnancov preto, že zamestnanci uplatňujú svoje práva vyplývajúce z pracovnoprávných vzťahov.

Základným všeobecným normatívnym ustanovením je ustanovenie § 14 ZP, podľa ktorého **spory medzi zamestnancom a zamestnávateľom** o nároky z pracovnoprávných vzťahov prejednávajú a rozhodujú súdy.

Ustanovenie § 13 ZP upravuje viacero oblastí, osobitne zakotvuje zákaz postihu pre zamestnanca, ak si uplatňuje svoje práva, podá podnet, sťažnosť¹¹ (ods. 8).

V § 13 ods. 9 prvá veta ZP je zakotvené, že v prípade, ak by sa zamestnanec domnieval, že jeho práva alebo právom chránené záujmy podľa ustanovenia § 13 ods. 1 až 8 ZP¹² boli porušené, **má právo obrátiť sa na súd** a domáhať sa právnej ochrany.

¹¹ Zamestnanec nesmie byť v pracovnoprávnom vzťahu prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo na zamestnávateľa sťažnosť, podnet na príslušnom orgáne inšpekcie práce, žalobu, návrh na začatie trestného stíhania alebo iné oznámenie o kriminalite alebo inej protispoločenskej činnosti, nezachová mlčanlivosť o svojich pracovných podmienkach vrátane mzdových podmienok a o podmienkach zamestnávania alebo že si uplatňuje práva a právom chránené záujmy vyplývajúce z pracovnoprávneho vzťahu.

¹² Ide o prípady porušenia zásady rovnakého zaobchádzania (ods. 1 a 2), porušenia požiadavky, aby bol výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov v súlade s dobrými mravmi a že nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov (ods. 3), porušenia ochrany súkromia zamestnancov (ods. 4), zákaz pre zamestnávateľa uložiť zamestnancovi povinnosť zachovávať mlčanlivosť o jeho pracovných podmienkach vrátane mzdových podmienok a o podmienkach zamestnávania (ods. 5), požiadavku, že zamestnávateľ nesmie zamestnancovi zakázať výkon inej zárobkovej činnosti mimo zamestnávateľom určeného pracovného času,

Toto ustanovenie zakotvuje aj špecifickú situáciu (ods. 9 druhá veta). Ak zamestnanec v pracovnoprávnom spore oznámi súdu skutočnosti, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k skončeniu pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa došlo z dôvodu, že si zamestnanec uplatňoval svoje práva a právom chránené záujmy vyplývajúce z pracovnoprávneho vzťahu, zamestnávateľ musí preukázať, že k skončeniu pracovného pomeru došlo z iných dôvodov. V tomto prípade je teda na zamestnávateľovi, aby na súde dokázal, že ku skončeniu pracovného pomeru došlo z objektívnych dôvodov a nie preto, že zamestnanec si hájil svoje práva a záujmy.

Súčinnosť súdu je zakotvená aj v ďalších ustanoveniach Zákonníka práce. Zamestnávateľ sa môže so zamestnancom v pracovnej zmluve dohodnúť na tzv. konkurenčnej doložke podľa pravidiel ustanovenia § 83a ZP. Ak by však obmedzenie zárobkovej činnosti dohodnuté v pracovnej zmluve bolo väčšie, ako to vyžaduje potrebná miera ochrany zamestnávateľa, môže súd záväzok zamestnanca podľa ustanovenia § 83a ods. 1 ZP obmedziť alebo zrušiť (ustanovenie § 83a ods. 3 ZP). Účasť zamestnanca na štrajku sa považuje za ospravedlnenú prekážku v práci na strane zamestnanca. V prípade, ak súd rozhodne o nezákonnosti štrajku, situácia sa mení. Podľa ustanovenia § 141 ods. 8 ZP je zamestnávateľ povinný ospravedlniť neprítomnosť zamestnanca v práci za čas jeho účasti na štrajku v súvislosti s uplatnením jeho hospodárskych a sociálnych práv; mzda, ani náhrada mzdy zamestnancovi nepatrí. Účasť na štrajku po právoplatnosti rozhodnutia súdu o nezákonnosti štrajku sa považuje za neospravedlnenú neprítomnosť zamestnanca v práci.

Je potrebné uviesť, že vo vzťahu súvisiacej súdnej ochrany sú stanovené všeobecné hmotnoprávne lehoty, ktoré sú určené zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Občiansky zákonník“, účinnosť k 31. 7. 2025). Podľa ustanovenia § 101 Občianskeho zákonníka pokiaľ nie je v ďalších ustanoveniach uvedené inak, premlčacia doba je trojročná a plynie odo dňa, keď sa právo mohlo vykonať po prvý raz. Ustanovenia Občianskeho zákonníka môžeme uplatniť preto, lebo je daná subsidiárna pôsobnosť prvej časti (všeobecné ustanovenia) Občianskeho zákonníka na prvú časť Zákonníka práce v § 1 ods. 4 ZP¹³ (nie je teda zakotvená pôsobnosť celého Občianskeho zákonníka vo vzťahu k ZP). Hmotnoprávna úprava plynutia času pre určité situácie je upravená v Zákonníku práce inak. Zákonník práce ich upravuje odchyľne v ustanovení § 36 a § 37 ZP.¹⁴ K zániku práva preto, že sa v ustanovenej lehote neuplatnilo, dochádza len v prípadoch uvedených v Zákonníku práce (prekluzívna lehota), a to konkrétne v zmysle § 63 ods. 4 a 5, § 68 ods. 2, § 69 ods. 3, § 75 ods. 3, § 77, § 87a ods. 7, § 130a ods. 1 písm. b), § 193 ods. 2 a § 240 ods. 9 ZP.

okrem zákazu konkurenčnej činnosti podľa § 83 ZP (ods. 6), právo zamestnanca podať zamestnávateľovi sťažnosť (ak sa nedodržiavajú ustanovenia § 13 ods. 1–6), pričom zamestnávateľ je povinný na sťažnosť zamestnanca bez zbytočného odkladu písomne odpovedať, vykonať nápravu, upustiť od takého konania a odstrániť jeho následky (ods. 7).

¹³ Ak tento zákon v prvej časti [pozn. ZP] neustanovuje inak, vzťahujú sa na právne vzťahy podľa odseku 1 všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka.

¹⁴ TOMAN, J. *Individuálne pracovné právo: všeobecné ustanovenia a pracovná zmluva*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2014, s. 126 a nasl.

Ak by sa právo uplatnilo po uplynutí ustanovenej lehoty, súd prihliadne na zánik práva, aj keď to strana sporu nenamietne.

Špecifickým ustanovením vo vzťahu k súdnej ochrane je ustanovenie § 77 ZP. Podľa tohto ustanovenia neplatnosť skončenia pracovného pomeru výpoveďou, okamžitým skončením, skončením v skúšobnej dobe alebo dohodou môže zamestnanec, ako aj zamestnávateľ uplatniť na súde najneskôr v lehote dvoch mesiacov (ak nie je pre osobitné prípady v § 77 ZP stanovené inak) odo dňa, keď sa mal pracovný pomer skončiť. Pre aplikáciu praxe je v rámci tohto ustanovenia dôležité zakotvenie prekluzívnej lehoty, po uplynutí ktorej sa už nemožno domáhať na súde neplatnosti skončenia pracovného pomeru.

Osobitná lehota je daná aj v ustanovení § 73 ods. 5 ZP, podľa ktorého ak zamestnanec s obsahom pracovného posudku alebo potvrdenia o zamestnaní nesúhlasí a zamestnávateľ na požiadanie zamestnanca pracovný posudok alebo potvrdenie o zamestnaní neupraví alebo nedoplní, môže sa domáhať v lehote troch mesiacov odo dňa, keď sa o ich obsahu dozvedel, na súde, aby bol zamestnávateľ zaviazaný primerane ich upraviť. Ďalším ustanovením stanovujúcim lehotu pre uplatnenie nároku na súde zo strany zamestnávateľa je v prípade, ak bolo dohodnuté konto pracovného času (§ 87a ods. 7 ZP). V zmysle tohto ustanovenia ak zamestnanec neodpracoval ku dňu skončenia pracovného pomeru alebo vyrovnávacieho obdobia celý rozsah pracovného času, za ktorý mu zamestnávateľ poskytol základnú zložku mzdy, zamestnávateľ má právo na vrátenie základnej zložky mzdy poskytnutej nad rozsah odpracovaného pracovného času, len ak sa pracovný pomer so zamestnancom skončil podľa ustanovení § 63 ods. 1 písm. d) a e) alebo § 68 ods. 1 ZP; toto právo môže zamestnávateľ uplatniť na súde najneskôr v lehote dvoch mesiacov odo dňa, keď sa pracovný pomer skončil.

Často diskutovanou otázkou v ostatnom období bola otázka prípustnosti **rozhodcovského konania** v pracovnoprávných sporoch. Podľa § 1 ods. 1 písm. a) zákona č. 244/ 2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní v znení neskorších predpisov tento zákon upravuje rozhodovanie sporov vzniknutých z tuzemských a z medzinárodných obchodnoprávných a občianskoprávných vzťahov, ak je miesto rozhodcovského konania v Slovenskej republike. Vo všeobecnosti sa akceptuje odlišenie pracovnoprávných vzťahov od občianskoprávných vzťahov, a keďže zákon o rozhodcovskom konaní výslovne neupravuje možnosť riešenia pracovnoprávných sporov, väčšina odbornej verejnosti sa prikláňala k názoru, že rozhodcovské súdy nemôžu rozhodovať v oblasti pracovnoprávných vzťahov (opačné názory vychádzali z toho, že pracovnoprávne vzťahy sú v podstate občianskoprávnymi vzťahmi, ďalším argumentom bolo, že § 1 ods. 3 a 4 predmetného zákona nezaraduje pracovnoprávne spory medzi tie, v ktorých nemožno rozhodovať v rozhodcovskom konaní, tak ako je to napr. pri spotrebiteľských sporoch).

Uvedený záver, neprípustnosť rozhodcovského konania v pracovnoprávných vzťahoch, je možné argumentačne podložiť aj právnou úpravou zákona o mediácii. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa tento zákon vzťahuje na spory, ktoré vznikajú z občianskoprávných vzťahov, rodinnoprávných vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávných vzťahov. Predmetná právna úprava výslovne zakotvuje **možnosť mediácie** pre pracovnoprávne vzťahy (zákonodarca teda rozlišuje medzi pracovnoprávnymi a občianskoprávnymi vzťahmi).

Rozhodovanie pracovnoprávných sporov len v rámci všeobecných súdov možno oprieť aj o rozhodnutie všeobecného súdu, ktorý sa otázkou prípustnosti rozhodcovského konania v rámci pracovnoprávných vzťahov zaoberal v súvislosti s neplatným skončením pracovného pomeru, kedy zo strany odporcu – zamestnávateľa bola vznesená námietka o nedostatku právomoci súdu konať a rozhodovať spor o určenie neplatnosti skončenia pracovného pomeru z dôvodu, že bola uzatvorená rozhodcovská doložka. Dôležitým argumentom predmetného súdu pre nepripustenie rozhodcovského konania bolo poukázanie na faktickú a ekonomickú nerovnosť účastníkov zmluvných vzťahov v zamestnaneckých vzťahoch a teda potrebu ochrany zamestnanca ako slabšej strany. Súd skúmal, či má alebo nemá právomoc na konanie o určenie, že skončenie pracovného pomeru dohodou je neplatné a v tejto veci vydal uznesenie. V uznesení súd skonštatoval, že po jeho právoplatnosti bude pokračovať v konaní o podanom návrhu (o neplatnosti skončenia pracovného pomeru).

Podľa súdu „*pracovnoprávne vzťahy sú vo svojej podstate majetkovým vzťahom*¹⁵ (obe zmluvné strany uzatvárajú zmluvu za účelom majetkového prospechu – zamestnávateľ za účelom zisku generovaného zamestnancom a zamestnanec s cieľom získať mzdu alebo odmenu). Nie sú uvedené v negatívnom výpočte sporov, ktoré nemožno rozhodovať v rozhodcovskom konaní (§ 1 ods. 3 zákona o rozhodcovskom konaní). Pod neurčité slovo ‚súdy‘ (§ 14 Zákonníka práce) by tiež mohol patriť každý orgán uskutočňujúci nezávislý výkon súdnictva. Napriek tomu je potrebné upozorniť, že aplikovanie zákona o rozhodcovskom konaní aj na pracovnoprávne vzťah je vylúčené, pretože žiadny právny predpis explicitne neumožňuje riešenie sporov z pracovnoprávných vzťahov pred rozhodcovskými súdmi. Okrem toho sa rozhodcovské konanie vyvinulo pre potreby podnikateľov. V rámci obchodných vzťahov sa vychádza z predpokladu, že zmluvné strany sú formálne v rovnom postavení a majú odborné predpoklady dohodnúť si zmluvné podmienky, vrátane rozhodcovskej doložky. Naopak, zamestnávateľ a zamestnanec nie sú v rovnocennom postavení, a zamestnanec ako slabšia strana môže byť podstatne znevýhodnená. Práve na faktickú a ekonomickú nerovnosť účastníkov zmluvných vzťahov v zamestnaneckých vzťahoch reaguje pracovné právo a poskytuje súdnu ochranu porušených alebo ohrozených práv výlučne prostredníctvom všeobecných súdov. Zákon o rozhodcovskom konaní uvádza, že v rozhodcovskom konaní možno prejednať ‚spory z obchodnoprávných a občianskoprávných vzťahov‘, čo v podmienkach Slovenskej republiky vylučuje, aby bolo možné v rozhodcovskom konaní prejednať niektoré typy pracovnoprávných sporov, majetkových sporov z rodinných vzťahov, či majetkových sporov z hospodárskych vzťahov (porovnaj so znením § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, v ktorom pracovné vzťahy nie sú totožné s občianskoprávnymi vzťahmi). Súčasná právna úprava vylučuje, aby sa rozhodcovskému konaniu podriadili pracovnoprávne vzťahy, vrátane niektorých typov sporov z pracovných vzťahov majetkového charakteru (napr. spory o zaplatenie nevyplatennej mzdy, spory o zaplatenie odstupného, o náhradu škody z pracovného pomeru, o vydanie vecí zverenej zamestnávateľom zamestnancovi

¹⁵ Právna úprava § 1 zákona o rozhodcovskom konaní platná do 31. 12. 2014 týkajúca sa § 1 ods. 1 písm. a): Tento zákon upravuje rozhodovanie majetkových sporov vzniknutých z tuzemských a z medzinárodných obchodnoprávných a občianskoprávných vzťahov, ak je miesto rozhodcovského konania v Slovenskej republike [pozn. autorov: právna úprava od 1. 1. 2015 upustila od pojmu „majetkový“].

za účelom výkonu práce, o zaplatenie peňažných nárokov z hmotnej zodpovednosti). Obdobný prístup je uplatnený aj v ďalšej oblasti civilného práva (občianskoprávných vzťahov), v oblasti ochrany spotrebiteľa. Tiež súd poznamenáva, že rozhodcovská doložka [...] pracovnej zmluvy [...] má síce písomnú formu, avšak jej obsah smeruje k tomu, aby sa navrhovateľ ako zamestnanec vopred vzdal svojich práv, čo je v rozpore s § 17 ods. 1 Zákonníka práce. Navrhovateľ sa vzdal na prejednanie pracovnoprávneho sporu pred iným ako X rozhodcovským súdom, v dôsledku čoho mohlo byť porušené právo na súdnu a inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 Ústavy SR, pretože je daná pochybnosť o rovnosti účastníkov konania. [...] Nakoľko rozhodcovská doložka sa týka pracovnoprávneho vzťahu, ktorý podľa názoru súdu nie je možné prejednať a rozhodnúť v rozhodcovskom konaní, a tiež sa navrhovateľ ako zamestnanec vopred vzdal svojich práv, je táto neplatná a súd podľa § 106 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku námietku právomoci okresného súdu BB vznesenú odporcom ako nedôvodnú zamietol.¹⁶

2. SÚDNA OCHRANA ZAMESTNANCA PODĽA CIVILNÉHO SPOROVÉHO PORIADKU

Pre súdne spory v oblasti pracovného práva nie je prijatá osobitná komplexná procesná právna úprava. Vo všeobecnosti sa preto pracovnoprávne spory riešia rovnako ako súkromnoprávne spory. Základným procesným predpisom, ako bolo už uvedené, je Civilný sporový poriadok. Podľa ustanovenia § 3 CSP súdy prejednávajú a rozhodujú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány. CSP stanovuje určité osobitosti pre **spory s ochranou slabšej strany, medzi ktoré patria aj individuálne pracovnoprávne spory.**

V rámci rekodifikačného procesu nebol prijatý len CSP, ale aj Civilný mimosporový poriadok (zákon č. 161/2015 Z. z., účinnosť od 1. 7. 2016) a Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z. z., účinnosť od 1. 7. 2016). Všetky tri kódexy nahradili vtedajší Občiansky súdny poriadok č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov (tento predpis používal pojem občianske súdne konanie). Vo vzťahu k pracovnoprávnym sporom, najmä čo sa týka odlišností individuálnych pracovnoprávných sporov, tieto Občiansky súdny poriadok nepoznal, sú zakotvené až v CSP.

„Sporové konanie je konaním, v ktorom medzi dvoma proti sebe stojacimi stranami existuje spor o právo a tento spor má súkromnoprávnou povahu, t.j. vyplýva zo súkromného hmotného práva (napr. z občianskeho práva, pracovného práva, rodinného práva, obchodného práva)¹⁷ [...] Sporové konanie je založené na prejednacom princípe [...] dôraz sa kladie na procesnú aktivitu a zodpovednosť strán [...] princíp formálnej pravdy, v zmysle ktorého súd rozhoduje na základe skutkového stavu [...] dochádza ku koncentrácii konania [...] Výnimkou z prísnosti sporového konania sú tzv. spory s ochranou slabšej strany, ktorými sú: spotrebiteľské spory, antidiskriminačné spory a individuálne pracovnoprávne spory.“

¹⁶ Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica, sp. zn. 8Cpr/1/2015.

¹⁷ GEŠKOVÁ, K. Civilné konanie. In: GEŠKOVÁ, K. – SMYČKOVÁ, R. – ZÁMOŽÍK, J. Repetitórium civilného procesného práva. 2. vyd. Bratislava: IURIS LIBRI, 2021, s. 22–23.

Z dôvodu stanovenia aspoň určitej špecializácie sporov v rámci rekodifikácie civilného procesu v roku 2015, kedy bol aj prijatý CSP, sa zakotvila kauzálna príslušnosť súdov pre pracovné spory. Nedošlo k vzniku osobitných pracovných súdov, ale len k určitej snahe o špecializáciu sudcov v pracovnoprávnej oblasti pôsobiacich na určitých súdoch. „*Ustanovením o kauzálnej príslušnosti v pracovnoprávných sporoch mal predkladateľ cieľ vytvoriť podmienku na špecializáciu v tomto type agendy. Pri určovaní okresných súdov v sídle kraja bral predkladateľ do úvahy najmä štatistiku nápadu na jednotlivé súdy, dopravnú infraštruktúru a dostupnosť súdu.*“¹⁸

Pre pracovnoprávnú oblasť je teda osobitne zakotvená **kauzálna príslušnosť**. Podľa § 24 CSP na konanie (i) v individuálnych pracovnoprávných sporoch a (ii) v sporoch z kolektívnych pracovnoprávných vzťahov, štrajku a výluky sú príslušné len niektoré súdy. Aktuálne je to Mestský súd Bratislava IV pre obvod Krajského súdu v Bratislave, Mestský súd Košice pre obvod Krajského súdu v Košiciach, Okresný súd Banská Bystrica pre obvod Krajského súdu v Banskej Bystrici, Okresný súd Nitra pre obvod Krajského súdu v Nitre, Okresný súd Prešov pre obvod Krajského súdu v Prešove, Okresný súd Trenčín pre obvod Krajského súdu v Trenčíne, Okresný súd Trnava pre obvod Krajského súdu v Trnave a Okresný súd Žilina pre obvod Krajského súdu v Žiline. Čo sa týka podstatných zmien od prijatia CSP vo vzťahu k zmene súdov, táto nastala v roku zákonom č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov (tzv. nová súdna mapa). V dôsledku zmeny došlo k reorganizácii systému súdov, čo sa dotklo aj súdov, ktoré boli pôvodne kauzálne príslušné na pojednávanie pracovnoprávných sporov.

V ustanovení § 19 CSP je určená osobitná **miestna príslušnosť** pre určité prípady (vrátane sporu so zamestnancom). Podľa tohto ustanovenia popri všeobecnom súde žalovaného je na konanie miestne príslušný aj súd, v ktorého obvode má žalovaný miesto výkonu práce podľa pracovnej zmluvy.

SPORY S OCHRANOU SLABŠEJ STRANY

Špecifická úprava na rozdiel od ostatných typov súdnych sporov existuje v oblasti **sporov s ochranou slabšej strany**, medzi ktoré patria spotrebiteľské spory (§ 290–300 CSP), antidiskriminačné spory (§ 307–315 CSP) a individuálne pracovnoprávne spory (§ 316–323 CSP).

Osobitná právna úprava sporov podľa CSP – spory s ochranou slabšej strany, v rámci ktorých je jednou z procesných strán je tzv. slabšia strana bola prijatá za účelom ich zvýšenej ochrany. Tento typ sporov sa preto vyznačuje určitými odchýlkami v porovnaní so štandardným civilným sporovým procesom. „*Civilný sporový poriadok vyrovnáva existujúcu faktickú nerovnosť určitých subjektov práva (zamestnanec – fyzická osoba) tak, že ju označuje za slabšiu stranu v súdnom spore a prostredníctvom uplatnenia osobitných procesných postupov súdu odlišných od všeobecných inštitútov sporového*

¹⁸ Dôvodová správa k CSP [online]. [cit. 2025-02-11]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408705>.

konania s cieľom spravodlivej a rýchlej ochrany porušených subjektívnych práv, a to najmä v podobe § 317 až § 323 CSP.“¹⁹

Slabšou stranou CSP označuje spotrebiteľa, zamestnanca a diskriminovanú osobu. Zákonnodarcu zvolil za slabšie práve tieto tri skupiny subjektov, pridržajúc sa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.²⁰ Vo vzťahu k zamestnancovi aj súdne rozhodnutia deklarujú osobitnú ochranu napr. takto: „Ochrana slabšej strany sporu spočíva v tom, že jej Civilný sporový poriadok priznáva viac procesných práv za účelom docielenia rovného postavenia s druhou stranou sporu, a teda dôsledného naplnenia princípu rovnosti zbraní. V pracovnoprávnom spore má tak zamestnanec garantovanú možnosť obhajovať sa za zvýhodnených procesných podmienok oproti protistrane.“²¹

Status zamestnanca ako slabšej strany potvrdzuje aj ďalšie súdne rozhodnutie: „Po- jem slabšia strana sporu má svoj pôvod v predpisoch hmotného práva a súd preto poskytne zamestnancovi informácie vo vyššie uvedenom rozsahu, ktorý je ohraničený samotným záujmom na poskytnutí účinnej právnej ochrany zamestnancovi v individuálnom pracovnoprávnom spore a to spôsobom určitým, zrozumiteľným a rešpektujúcim požiadavku už niekoľkokrát spomenutého účelu osobitného procesného postupu.“²²

Podstatou ochrany slabšej strany v procesnoprávnych vzťahoch je tak dorovnanie procesného postavenia tejto slabšej strany na tú úroveň, ktorá funkčne koreluje s procesným postavením protistrany („silnejšej“ procesnej strany).²³

Individuálnym pracovnoprávnym sporom sa rozumie podľa ustanovenia § 316 ods. 1 CSP spor medzi zamestnancom a zamestnávateľom vyplývajúci z pracovnoprávnych a iných obdobných pracovných vzťahov. Z uvedeného vyplýva, že osobitné postupy sa neuplatnia pre celú oblasť pracovnoprávnych vzťahov. Kolektívne pracovnoprávne spory, aj keď je aj pre tento typ sporov určená osobitne kauzálna príslušnosť (§ 24 CSP), sa prejednávajú v zmysle všeobecných pravidiel CSP.²⁴

Vzhľadom na to, že v pracovnoprávnych súdnych sporoch s ochranou slabšej strany ide o významné odlišnosti, z dôvodu prehľadnosti ich uvádzame:

- **poučovací povinnosť** súdu je širšia ako pri bežných sporoch (§ 318 CSP). Súd pri prvom procesnom úkone vo vzťahu k zamestnancovi vhodným spôsobom zamestnanca poučí o možnosti zastúpenia a o jeho procesných právach a povinnostiach nielen v rozsahu všeobecnej poučovacej povinnosti, ale poučí ho aj o dôkazoch, ktoré je potrebné predložiť, o možnosti podať návrh na neodkladné opatrenie alebo zabezpečovacie opatrenie a o iných možnostiach potrebných na účelné uplatnenie alebo bránenie jeho práv;
- súd môže podľa svojej úvahy vykonať aj tie dôkazy, ktoré zamestnanec nenavrhol, ak to bude nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci (**vyšetrovací princíp**; § 319 CSP).

¹⁹ Rozhodnutie Krajského súdu v Prešove zo dňa 27. júna 2024, sp. zn. 22CoPr/1/2024.

²⁰ KUŠNÍŘIKOVÁ, M. Osobitosti právnej úpravy sporov s ochranou slabšej strany oproti štandardnému priebehu civilného sporového procesu. *Štúdia Iuridica Cassoviensia*. 2019, roč. 7, č. 1, s. 97–107.

²¹ Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 26. septembra 2023, sp. zn. 8CoPr/9/2023.

²² Rozhodnutie Krajského súdu v Prešove zo dňa 14. decembra 2023, sp. zn. 2CoPr/3/2023.

²³ ŠTEVČEK, M. in: ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. – BARICOVÁ, J. – MESIARKINOVÁ, S. – BAJÁNKOVÁ, J. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Civilný sporový poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 45.

²⁴ TOMAN, J. in: ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kol. *Zákonník práce: zákon o kolektívnom vyjednávaní: komentár. I. zväzok*. 2. dopl. a prepr. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2023, s. 239 a nasl.

Zákon výslovne ukladá zamestnávateľovi povinnosť poskytnúť súčinnosť, ak to možno od neho spravodlivo žiadať;

- zamestnanec podľa § 320 CSP môže predložiť alebo označiť všetky skutočnosti a dôkazy na preukázanie svojich tvrdení najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej (to neplatí pre zamestnávateľa, ten má možnosť označiť alebo predložiť dôkazy podľa pravidiel pre koncentráciu konania). Ustanovenia o sudcovskej koncentrácii konania a zákonnej koncentrácii konania²⁵ sa nepoužívajú;
- ustanovenia o rozsudku pre zmeškanie sa nepoužívajú pri individuálnom pracovnom spore, ak by mal byť tento rozsudok vydaný v neprospech žalobcu/zamestnanca (§ 321 CSP);
- individuálne pracovné spory sa v zásade prejednávajú ústne. Pojednávanie nie je potrebné nariadiť, len ak s tým strany súhlasia a neodporuje to účelu CSP (§ 322 CSP);²⁶
- okrem všeobecnej úpravy o zastúpení v konaní na základe plnomocenstva je daná možnosť, že sa zamestnanec môže dať zastupovať odborovou organizáciou (§ 317 CSP).
- ostatné procesné postupy sa riadia CSP.²⁷

Vnímanie individuálnych pracovnoprávných sporov optikou ochrany zamestnanca ako slabšej strany je pozitívne vnímané aj pracovnoprávnou teóriou. „*Zaradením individuálnych pracovnoprávných sporov medzi spory s ochranou slabšej strany sa do daného dielu druhej hlavy premieta jeden zo základných princípov CSP, a to článok 6 CSP, v zmysle ktorého majú strany sporu v konaní rovné postavenie spočívajúce v rovnakej miere možnosti uplatňovať prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany okrem prípadu, ak povaha prejednávanej veci vyžaduje zvýšenú ochranu strany sporu s cieľom vyvažovať prirodzene nerovnovážne postavenie strán sporu. [...] Zamestnanec nie je na úroveň slabšieho subjektu postavený len hmotným právom, ale aj ustálenou rozhodovacou praxou.*“²⁸

Za individuálny pracovnoprávny spor sa považuje **aj spor, ktorý vyplýva zo zásady rovnakého zaobchádzania, ak súvisí s individuálnym pracovnoprávnym sporom** (§ 316 ods. 2 CSP). To znamená, že ak antidiskriminačný spor vznikne v súvislosti s pracovnoprávnym vzťahom (antidiskriminačný zákon, zjednodušene uvedené, sa vzťahuje nielen na pracovnoprávne a obdobné právne vzťahy, ale aj na oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti, sociálneho zabezpečenia, vzdelávania či poskytovania tovarov a služieb), procesný postup bude ten, ktorý je určený pre individuálne pracovnoprávne spory (v ostatných oblastiach sa uplatnia procesné postupy určené v CSP pre antidiskriminačné spory). Aj Zákonník práce garantuje zamestnancovi, ktorý sa domnieva, že je diskriminovaný a že bola porušená zásada rovnakého zaobchádzania,

²⁵ Rozlišuje sa sudcovská a zákonná koncentrácia konania. Sudcovská koncentrácia konania znamená, že je potrebné uplatniť prostriedky procesného útoku a obrany včas, t. j. aby bola zachovaná rýchlosť a hospodárnosť konania (§ 153 CSP), splnenie lehoty posudzuje súd. Zákonná koncentrácia predstavuje možnosť prostriedky procesnej obrany a útoku uplatniť do okamihu, kým súd rozhodne o skončení dokazovania.

²⁶ Podrobnejšie TOMAN, J. in: ŠVEC – TOMAN, c. d., s. 225 a nasl.

²⁷ § 323 CSP: „*Na konanie podľa tohto dielu sa primerane použijú všeobecné ustanovenia o konaní, ak nie je ustanovené inak.*“

²⁸ NEVICKÁ, D. Individuálne pracovnoprávne spory. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, Tom. XXXVIII, č. 2, s. 245.

možnosť obrátiť sa na súd (§ 13 ods. 9).²⁹ V praxi by mohlo ísť o spory týkajúce sa napr. nerovnakého odmeňovania, diskriminačného konania z dôvodu veku, či statusu člena odborovej organizácie.

Ako významnú odlišnosť v rámci diskriminačných sporov možno vnímať oblasť dokazovania (zjednodušene používaný pojem – inštitút tzv. „obráteného“/preneseného dôkazného bremena). Podstatou osobitnej úpravy je, aby žalovaný preukázal, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania z jeho strany nedošlo, pričom žalobca má povinnosť svoje tvrdenia preukázať (musí disponovať relevantnými podkladmi, nepostačuje len jeho subjektívny pocit). V zmysle § 11 ods. 2 antidiskriminačného zákona žalovaný je povinný preukázať, že neporušil zásadu rovnakého zaobchádzania, ak žalobca oznámi súdu skutočnosť, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo. V prípade, ak je diskriminovaný zamestnanec, nie je možné uviesť zjednodušený záver, že nie je potrebné, aby uvádzal potrebné dôkazy. Aj podľa rozhodovacej činnosti súdov, napr. „*Subjekt podávajúci žalobu, teda ten, ktorý tvrdí, že bol diskriminovaný, nie je zbavený v absolútnom slova zmysle dôkaznej povinnosti, nakoľko v žalobe musí nielen tvrdiť skutočnosť o porušení zásady rovnakého zaobchádzania, ale tieto i preukázať. Ďalej musí v žalobe tvrdiť (nie už preukázať), že sa s ním konalo diskriminačne. Pokiaľ uvedené preukáže, resp. potvrdí, je na druhej strane, aby preukázala opak. Žalovaný v konaní unesie dôkazné bremeno iba preukázaním, že konanie, ktoré preukázal žalobca, nie je konaním diskriminačným. Žalobca však musí preukázať, že sa s ním nezaobchádzalo obvyklým, teda neznevýhodňujúcim spôsobom a ďalej musí tvrdiť, že znevýhodňujúce zaobchádzanie bolo motivované diskrimináciou.*“³⁰

Podobne rozhodol aj Ústavný súd SR, podľa ktorého: „*Antidiskriminačné spory je potrebné vo všeobecnosti považovať za náročné na dokazovanie, a to hlavne vo fáze hodnotenia vykonaných dôkazov. Dôvodom formulovaného záveru je práve špecifikum rozloženia dôkazného bremena zakladajúce sa na povinnosti žalobcu oznámiť súdu skutočnosť, z ktorých možno dôvodne usudzovať (teda nie bez pochybností ustáliť), že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo. Aj Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze z 8. októbra 2015 vo veci sp. zn. III. ÚS 880/15 za ťažiskovú v antidiskriminačných sporoch považuje úvahu, či v konkrétnom prípade žalobca dôkazné bremeno uniesol a založil tým presun dôkazného bremena na žalovaného; taká úvaha musí vyplývať zo starostlivo zvážených skutkových okolností prípadu.*“³¹

3. DOKAZOVANIE V SÚDNOM KONANÍ S OCHRANOU SLABŠEJ STRANY

V rámci pracovnoprávných sporov s ohľadom na zvýšenú ochranu slabšej strany má určité špecifikum oblasť dokazovania v súdnom konaní. Táto je vo

²⁹ Zamestnanec, ktorý sa domnieva, že jeho práva alebo právom chránené záujmy podľa odsekov 1 až 8 boli porušené, má právo obrátiť sa na súd a domáhať sa právnej ochrany.

³⁰ Rozhodnutie Krajského súdu Trenčín, sp. zn. 4Co/239/2018, bod 12.

³¹ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 90/2015.

všeobecnosti upravená v štvrtej hlave CSP (§ 185 a nasl.) a vzťahuje sa primerane aj na oblasť pracovnoprávných sporov. Podľa ustanovenia § 185 ods. 1 CSP súd rozhodne, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná. Ako dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov (§ 187 ods. 1 CSP).

Dokazovanie je postavené na prejednávacej zásade³² (procesná diligencia strán), ktorá je v prípade pracovných sporov prelomená **aplikáciou vyšetrovacieho princípu**.³³ Ďalším rozdielom oproti všeobecnej úprave dokazovania je **prelomenie koncentračnej zásady**, keď zamestnanec môže predložiť alebo označiť všetky skutočnosti a dôkazy na preukázanie svojich tvrdení najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej, povinnosť predloženia dôkazov do určitej fázy konania sa tak týka len zamestnávateľa a nie zamestnanca. Klasická procesná pozícia pre dôkazné bremeno (bremeno preukázania zaťažuje toho, kto niečo tvrdí), je taktiež prelomená v osobitnom prípade, ak zamestnanec v pracovnoprávnom spore oznámi súdu skutočnosti, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k skončeniu pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa došlo z dôvodu, že si zamestnanec uplatňoval svoje práva a právom chránené záujmy vyplývajúce z pracovnoprávneho vzťahu, zamestnávateľ musí preukázať, že k skončeniu pracovného pomeru došlo z iných dôvodov. Ide o právnu úpravu doplnenú od 1. 11. 2022 do ustanovenia § 13 ods. 9 ZP, ktorá je výsledkom transpozície čl. 18 ods. 3 Smernice EÚ 2019/1152 a čl. 12 ods. 3 a smernice EÚ 2019/1158.

Zakotvenie takto zvýšenej ochrany zamestnanca ako slabšej strany v rámci procesu dokazovania súdy potvrdzujú vo svojich rozhodnutiach. „*Práve vo väzbe na cieľ, ktorý sledoval zákonodarca zaradením ustanovení o individuálnych pracovnoprávných sporoch do druhej hlavy pod názvom Spory s ochranou slabšej strany, je nutné aj toto ustanovenie § 319 CSP vykladať so zreteľom na tú skutočnosť, že zamestnanec, ktorý sa domáha ochrany svojho porušeného práva, nemá v mnohých prípadoch objektívnu možnosť prístupu k dôkazným prostriedkom. Je preto opodstatnené, že sa zákonodarca prikláňa k vyšetrovacej zásade práve so zreteľom na tieto skutočnosti. Ak súd nedo-speje na základe tvrdení strán sporu a vykonaných dôkazov k dôvodnému záveru, že sú splnené všetky podmienky na vydanie rozhodnutia v súlade s ustálenou rozhodovaciaou praxou najvyšších súdnych autorít, resp. ak nie sú splnené podmienky na vydanie spravodlivého rozhodnutia, obstará aj bez návrhu strán dôkazné prostriedky a vykoná dokazovanie potrebné na vydanie takéhoto rozhodnutia vo veci samej. Potom rozhodne v súlade s princípom právnej istoty, na ktorý kladie zákonodarca osobitný dôraz v článku 2 ods. 1 CSP.*“³⁴

K ochrane slabšej strany a vyrovňavaniu faktickej nerovnosti strán sa vyslovil aj Ústavný súd SR³⁵ (III. ÚS 86/2020), keď uviedol, že: „*Všeobecný súd je povinný zistiť*

³² V stručnosti to znamená, že súd rozhoduje podľa predložených a vykonaných dôkazov (všeobecná úprava zakotvená v článkoch 8 a 9 CSP).

³³ Súd môže vykonať aj tie dôkazy, ktoré zamestnanec nenavrhoval, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz; na tento účel je zamestnávateľ povinný poskytnúť súčinnosť, ak to možno od neho spravodlivo žiadať (§ 319 CSP).

³⁴ Rozhodnutie Krajského súdu v Prešove zo dňa 27. júna 2024, sp. zn. 22CoPr/1/2024.

³⁵ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 8. septembra 2020, sp. zn. III. ÚS 86/2020.

procesnú pravdu v konaní, k čomu má slúžiť práve dokazovanie. Ochrana zamestnancov má navyše aj svoju ústavnoprávnu dimenziu v čl. 36 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky a konkrétne ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania. Základné práva a slobody sa pritom neuplatňujú len voči štátnym orgánom, ale aj v horizontálnych vzťahoch, keď pôsobia sprostredkovane prostredníctvom podústavného práva, ktoré prežarujú (por. aj I. ÚS 106/2016, bod 6). Všeobecné súdy majú povinnosť toto prežarovanie brať pri svojom rozhodovaní do úvahy tak, aby základné práva a slobody pri výklade a aplikácii práva chránili. Aj podústavné právo, v tomto prípade Civilný sporový poriadok, vo viacerých ustanoveniach vyžaduje osobitný prístup v situácii, keď existuje faktická nerovnosť medzi procesnými stranami. Je úlohou všeobecných súdov, aby konkrétnym procesným postupom túto nerovnosť dorovnali, a tak zabezpečili funkčnú rovnosť procesných strán.“

Zákonodarca teda pri individuálnych pracovnoprávných sporoch zaviedol odklon od princípu kontradiktórnosti, ktorý je inak typický pre civilné sporové konanie a v ustanovení § 319 CSP zaviedol vyšetrovací princíp. Tento odklon vychádza z pozície zamestnanca ako slabšej strany vo vzťahu k zamestnávateľovi, a teda mal by mať vyššiu právnu ochranu a zároveň môže mať dôkaznú núdzu, najmä čo sa týka jeho možností získania rôznych dokumentov, ktoré sú v dispozičnej sfére zamestnávateľa ako protivnítrany v spore, a tento zo strategických dôvodov nemusí mať v záujme predkladať dôkazy, ktoré by mohli byť použité v jeho neprospech.³⁶

Uvedené pravidlo neznamenaá, že zamestnanec musí byť automaticky úspešným v spore alebo že by súd nemal riadne zisťovať skutkový stav. „Aj keď v danom prípade ide druhovo o spor s ochranou slabšej sporovej strany, ktorou je žalobca, uvedené bez ďalšieho automaticky neznamenaá výhru slabšej sporovej strany v súdnom konaní. V takomto type konania síce je relativizovaná nielen dôkazná povinnosť zamestnanca, ako aj jeho povinnosť tvrdenia, avšak z toho plynúci vyšetrovací princíp nemožno vykladať tak, že súd je povinný aktívne vyhľadávať dôkazy až dovtedy, kým sa mu nepodari preukázať dôvodnosť žaloby slabšej strany a rozhodnúť v jej prospech, alebo aby slabšia strana v spore celkom rezignovala vo svojej dôkaznej povinnosti a vedenie všetkého dokazovania vo svoj prospech ponechala na súd, pretože aj v sporoch s ochranou slabšej strany sa uplatní zásada bdelym patria práva, ktorá je už ustálenou zásadou rozvíjanou v pomeroch moderného právneho štátu.“³⁷

Krajský súd v Košiciach³⁸ sa vyslovil k otázke aplikácii zvýšenej ochrany zamestnanca pokiaľ ide o predkladanie dôkazov a skutkové tvrdenia, a to nasledovne: „Odvolateľ sa mylne domnieva, že zvýšená ochrana, ktorá zamestnancom v individuálnych pracovnoprávných sporoch prináleží, má presah aj na podstatu rozloženia dôkazného bremena strán v spore či na spôsob hodnotenia dôkazov. Faktom je, že podľa procesného poriadku má aj zamestnanec v takomto spore povinnosť tvrdenia a dokazovania s tým, že jeho zvýšená ochrana je premietnutá len do možnosti súdu zabezpečiť a vykonať aj iný než zamestnancom navrhnutý dôkaz (§ 319 veta prvá a veta druhá pred bodkočiarkou C. s. p.), do posilnenia významu tzv. vyšetrovacích dôkazov (§ 319 veta druhá

³⁶ Rozhodnutie Mestského súdu IV. zo dňa 26. marca 2024, sp. zn. B1-7Cpr/4/2024.

³⁷ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31. októbra 2023, sp. zn. 7Cdo/91/2022.

³⁸ Rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 1CoPr/5/2020.

za bodkočiarkou C. s. p.) a do vylúčenia koncentrácie konania (§ 320 C. s. p.). Napokon nenáležitým bol v tejto spojitosti tiež poukaz odvolateľa na tzv. negatívnu dôkaznú teóriu, ktorá nemodifikuje rozloženie dôkaznej povinnosti strán inak, než rešpektovaním z nej vyplývajúceho pravidla, podľa ktorého obvykle nemožno trvať na preukazovaní niečoho čo sa nestalo.“

Pre uplatnenie zvýšenej ochrany zamestnanca v oblasti dokazovania súdy vyžadujú určitú primeranosť. „K dovolacej námietke žalobcu, že súd aj bez návrhu nevykonával dôkazy v jeho prospech, hoci ide o spor s ochranou slabšej strany, dovolací súd dopĺňa, že aj napriek tomu, že v sporoch s ochranou slabšej strany môže súd aj bez návrhu zaobstarať a vykonať aj taký dôkaz, ktorý slabšia strana nenavrhovala, neznamená to zároveň povinnosť súdu vykonať každý do úvahy prichádzajúci dôkaz, pretože stále platí, že súd rozhoduje, ktorý z dôkazov vykoná (porov. § 185 ods. 1 C. s. p.) a či ide o taký dôkaz, ktorého vykonanie je nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci.“³⁹

Hoci individuálne pracovnoprávne spory sú vnímané ako tzv. spory s ochranou slabšej strany, sú sporovými konaniami, povinnosť tvrdenia možno považovať za základný pilier sporového konania. Najvyšší súd SR⁴⁰ ingerenciu súdu do sporu s ochranou slabšej strany vníma tak, že „táto ingerencia sama o sebe nemôže vyplývať výlučne z kompetencie súdu vstúpiť do dokazovania, ale mal by byť naplnený aj predpoklad objektívnej nemožnosti slabšej strany si tento súdny prostriedok zabezpečiť a súčasne je jeho vykonanie relevantné pre prijatie meritórneho rozhodnutia“. Súd v sporoch s ochranou slabšej strany vyvíja zvýšenú aktivitu súvisiacu s obstarávaním dôkazných prostriedkov až v prípade, keď je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci samej (pričom rozhodnutie vo veci samej zároveň neznamená aj rozhodnutie v prospech slabšej strany).

Ak súdu postačia na meritórne rozhodnutie tvrdenia strán a dôkazy získané z dôkazných prostriedkov, ktoré súdu strany predložili, súd nie je povinný obstarávať ďalšie dôkazné prostriedky, ale rozhodne na základe takto zisteného skutkového stavu. Všetrovací princíp môžeme vnímať tak, že bude uplatnený najmä vtedy, ak slabšia strana nemá objektívnu možnosť prístupu k dôkazným prostriedkom a nedisponuje dostatkom informácií, na základe ktorých by mohla bez pochybností preukázať svoje tvrdenia, ktorými sa domáha ochrany svojich práv a právnom chránených záujmov v súdnom konaní. Uvedené ale nemožno vykladať tak, že súd je povinný aktívne vyhľadávať dôkazy až dovtedy, kým samu nepodariť preukázať dôvodnosť žaloby slabšej strany a rozhodnúť v jej prospech, alebo aby slabšia strana v spore celkom rezignovala vo svojej dôkaznej povinnosti, prípadne že musí prijať všetky dôkazy, ktoré zamestnanec navrhne.

Zohľadnenie slabšej strany vo vzťahu k vykonaniu dôkazného prostriedku nie je bez akýchkoľvek mantinelov. Súdny orgán dokazovania v pracovnoprávných sporoch riešili aj v súvislosti s čl. 11 ods. 3 CSP, podľa ktorého kto sa v styku so súdom alebo verejne prihlási k určitej profesijnej odbornosti, považuje sa za schopného konať s náležitou znalosťou veci spojenou s touto odbornosťou. Podľa súdu „[k] tvrdeniu žalobkyne poukazujúcim na individuálny pracovný spor ako spor s ochranou slabšej strany, v ktorom okresný súd mohol, ale nevykonával dôkaz výsluchu O. G., ktorý strana

³⁹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 29. marca 2022, sp. zn. 6Cdo/51/2021.

⁴⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. januára 2024, sp. zn. 6CdoPr/1/2023.

nenavrhl, odvolací súd uviedol, že žalobkyňa neuviedla, z akého dôvodu výsluch O. G. bol nevyhnutný pre rozhodnutie vo veci. Zároveň opomenula čl. 11 ods. 3 základných princípov Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), podľa ktorého kto sa v styku so súdom alebo verejne prihlási k určitej profesijnej odbornosti, považuje sa za schopného konať s náležitou znalosťou veci spojenou s touto odbornosťou. Žalobkyňu, ktorá používa akademický titul JUDr., ktorá u žalovanej zastávala aj pozíciu právnik a ktorá v priebehu celého konania bola právne zastúpená, odvolací súd považoval za schopnú konať s náležitou znalosťou veci spojenou s touto odbornosťou, a schopnú označiť dôkaz na preukázanie svojho tvrdenia.“⁴¹

Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz, ktorý síce zamestnanec nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci podľa § 319 CSP. Na tento účel je zamestnávateľ povinný poskytnúť súčinnosť, ak to možno od neho spravodlivo žiadať.⁴²

ZÁVER

Napriek existencii osobitnej procesnoprávnej úpravy pre oblasť pracovnoprávných sporov je zo štatistických údajov zjavné, že vedenie súdneho konania nie je stredobodom záujmu zamestnancov pri ochrane svojich práv. V okamihu, ak sa aj rozhodnú využiť túto možnosť, je samotný súdny proces napriek pôvodným očakávaniam zákonodarcu negatívne poznačený najmä dĺžkou konania. Súčasná právna úprava CSP zohľadňuje, že v prípade individuálnych pracovnoprávných sporoch je potrebné osobitne zohľadniť zamestnanca ako subjekt vo faktickom nerovnakom postavení voči zamestnávateľovi. Okrem právnej úpravy je však potrebné, aby súdne konania neboli vo všeobecnosti vnímané negatívne. Možno sa zamyslieť aj nad tým, či klesajúci počet pracovnoprávných sporov nie je ovplyvnený aj tým, že mnohé fyzické osoby vykonávajú závislú prácu mimo pracovnoprávne vzťahy („nútené“ živnosti, jednoosobové obchodné spoločnosti, či rôzne činnosti pre platformy), a podmienky výkonu ich činnosti sú tak mimo rámca pracovnoprávnej úpravy (aj určovacie žaloby, predmetom ktorých by bolo určenie, že ide o pracovnoprávny vzťah, sú skôr sporadické). Otázkou budúcnosti bude teda, či a v akej miere zostane zachovaná pracovnoprávna regulácia.

prof. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
marek.svec@truni.sk
ORCID: 0000-0001-6483-0722

prof. JUDr. Andrea Olšovská, PhD.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
andrea.olsovska@truni.sk
ORCID: 0000-0002-9624-8021

⁴¹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 24. januára 2024, sp. zn. 6CdoPr/1/2023.

⁴² TOMAN, J. in: ŠVEC – TOMAN, c. d., s. 225 a nasl.

VARIA

CLIMATE CHANGE MITIGATION THROUGH FISCAL INNOVATION AND NEW FISCAL APPROACHES IN THE EUROPEAN DIMENSION*

RADIM BOHÁČ,** MIROSLAVA VEČEŘ,***
SÁRA DERKOVÁ****

Abstract: The EU is facing increasing pressure to reform its fiscal framework to secure sustainable financing and ensure those climate commitments. This paper analyses the nature and impact of an EU climate tax in the context of globalisation, focusing on the interaction of the proposed EU-level climate tax with existing instruments such as the EU ETS and CBAM. The paper also addresses the question of whether it is possible to align the EU Climate Tax 2.0, how this could be done and proposes four concrete pillars for its design. Additionally, the paper reviews current significant climate-related instruments of both tax and quasi-tax character, adopted by selected member states or at the EU level. Finally, it discusses whether new fiscal instruments can bring sustainability and resilience and strengthen the EU's position as a global leader in green finance. Through this comprehensive analysis, the paper aims to analyse new approaches to environmental taxes so that they can play a truly effective and innovative role in climate protection and provide a pathway for the EU to adopt innovative real Climate Tax 2.0, based on the complex set of relevant factors.

Keywords: own resources; EU budget; fiscal innovation; climate tax; EU ETS, CBAM

DOI: 10.14712/23366478.2026.11

INTRODUCTION

Climate change cannot be ignored anymore. Protecting the planet against climate change is not free, however. On the contrary, climate protection is very expensive and requires the creation of large funds allocated for these purposes. It is important

* This article was prepared with the financial support of the 4EU+ Alliance as an output of the project “From Climate Change to Fiscal Innovation: Transforming the EU Budget for Sustainability with CBAM, Climate Tax and ETS”, project number: MA/25/F4/0/014 4EU+.

** Prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D., is a Dean of the Faculty of Law, Charles University, Head of the Department of the Financial Law and Financial Science. His main areas of expertise are Income Taxation, VAT, and Budgetary Law.

*** JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D., LL.M., is an Assistant Professor at the Department of Financial Law and Financial Science at the Faculty of Law, Charles University. Her main areas of expertise are Income Taxation, VAT, European and International Tax Law, and Czech and EU Budgetary Law.

**** JUDr. Sára Derková, LL.M. Eur., is a Ph.D. candidate at the Department of Financial Law and Financial Science at the Faculty of Law, Charles University. Her main area of expertise is gender and taxation.

to realize that climate change is not limited to the territory of one or several countries, regions, or continents, but it is a global problem that can only be solved through a comprehensive, responsible approach that is highly coordinated and well thought out in advance. However, the first step is to stop denying it and to realize its consequences, which are becoming increasingly apparent and measurable. Only then will we be able to begin to address it effectively. In this context, it is necessary to consider what tools we have at our disposal to stop or slow down the climate change. We need to start talking openly about the fact that times have changed and climate protection is no longer just one of the modern issues of our time but has become a necessity. The objective factors causing it cannot be dismissed as non-existent. If anyone continues to deny this fact, it is not because they doubt the existence of ongoing climate change on the planet, but because climate change is denied for economic reasons. It is precisely the financial and fiscal aspects of climate protection that form the crux of the matter, on which the fight against climate change currently stands or falls. We need completely new approaches to fiscal policy. We cannot regulate the present for a successful future with a legal system created in the past, but we must focus on fiscal innovations that will be ready to reflect dynamic developments in this area. Glaciers are melting, sea levels are rising, and some places on the planet are already struggling with water shortages. Few people realize that climate change is already causing significant economic losses, which is also evident from changes in weather patterns and the increased frequency and severity of phenomena such as tornadoes, floods, and hurricanes, and the damage associated with them. Approaches to dealing with damage caused by natural disasters focus solely on resolving damage within the framework of insurance. However, the social, cultural, and humanitarian consequences are completely overlooked.¹ It is important to realize new approaches to climate change and fiscal innovation before the economic, social, and cultural damage will be much greater. With the right fiscal policy in place for climate protection, every euro invested in this way cannot only be recouped in the future but also appreciate in value for future generations. This paper therefore aims to outline possible fiscal policy approaches to combating climate change and to create new legal frameworks and instruments within the sphere of environmental taxes so that they can play a truly effective and innovative role in climate protection.

This climate protection challenge is further intensified by the European Union's environmental goals and the need to find new own resources of funding for the EU budget. This raises the following research question: *"Is the current fragmentation of climate levies and policies effective, or do we need a completely new real Climate Tax 2.0, and what legal parameters should define the true EU-Level Climate Tax 2.0, so that it becomes a real tax, distinct from instruments (levies) such as the EU ETS and CBAM?"* This article will focus not only on mapping and analysing of the existing instruments that resemble some form of climate tax, but also on outlining the concept of a possible completely new Climate Tax 2.0, because for truly effective EU climate fiscal policy,

¹ BROBERG, M. – ROMERA, B. M. Loss and damage after Paris: More bark than bite? In: *Climate Policy* [online]. 1. 7. 2020, p. 665 [cit. 2025-09-30]. Available at: <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1778885>.

we need to abandon historical concepts and open the door to completely new fiscal approaches.

Several basic hypotheses need to be formulated on this research question. The first hypothesis is based on the premise that the current fragmentation of climate levies in EU Member States and the current fragmented approach within the EU are not effective in achieving the Union's environmental and climate objectives, either in terms of reducing emissions or in ensuring balance within the EU single market, and as a result cause a different tax burden. The second hypothesis is based on the approach that the EU ETS and CBAM are not taxes, but only a certain regulatory levy, because they do not meet all the characteristics of a tax, and therefore not only cannot objectively serve as uniform climate taxes at the EU level, but it is also not possible to achieve fiscal efficiency through them, as with real taxes. The third hypothesis deals with the EU's need to create a genuine EU climate tax, the Climate Tax 2.0 at EU level, which should first supplement and then completely replace the existing fragmented national instruments, which will meet all the characteristics of a tax and, in terms of its structural elements, will be defined on a harmonized uniform basis and rate.

METHODOLOGY

Within the research presented in this paper, a legal analysis of the current system of levies connected to environmental goals of the EU will be applied. For this analysis there will be an analysis of the EU ETS and CBAM system and their characteristics in the context of the term "climate tax". At first, the descriptive method will be used, for the systematic analysis of the current legal framework, additionally the analytical and synthetic methods will be applied. Subsequently, the hypotheses will be further developed and refined. To identify the possible functional attributes of existing climate taxes and their potential use in the design of Climate Tax 2.0, a comparative method will be applied and a comparison of current climate tax concepts in selected European countries will be carried out. By examining the current legal framework of the EU ETS and CBAM, more general rules will be derived, trends in this field will be identified, the Climate Tax 2.0 will be explained, and specific fiscal measures will be outlined using the induction method, and new hypotheses will be created. Using the deduction method, we will then identify how Climate Tax 2.0 can be legally classified.

RESEARCH AND RESULTS

The aim of this paper is to present new legal pathways and approaches to EU-level climate taxation. There is considerable fragmentation in approaches to climate taxation and its legal forms, not only between countries but also between individual sectors. Significant differences can be identified in the energy, steel, shipping, and agriculture sectors. It is necessary to find a legal mechanism that will be able to consider the specifics of each sector and their impact and intensity with which they contribute to

climate change or, conversely, to its protection. Furthermore, it is necessary to identify the risks of overlaps associated with the application of the EU ETS and CBAM. Climate Tax 2.0 would thus have to take all these factors into consideration and overcome them. To this end, it is necessary to create a sophisticated mechanism that combines technical and empirical knowledge, innovation, and the establishment of a legal framework and fiscal principles and rules. This is a very difficult task. However, only this approach will make it possible to create a truly effective system.

Many steps have already been initiated on this journey. However, there is still a lack of consistency, allowing the highest possible level of efficiency to be achieved. When considering Climate Tax 2.0, it is necessary to take all circumstances into account, such as the double taxation agreements and WTO rules. From a fiscal policy perspective, it is necessary to work on both the revenue and expenditure sides. When considering these issues, it is therefore appropriate to also consider the revenues generated by climate taxes and correlate them with expenditures based on ESG criteria, which not only supports the legitimacy of these measures but also their sustainability in the long term.

DISCUSSION

1. THE ROLE OF FISCAL POLICY AND CLIMATE PROTECTION IN THE EU

Before analysing individual climate instruments, we consider it necessary to define the role of fiscal policy in efforts to achieve the set climate goals. When drafting the European Green Deal² as the main EU environmental strategic document, the European Commission was already aware of the significant role that fiscal policies at both the EU and member states level would play in achieving the set climate and environmental objectives. In the search for a fair path to transforming the current EU economy into a sustainable and environmentally friendly one, a number of measures need to be taken that undoubtedly fall within the realm of fiscal policy.

Public investments plays a primary role in this regard, particularly investments in new technologies, sustainable solutions, and breakthrough innovations in the field of climate action. These investments may also take the form of appropriate incentives to promote sustainable behaviour among producers, users, and consumers. Part of the transformation in terms of fairness is also the provision of affordable solutions to those directly affected by individual policies, in particular measures to tackle energy poverty and support retraining. At the household level, such efforts may include energy renovation programmes aimed at improving the energy efficiency of homes.

Conversely, an equally important aspect involves the identification and elimination of existing incentives that promote environmentally harmful behaviour among

² European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal, COM(2019) 640 final [online]. 11. 12. 2019 [cit. 2025-09-03]. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

economic subjects. These include, for instance, fossil fuel subsidies and tax exemptions and legal loopholes, that allow the subject to engage in environmentally harmful activities under fiscally advantageous conditions.

In order to effectively achieve the general objectives outlined above, both the European Union and its member states must adopt a range of measures designed to ensure the proper allocation and flow of financial resources. One of the most effective measures for mobilising financial resources, which will be addressed in the following chapters of this paper, is the appropriate design and structuring of the tax system. The advantage of appropriate taxation of environmentally harmful activities is, in particular, a possibility for fulfilling the essence of the “The Polluter Pays” principle, which is one of the basic theoretical foundations in the ecological transformation of the economy. According to this principle, the damage caused by environmentally harmful behaviour should be borne by the industries or individuals responsible for causing it.³ Damages resulting from environmentally harmful activities primarily refer to non-market costs associated with “*increased mortality and morbidity (illness causing, for example, pain and suffering), degradation of air and water quality and consequently ecosystems health, as well as climate change*”.

2. DEFINING CLIMATE TAXES AND THEIR CURRENT FORMS IN EUROPE

The following chapter deals with defining and examining various possibilities of designs of climate taxes, strives to highlight the advantages and disadvantages of different options, and provides examples of solutions chosen by selected member states.

2.1 DEFINITION OF CLIMATE TAXES

Defining a climate (or environmental) tax is not entirely straightforward, particularly given the complications associated with defining both the word *tax* and its combination with the word “climate”. For the purposes of this work, is the term *tax* generally understood as an irrevocable, involuntary, non-equivalent, non-punitive monetary payment imposed by law, administered by the state, which constitutes revenue for public budgets.⁴ Radvan’s definition of tax includes another defining feature of the concept of tax that is significant from the perspective of defining climate taxes, that it is an amount determined in advance by law.⁵ We consider it highly impractical to tie the climate-related nature of a tax directly to the purpose of its introduction, as this purpose is often not explicitly stated by the legislature or may even be deliberately concealed.

³ SHANKAR, A. Introduction. In: SHANKAR, A. (ed.). *Green tribunal, green approach: The need for better implementation of the polluter pays principle* [online]. New Delhi: Centre for Science and Environment, 2018, p. 7 [cit. 2025-09-03]. Available at: https://cdn.cseindia.org/attachments/0.93040300_1519796939_green-tribunal-green-approach-report.pdf.

⁴ KARFÍKOVÁ, M. (ed.). *Teorie finančního práva a finanční vědy* [Theory of Financial Law and Financial Science]. Prague: Wolters Kluwer ČR, 2018, p. 150.

⁵ RADVAN, M. *Místní daně* [Local Taxes]. Prague: Wolters Kluwer ČR, 2012, p. 18.

We are of the opinion that the climate element should be identified based on the actual effect of the tax.⁶ Therefore, in this paper we understand the term “climate tax” broadly, as an irrevocable, involuntary, non-equivalent, non-punitive monetary payment, the amount of which is predetermined by law, administered by the state, which constitutes revenue for public budgets levied on tax-bases, that can reasonably be associated with relevant negative effects in the area of climate. Regarding the aforementioned concept of taxation, it is important to emphasize that, despite significant common elements, we do not consider the ETS, respectively emission allowances to be a climate tax. Given its market-based character, the price of emission allowances is not predetermined by law. Therefore, we consider the EU ETS and CBAM to be more like levies in terms of their nature and characteristics.

2.2 FISCAL AND REGULATORY FUNCTION

There are four fundamental functions of taxation: the fiscal function, the regulatory function, the redistributive function, and the allocative function. Climate taxes can generally be classified as Pigouvian taxes, which means that they take into account the non-market costs of negative market externalities of certain market activity.⁷ This is inherently linked to their significant fiscal function, as these taxes generate revenue that can be directly or indirectly used to mitigate the caused damage. An equally important function, inherently linked to this aspect, is the regulatory function, especially in the light of the achievement of established environmental goals. Although climate taxes are not legal norms that directly restrict environmentally harmful behaviour of the subjects, it can be assumed that this will happen *de facto*. The imposition of taxes motivates changes in the market behaviour of individual entities. On the production side, climate taxes create incentives to minimize environmentally harmful behaviour or to invest in the development of more environmentally friendly technologies in order to reduce the tax burden. On the consumption side, as higher costs will undoubtedly be reflected in the price of goods or services that the end consumer has to pay,⁸ and for this reason, it is reasonable to expect a decline in demand for climate-unfriendly goods and services.

2.3 POSSIBLE MODELS AND DESIGN OPTIONS

The most effective way to achieve the stated environmental objectives in the theory, would be to impose taxation on all activities associated with negative

⁶ Similarly, RODI, M. – ASHIABOR, H. Legal Authority to Enact Environmental Taxes. In: MILNE, J. E. – ANDERSEN, M. S. *Handbook of Research on Environmental Taxation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012, p. 61.

⁷ The original concept of Pigouvian taxes is based on: PIGOU, A. C. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1932.

⁸ NELLOR, D. C. L. – MCMORRAN, R. T. Tax Policy and the Environment: Theory and Practice. *IMF Working Papers* [online]. 1994, No. 106, p. 3 [cit. 2025-09-07]. Available at: <https://doi.org/10.5089/9781451947083.001>.

climate-related externalities. However, this idea encounters practical limitations, as the extent of negative externalities is not always easily measurable across all activities, and, in some cases, the potential tax revenue may be disproportionately low in comparison to the associated tax administration and monitoring costs. When choosing an appropriate climate tax design, the political issue is equally important. The broader the range of taxed activities, the greater the resistance from interest groups defending specific interests. On the other hand, the more widely the climate tax is applied, the lower the resulting tax burden can be for each affected party. Finally, when selecting an appropriate climate taxation, it is necessary to consider, whether the certain environmentally harmful activities should be taxed already at the production (at the origin basis) or at the consumption (at the destination basis).⁹ Another important aspect that must be taken into account when choosing the appropriate climate tax design option is the base on which the tax liability will be determined. One of the methods used in practice is to link the tax base to the amount of an average carbon content of the certain fuel. The advantage of this approach lies in the relatively direct link to CO₂ emissions during combustion, as there is a clear and well-established relationship between the carbon content of a fuel and the amount of CO₂ released when it is burned, and in its low administrative costs.¹⁰ A logical disadvantage of this method is that it does not take into account other environmental factors, such as the technological efficiency of fuel combustion, and that it does not cover other greenhouse gases emissions other than the CO₂ ones, that also have a negative impact on the environment. Another commonly applied method of determining the tax base in practice is to link it to energy consumption, measured for example in MJ, kWh, or m³. Unlike the first method mentioned above, this way of setting the tax base generally reflects the technological efficiency of combustion and thus supports efforts to achieve energy efficiency. Another benefit of such a tax base setting is that it discourages users from excessive energy consumption, as the cost exceeds their private benefits.¹¹ On the other hand, without sufficient diversification of individual bases in relation to the specific properties of fuel, in particular the amount of CO₂ or other harmful substances released during combustion, such taxation settings may not reflect the real environmental impact. Nevertheless, the environmental impact might be easily taken into account in the cases where the tax base is determined as the quantity of individual fuel, as this allows the imposition of a tax rate proportionate to the climatic impact of its combustion.

⁹ WEISBACH, D. A. – METCALF, G. E. The Design of a Carbon Tax. *Harvard Environmental Law Review* [online]. 2009, Vol. 33, No. 2, pp. 521–522 [cit. 2025-09-25]. Available at: <https://journals.law.harvard.edu/elr/wp-content/uploads/sites/79/2019/07/33.2-Metcalf-and-Weisbach.pdf>.

¹⁰ ÅKERFELDT, S. – HAMMAR, H. *CO₂ Taxation in Sweden: 20 Years of Experience and Looking Ahead* [online]. Stockholm: Swedish Ministry of Finance, 2011, pp. 7–8 [cit. 2025-09-25]. Available at: <https://www.government.se/contentassets/419eb2cfa93423c891c09cb9914801b/hammar-and-akerfeldt-2011-co2-taxation-in-sweden.-20-years-of-experience-and-looking-ahead.pdf>.

¹¹ OECD. *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action* [online]. Paris: OECD Publishing, 2019, p. 14 [cit. 2025-09-25]. Available at: <https://doi.org/10.1787/058ca239-en>.

In some European countries, certain variants of specific forms of climate taxes, targeting certain specific tax items, have already been introduced. These taxes exhibit partial overlap with environmental taxes, and energy taxes. Currently, twenty-three European countries have implemented a carbon tax in some form in their national tax¹² fifteen of which are the EU Member States. Sweden is an example of a country that has introduced a carbon tax, the tax base of which is indirectly linked to the carbon content of a specific fuel. The tax base is set as the unit (m³, tonne, 1000 m³ etc.) of a specific fuel. The tax rate depends on the amount of CO₂.¹³ Considering the above-mentioned advantages and disadvantages of different methods for determining the tax base, the Sweden model can be seen as a hybrid model that generally responds appropriately to the main shortcomings of each typical solution. Taxes directly linked to energy consumption have been introduced in Norway, Finland, Sweden, and Denmark.¹⁴ The area of excise duties imposed on individual fuels is partially harmonized at the EU level, as the minimum tax rate imposed on a specified quantity of a particular fuel is regulated by Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, in accordance with which member states may, however, levy a higher tax rate.

If we apply a comparative approach, it is appropriate to compare the currently valid taxes in some EU Member States (or member states of the European Economic Area) and identify which elements seem to also be functional and usable for modelling EU-level Climate Tax 2.0. Climate taxes in France and in the Nordic countries (Norway, Denmark, Finland, and Sweden) seem suitable for comparison. If we consider the French approach to carbon taxation, several key attributes can be highlighted. A study focusing on French attitudes toward carbon and climate taxation¹⁵ specifically in relation to the introduction of carbon taxes in France identified some factors that need to be taken into account when introducing a climate tax, not only focusing on households, but also their energy security, as well as the important role played by the issue of personal mobility and the associated carbon footprint. The availability of environmentally friendly transport also plays an important role. One relatively overlooked issue to date is “climate literacy”, meaning that a large part of the population understands the basic attributes of climate change relatively well, but does not understand in depth the specific factors in which climate change already affects their daily lives.¹⁶

¹² MENGDEN, A. – NIEDER, A. Carbon Taxes in Europe [online]. In: *Tax Foundation Europe* [online]. 1. 7. 2025 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/carbon-taxes-europe/>.

¹³ ÅKERFELDT – HAMMAR, c. d., p. 8.

¹⁴ THORNSTRÖM, E. (ed.). Nordic Tax Report 2023: Electricity sector [online]. 2023, p. 4 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.energiforetagen.se/4a0314/globalassets/dokument/nordenergi/sk-21-nordenergi-tax-2023-final.pdf>.

¹⁵ DOUENNE, T. – FABRE, A. French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics* [online]. 2020, Vol. 169, pp. 1–8 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800919310705?via%3Dihub>.

¹⁶ Ibid.

Many studies have confirmed the so-called “dividend effect” of energy taxes¹⁷ and their subsequent impact on the prices of commodities and other resources. It has also been confirmed that energy taxes and the abolition of subsidies, reflected in energy prices place a greater burden on low-income groups, which are often directly dependent on energy prices, while bringing greater benefits to higher-income groups.¹⁸ The introduction of green taxes in the Nordic countries has not only led to a reduction in the use of fossil fuels in the long term, but has also resulted in a complete transformation of the energy structure and an increase in GDP, partly because the introduction of these taxes has also shifted the tax burden and reduced the tax burden on labour and capital. In Sweden in particular, the tax burden has shifted to green taxes. These steps are aimed at achieving tax neutrality. Therefore, if the revenue from the climate tax is used effectively to reduce the tax burden in other areas, it is possible, as the Nordic countries have demonstrated, to achieve positive results and apply the climate tax as a kind of “booster” for the tax system.¹⁹

At this point, it is worth asking why the approach of the Nordic countries is so different from that of Central Europe and some Western European countries. One factor that may play a significant role is the high level of development of the social system in the Nordic countries.

3. NON-TAX INSTRUMENTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

Beyond the climate taxes described above, we consider it appropriate to also pay attention to selected current environmental instruments of a non-tax (or quasi-tax) character.

3.1 CARBON PRICE FLOORS

One of the carbon pricing tools, that cannot be considered a climate tax as defined in this paper, are the carbon price floors. However, they are the tools that complement and enhance the effectiveness of other measures discussed in terms of achieving climate goals, so we consider it necessary to at least briefly comment on their essence. The point of carbon price floors is that the legislature sets a minimum

¹⁷ WALID, O. – ZIPPERER, V. – ROUSSELIERE, D. – DIMITROPOULOS, A. Energy taxes, reforms and income inequality: An empirical cross-country analysis. *International Economics* [online]. 2017, Vol. 150, pp. 80–95 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2110701716300890>. See HE, P. – LU, CH. – XIAONAN, Z. – SHUFENG, L. – HUAYU, S. – JIANHUI, J. Energy Taxes, Carbon Dioxide Emissions, Energy Consumption and Economic Consequences: A Comparative Study of Nordic and G7 Countries. *Sustainability* [online]. 2019, Vol. 11, No. 21, pp. 2, 5, 14 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://doi.org/10.3390/su11216100>.

¹⁸ FENG, K. – HUBACEK, K. – LIU, Y. – MARCHÁN, E. – VOGT-SCHILB, A. Managing the distributional effects of energy taxes and subsidy removal in Latin America and the Caribbean. *Applied Energy* [online]. 2018, Vol. 225, pp. 424–436 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306261918306834?via%3Dihub>. See HE – LU – XIAONAN – SHUFENG – HUAYU – JIANHUI, c. d., pp. 2, 5, 14.

¹⁹ Ibid., pp. 2, 5, 14.

entry price at which emission allowances can be sold on the market. Currently, this tool is not harmonized at the EU level, but several member states have introduced it in various national forms. Germany, for example, has introduced a minimum entry price for emissions certificates entitling the holder to emit 1 ton of greenhouse gases equivalent to CO₂ over a specified period of time. This price gradually increased from EUR 25 to EUR 55 between 2021 and 2025.²⁰ The potential introduction of this instrument at the EU or national level would bring a number of advantages in terms of efforts to achieve the climate targets set. Firstly, the carbon price floor, in conjunction with the quantity-led ETS, creates a hybrid carbon pricing tool, as it complements it with a price-based element. Secondly, it guarantees a minimum return on investment in emission reductions. The introduction of national carbon price floors is undoubtedly easier than introducing them at the EU level, but they come with the disadvantage of disrupting intra-EU trade, due to the varying and often differently transparent conditions across the individual member states.²¹

3.2 ETS 2: EXTENSION OF EMISSIONS TRADING SYSTEM

Another important non-tax instrument that deserves the attention of this article is the expected full effect of the so-called ETS 2 legal regulation. Its aim is to price carbon emissions generated by fuel combustion in buildings, road transport, etc., by the introduction of the ETS of marketing the emission allowances for emissions generated in these expanded areas. Therefore, it mainly targets households and small to medium sized businesses. The rules are set to become fully effective as of 2027 however, the fuel suppliers are already subject to provisions relating to the monitoring and reporting of emissions from fuels used in road transport and buildings. Given that this is a measure that will primarily affect ordinary citizens, it is currently considered to be a highly sensitive political issue. The main reason for this is that, in addition to the promise of achieving the set environmental goals, the impending effectiveness of this regulation also brings with it a whole range of challenges, concerns, and uncertainties.

The first challenge is the rising costs for households and target businesses, especially the vulnerable ones. Although it will be fuel suppliers who will be obliged to purchase emission allowances and redistribute them appropriately, the associated costs will be largely passed on to end customers, i.e., the target groups mentioned above. One of the tools the EU plans to use to contribute to a socially just transition to climate neutrality is the establishment of a Social Climate Fund,²² primarily through temporary direct income support and through measures and investments supporting green building

²⁰ Section 10(2) of the Brennstoffemissionshandelsgesetz (Fuel Emissions Trading Act) of 12 December 2019 (Federal Law Gazette I, p. 2728; 2022 I, p. 2098), last amended by Article 2 of the Act of 27 February 2025 (Federal Law Gazette 2025 I, No. 70).

²¹ NEWBERY, D. M. – REINER, D. M. – RITZ, R. A. When is a carbon price floor desirable? In: *JSTOR* [online]. Energy Policy Research Group, University of Cambridge, 2018 [cit. 2025-11-24]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/resrep30393>.

²² Social Climate Fund was established by the Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a Social Climate Fund and amending Regulation (EU) 2021/1060.

improvements and green modes of transport. The second important safeguard is the establishment of a soft price cap in Article 30(2)(h) of Directive 2003/87/EC,²³ according to which 20 million allowances will be released if the average price of emission allowances exceeds EUR 45 for more than two months.

Another challenge that causes concern is the predictability of the emission allowance prices. In this regard, we consider it necessary to emphasize the quasi-fiscal character of this instrument. This instrument fulfils most of the defining characteristics of a tax, on which there is broad agreement among the academic community, but in principle it introduces an uncertain tax rate. We can hardly imagine that legislature would adjust the tax in such a way that the tax rate would be determined according to the market situation such an instrument would withstand constitutional review.

The above concerns in particular were the reason why the Czech Republic launched an initiative whereby, on behalf of 18 other EU Member States, has sent a call to the European Commission to adopt changes and guarantees in the area of ETS 2 regulation. This document contains five main requirements, which can be summarized as (i) a requirement to publish price information to facilitate investment and operating cost planning, (ii) the launch of earlier auctions to improve predictability for 2027, (iii) the introduction of a Market Stability Reserve mechanism to ensure market stability, (iv) the extension of the Market Stability Reserve mechanism beyond 2031 to avoid market shocks, and finally (v) the strengthening of price control mechanisms, which would set out the precise conditions for the release of further emissions and allow for the release of additional allowances more than once a year.²⁴ Although this is a legally non-binding document (soft law), we believe that, given the number of signatory states, it represents significant political pressure that the European Commission cannot ignore.

4. THE EFFECTS OF THE EU ETS AND CBAM

4.1 FISCAL EFFECTS OF THE EU ETS AND CBAM

Important point is to discuss, what fiscal effects levies the EU ETS and CBAM bring. From the environmental point of view many studies have been conducted and their impact on emissions reduction have been analysed.²⁵ The issue of the

²³ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC.

²⁴ KREJČÍ, V. et al. ČR odeslala Evropské komisi požadavky 18 unijních států na změnu obchodování s emisními povolenkami. Zajistí stabilní cenu povolenek a zabrání negativním dopadům [The Czech Republic has sent the European Commission requests from 18 EU member states for changes to emissions trading. This will ensure stable permit prices and prevent negative impacts]. In: *Ministerstvo životního prostředí* [Ministry of the Environment] [online]. 2. 7. 2025 [cit. 2025-09-28]. Available at: <https://mzp.gov.cz/cz/pro-media-a-verejnost/aktuality/archiv-tiskovych-zprav/cr-odeslala-evropske-komisi-pozadavky-18>.

²⁵ DECHETLEPRÊTRE, A. – NACHTIGALL, D. – VENMANS, F. The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. *Journal of Environmental Economics and Management* [online]. 2023, Vol. 118, pp. 11–14 [cit. 2025-09-29]. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2022.102758>.

neutrality of the allocation mechanism of the emissions trading system in general is also a focus of attention.²⁶ When considering the impact of the EU ETS and CBAM, it is necessary to assess both its environmental impact and its economic consequences. However, it is necessary to distinguish between the economic effect and the fiscal effect. The economic effect is more related to the impact on the economic performance of companies subject to emissions regulation,²⁷ while the fiscal effect must be viewed from the perspective of public budget revenues and expenditures. From this perspective, however, the EU ETS and CBAM create an additional significant tax burden that affects businesses and, at the end of the chain, citizens, which is why carbon taxes face a lot of opposition. These approaches are limiting in terms of any further development of climate and environmental taxes. A breakpoint in this regard could be the so-called revenue recycling system. Its essence could be the allocation of a certain portion of revenue from carbon taxes to socially beneficial expenditures, which would also act as a significant stimulus and motivating factor for citizens. Past studies have identified two problem areas: concerns about the even distribution of the tax burden from an international perspective, and declining levels of support as the tax burden increases.²⁸

4.2 EFFECTS ON COMPETITIVENESS AND EU AS A GLOBAL LEADER IN GREEN TRANSITION

In terms of the effects on competitiveness, it is necessary to view the situation more comprehensively. Given that climate policy is not uniformly coordinated at the global level, there is a high risk of a negative impact on the competitiveness of businesses on a global scale, which in turn leads to the relocation of operations to countries that do not have strict climate policies, ultimately leading to much more significant consequences from a climate perspective.²⁹ The European Union has taken on the role of global leader in the field of green transition³⁰ and has created programs to support developing countries and countries in the Least Developed Countries (LDCs)³¹ category. Of particular note is the Global Gateway program through the European Commission,³² although the expected revenues are not directly allocated to support green

²⁶ See *ibid.*, p. 14.

²⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁸ See BEISER-MCGRATH, F. – BERNAUER, T. Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible? *Science Advances* [online]. 2019, Vol. 5, No. 9, p. 1, p. 6 [cit. 2025-09-29]. Available at: <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax3323>.

²⁹ AMENDOLA, M. Winners and losers of the EU carbon border adjustment mechanism: An intra-EU issue? *Energy Economics* [online]. 2025, Vol. 142, pp. 1–2 [cit. 2025-09-30]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014098832400848X>.

³⁰ Green Transition. In: *European Commission* [online]. 20. 11. 2025 [cit. 2025-06-07]. Available at: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html.

³¹ European Commission. CBAM and Developing Countries/LDCs: Policy Note [online]. [cit. 2025-09-30]. Available at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/7abe56cc-4af0-490d-90e1-0a0825aabe37_en?filename=CBAM%20and%20developing%20countries.pdf.

³² Global Gateway: Information on the roll out of the Global Gateway strategy, partnerships, projects and funding opportunities. In: *European Commission: International Partnerships* [online]. [cit. 2025-09-30]. Available at: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_en.

transformation in these developing countries. An important tool in this regard is the World Bank's CBAM Exposure Indexes,³³ which assess the exposure of third countries to the CBAM. These globally coordinated activities are important precisely because they prevent companies from avoiding environmental taxes by moving production to third countries. The Africa-EU³⁴ initiative and the Partnership for a Just Energy Transition with South Africa, India, Indonesia, Vietnam, and Senegal are also important in this regard.³⁵

5. CLIMATE TAX 2.0 MECHANISM AND REAL CLIMATE TAXATION

The approaches taken so far and the above-mentioned research have confirmed that the steps taken to date can be considered the first signs of change, but their concept is not yet sufficient to achieve climate protection goals. Within the European Union, which could be considered a global leader in the effort towards green transformation, there is still great potential that could be activated in this area. The current system is not linked by a unified mechanism, access to it is fragmented across Europe, and although some countries are gradually introducing some form of national climate tax, this fragmentation is not capable of generating the effect that could be achieved by a coordinated, harmonized approach. The EU should move to a higher level, using existing approaches as a platform for creating a completely new, revised, and sophisticated real Climate Tax 2.0.

The OECD report on effective carbon rates in 2025, which focuses on analysing current trends, confirmed significant differences between sectors in many of the areas examined, including the share of CO₂ emissions, as well as in the area of free allocation of allowances. Therefore, current instruments appear to be “flat” and unable to be modelled flexibly enough according to current data and conditions for individual sectors.³⁶

5.1 CLIMATE TAX 2.0 AS A NEW FISCAL INSTRUMENT TO STRENGTHENING THE EU'S FINANCIAL BASE AND CLIMATE PROTECTION

However, current efforts to create certain forms of “climate taxes” cannot be considered a fortunate solution and, by their nature, should be viewed more as a form

³³ CBAM Exposure Indexes. In: *World Bank Group* [online]. 2. 7. 2025 [cit. 2025-09-30]. Available at: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index#:~:text=The%20CBAM%20Exposure%20Indexes%20is%20designed%20to%20identify,and%20exports%20of%20CBAM%20products%20to%20the%20EU>.

³⁴ EU-Africa: Global Gateway Investment Package. In: *European Commission: Aid, Development cooperation, Fundamental rights* [online]. [cit. 2025-09-30]. Available at: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en#accelerating-the-green-transition.

³⁵ CBAM and Developing Countries/LDCs.

³⁶ OECD. *Effective Carbon Rates 2025: Recent Trends in Taxes on Energy Use and Carbon Pricing* [online]. OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation. Paris: OECD Publishing, 2025, pp. 21, 30 [cit. 2025-11-23]. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/effective-carbon-rates-2025_a578dc11/a5a5d71f-en.pdf.

of levy. It is very important, that we have embarked on this path, but the effects are still insufficient and the concept is imperfect. However, in order to talk about a real climate tax, it is necessary to apply a comprehensive approach. In this regard, it is important to try to create a Climate Tax 2.0 model based on four basic pillars: the first pillar will be a tax based on the volume of harmful substances produced and imposed on the entity carrying out this activity; as the second pillar the classification of climate damage must also be linked to the specifics of the particular sector; the third pillar should be regional, as there are large differences between regions within the EU and globally in terms of climate impact,³⁷ finally the fourth is the question of how to establish a new own resource for the EU budget based on Climate Tax 2.0. By taking all these components into account in the climate tax, we will be able to create a tax concept that will fulfil a stimulating, allocative, stabilizing, and redistributive function. In this regard, it is necessary to consider whether a fifth pillar of Climate Tax 2.0 could be the direct link between revenue and expenditure. In this respect, Climate Tax 2.0 would, in a sense, become a hybrid institution, which would be, by its nature, somewhere between a tax and a levy. In particular, the equivalent aspect could play a role as a certain stimulus in the case of climate tax.

Climate Tax 2.0 could be a direct basis for supporting green investments. Several possible concepts are available. The first would be based on the volume of emissions released into the atmosphere, which would require allocating a portion of the collected resources back to areas or regions where environmental damage has occurred, in a precisely defined amount. Green investments could thus include not only investments in renewable energy sources, but also, for example, green roofs, tree planting, the construction of flood control ponds, landscape protection against erosion, electric mobility, as well as health, cultural, and social purposes. The second option could be aimed directly at polluters, who would pay Climate Tax 2.0, but at the same time would receive a certain percentage of their payments back, which they could claim back for the technological renewal of their operations or as a subsidy for the purchase of such new technology. In the maritime sector, for example, this could be a subsidy for the purchase of a ship that is more environmentally friendly to operate. The third concept could give polluters the option of deciding for themselves to allocate part of their Climate Tax 2.0 payments directly to climate support, whether within the EU or outside it, e.g., in developing countries. Furthermore, there is a complete gap in the allocation of revenues collected from climate-damaging activities to address the health consequences of citizens living in areas with damaged climates.

5.2 THE MECHANISM OF CLIMATE TAX 2.0

The structure and mechanism of the climate tax could be based on the following specific elements:

The first perspective, the volume of harmful substances produced and imposed, it is a relatively well-researched and technically measurable and detectable component

³⁷ See AMENDOLA, *c. d.*, p. 4.

of the climate tax. However, in order to define the climate tax in a way that reflects the changing variables and volatility of this component, it is necessary to model it in such a way that there is a certain degree of progressivity, taking into account certain levels.

The second perspective, reflecting the individual characteristics of each sector, must be modelled specifically, as there are significant differences between sectors in terms of the nature of their activities that negatively impact climate change. The sectors applied in the CBAM³⁸ could serve as a basis for expansion to other sectors. However, we should not limit ourselves solely to heavy industry sectors but also target sectors whose impact on the environment is direct, while a certain gap remains in sectors whose impact on the environment is indirect, such as agriculture, automotive, food, and tourism. These are sectors that do not themselves indirectly produce large volumes of climate-damaging substances, but whose by-products are pollutants that disrupt the climate.

The third perspective, which is relatively neglected, is the potential for climate protection on a regional basis. Article 191(2) TFEU emphasizes that Union policy on the environment takes account of the diversity of situations in the various regions of the European Union.³⁹ Climate change is a global problem and requires global solutions, but the journey should start at the regional level and then spread to the global level. Climate protection in the region where people live could also play an important role as a stimulus. Let's start in every single village where people heat with solid fuels. We will protect the climate and air of villages, towns, regions, countries, states, and continents. From small areas to larger ones, with knowledge of regional specifics. The level of pollution and the amount of climate-damaging substances vary from region to region and also vary according to the nature of the landscape, as some landscapes may have greater reserves to recover from minor climate damage, while others may not have such potential. All of this could be taken into account by the new fiscally innovative Climate Tax 2.0 mechanism.

From the perspective of the fourth pillar of Climate Tax 2.0, which seeks to find new own resources for the EU budget, under the Climate Tax 2.0 mechanism, a certain portion of the revenue could be allocated directly to the EU budget as a new own resource, divided into two halves, with 50% of the revenue from this tax earmarked for expenditure allocated to activities pursuing the EU's environmental objectives under the TFEU, while 50% would flow without earmarking as a pure and true own resource of the EU budget.

As indicated above, the fifth pillar could be a link between revenue and expenditure. Whether in relation to healthcare expenditure for citizens, allocation in relation to investment in technology renewal, or science and research in the field of climate protection. A sufficient fund should be created for all of this. In connection with the redistributive, allocative, and stimulatory functions of taxes, Climate Tax 2.0 could thus be beneficial for all involved.

³⁸ See AMENDOLA, *c. d.*, p. 3.

³⁹ Article 191(2) TFEU.

From the perspective of introducing the Climate Tax 2.0, it is necessary to ensure that the subject of the tax overlaps with the subject of the EU ETS and CBAM levies in certain parameters. For this reason, it will be necessary to set up a sophisticated transitional mechanism that will gradually activate the individual parameters of Climate Tax 2.0, and in the part that overlaps with the EU ETS and CBAM levies, the Climate Tax will only be activated after their complete abolition, so that it fully replaces them. Given that the Climate Tax will have a broader scope, there is nothing to prevent its parallel gradual introduction in those parts of the tax where it does not overlap with the EU ETS and CBAM charges. This is more of a technical legislative issue.

However, it is important to consider the implications for welfare and development when implementing Climate Tax 2.0, as it is necessary to assess its impact and consequences, as Climate Tax 2.0 may be another tax burden that could ultimately be passed on to households. The limiting factor here will be the amount of the tax burden that, on the one hand, actually contributes to climate protection, measurably, and on the other hand, does not represent a disproportionate tax burden that would become a brake on further development.⁴⁰

5.3 POTENTIAL POLITICAL AND LEGAL REACTIONS OF INDIVIDUAL MEMBER STATES

Given that our proposed concept of Climate Tax 2.0 is, by its nature, somewhere between a tax and a levy, it is important to consider the EU's limited powers in the area of taxation, when adopting the concrete provisions. In accordance with Article 113 of the TFEU the Council shall adopt provisions for the harmonisation of legislation concerning the indirect taxation unanimously. In the area of direct taxation, the TFEU does not expressly grant any competences to the EU legislature. However, directives have been adopted in this area in the past, for example in the field of corporate taxation, on the legal basis of Article 115 TFEU, according to which the Council shall unanimously issue directives for the approximation of such laws, regulations, or administrative provisions of the member states that directly affect the establishment or functioning of the internal market. If the provisions introducing Climate Tax 2.0 are not adopted unanimously, they are exposed to the risk of being appealed by member states to the CJEU under Article 263 TFEU due to exceeding the EU's competence.

The recent growth of the Eurosceptics' and populist radical rights' parties is generally a challenge for all climate measures⁴¹ and has a significant impact on the

⁴⁰ MAIER, S. – VANDYCK, T. – RICCI, M. – REY, L. – TAMBA, M. – WAGNER, F. Minimum energy taxes for climate and clean air in the EU: Environmental and distributional impacts. *Energy Economics* [online]. 2025, Vol. 152 [cit. 2025-11-20]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014098832500831X?via%3Dihub>.

⁴¹ POLLEX, J. – BERKER, L. E. The European Parliament and Fridays for Future: analysing reactions to a new environmental movement by Europe's climate policy champion. *Journal of European Integration*

further development of the EU climate policy.⁴² Considering the goals and pillars of Climate Tax 2.0, it's reasonable to expect that its adoption will face similar challenges as the ETS 2 provisions, especially the risk of disproportionate impacts on vulnerable households and businesses. Therefore, the similar negative political reaction of the member states, such as the initiative of the most of them discussed in subsection 3.2 of this paper, can be expected, which will, in the best scenario, highlight its shortcomings, in the worst scenario, challenge the adoption of the legislation as a whole.

CONCLUSION

Article 191(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union⁴³ defines the European Union's policy on the environmental area and sets out its objective of contributing to the pursuit of the following objectives in the field of preserving, protecting, and improving the quality of the environment, supplemented by objectives in the field of human health protection. However, the article also mentions the prudent and rational use of natural resources. This whole complex is complemented by the objective of promoting measures at the international level to deal with regional and global environmental problems, with the Treaty explicitly highlighting the fight against climate change.

A number of measures have already been introduced in this regard, but the journey is still just beginning. The plastic tax, EU ETS, and CBAM are the first signs that it can be done. However, the potential in the area of environmental goals has not yet been fully exploited and requires more sophisticated solutions. This research has outlined some completely new perspectives on how a real, genuine Climate Tax 2.0 could be designed, which would allow the full potential of the European Union's climate targets to be exploited, while also serving as a stimulus, allocation, and redistribution fiscal tool, and representing one of the new and stable own resources of the EU budget.

As follows from the conclusions of this article, it would be appropriate for the EU to consider, when constructing Climate Tax 2.0, the possibility, if the Climate tax becomes one of the revenues of the European Union budget, as a new own resource, the tax burden in another area could be reduced and the revenue from the Climate Tax could provide to the EU economy important renewed impetus. We leave it as an open question whether instead of further indebtedness of the European Union it could be more beneficial to redistribute the tax burden to another area, to one stable and sustainable

[online]. 2024, Vol. 46, No. 8, pp. 1133–1150 [cit. 2025-11-20]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2024.2334079?scroll=top&needAccess=true#abstract>.

⁴² VON HOMEYER, I. – OBERTHÜR, S. – JORDAN, A. J. EU climate and energy governance in times of crisis: towards a new agenda. *Journal of European Public Policy* [online]. 2021, Vol. 28, No. 7, p. 965 [cit. 2025-11-20]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13501763.2021.1918221?scroll=top&needAccess=true>.

⁴³ 191(1) TFEU.

EU budget's own resource secured through a Climate tax, which could support GDP growth, to open up space for higher investments in technological development and ultimately strengthen higher performance of the EU economy.

Prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
bohac@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-4496-4699

JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D., LL.M.
Charles University, Faculty of Law
vecer@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0003-0749-9414

JUDr. Sára Derková, LL.M. Eur.
Charles University, Faculty of Law
sara.svobodova@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0008-3515-8461

NEOBRADEISIÁNSKÝ ANTITRUST: BUDOUCÍ MAINSTREAM V OCHRANĚ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE, NEBO JIŽ ZASLEPENÁ ULÍČKA?

VÁCLAV ŠMEJKAL

Abstract: **New Brandeisian Antitrust: The Future Mainstream in Competition Protection, or Already a Dead End?**

The paper traces the ideological foundations and also the proposals for changes in competition protection inherent in the so-called New Brandeisian movement in the USA. It looks at the views of the historical inspirer, L. D. Brandeis, and in particular his current followers who have taken the highest positions in the American antitrust movement under the presidency of J. Biden. The return of President D. Trump has deprived New Brandeisians of direct influence on the conduct of competition policy and law, the paper nevertheless shows that, thanks to its deeper roots, social demand and also popularity among the emerging generation of competition lawyers in the US, the New Brandeis movement is an active part of the current stage of the evolution of views on market regulation, which gives it a chance to regain influence in the foreseeable future. The paper concludes by drawing attention to parallels between New Brandeisianism in the US and ordoliberalism in the EU, which also demonstrate the viability of this school of thought in competition regulation.

Keywords: L. D. Brandeis; New Brandeisian movement; economic competition; antitrust; monopolies

Klíčová slova: L. D. Brandeis; neobrandeisiánské hnutí; hospodářská soutěž; antitrust; monopoly

DOI: 10.14712/23366478.2026.12

ÚVOD

Neobrandeisiánské hnutí (*The New Brandeis movement*) stoupenců reformy ochrany hospodářské soutěže v USA plnilo v uplynulých letech stránky časopisů i internetu. Mezi jeho nejviditelnější stoupence se počítali zvláštní poradce prezidenta J. Bidena pro soutěž a technologie Tim Wu, předsedkyně Federální komise pro obchod (FTC) Lina Khan, hlava antitrustové divize ministerstva spravedlnosti Jonathan Kanter a několik vlivných senátorek (C. Booker, A. Klobuchar, E. Warren).¹

¹ DAYEN, D. – SAMMON, A. The New Brandeis Movement Has Its Moment. *The American Prospect* [online]. 21. 7. 2021 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://prospect.org/justice/new-brandeis-movement-has-its-moment-justice-department-antitrust-jonathan-kanter/>.

Na představy a návrhy tohoto hnutí se ovšem snášela i hlasitá kritika² označující tento směr jako „hipster antitrust“³ nebo „new antitrust populism“.⁴ Klíčový požadavek neobrandeisiánců opustit hledisko vyšší efektivity svědčící spotřebiteli, coby vůdčí kritérium pro hodnocení chování firem v hospodářské soutěži, se jevil jako neodůvodněně radikální a nebezpečné odmítnutí všeho, na čem ochrana hospodářské soutěže stála od dob prezidentství R. Reagana a obratu antitrustu k tzv. Chicagské škole⁵ v 80. letech 20. století. Nyní, po vítězství D. Trumpa v prezidentských volbách 2024, se živě diskutuje, zda neobrandeisiáncům odzvonilo, anebo zda nehledě na nové spojenectví mezi Bílým domem a představiteli největších technologických podniků budou jejich myšlenky prorůstat antitrustovou komunitou jako stále vlivnější pohled na ochranu hospodářské soutěže.

V českém prostředí není sice neobrandeisiánské hnutí odborníkům na soutěžní právo neznámé,⁶ ale nebylo dosud předmětem soustavnější pozornosti, natož výzkumu. Tento text si proto klade za cíl analyticky představit hlavní rysy neobrandeisiánské školy antitrustu a následně se – jak odpovídá otázce v jeho podtitulku – pokusit o odůvodněnou předpověď toho, jakou má tento směr v ochraně hospodářské soutěže budoucnost. Ambicí autora není kritika ani obrana neobrandeisiánských myšlenek, ale mapování diskuse o tom, kam se má vyvíjet ochrana hospodářské soutěže v podmínkách rostoucí nedůvěry k samoregulaci volných trhů, sílící kritiky jejich sociálních a ekologických externalit i stále naléhavějšího volání po zapojení soutěžní politiky do naplňování obecnějších společenských priorit.

V první části textu jsou stručně představeny myšlenky inspirátora současného hnutí, Louise D. Brandeise (1856–1941).⁷ Ve druhé části textu je pozornost přenesena na

² Viz např. LAMBERT, T. A. – COOPER, T. Neo-Brandeisianism's Democracy Paradox. *Regulation* [online]. Winter 2023–2024, s. 28–34 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.cato.org/regulation/winter-2023-2024/neo-brandeisianisms-democracy-paradox#>; HOVENKAMP, H. Is Antitrust's Consumer Welfare Principle Imperiled? *Journal of Corporation Law* [online]. 2019, Vol. 45, No. 1, s. 65–94 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1985.

³ NERUDA, J. Hipster antitrust. In: *Havel & Partners* [online]. 18. 2. 2020 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.havelpartners.blog/hipster-antitrust>.

⁴ PORTUESE, A. Biden Antitrust: The Paradox of the New Antitrust Populism. *George Mason Law Review*. 2022, Vol. 29, No. 4.

⁵ POSNER, R. The Chicago School of Antitrust Analysis. *University of Pennsylvania Law Review* [online]. 1979, Vol. 127, s. 925–948 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4863&context=penn_law_review; MCKENNA, F. What Made the Chicago School so Influential in Antitrust Policy? *Chicago Booth Review* [online]. 7. 8. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.chicagobooth.edu/review/what-made-chicago-school-so-influential-antitrust-policy>.

⁶ Stručné zmínky viz KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 22–23; dále BEJČEK, J. Další směřování veřejného soutěžního práva. In: KUPČÍK, J. a kol. *Moderní soutěžní právo a ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 46–47.

⁷ L. D. Brandeis je vedle své mimořádné advokátní, justiční i politické kariéry pro české prostředí zajímavý kořen své rodiny (a příjmení) v českých zemích někdejšího rakouského mocnářství. Pocházel z rodiny židovských, německy hovořících imigrantů, kteří se do Ohia a posléze do Kentucky vystěhovali z Prahy. Viz *Louis D. Brandeis: An Inspiring Life* [online]. University Archives & Special Collections Department at Brandeis University [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.brandeis.edu/library/archives/exhibits/ldb-100/index.shtml>. Ohledně spojení jména a původu rodiny s Brandýsem nad Labem viz KUNST, J.

následovníky L. D. Brandeise až po současné představitele neobrandeisiánského hnutí a na jeho programové teze. Těžištěm textu je v jeho třetí části obsažený rozbor názorů a návrhů neobrandeisiánců. V poslední čtvrté části se text dostává k nejaktuálnější otázce, kterou je osud neobrandeisiánské školy antitrustu za druhého prezidentsví D. Trumpa, případně po něm a v širší perspektivě.

1. LOUIS D. BRANDEIS – INSPIRÁTOR

Louis Dembitz Brandeis patří mezi legendární postavy amerického práva konce 19. a první třetiny 20. století. Jako právník se významně angažoval ve více oblastech: svoboda projevu, ochrana soukromí, zaměstnanců, žen...⁸ Stejnou měrou však byl i společenským myslitelem a reformátorem, jedním z představitelů progresivistického hnutí, které se od přelomu 19. a 20. století snažilo napravovat negativní externalitu divokého kapitalismu tzv. Pozlaceného věku (*Gilded Age* – období historie USA po roce 1870) v sociální, politické, ale třeba i v environmentální oblasti.⁹ V této „demokratické kontrarevoluci“¹⁰ proti hypertrofované moci trustů měl L. Brandeis největší vliv jako poradce prezidenta W. Wilsona a autor části jeho programu Nové svobody (*New Freedom*) pro prezidentské volby 1912.¹¹ Ještě v průběhu první světové války byl pak prezidentem W. Wilsonem nominován do Nejvyššího soudu USA, kde působil od roku 1916 do roku konce své kariéry v roce 1939.

Na poli ochrany soutěže jsou s jeho jménem spojovány slogany „peníze těch druhých“ (*other people's money*)¹² a zvláště pak „prokletí velikosti“ (*the curse of bigness*),¹³

Louis Brandeis – česká stopa u Nejvyššího soudu USA. In: *ÚPPV Blog* [online]. 16. 11. 2017 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.ustavprava.cz/blog/2017/11/louis-brandeis-ceska-stopu-u-nejvyssiho-soudu-usa/>.

⁸ Během svého života byl označován za advokáta lidu, „židovského Jeffersona“, moderního proroka, prezident F. D. Roosevelt ho prý nazýval „starým Izajášem“. Srov. ROSEN, J. *Louis D. Brandeis, American Prophet*. New Haven: Yale University Press, 2016. V centru Washingtonu na Pennsylvania Av. dnes funguje The Louis D. Brandeis Center for Human Rights Under Law (viz <https://brandeiscenter.com/>), univerzita v jeho rodném Louisville (Kentucky) má právnickou fakultu nesoucí jeho jméno – Louis D. Brandeis School of Law (viz <https://louisville.edu/law/>). Pomyslným strážcem jeho odkazu a zejména archivu je Brandeisova univerzita na okraji Bostonu (Massachusetts) (viz <https://www.brandeis.edu/library/archives/exhibits/ldb-100/index.shtml>).

⁹ KLOBUCHAR, A. *Antitrust: Taking on Monopoly Power from the Gilded Age to the Digital Age*. New York: Vintage Books, 2021, kap. 4; CULLIS, P. The Limits of Progressivism: Louis Brandeis, Democracy and the Corporation. *Journal of American Studies*. 1996, Vol. 30, No. 3, Part 3, s. 381–404.

¹⁰ Označení, které pro široké hnutí nápravy excesů Pozlaceného věku použil H. W. Brands (BRANDS, H. W. Epilogue: The Democratic Counterrevolution. In: *American Colossus: The Triumph of Capitalism 1856–1900*. New York: Anchor Books, 2010, s. 604 a násl.).

¹¹ CRANE, D. A. All I Really Need to Know about Antitrust I Learned in 1912. *Iowa Law Review*. 2015, Vol. 100, No. 5, s. 2025–2038.

¹² BRANDEIS, L. D. *Other People's Money and How the Banker Use It* [online]. New York: Frederick A. Stokes Company Publishers, 1914 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://archive.org/details/otherpeoplesmone00bran/page/n5/mode/2up?view=theater>.

¹³ FRANKEL, O. K. – LEWIS, M. C. (eds.). *The Curse of Bigness: Miscellaneous Papers of Louis D. Brandeis*. Port Washington, N. Y.: Kennikat Press, 1965.

neboť v hledáčku jeho kritických článků, vystoupení a návrhů byly negativní důsledky koncentrované moci investičních bankéřů, monopolů a trustů. Zasloužil se o prosazení Claytonova zákona (doplňujícího Shermanův antitrustový zákon z roku 1890), Zákona o Federální komisi pro obchod – FTC Akt (oba zákony 1914) a tím i o vznik jedné ze dvou federálních agentur amerického antitrustu.¹⁴

Pro pochopení přístupu L. Brandeise k otázkám hospodářské soutěže je nejdůležitější jeho základní východisko, kterým nebyla péče o efektivitu výroby či investic ani o konkurenceschopnost amerického průmyslu, ale ani o příznivé ceny pro americké zákazníky, tedy o nic z toho, co bychom dnes s fungující hospodářskou soutěží zcela intuitivně spojili. Tyto úzce ekonomické přínosy neměly podle L. Brandeise na mysli ani původní autoři Shermanova zákona, naopak ho zamýšleli jako jeden z nástrojů k zajištění obecného blahobytu společnosti.¹⁵ Proto i Brandeisův přístup k soutěži byl holistický, prioritou mu byla svobodná, demokratická společnost jako celek, a to nejen v otázkách politiky a víry, ale i v záležitostech „průmyslových“, tedy v zaměstnání, povolání, řemesle.¹⁶

Brandeisovo „prokletí velikosti“ se vztahovalo jak na bankovní a průmyslové trusty, tak i na federální úřady USA (a dokonce i na velké zaměstnanecké odbory), neboť přílišná moc v ekonomice a politice se dle něj vždy stává nepřítelem demokratické svobody a rovnosti jednotlivců i harmonie společnosti. Proto lze tvrdit, že L. Brandeis byl více než anti-monopolista, byl „anti-size“,¹⁷ tedy odpůrcem velkých struktur jako takových a neváhal prosazovat decentralizaci, dekoncentraci, a dokonce i limitaci velikosti podnikatelských jednotek.¹⁸ Ideově byl L. Brandeis následovníkem T. Jeffersona jako zastávce Ameriky hrdých, nezávislých farmářů a výrobců, tedy Ameriky „malých lidí“, agrární demokracie důsledně decentralizované v politice i ekonomice.¹⁹ Antipodem takového ideálu byla logicky jakákoliv hypertrofovaná kumulace a centralizace bohatství, moci a vlivu. Podle jednoho z Brandeisových životopisců, J. Rosena, byl libertariánem a konzervativcem současně, neboť ideál malého státu, lokální demokracie a osobní odpovědnosti spojoval s propracovanou právní regulací a jejím aktivním vymáháním.²⁰

L. Brandeis měl ke své kritice velikosti i neideologický důvod: velké firmy a úřady považoval za neefektivní. Zajímal se o rodící se vědu o managementu (tehdejší taylorismus)²¹ a byl skeptický k tomu, že by lidská mysl byla schopna racionálně a efektivně

¹⁴ Podrobněji viz BERK, G. *Louis D. Brandeis and the Making of Regulated Competition, 1900–1932*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

¹⁵ ROSEN, c. d., s. 108.

¹⁶ BRANDEIS, L. D. The Regulation of Competition Versus the Regulation of Monopoly. In: *The Economic Club of New York: Yearbook* [online]. Vol. III, 1. 11. 1912 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.econclubny.org/legacyarchive/-/blogs/-year-book->.

¹⁷ WÖRSDÖRFER, M. Louis D. Brandeis and the New Brandeis Movement – Parallels and Differences. *The Antitrust Bulletin*. 2023, Vol. 68, No. 3, s. 7.

¹⁸ ROSEN, c. d., s. 51.

¹⁹ WHITNEY GRISWOLD, A. The Agrarian Democracy of Thomas Jefferson. *The American Political Science Review*. 1946, Vol. 40, No. 4, s. 657–681.

²⁰ ROSEN, c. d., s. 6.

²¹ Frederick Winslow Taylor (1856–1915) byl jedním ze zakladatelů vědeckého přístupu k organizaci práce a řízení podniku, taylorismus je pak označením pro aplikaci principů vědeckého řízení, které zastával

řídít příliš velké celky, jejichž fungování je, zejména co do všech možných důsledků, na hony vzdáleno zkušenosti a odpovědnosti jednotlivce. To ho vedlo k nedůvěře a kritice vůči oddělení vlastníků od řídících pracovníků korporací, resp. vůči oddělení peněz akcionářů a střadatelů od těch, kteří je spravují a investují. Velké akciové společnosti a banky moderního kapitalismu byly dle L. Brandeise efektivní pouze v tom, jak dokázaly mocensky ovládnout trh i jeho regulaci (včetně aplikace zákonů úřady a soudy), nikoli v tom, že by odvážně inovovaly a hrály úlohu nositelů pokroku. Do značné míry předvídal vznik subjektů „příliš velkých na bankrot“ (*too big to fail*),²² které fungují hlavně ve svůj prospěch, ale neefektivně z pohledu všech ostatních, na úkor společnosti jako celku.

Politiku antitrustu chápal L. Brandeis jako regulaci soutěže, kterou stavěl do kontrastu vůči regulaci monopolů. V prezidentských volbách 1912, jejichž tématem skutečně byl vztah americké politiky k trustům,²³ šlo o střet návrhů W. Wilsona, který pod vlivem L. Brandeise prosazoval jejich prevenci i případné rozdělení, s koncepcí T. Roosevelta, který uznával potřebu existence velkých podniků, ale navrhoval na ně dohlížet a usměrňovat je. Právě to bylo pro L. Brandeise nepřijatelné: „*Musíme si zvolit. Můžeme mít demokracii, anebo můžeme mít bohatství soustředěné v rukách nemnohých, ale nemůžeme mít obojí současně.*“²⁴ Despotismu mocných se dle jeho přesvědčení dá pouze předcházet, nelze spoléhat na to, že ho společnost dokáže usměrňovat dílčími soudními rozhodnutími. Stejně bláhová je snaha dostat monopoly pod kontrolu státu a budovat státní kapitalismus, protože ani ten by neunikl „prokletí velikosti“. Správným přístupem je proto regulace soutěžního prostředí, jeho rivalitní struktury a procesů, a to prostřednictvím specializované vládní agentury. To sice mohlo působit jako protimluv k Brandeisovu odporu vůči velkému státu, ale odpovídalo to jeho přesvědčení, že řídit složité procesy mohou jen odborně zdatní, informacemi a kompetencemi vybavení odborníci, také, že „*svoboda může být zachována jen určitým omezením svobody jednání jednotlivců [...] protože, jak jsme již poznali, není-li soutěž regulovaná, její excesy vedou k její destrukci a k jejímu nahrazení monopoly.*“²⁵

Založení Federální komise pro obchod (FTC) v roce 1914 bylo výrazem této snahy o informované, kompetentní a aktivní vyvážení a udržování podmínek pro otevřenou, demokratickou soutěž na trzích, tj. v praxi pro bránění určitým praktikám a spojením velkých podniků a pro ochranu i podporu menších podnikatelů a také spotřebitelů. FTC měla odstranit nesoustavnost a nepředvídatelnost soudního rozhodování o praktikách trustů, kterou do aplikace Shermanova zákona vnesl Nejvyšší soud USA, když v roce 1899 pragmaticky rozhodl, že jeho zákazy se vztahují jen na taková omezení svobodného obchodu a podnikání, která jsou nerozumná (*unreasonable*).²⁶ Brandeis, i jako

(viz Frederick Winslow Taylor. In: *EBSCO* [online]. [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.ebsco.com/research-starters/history/frederick-winslow-taylor>).

²² OMAROVA, S. T. The “Too Big to Fail” Problem. *Minnesota Law Review* [online]. 2019, Vol. 103 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2019/06/4Omarova_FINAL.pdf.

²³ CRANE, c. d.

²⁴ WÖRSDÖRFER, Louis. *D. Brandeis and the New Brandeis Movement...*, s. 2.

²⁵ BRANDEIS, c. d.

²⁶ U.S. Supreme Court, *Addyston Pipe and Steel Co. v. United States*, 175 U.S. 211 (1899).

soudce Nejvyššího soudu, prosazoval v soutěžních věcech důkladné, empiricky podložené posouzení dopadů určité praktiky (ať již podnikatelské, nebo regulatorní) na proces a strukturu otevřené a férové soutěže. V roce 1918 to vyjádřil jako autor stanoviska většiny Nejvyššího soudu USA ve věci *Chicago Board of Trade* takto: „Každá dohoda týkající se obchodu, každá regulace obchodu, omezuje. Zavazovat, omezovat je jejich podstatou. Skutečným kritériem zákonnosti je, zda uložené omezení je takové, které pouze reguluje, a tím možná podporuje hospodářskou soutěž, nebo zda je takové, které může hospodářskou soutěž potlačit nebo dokonce zničit. K určení této otázky musí soud obvykle zvážit skutečnosti vlastní podnikání, na které se omezení vztahuje, jeho stav před a po uložení omezení, povahu omezení a jeho účinek, skutečný nebo pravděpodobný. Historie omezení, zlo, o němž se má za to, že existuje, důvod pro přijetí konkrétního opatření, účel nebo cíl, jehož má být dosaženo, to všechno jsou relevantní skutečnosti.“²⁷

Nehledě na Brandeisův vliv a zásluhu, i na existenci antitrustových zákonů a FTC, o něž se zasadil, další vývoj ekonomických struktur v USA dal spíše za pravdu neúspěšnému kandidátovi prezidentsví v roce 1912, T. Rooseveltovi. USA se v post-wilsonovské éře vrátily k hrdosti na své největší podniky, na úspěchy a bohatství dynastií Rockefellerů, Fordů, Gettyů a dalších. Již prezident W. Harding (ve funkci 1921–1923) slíbil ve své kampani „méně vládní politiky v byznysu a více byznysu ve vládní politice“ a za prezidentsví C. Coolidge (1913–1929) byl některými právníky považován Shermanův zákon za „mrtvou záležitost“.²⁸

2. BRANDEISIÁNCI PO BRANDEISOVI

I přes Brandeisův neúspěch coby propagátora společnosti složené z menších, nezávislých, ale zákonů dbalých producentů zboží a služeb, tvrdí někteří autoři, že v USA neexistovala až do vydání knihy Roberta Borka *The Antitrust Paradox*²⁹ v roce 1978 a následného nástupu tzv. Chicagské školy jiná vlivná doktrína antitrustu než ta odvozená z názorů L. Brandeise.³⁰ Základní myšlenka, že více moci monopolů znamená méně hospodářské soutěže, je intuitivně pochopitelná, logická a empiricky doložitelná, podobně jako varování, že hypertrofovaná ekonomická moc má tendenci ovlivňovat život celé společnosti.³¹ Již prezidentská administrativa F. D. Roosevelta, zejména opatření jeho tzv. druhého New Dealu po roce 1935, usilovala o posílení pozice odborů vůči velkým zaměstnavatelům, o ochranu menších firem před cenovou

²⁷ U.S. Supreme Court, *Chicago Board of Trade v. United States*, 246 U.S. 231 (1918), Opinion of the Court delivered by Mr. Justice Brandeis. In: *JUSTIA U.S. Supreme Court* [online]. [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/246/231/>.

²⁸ KLOBUCHAR, c. d., s. 122; podobně též KASPI, A. – HARTER, H. *Les présidents américains: De George Washington a Joe Biden*. Paris: Éditions Tallandier, 2022, s. 113–116.

²⁹ BORK, R. H. *The Antitrust Paradox*. New York: Free Press, 1978.

³⁰ WÖRSDÖRFER, Louis. *D. Brandeis and the New Brandeis Movement...*

³¹ Takto v brandeisánském duchu disentoval soudce Nejvyššího soudu USA W. O. Douglas v případě *U.S. v. Columbia Steel Co.* v roce 1948, v němž však soudci poměrem 5:4 neshledali napadené převzetí za odporující Shermanovu zákonu. Podrobněji KLOBUCHAR, c. d., s. 132–133.

diskriminací ze strany těch velkých (Robinson-Patmanův zákon 1936) a celkově o určité ekonomickou decentralizaci a aktivnější použití antitrustových zákonů.³²

Druhá světová válka vedla k zmohtnutí federálních úřadů, které se staly největšími zákazníky a zaměstnavateli tehdejších USA, ale v poválečném návratu do mírových poměrů se největšímu vlivu na americký antitrust těšila tzv. Harvardská škola považující dekoncentrovanou strukturu trhu za základ fungující hospodářské soutěže. Její zakladatel, ekonom Edward S. Mason, zformuloval analytický S-C-P předpoklad, dle něhož je prvotní *Struktura* trhu, ta určuje jednání (*Conduct*), jež je původcem výsledného výkonu (*Performance*), proto se má antitrustová politika soustředit na péči o strukturu trhů.³³ Tuto péči může zajistit jen silný antimonopolní úřad.³⁴ Jiný profesor Harvardovy univerzity, právník Robert S. Bowie, se podílel na tvorbě dekoncentračních a dekartelizčních předpisů americké okupační správy v Německu a navrhl pro Jeana Monneta přísné znění soutěžních článků Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli (1950), jejichž vymáhání bylo svěřeno nadnárodnímu Vysokému úřadu.³⁵

Brandeisovy ideje tedy byly v myšlení o soutěži, jakož i ve výkonu soutěžní politiky přítomny i v 50. a 60. letech 20. stol. a vlastně nikdy zcela nevyhasly, ač se vůči nim postupně zformoval odpor identifikovaný s Chicagskou univerzitou a s proslulými právníky a soudci, jakými byli Robert H. Bork, Richard A. Posner nebo Antonin G. Scalia.³⁶ Ti skutečně přinesli „velký obrát“ do chápání a praktikování antitrustu tím, že odmítli jakoukoli snahu o optimalizaci struktury trhů a o podřízení antitrustu širším celospolečenským cílům. Antitrust zásadně neměl plnit ve společnosti jakoukoli redistributivní roli, protože pak se stavěl proti plodům, které může přinést jen intenzivní hospodářská soutěž: proti odvaze riskovat, inovovat, investovat a tvořit tím bohatství, blahobyt a hospodářský pokrok. Jak napsal R. Bork v klíčovém díle *The Antitrust Paradox*: „*Celé poslání antitrustu může být tedy vyjádřeno jako úsilí o zvyšování alokační efektivity bez souběžného poškození výrobní efektivity způsobem, který by snižoval nebo brzdil růst spotřebitelského blahobytu.*“³⁷ Fungující soutěž a chování podniků v ní tudíž nemají být posuzovány dle jiných hledisek, než je výsledný efekt pro blahobyt spotřebitele (který R. Bork ztotožnil s celkovým blahobytem). O demokracii, rovnost, sociální soudržnost společnosti nechť se starají jiné politiky, jejichž cíle, prostředky a výkon se však nemají míchat s ochranou hospodářské soutěže.

Dominance chicagského antitrustu v různých jeho vývojových variantách byla pro USA charakteristická od prezidentství R. Reagana (ve funkci 1981–1989) a ovlivnila americké myšlení o soutěži v tom smyslu, že soudit ji lze jen podle jejího výsledku,

³² SAWYER, L. P. US Antitrust Law and Policy in Historical Perspective. *Harvard Business School Working Paper* [online]. 2019, No. 19-110, s. 14 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/19-110_e21447ad-d98a-451f-8ef0-ba42209018e6.pdf.

³³ Tamtéž, s. 16.

³⁴ KRABEC, T. *Teoretická východiska soutěžní politiky*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 1/2006. Praha: 2006, s. 65.

³⁵ ŠMEJKAL, V. Americký nebo domácí původ soutěžního práva integrované Evropy? *Právník*. 2012, roč. 151, č. 3, s. 294–320.

³⁶ KLOBUCHAR, c. d., s. 133.

³⁷ BORK, c. d., s. 413, převzato z překladu in ŠMEJKAL, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950–2015*. Praha: Leges, 2015, s. 124.

tedy alespoň potenciálně doložitelných dopadů na (v první řadě) ceny účtované zákazníkům. Takto pojatý blahobyt může velmi dobře zajišťovat i monopol, dokud se chová efektivně. Když se efektivně chovat přestane a začne si vynucovat nepřiměřené ceny, jen tím vybudí své vyzyvatele, kteří nabídnou zákazníkům levnější alternativu v naději, že zaujmou na trhu jeho místo.³⁸ Monopol je tedy, v příkrém rozporu s tím, co tvrdil L. Brandeis, vlastně v pořádku. A. Scalia v tomto duchu zformuloval téměř pravý opak brandeisianismu výrokem datovaným 2003: „*Možnost účtovat si monopolní ceny [...] je to, co přitahuje podnikatelský um: podněcuje podstupování rizika, které vede k inovacím a k hospodářskému růstu.*“³⁹ Špatný je proto antitrust, který by proti tomu chtěl aktivně zasahovat.

V americkém podnikání nastala epocha velké koncentrace a konsolidace „od pivo-
varů po aerolinky“, velkou řadu odvětví ovládly v USA úzké oligopolny 2–3 největších
firem a s odkazem na historické období první vlny koncentrace velkokapitálu, tedy
Pozlacený věk (*Gilded Age*) posledních dekad 19. století se začalo psát o *New Gilded
Age*.⁴⁰ I celkově bohatší a regulovanější společnost, než byla ta na přelomu 19. a 20. sto-
letí, se začala potýkat se společensky negativními projevy koncentrace ekonomické
moci, polarizace bohatství a vlivu. Navíc začalo být empiricky doložitelné, že v rozporu
s předpoklady Chicagské školy o přínosech výrobní a alokační efektivity na tom ame-
rický spotřebitel není vždy lépe. Výmluvnou ilustrací se stal tzv. efekt Walmart, tedy
důsledky úspěchu provozovatele největší sítě maloobchodů v USA proslulého nízkými
cenami.⁴¹ Walmart svou cenovou politikou zlikvidoval přímou konkurenci, tedy menší
obchodníky v těch oblastech, kde otevřel svou velkoobchodní, ale v širším měřítku
nahradil i dražší lokální dodavatele dovozy z Číny a na výslednou vyšší nezaměstna-
nost v místě zareagoval snížením mezd, což rovněž prospělo udržení jeho nízkých cen.
Z hlediska cenami měřeného blahobytu spotřebitele naplnil ideál Chicagské školy. Sou-
časně však potvrdil varování L. Brandeise, neboť tam, kde Walmart působí, jsou na tom
řadoví Američané příjmově, sociálně i psychologicky hůře, komunity jsou oslabeny,
dochází k polarizaci a radikalizaci jejich názorů...

Antitrust, který nechává vítězit monopoly, pokud prodávají levně, logicky vyvolal
reakci oživující právě tu tradici, již Chicagská škola na čtyřicet let úspěšně zastínila.

³⁸ Excesivní ceny účtované jakoukoli firmou nejsou v USA důvodem pro aplikaci § 2 Shermanova zákona, není to považováno za pokus o monopolizaci nebo omezení obchodu a podnikání skrze monopolní sílu. Viz FOX, M. E. Antitrust. In: HEALEY, D. – WHISH, R. a kol. *Competition Law Dictionary*. Paris: Concurrences, 2024, s. 85.

³⁹ EDMON, D. The Utah Statement: A Bulwark Against Private Power. In: *The American Prospect* [online]. 19. 12. 2019 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://prospect.org/economy/the-utah-statement-bulwark-against-private-power-antitrust/>.

⁴⁰ KLOBUCHAR, c. d., s. 177–179; WU, T. *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age* [online]. New York: Columbia Global Reports, 2018 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://econ.utah.edu/antitrust-conference/session_material/Curse%20of%20the%20Bigness.pdf.

⁴¹ KARMA, R. The Walmart Effect. In: *The Atlantic* [online]. 24. 12. 2024 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.theatlantic.com/economy/archive/2024/12/walmart-prices-poverty-economy/681122/>; česky o tomtéž DEYL, D. Efekt Walmart: Kde největší světový maloobchodník otevře kram, začíná jeho okolí chudnout. In: *Reflex.cz* [online]. 13. 1. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/128489/efekt-walmart-kde-nejvetsi-svetovy-maloobchodnik-otevire-kram-zacina-jeho-okoli-chudnout.html>.

Její obrození se počítá od vydání knihy liberálního novináře a publicisty Barry Lynna o „*novém monopolním kapitalismu a ekonomice destrukce*“ z roku 2009,⁴² v níž vyhlásil, jak moc korporací ničí hodnoty, které Amerika považovala za sobě vlastní. V průběhu následující dekády se brandeisiánské tradice ujali mladí právníci spojení s Kolumbijskou univerzitou (díky nimž se neobrandeisiánství někdy označuje za *Columbia school*).⁴³ Lina M. Khan (narozena 1989) publikovala v roce 2017 průlomovou studii *Amazon's Antitrust Paradox*, v níž ukázala, jak za závod o co nejnižší cenu sklízíme „širší soubor neduhů a nebezpečí, které nedostatek konkurence vyvolává“.⁴⁴ O rok později vyšla kniha Tima Wu (ročník 1972), jejíž název již hovoří sám za sebe: *Prokletí velikosti: antitrust nového pozlaceného věku* (*The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*).⁴⁵ Paralely mezi stavem společnosti, který se snažil napravit L. Brandeis, a současností, jak ji vidí jeho ideoví pokračovatelé, jsou více než zřejmé.

Za účasti nejviditelnějších figur hnutí odporu proti antitrustu zúženému na vyšší efektivitu svědčící spotřebitelskému blahobytu se v říjnu 2019 v Salt Lake City (Utah) sešli na akci „Nová budoucnost pro antitrust“ podobně smýšlející akademici, soudci a advokáti. Společně sestavili prohlášení o „Oživení antimonopolní tradice pro éru technologických gigantů“ (*The Utah Statement*),⁴⁶ které je dnes označováno za klíčový manifest neobrandeisiánství.⁴⁷ V dokumentu se hovoří o antitrustu jako o konkrétní politice a právu, ale co do jejich tradice, kořenů a širšího ukotvení je zcela symptomaticky kladen důraz na pojem „antimonopolní“. Právě oživení antimonopolního pojetí antitrustu má být řešením pro současná negativa v ekonomice, zaměstnávání i politice, která jsou způsobena tím, že se v USA „*koncentrovaná soukromá moc stala hrozbou, překážkou sdílení prosperity a neospravedlnitelného rozdělení plodů pokroku* [...]“.⁴⁸ Vícebodové prohlášení začíná deklarací principů, které by klidně mohly být autentickými výroky Louise D. Brandeise:

- (1) Podrobení koncentrované soukromé moci demokratické kontrole je otázkou ústavního významu;
- (2) Ochrana férové hospodářské soutěže je prostředkem k prosperující a demokratické společnosti a nástrojem vytváření příležitostí i rozdělování bohatství a moci;
- (3) Nadměrná koncentrace soukromé ekonomické moci plodí antidemokratické politické tlaky a podkopává svobodu;

⁴² LYNN, B. *Cornered: The New Monopoly Capitalism and the Economics of Destruction*. New York: Wiley, 2009.

⁴³ Srov. např. heslo New Brandeis Movement. In: *Wikipedia* [online]. [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/New_Brandeis_movement.

⁴⁴ KHAN, L. M. *Amazon's Antitrust Paradox*. *The Yale Law Journal*. 2017, Vol. 126, No. 3, s. 710–805.

⁴⁵ WU, *The Curse of Bigness*...

⁴⁶ WU, T. *The Utah Statement: Reviving Antimonopoly Traditions for the Era of Big Tech: A new framework for holding private power to account*. In: *Medium: OneZero* [online]. 18. 11. 2019 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://onezero.medium.com/the-utah-statement-reviving-antimonopoly-traditions-for-the-era-of-big-tech-e6be198012d7>.

⁴⁷ VEZZOSO, S. *The first New Brandeisian decision in Europe? Insights from the Utah Statement*. *Concurrentes*. 2022, No. 2, s. 70–77.

⁴⁸ WU, *The Utah Statement: Reviving Antimonopoly Traditions for the Era of Big Tech*...

(4) Ačkoli antitrust není odpovědí na každou hospodářskou potíž, je demokraticky uzákoněným a nezbytným prvkem pro dosažení těchto cílů.

V prohlášení následuje bodová formulace doktríny, po ní metody a praxe vynucení, které se v řadě ohledů (jak bude ukázáno v další části) podstatně rozcházejí s praxí amerického antitrustu ovlivněnou Chicagskou školou, a naopak znějí jako ozvěna myšlenek zformulovaných L. Brandeistem před více než stoletím. Zařazení antitrustu do služeb společnosti, nikoli ekonomické efektivity, důraz na regulaci jednání a případnou dekoncentraci monopolů, a samozřejmě na aktivní vynucení soutěžního práva, jsou přesně ty body, v nichž panuje shoda mezi L. Brandeistem a jeho dnešními nástupci.

3. NEOBRANDEISIÁNSKÝ ANTITRUST

Ač není L. Brandeis v textu Prohlášení z Utahu ani jednou zmíněn (na rozdíl od citovaných textů L. Khan a T. Wu, které na něj opakovaně odkazují), současní reformátoři amerického antitrustu zůstávají věrní jeho myšlenkám ohledně neblahých důsledků koncentrované ekonomické moci pro společnost.⁴⁹

- Nadměrná velikost (*oversize*) je skutečný problém, antitrust má proto být především antimonopolismem a soustředit se na jednání velkých firem, jejich praktiky a pokusy o fúze a převzetí, vůči nimž má vytvořit systém brzd a protivah.
- Standard (kritérium) spotřebitelského blahobytu nelze v antimonopolistickém antitrustu zachovat ani reformovat nebo jinak interpretovat. Neodpovídá záměru, který měl zákonodárce, když přijímal Shermanův a další antitrustové zákony. Musí být proto opuštěn a nahrazen standardem zachování procesu (fěrové a otevřené) soutěže. Základem antimonopolismu je tudíž zacílení na struktury a procesy soutěže, nikoli na její výsledky. Struktura trhů musí zůstat otevřená a konkurenční.
- Víra v „tržní síly“ nebo spoléhání se na ně jsou klamem. Pravdu má politická ekonomie v tom, že trh je mocenským výtvozem, a musí proto být regulován a strukturován společensky odpovědnými právy a politikou. Ty musejí podporovat inovace a současně zajistit, aby z nich profitovala společnost, a ne aby je podniky využily k získání vlastní kontroly nad trhy.
- Toto formování soutěže má stát na *per se* zákazech určitých praktik (a obrátit důkazní břemeno na podniky, ať si je obhájí) a *ex ante* – čili skrze posílení pravomocí specializované agentury, jako je FTC – stanovení určitých pravidel jednání v hospodářské soutěži. Má se více bát tzv. *false negatives* (nedostatečných zásahů) než *false positives* (nadměrných zásahů),⁵⁰ má pracovat se strukturálními opatřeními včetně dělení příliš velkých firem.

⁴⁹ Vedle WU, *The Utah Statement: Reviving Antimonopoly Traditions for the Era of Big Tech...*, čerpáno též z KHAN, L. M. The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate. *Journal of European Competition Law & Practice*. 2018, Vol. 9, No. 3, s. 131–132, a WU, *The Curse of Bigness...*

⁵⁰ K problematice *false negatives* vs. *false positives* v rozhodování na poli amerického antitrustu viz GAVIL, A. I. Burden of Proof in U.S. Antitrust Law. *Issues in Competition Law and Policy* [online]. 2008, Vol. 125, No. 1, s. 125–157 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://masonlec.org/site/files/2011/09/Gavil-Issues-in-Competition-Burden-of-Proof-Chapter-2008.pdf>.

- Tam, kde existují přirozené monopoly (síťové služby) však není řešením jejich rozdělení. Vládní agentury je mají podrobit systému veřejné regulace, která jim zabrání zneužívat monopolního postavení, povede je k férovým obchodním praktikám a k poskytování nejlepší kvality za rozumné ceny. To se týká i velkých online platforem v pozici strážců internetových bran.

Vedle principiálních východisek ochrany soutěže požaduje Prohlášení z Utahu i celou řadu specifických, právně-interpretacních změn, které lze logicky spojit spíše s „duchem“ než s literou Brandeisových sto let starých článků a vystoupení. Některé lze uvést pro ilustraci, ale též pro ukázkou toho, co se neobrandeisiánci snažili v době prezidentství J. Bidena prosadit.

Neobrandeisiánci například odmítají soudy udržované předpoklad neškodnosti vertikálních omezení a převzetí, který musí antitrustoví žalobci vyvracet, nebo navrhuji, aby všechny dohody o zákazu konkurence byly naopak stíženy předpokladem nezákonnosti a ti, kteří je uzavírají, by je museli sami obhajovat. Řada soudních precedentů, kterými byly pod vlivem chicagského antitrustu stanoveny určité testy či standardy prokazování omezení soutěže, mají být soudy zrušeny nebo změněny. Jedná se např. o tzv. *Brooke Groupe test* stanovený Nejvyšším soudem v roce 1993,⁵¹ dle něhož důkaz predátorské cenové strategie vyžaduje doložit nejen to, že velmi nízké ceny poškozují stěžovatele a že jsou pod rozumnými produkčními náklady, ale i to, že dominantní firma, jež je aplikuje, je velmi pravděpodobně schopna své ztráty posléze (po vyhrané cenové válce) kompenzovat zvýšením cen (provést tzv. *recoupment*). Příkladem opačným směrem mířícího návrhu je úsilí neobrandeisiánců o návrat ke zrušenému tzv. *Berkley Photo standardu*, tedy že dominantní podnik porušuje § 2 Shermanova zákona (zákaz monopolizace i pokusu o ní) již tím, že využívá svou monopolní sílu na jednom trhu k tomu, aby získal konkurenční výhodu na jiném trhu, aniž by se pokusil tento druhý trh monopolizovat.⁵²

Některé body Prohlášení z Utahu (jakož i dalších neobrandeisiánských textů) lze propojit i se zaujetím L. Brandise pro práva zaměstnanců, samostatných výrobců a poskytovatelů služeb. Signatáři Prohlášení navrhuji rozšíření vynětí kolektivních akcí odborů z pravidel antitrustu (uzákoněných již v roce 1914 Claytonovým zákonem) na všechny formy individuálního obstarávání si živobytí, aby se tedy i osoby samostatně výdělečně činné, často působící jako dodavatelé platforem (řidiči Uberu apod.) mohly kolektivně bránit a společně vyjednávat se zadavateli práce. Ve stejném duchu neobrandeisiánci navrhuji, aby byla antitrustová pravidla rozsáhle a aktivně vynucována vůči monopsonům trhu práce (tj. největším zaměstnavatelům), aby nemohly diktovat nepřiměřené podmínky svým zaměstnancům. I neobrandeisiánci jsou stoupenci demokratické vztažnosti na pracovišti a posílení postavení slabší strany, což v konečném důsledku odpovídá společnému zaujetí L. Brandise a jeho následovníků pro řešení negativních externalit tržní ekonomiky.

Shoda mezi názory L. Brandise a dnešními reformátory amerického antitrustu nicméně chybí ve dvou vzájemně propojených bodech. Ve 21. století mohou

⁵¹ U.S. Supreme Court, *Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 509 U.S. 209 (1993).

⁵² U.S. Court of Appeal for the 2nd Circuit, *Berkey Photo, Inc. v. Eastman Kodak Company*, 603 F.2d 263 (1979).

neobrandeisiánci těžko sdílet vizi společnosti malých samostatných výrobců, kterou si L. Brandeis vypůjčil od T. Jeffersona a již sám pak ve 20. století adaptoval, jako přední americký sionista, do doporučení, které bychom snad mohli označit až za jakýsi liberální a samosprávný socialismus.⁵³ Dnešní neobrandeisiánci si nestanoví žádnou ideální podobu společnosti, jsou podstatně méně než L. Brandeis sociálními reformátory a daleko více specialisty na antitrust. L. Khan tak např. odmítá kritiku, že neobrandeisiánci chtějí prostřednictvím soutěžní politiky snižovat nezaměstnanost a sociální nerovnost.⁵⁴ L. Khan a další stoupenci směru rovněž netvrdí, že vše, co je velké, je automaticky špatné.⁵⁵ Nesdílejí Brandeisovy výhrady vůči posilování federálních úřadů ani neprosazují decentralizaci, přenos kompetencí zpět na státy a nekladou takový důraz na ideály federalismu, demokratické nezávislosti a participace.

Neobrandeisiánci jsou nepochybně poučení jak moderním vývojem globálního kapitalismu, tak i koncem víry ve spásné ideologie a vize ideální společnosti. Rovněž jsou si vědomi stoletého vývoje antitrustu jako takového. V tomto jsou dětmi jiné doby, než byl jejich inspirátor, i když ve shodě s ním spojují velmi podobné krizové jevy ve společnosti s důsledky koncentrace ekonomické moci a její nedostatečné veřejné kontroly.

4. NEOBRANDEISIÁNCI, DONALD TRUMP A BUDOUCNOST

Neobrandeisiáncům na nejvyšších pozicích amerického antitrustu se v letech 2021–2024 podařilo realizovat několik bodů jejich programu. Největší stopu zanechaly FTC (L. Khan) a antitrustová divize (AD) ministerstva spravedlnosti (J. Kanter) v kontrole fúzí a převzetí. Podle statistik srovnávajících první Trumpovo období (2017–2020) s Bidenovým (2021–2024)⁵⁶ za prezidenta Bidena výrazně klesl počet spojení řešených vyjednanými závazky, což odpovídalo přesvědčení neobrandeisiánců, že behaviorální ani strukturální opatření neřeší koncentraci ekonomické moci. Na druhé straně vzrostl počet notifikovaných, ale posléze nedokončených spojení, což je přičítáno jejich *a priori* negativnímu hodnocení spojení ze strany a z něj plynoucích tlaků FTC či AD vůči zájemcům o fúzi nebo převzetí.⁵⁷ FTC a AD rovněž vydaly v roce 2023 společné Pokyny pro hodnocení spojení (*Merger Guidelines*), v němž byl spojený tržní podíl

⁵³ SARNA, J. D. Louis D. Brandeis: Zionist Leader. *Brandeis Review*. Winter 1992, s. 26–27.

⁵⁴ KHAN, L. M. The Ideological Roots of America's Market Power Problem. *Yale Law Journal* [online]. Vol. 127, 4. 6. 2018 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.yalelawjournal.org/forum/the-ideological-roots-of-americas-market-power-problem>.

⁵⁵ KHAN, *The New Brandeis Movement*...

⁵⁶ CARROLL, J. – ECKERT, H. Antitrust Under Biden: Taking a Closer Look at the Numbers. In: *Antitrust Law Blog: Current Antitrust & Competition News & Regulatory Developments* [online]. 10. 9. 2024 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.antitrustlawblog.com/2024/09/articles/election/antitrust-under-biden-taking-a-closer-look-at-the-numbers/>.

⁵⁷ Americké antitrustové orgány se ukázaly v některých případech překážkou i pro spojení, která Evropská komise s podmínkami schválila, např. *Aon/Willis Towers Watson* nebo *Cargotec/Konecranes* (viz JEFFS, C. – LYLE-SMYTHE, A. – TURTLE W. – TOSDEVIN, A. The end of an era? A transatlantic merger control retrospective. In: *Lexology* [online]. 17. 3. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=575fd14b-991e-4944-9bc5-1c9ad199be3f>.

spojujících se podniků zakládající předpoklad omezení soutěže snížen na 30 %, zpřísněn dohled nad vertikálními spojeními a potenciálními „zabíjáckými“ převzetími.⁵⁸

Některé medializované záměry se realizovat nepodařilo, zejména plánové oživení Robinson-Patmanova zákona z roku 1936, který byl kdysi přijat na ochranu menších firem před cenovou diskriminací a do budoucna měl posloužit ochraně před slevovou politikou velkých prodejců a dodavatelů, která vytlačovala z trhu menší konkurenci.⁵⁹ Ne vždy se FTC a AD dočkaly úspěchu u federálních soudů, což naznačilo limity neobrandeisiánského vlivu: popularita mezi akademiky a podpora v médiích ještě dostatečně neovlivnily federální soudce.⁶⁰ V Kongresu se sice podařilo zvýšit rozpočtové prostředky pro FTC a AD, klíčové zákony proti moci online platform (zákon o inovacích a výběru online a zákon o otevřených trzích s aplikacemi) se schválení nedočkaly.⁶¹

Přesto autoři výhledů vydaných v roce 2024 předpokládali, že neobrandeisiánská vlna neodezní ani v případě, že se k moci vrátí D. Trump a republikáni ovládnou Kongres USA. Vycházeli z přesvědčení, že řada názorů i opatření neobrandeisiánců nachází podporu v obou táborech americké politiky a zdůrazňovali převahu nového směru v politických, akademických i mediálních diskusích o tom, kam by se měla ochrana hospodářské soutěže dále rozvíjet.⁶² Ani trumpismus jako každý populismus nemůže jednostranně adorat velké podnikání a odmítat antitrustová opatření, která prospívají zaměstnancům a malým podnikatelům. I bývalý komisař FTC za republikány a významný odborník na antitrust, W. E. Kovacic, ve studii z roku 2024⁶³ uznal, že inspirativní síla neobrandeisiánství pro nastupující generaci právníků a regulátorů je velká, současně však správně upozornil, že ovládnout fakulty a média ještě neznamená do hloubky změnit politiku, legislativu a justici. A právě pro takovou změnu by

⁵⁸ SUNSHINE, S. C. – WALES, D. P. – LENT, K. M. – REINHART, T. L. – ARONSON, C. H. – BERSHTEYN, B. – MARTINO, M. M. – MENITOVE, M. H. – RANCOUR, J. M. – SCHWARTZ, K. B. – YORK, J. K. – HAIMI, J. M. – SHEERIN, M. J. DOJ and FTC Release Final 2023 Merger Guidelines Formalizing Aggressive Merger Enforcement Playbook. In: *Skadden* [online]. Skadden Publication. 21. 12. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.skadden.com/insights/publications/2023/12/doj-and-ftc-release-final-2023-merger-guidelines>.

⁵⁹ LONG, T. No, Reviving the Robinson-Patman Act Will Not Lead to More Competition or a Better Economy. In: *ITIF* [online]. 25. 11. 2024 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://itif.org/publications/2024/11/25/reviving-robinson-patman-act-will-not-lead-to-more-competition-better-economy/>.

⁶⁰ Vůdce demokratické senátní většiny, C. Schumer, sice rétoricky podporoval dva antimonopolní návrhy zákonů zaměřené na velké technologické společnosti, v posledních dnech funkčního období Kongresu však nepředložil legislativní balíček k hlasování, čímž snahy podporované i některými republikány prakticky zmařil. Viz KOLHATKAR, S. A Setback in the F.T.C.'s Fight Against Big Tech. In: *The New Yorker* [online]. 26. 7. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.newyorker.com/business/currency/a-setback-in-the-ftcs-fight-against-big-tech>.

⁶¹ CORTELLESSA, E. Schumer Kills Bills Big Tech Feared Most, But Boosts Budgets of Agencies Targeting Them. In: *TIME* [online]. 22. 12. 2022 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://time.com/6243256/schumer-kills-antitrust-big-tech-bills/>.

⁶² TEACHOUT, Z. The Long Future of the Neo-Brandesian Movement, in Three Parts. *Network Law Review* [online]. 24. 7. 2024 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.networklawreview.org/teachout-future-neobrandeis/>.

⁶³ KOVACIC, W. E. Antitrust, Transformation, and Enduring Policy Change. *The Journal of Corporation Law*. 2024, Vol. 49, No. 2, s. 328.

neobrandeisiánství potřebovalo setrvalou podporu prezidentské administrativy a mnohem delší čas, než mu poskytlo jedno prezidentské období.

Od návratu D. Trumpa k moci je zřejmé, že podpory prezidenta se neobrandeisiáncům nedostane a současně že zákony a justice jím budou respektovány, jen když budou napomáhat naplnění cílů jeho administrativy. USA jsou rozděleny na dva vyhraněné tábory a nad odbornou diskusí vítězí politicky motivovaná stanoviska a často i snaha demonstrovat maximální loajalitu staronovému prezidentovi. Nedošlo jen k tomu, že L. Khan a J. Kanter byli ve svých pozicích v čele FTC, resp. AD, nahrazení republikány A. Fregussonem a G. Slater.⁶⁴ I zbylí dva zástupci demokratů v pětičlenném kolegiu komisařů FTC byli D. Trumpem odvoláni a krom sporné legality takového kroku⁶⁵ je zřejmé, že prezident nehodlá respektovat tradiční poměr komisařů 3:2, vycházející z toho, že vládnoucí většina sice převažuje, ale druhá strana zůstává ve vedení FTC adekvátně zastoupena. Mimo to vydal D. Trump exekutivní příkaz, aby všechna rozhodnutí FTC podléhala schválení z Bílého domu.⁶⁶

Další nejasností s potenciálně zásadním dopadem na výkon antitrustové politiky je vliv reprezentantů technologických obrů na prezidentskou administrativu. Ani ten totiž nemusí přinést anti-brandeisiánskou podporu „všeho, co je velké“, protože, jak zdůraznil jeden z analytiků, pro nemalou část konzervativců a stoupenců hnutí MAGA není „*tyranny.com o nic lepší než tyranny.gov*“,⁶⁷ a jejich kritika proto bude i nadále dopadat jak na federální instituce, tak i na monopoly a oligopoly v jednotlivých sektorech a regionech, zejména budou-li zvyšovat ceny a vytvářet málo a špatně placená pracovní místa pro Američany.⁶⁸ Podle prvních vyjádření předsedy FTC, A. Fregussona, skončí tlak na velké firmy, pokud se budou věnovat podnikání a inovacím, ale bude naopak vystupňován, budou-li se plést do politiky, pěstovat cenzuru obsahu na sítích, organizovat politicky motivované bojkoty, nebo také konspirovat proti zájmům zaměstnanců. Noví představitelé FTC a AD (překvapivě) ohlásili, že nebudou revidovat Pokyny pro hodnocení spojení z roku 2023, pouze jejich aplikaci přizpůsobí snaze o více dohod s podniky, tj. o využívání odsouhlasených příkazů (*consent orders*) a narovnání, na

⁶⁴ WAIT, A. – BOYLE, B. Meet the Trump Administration's new antitrust enforcers. In: *DLA Piper: Insights* [online]. 26. 2. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2025/02/meet-the-trump-administrations-new-antitrust-enforcers>.

⁶⁵ GODOY, J. Trump fires both Democratic commissioners at FTC. In: *Reuters* [online]. 19. 3. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.reuters.com/world/us/trump-fires-both-democratic-commissioners-ftc-sources-say-2025-03-18/>.

⁶⁶ DAYEN, D. The New Antitrust Consensus. In: *The American Prospect* [online]. 20. 2. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://prospect.org/economy/2025-02-20-new-antitrust-consensus/>; TRUMP, D. J. Ensuring Accountability for All Agencies. In: *The White House: Presidential Actions* [online]. 18. 2. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/ensuring-accountability-for-all-agencies/>.

⁶⁷ DAYEN, c. d.

⁶⁸ Dokud nezačala aktivní kampaň za Trumpovo druhé prezidentství, L. Khan v čele FTC byla chválena i nynějším viceprezidentem USA J. D. Vancem. Viz TEACHOUT, c. d.; dále KHADORI, A. What Anti-trust 'Reformers' Got Wrong. In: *Politico Pro* [online]. 4. 3. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://subscriber.politicopro.com/article/2025/03/how-trump-will-reverse-bidens-attempted-antitrust-revolution-00208848>.

úkor cíleného bránění spojením.⁶⁹ Nově jmenovaný komisař FTC, M. Meador, ve svých prvních vystoupeních propojil konzervativní ideály „Ameriky na prvním místě“ s populistickým zacílením antitrustu na ochranu „zapomenutých amerických mužů a žen“.⁷⁰ Za priority antitrustové ochrany Trumpovi nominanti běžně označují nejen spotřebitele, ale i zaměstnance a „další účastníky trhu“, takže jim zjevně nebude svazovat ruce žádná jednoznačná doktrína antitrustu.⁷¹

Ze všech těchto signálů číší aktuální podřízenost priorit antitrustu USA politickým záměrům prezidenta Trumpa, který sice přišel ze světa velkého byznysu, ale není stoupencem volného obchodu, ale ani ekonomiky *laissez-faire*. Proto lze od antitrustu jeho druhého prezidentského období očekávat doktrinálně nevyhraněný mix příležitostných opatření na podporu podniků, které vyhodnotí jako důležité pro to, aby se „Amerika stala opět velkou“ a také aby se do ní vrátila pracovní místa, a naopak nevrátila inflace.⁷² Pokud byli neobrandeisiánci označováni za populisty, jednalo se o populismus ideově ukotvený v možná diskutabilní, ale myšlenkově konzistentní sadě principů a jejich logických odůvodnění. Nový populismus D. Trumpa není takto přehledný ani ustálený, protože dle všeho bude oportunisticky podřízen snaze o rychlé a viditelné úspěchy jeho politické agendy a nebude se cítit omezován požadavky vlády práva, ochrany legitimních očekávání ani dalších principů zajišťujících legitimitu, konzistenci a kontinuitu tržní regulace. Ani to však paradoxně neznamená, že je s neobrandeisiánstvím konec.

Vysvětlení tohoto paradoxu, které je vyváženým hodnocením a předpovědí zároveň, nabídl vzápětí po oznámení výsledků prezidentských voleb v listopadu 2024 D. Francis.⁷³ Neobrandeisiánská revoluce v antitrustu USA nezvítězila, to však neznamená, že není a nebude součástí evoluce, která ochranu hospodářské soutěže postupně mění. Jde o správné čtení toho, co se v americkém antitrustu děje a bude dít. Návrat k určité jednostrannosti chicagského *welfarismu* (tj. zacílení na blahobyť) není možný, vývoj naopak rozšiřuje kritéria ochrany blahobytu spotřebitele mimo rámec cen, které platí koncový spotřebitel. Bude-li cílové kritérium stejnou měrou zahrnovat i blahobyť „dalších účastníků trhu“, výše popsaný efekt Walmart už nezůstane mimo záběr soutěžní regulace. D. Francis to nazval flexibilním, citlivým, vyváženým a současně energickým *welfarismem*. Takové pojetí sice nevychází ze stejného ideového základu jako neobrandeisiánci, ale nemusí se příliš lišit v dopadech na soutěž na trzích, protože pravděpodobně zohlední výběr z více variant nabídky (tedy i strukturu trhu) a jistou férovost ve vztazích mezi účastníky trhu (tedy i kvality procesu soutěže).

⁶⁹ DUBROW, J. B. – LOWERY, M. – INGRAM, M. C. Antitrust Under Trump. In: *Antitrust Alert* [online]. 6. 3. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.antitrustalert.com/2025/03/antitrust-under-trump-initial-policies-and-actions/>.

⁷⁰ BREED, L. – KATTAN, I. – OTTENBERG, J. Conservative in name only? In: *Lexology* [online]. 15. 5. 2025 [cit. 2025-05-16]. Dostupné na: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7d90f12b-1113-422c-95cc-15a63852ed01>.

⁷¹ GILMAN, D. J. Lina's Lingering Legacy. In: *Truth on the Market* [online]. 24. 1. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://truthonthemarket.com/2025/01/24/linas-lingering-legacy/>.

⁷² KHADORI, c. d.

⁷³ FRANCIS, D. After Neo-Brandeis. In: *ProMarket* [online]. 25. 11. 2024 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.promarket.org/2024/11/25/after-neo-brandeis/>.

Jiný autor, G. Friedman, již v době prvního Trumpova prezidentství popsal krizi, již USA procházejí, jako důsledek konce cyklů, které začaly nastolením určitého modelu politického vládnutí a také socio-ekonomické regulace a aktuálně končí jejich vyčerpáním a hledáním modelů pro další cyklus.⁷⁴ Zatímco v systému vládnutí právě končí dominance toho, co založil za druhé světové války F. D. Roosevelt, kdy obrovsky vzrostla moc federálních institucí a elitních technokratů v nich, v tom socio-ekonomickém končí převaha toho, co začalo neoliberální reaganomikou, a na poli antitrustu Chicagskou školou. Přijmeme-li navíc tezi, že až za F. D. Roosevelta, na přelomu 30. a 40. let 20. století, došlo k naplnění myšlenky progresivistů začátku 20. století, mezi něž patřil i L. D. Brandeis, pak neobrandeisiánci prohráli jen aktuální bitvu. Mohou ale doufat, že přes nynější vytlačení mimo instituce dojdou jejich myšlenky nového vlivu, až se USA dostanou z krize, která přivedla k moci D. Trumpa a která je projevem vyčerpání starších modelů vládnutí a socio-ekonomické regulace. Neobrandeisiánští představitelé jako L. Khan, T. Wu i J. Kanter budou vzhledem ke svému věku i po roce 2028 stále aktivní, nemluvě o řadách mladších stoupenců neobrandeisianismu, kteří v nedávných letech opustili učebny amerických univerzit.

V přehledu argumentů odůvodňujících šance neobrandeisiánských myšlenek na přežití nakonec nemůže chybět skutečnost zdůrazněná C. Foster a K. Thelen ve studii nazvané výmluvně „Brandeis v Bruselu“.⁷⁵ Autorky v něm na příkladech řešení mnoha otázek antitrustu v EU dokazují, že „*právo EU v oblasti hospodářské soutěže se stalo ztělesněním základních rysů systému, který Brandeis kdysi zamýšlel pro USA*“. EU se v soutěži soustřeďuje v podstatné míře na její strukturu a proces, nejen na její výsledek, tedy zcela v duchu L. Brandeise na „*regulaci soutěže*“. Určující autoritou je kompetencemi i odborností vybavená Evropská komise, ztělesnění onoho regulátora, který je schopen dlouhodobě, komplexně analyzovat a dostatečně odborně rozhodovat. V přístupu ke zneužití dominantního postavení zůstává EU věrná ordoliberalní tradici nedůvěry ke koncentrované tržní moci a neváhá proti ní *ex-ante* aplikovat nové nástroje jako Akt o digitálních trzích (nařízení 2022/1925, tzv. DMA), které přímo vynucují spravedlivé a otevřené (*fair and contestable*) poměry v ekonomice online platform. V tom se EU blíží anti-monopolismu neobrandeisiánců, byť Evropská komise dosud žádného z globálních podniků-dominantů nuceně nerozdělila.⁷⁶ Zájmy zaměstnanců i ochrany životního

⁷⁴ FRIEDMAN, G. *Bouře před klidem: svár v Americe, nadcházející krize ve 20. letech 21. století a následné vítězství*. Praha: Nakladatelství Tomáš Krsek, 2020.

⁷⁵ FOSTER, C. – THELEN, K. Brandeis in Brussels: Regulated Competition and Economic Coordination in the European Union. In: *SSRN* [online]. 1. 7. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4497169; další studie upozorňující na paralely brandeisiánství a ordoliberalismu viz WÖRSDÖRFER, M. Brandeis and Eucken: Two Pioneers of the Modern 'Big Tech and Antitrust Debate'. In: *SSRN* [online]. 17. 8. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4544273>.

⁷⁶ EU si v regulaci podniků jako Google, Amazon, Apple či Microsoft dosud vystačila s behaviorálními opatřeními, která nicméně zasahovala hluboce do jejich strategií, obchodních modelů i konstrukce nabídky produktů. V dosud neuzavřeném případě potenciálního narušení čl. 102 SFEU, *GoogleAdTech*, však Komise naznačila, že jen uložení strukturálních nápravných opatření může do budoucna odstranit inherentně protisoutěžní důsledky existence propojeného ekosystému Google na trhu internetové reklamy. Viz Evropská komise. Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google over abusive practices in online advertising technology. Brusel, 14. 7. 2023 IP/23/3207.

prostředí se v EU promítly do *soft law* soutěžního práva, do rozhodnutí Evropské komise, Soudního dvora EU i národních soutěžních úřadů.⁷⁷

S touto argumentací je těžko nesouhlasit, pokud vzpomeneme, jak klíčová postava ordoliberalismu v soutěžní právu, F. Böhm, v roce 1960 zcela v brandeisíánském duchu varoval, že „svobodné tržní hospodářství musí být zbaveno ekonomické moci“, neboť koncentrovaná ekonomická moc může být ekonomicky efektivní, ale vždy bude nekompatibilní se svobodou a sociální spravedlností.⁷⁸ Z novější doby lze připomenout účel, který připisuje Soudní dvůr EU pravidlům ochrany soutěže: „zabránit narušení hospodářské soutěže na újmu obecného zájmu jednotlivých podniků a spotřebitelů a tímto přispívat k blahobytu v Unii“.⁷⁹ Ač se v dnešní EU o Brandeisovi ani o neo-brandeisianství ve srovnání s USA tolik nemluví, skrze společné kořeny v obavách z moci monopolů a v důrazu na silnou ochranu otevřené a konkurenční struktury trhů (občas na úkor efektivity a nižších cen pro spotřebitele a v digitální ekonomice i cestou ukládání *ex-ante* zákazů a povinností) je vzájemná afinita nepochybná.⁸⁰ Budoucí neobrandeisíánské oživení v USA tedy bude moci čerpat inspiraci i z aktuálního vývoje soutěžní politiky EU.

ZÁVĚR

Myšlení o hospodářské soutěži a její ochraně zcela evidentně rozděluje stoupence tržní ekonomiky na dva tábory podle větší či menší míry důvěry ve schopnosti trhů spontánně zajistit svou sebezáchovu a samoregulaci. L. Brandeis, evropský ordoliberalismus a jejich následovníci zcela zjevně sdílejí menší důvěru v trhy, proto

⁷⁷ Viz např. Sdělení Komise Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci, C/2023/4752 final. *Úřední věstník*. C 259, 21. 7. 2023, a stanoviska i odkazy uvedené v části 9 Dohody o udržitelnosti, nebo Sdělení Komise Pokyny k uplatňování právních předpisů Unie v oblasti hospodářské soutěže na kolektivní smlouvy týkající se pracovních podmínek osob samostatně výdělečně činných bez zaměstnanců, 2022/C 374/02, C/2022/6846. *Úřední věstník*. C 374, 30. 9. 2022, které vyjímají ze zákazu kartelových dohod společný postup „nepravých OSVČ“ zejména vůči online platformám jako jejich *de facto* zaměstnavatelům.

⁷⁸ BÖHM, F. Democracy and Economic Power in Cartel and Monopoly in Modern Law. In: *Reports on supranational and national European and American Law, Int. Conference on Restraints of Competition at Frankfurt am Main, June 1960. Vol. I.* Karlsruhe: C. F. Müller, 1961. K současnému ordoliberalismu viz BEHRENS, P. “Consumer choice” or “consumer welfare”? Ordoliberalism as the normative basis of EU competition law. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Svatomartinská konference 2015* [online]. 11. 11. 2025 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/konference-a-seminare/uskutecnene-akce/svatomartinska-konference-2015/predstaveni-prednasejicich-a-jejich-prezentace.html>. Z českých zdrojů o ordoliberalním pojetí hospodářské soutěže viz např. KRABEC, c. d., s. 44–50.

⁷⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. února 2011, *Konkurrensverket proti TeliaSonera Sverige AB*, věc C-52/09 EU:C:2011:83, bod 22, nebo také rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. října 2002, *Roquette Frères SA proti Directeur général de la concurrence*, věc C-94/00 EU:C:2002:603, bod 42.

⁸⁰ WÖRSDÖRFER, M. The Shared Roots of (Neo-)Brandeisianism and Ordoliberalism Suggest How To Regulate Big Tech. In: *ProMarket* [online]. 23. 10. 2023 [cit. 2025-05-12]. Dostupné na: <https://www.promarket.org/2023/10/23/the-shared-roots-of-neo-brandeisianism-and-ordoliberalism-suggest-how-to-regulate-big-tech/>.

byli, jsou a budou na straně jejich regulace s cílem chránit jejich otevřenou a konkurenční strukturu před dopady kumulované tržní moci.

Záleží na dobově převládajícím přesvědčení společnosti a jejích elit o tom, zda trhy společnosti slouží dobře nebo špatně a zda je v závislosti na tom nezbytné najít a vyzkoušet jiný než dosavadní přístup k jejich regulaci. Aktuálně je pravděpodobné, že období neoliberálního nadšení pro volné trhy a co nejmenší zásahy do podnikatelské svobody zesláblo, ne-li přímo odeznělo, a hledá se nový konsensus ohledně společensky akceptovatelného modelu regulace tržních aktivit. Z toho lze dovodit, že neobrandeisiánství (stejně jako evropský ordoliberalismus) adaptované na podmínky 21. století neztratí svůj vliv a propíše se do podoby konsensu platného pro antitrust několika příštích dekád. Principiální odpor k nadměrně koncentrované tržní moci a snaha o její regulaci ve jménu širších společenských priorit se velmi pravděpodobně stanou součástí anti-trustového mixu budoucnosti. Ač v současných USA neobrandeisiánství ztratilo vlivné pozice v administrativě, jeho vliv proto bude nejméně po další čtyři roky jen nepřímý a bude se prosazovat pomaleji, zcela jistě však nezanikne a má dobrou šanci jak na další vývoj, tak i na návrat k většímu vlivu na přelomu 20. a 30. let tohoto století.

doc. JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
smejkalv@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-1403-9494

RECENZE

MIROSLAV SEDLÁČEK. KONTUMAČNÍ ROZSUDEK. PRAHA:
C. H. BECK, 2025, 209 S. ISBN 978-80-7699-001-2

Byl jsem jako začínající soudce u toho, když byl s účinností od 1. 9. 1993 institut **rozsudku pro zmeškání** (dále též „**kontumační rozsudek**“) po 43 letech zaveden do našeho procesního práva; v té době jsem soudil u Obvodního soudu pro Prahu 8 pouhý půlrok.

Kontumační rozsudek (znovu)zavedla novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 171/1993 Sb., kterou lze po novele č. 519/1991 Sb. považovat v porevolučním období po roce 1989 za druhou nejvýznamnější zákonnou změnu procesních pravidel ovládajících řízení před soudem.

Zákon č. 171/1993 Sb. pokračoval v čerstvě nastoupeném trendu **posilování odpovědnosti účastníka řízení za jeho výsledek** – jako důsledku opuštění výdobytku socialistické zákonitosti – **zásady materiální pravdy** ve sporném řízení.

Přestože autor publikace na více jejích místech zastává názor, že v případě kontumačního rozsudku nejde o sankční institut procesního práva, což v teoretické rovině a srozumitelně vysvětluje, soudci v době zavedení tohoto institutu (a domnívám se tvrdit, že i dnes) v rovině praktické rozsudek pro zmeškání jako **nástroj potrestání neodpovědného žalovaného** chápou. **Disciplína účastníků řízení** v roce 1993 nebyla valná – a soudce dostal do ruky účinný nástroj, jímž mohl neodpovědného žalovaného, který si nejprve napůjčoval peníze a poté se ani neobtěžoval přijít k soudu, fakticky potrestat.

Na recenzované publikaci mi přijde jako rutinnímu soudci nejzajímavější právě to, jak autor vysvětluje pohled teoretika na rozsudek pro zmeškání a zároveň jej zasazuje do praktické roviny. Podařilo se mu to na výbornou.

Nemálo soudců používá různé procesní instrumenty ve své praxi automaticky, aniž by se podrobněji zamýšleli nad tím, co zákonodárce zavedením tohoto kterého nástroje zamýšlel, z jakého teoretického základu při tvorbě zákona vycházel a jaké historické zkušenosti jej k jeho přijetí vedly.

Kniha doc. Miroslava Sedláčka, pedagoga a teoretika v oblasti civilního práva procesního a zároveň praktikujícího advokáta, mu to umožňuje bohatou měrou. Škoda jen, že podobná publikace nevznikla o 30 let dříve, v době, kdy soudci ustanovení § 153b o. s. ř. aplikovali častěji, než je tomu dnes. V posledních letech se totiž v české justici, zejména v jednoduchých a bagatelních sporech, postupuje spíše podle § 115a o. s. ř. umožňujícího **rozhodování „od stolu“**, **na základě listinných důkazů**, do jednací síně se příliš nechodí, a tudíž se kontumační rozsudky vydávají podstatně méně než dříve, neboť ty od stolu vydávat nelze. Ale taková je doba – častěji se píše (kopíruje), než hovoří (soudí).

Kdyby publikace vznikla již před třiceti lety, neměli bychom na druhou stranu k dispozici tak bohatou judikaturu na téma kontumačního rozsudku – a v bohatosti použité a okomentované judikatury spatřuji druhou cennou hodnotu knihy. Jako bývalý soudce Ústavního soudu, který se snažil během svého mandátu mít přehled o zajímavé **procesní**

nálezové judikatuře, jsem byl sám překvapen, kolik rozhodnutí na dané téma bylo vydáno a kolik jich s ním souvisí. Takže – kdyby pan kolega Sedláček napsal knihu alespoň o deset let dříve, ušetřil by mi jako ústavnímu soudci hodně práce.

Publikace je přehledně a logicky strukturována – nejprve má čtenář možnost dozvědět se zajímavé informace o historickém vývoji institutu kontumačního rozsudku a historických souvislostech, a to již od dob římského procesu.

Ve druhé kapitole autor vysvětluje, jak institut rozsudku pro zmeškání souvisí s ústavně zaručeným **právem na spravedlivý proces** a z něj vyvěrajícími zásadami rovnosti stran, ústnosti a přímosti řízení, předvídatelnosti soudního rozhodování apod., jakož i s takzvanými **odvětvovými zásadami** civilního procesu (zásada dispoziční, projednací a další). Je důležité uvědomit si, že vydáním kontumačního rozsudku v nepřítomnosti jedné strany sporu se soudce dostává do konfliktu s některými procesními právy účastníka řízení, a to i s těmi, která jsou zakotvena v **nadzákonné rovině**. Ze své vlastní praxe mohu potvrdit, že jsem se jako ústavní soudce začal dívat na institut rozsudku pro zmeškání zcela odlišně než jako soudce nalézací či odvolací.

Třetí kapitola se detailně zabývá **předpoklady pro vydání rozsudku pro zmeškání** a vyplývá z ní zejména „varování“ před přísným postojem Ústavního soudu, který dlouhodobě prosazuje, aby kontumační rozsudek nebyl formalisticky zneužíván k ukončení řízení – tam, kde má soud pochyby o splnění předpokladů pro jeho vydání – zejména, jde-li o **absenci žalovaného u prvního jednání** a její důvody.

Přes kapitolu o (přísných) předpokladech pro vydání rozsudku pro zmeškání se čtenář dostane ke kapitole čtvrté „Vydání rozsudku pro zmeškání“ – a zejména k její nijak obsáhlé první části, v níž je vysvětleno, že soud kontumační rozsudek vydat „může, ale nemusí“, jsou-li pro jeho vydání splněny předpoklady – tu považuji za klíčovou pasáž celé knihy. Ostatně, **cit pro vzniklou procesní situaci** a její vyhodnocení, zda je namístě rozhodnout kontumačně či nikoliv, patří k soudcovským dovednostem, které se nabývají až lety praxe, a nutno dodat, že někteří soudci ji nenabudou nikdy.

V páté kapitole je přehledně vysvětleno, jak se může žalovaný, proti němuž je vydán rozsudek pro zmeškání, bránit – cenné je zejména vysvětlení rozdílů mezi odvoláním proti kontumačnímu rozsudku a návrhem na jeho zrušení, což jsou dvě **cesty procesní obrany**, s jejichž rozlišováním má někdy soudní praxe problémy.

Za velmi zajímavou považuji šestou kapitolu s názvem „Uznání nároku ve vztahu k rozsudku pro zmeškání“. Autor zde vysvětluje vztah mezi „obyčejným“ rozsudkem pro zmeškání a takzvaným **„kontumačním rozsudkem pro uznání“** (§ 153a odst. 3 o. s. ř.) a zabývá se jistým paradoxem naší procesní úpravy, podle níž soud může vydat při zmeškání prvního jednání ve věci žalovaným kontumační rozsudek na základě **fikce nespornosti žalobních tvrzení**, zatímco při zmeškání **přípravného jednání** vydá soud **rozsudek pro uznání** (§ 114c odst. 6 o. s. ř.) na základě fikce uznání nároku. Situace absentujícího žalovaného, který se nedostavil „jen“ k přípravnému jednání, je tak složitější než při **zmeškání prvního jednání**, neboť rozsudek pro zmeškání soud „může vydat“, zatímco rozsudek pro uznání při splnění procesních předpokladů „vydává“.

Následuje komparativní kapitola o **srovnání české procesní úpravy** kontumačního rozsudku s některými úpravami zahraničního a kapitola o **konceptních úvahách pro futuro**.

Závěr publikace není zdaleka jen proklamativním textem; obsahuje cenné shrnutí, z něhož se čtenář dozví vše podstatné o rozsudku pro zmeškání. Jde o přehledně zkoncentrované informace o všem nejpodstatnějším o kontumačním rozsudku – kdyby se student připravující na zkoušku z civilního práva procesního naučil jen toto shrnutí a následně si „vytáhl“ otázku „rozsudek pro zmeškání“, má úspěch u zkoušky zaručený.

Závěrečný seznam použitých zdrojů pak neobsahuje jen přehled souvisejících publikací a článků, ale především užitečný (a vyčerpávající) **přehled judikatury**, z níž autor vycházel. Pro soudce i advokáta je takový seznam doslova k nezaplacení. Atraktivitu a informační potenciál knihy zvyšují i otištěné **kancelářské vzory**, používané soudy v souvislosti s kontumačním rozsudkem – ne každý čtenář má možnost seznámit se s těmito administrativními úkony soudu, které zdaleka nejsou jen nedůležitými formuláři, ale jsou s nimi spojeny významné procesní důsledky; pro žalovaného důsledek nejzávažnější – prohra ve sporu.

Publikaci kolegy Miroslava Sedláčka by měl mít v knihovně každý, kdo se zajímá o problematiku civilního procesního práva. Anotace na obálce knihy nelže – opravdu jde o publikaci teoreticky fundovanou a zároveň prakticky zaměřenou. Celým dílem prozařuje poctivá snaha skloubit teorii s praxí, což se podařilo beze zbytku. Jen málo autorů to zvládne podobným způsobem.

JUDr. Jaromír Jirsa
emeritní soudce Ústavního soudu
Městský soud v Praze, dočasně přidělen k Justiční akademii ČR

DOI: 10.14712/23366478.2026.13

ZPRÁVY

VZPOMÍNKA NA DOC. JUDR. JAROSLAVA DROBNÍKA, CSC.

Ve věku 88 let odešel v listopadu 2025 pan docent Jaroslav Drobník. Velmi smutná zpráva nejen pro ty, kteří znali pana docenta osobně, ale pro všechny s nějakým vztahem k právu životního prostředí, k pozemkovému právu, k Právnické fakultě Univerzity Karlovy, k České společnosti pro právo životního prostředí či k časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Tam všude doc. Drobník zanechal nesmazatelnou stopu.

Pan docent pocházel z podhůří Jizerských hor, narodil se 21. dubna 1937 v Mukařově. V roce 1955 odmaturoval na gymnáziu v Jablonci nad Nisou a týž rok byl přijat na Právnickou fakultu Univerzity Karlovy. Po jejím absolvování byl v roce 1962 přijat jako asistent na Právnickou fakultu UK v Praze, kde nepřetržitě působil úctyhodných 55 let. V roce 1982 byl Jaroslav Drobník jmenován docentem v oboru zemědělsko-družstevní a pozemkové právo. Tomuto oboru se věnoval od počátku svého působení na Univerzitě Karlově.

Od roku 1983 doc. Drobník vedl katedru hospodářského, pracovního a zemědělsko-družstevního práva. Později stál u zrodu katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK. V roce 1990 byl pověřen vedením nově vzniklého Ústavu práva životního prostředí. Pracoviště se následně v akademickém roce 1993/1994 přeměnilo na dnešní katedru práva životního prostředí. S katedrou práva životního prostředí byl pak doc. Drobník spjat do konce svého působení na Právnické fakultě UK.

Profesně je vedle práva životního prostředí, oboru, na jehož vzniku se podílel, jeho působení spjato s právem pozemkovým. Těmto oborům práva se věnoval především, a to jak v rovině vědecké, tak v rovině pedagogické. Z jeho bohaté publikační činnosti připomeňme alespoň publikaci *Právní aspekty péče o životní prostředí*, kterou v roce 1985 vydal kolektiv autorů Právnické fakulty UK pod vedením Jaroslava Drobnička a Valéry Fábryho, učebnici *Právo životního prostředí*, kterou v roce 1988 vydal kolektiv autorů pod vedením Jaroslava Drobnička v Nakladatelství Karolinum (182 stran, nákladem 1200 výtisků), publikaci *Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa* z roku 1983 autorské dvojice Valér Fábry – Jaroslav Drobník a konečně *Základy pozemkového práva*, které byly dílem jediného autora, právě doc. Drobnička. Poprvé vyšly v roce 2005 a dočkaly se celkem třech vydání v nakladatelství Eva Rozkotová.

Publikačně i pedagogicky se docent Drobník od počátku 90. let až do odchodu z Právnické fakulty věnoval vedle pozemkového práva právu životního prostředí, v jeho rámci pak zejména územnímu plánování, ochraně zemědělského půdního fondu a ochraně lesa. Připomeňme alespoň tři vydání sebraných textů zákonů z oblasti práva životního prostředí s komentářem (tzv. oranžové sešity), vydaná v letech 1995–1999 v Nakladatelství C. H. Beck (Jaroslav Drobník, Milan Damohorský) či později v letech 2003–2010 tři vydání učebnice práva životního prostředí (v autorském kolektivu vedeném Milanem Damohorským).

Více než 40 let působil docent Drobník také v redakční radě časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* (dále jen „AUCI“). V roce 1986 se v č. 3–4/1986 AUCI objevil článek spoluautorů V. Fábryho, J. Drobníka, M. Pekárka a S. Marchala *Zvyšování účinnosti pozemkového práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti*. Šlo o první spolupráci akademických pracovníků pražské a brněnské právnické fakulty na stránkách AUCI. Vznik a vývoj československého pozemkového práva shrnul poté v č. 1/1988 AUCI prof. Karel Malý, budoucí rektor Univerzity Karlovy. Vycházel ve svém článku především ze starších prací prof. Valéra Fábryho a doc. Jaroslava Drobníka.

Koncem 80. let péčí Jaroslava Drobníka vyšlo v rámci AUCI první monotematické číslo zaměřené na tehdy vznikající nový obor, právo životního prostředí. V č. 1/1989 AUCI, nazvaném *Úloha práva v péči o životní prostředí*, byl otištěn výstup z řešení vládního výzkumného úkolu zadaného kolektivu autorů, akademických pracovníků pražské právnické fakulty, kteří stáli též u zrodu budoucí samostatné katedry práva životního prostředí, a jejich spolupracovníků. Jednotlivé příspěvky se týkaly péče o čistotu ovzduší, ochrany vod a ochrany zemědělské a lesní půdy (Jaroslav Drobník, Jiří Šilar, Stanislav Marchal).

Docent Drobník se po vzniku katedry práva životního prostředí intenzivně věnoval i právním otázkám vztahu ochrany životního prostředí a práva v oblasti plánování a povolování stavebních záměrů. Monotematické číslo 2/2006 AUCI s názvem *Integrace a právo životního prostředí* se zabývalo nejen teoretickými aspekty průřezových nástrojů ochrany životního prostředí, ale i právní úpravou tehdy nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) z pohledu práva životního prostředí. Na textech se s doc. Drobníkem podílel prof. Damohorský a JUDr. Tichá (dnes Snopková).

V roce 2011 vydala katedra práva životního prostředí panu docentovi poctu ve formě monotematického čísla 3/2011 AUCI *Pocta k 75. narozeninám a 50 let působení na Právnické fakultě UK doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc.* Příspěvky na témata lidských práv, právní odpovědnosti a ochrany životního prostředí v právu přispěli mnozí jeho kolegové a žáci.

Podobně bohatá jako publikační činnost docenta Drobníka byla též jeho činnost výuková. Jeho pedagogickým vedením prošly tisíce studentů, ať se jednalo o vedení kvalifikačních prací, přednášky nebo semináře. V 90. letech jeho přednášky z pozemkového práva hojně navštěvovali nejen studenti, ale také široká veřejnost, neboť zejména téma restitucí, kterému se věnoval, bylo nesmírně důležité a aktuální.

Měli jsme to štěstí, že jsme pana docenta poznali jak jako pedagoga, který vedl disertační práci doc. Frankové, či oponoval habilitační práci doc. Stejskala, tak jako kolegu. Neúnavně nám předával své zkušenosti a znalosti pozemkového práva a práva životního prostředí, vysvětloval cokoli, čemu jsme nerozuměli, vždy laskavě, trpělivě a s úsměvem.

Přes všechny odborné kvality vnímáme jako nejcennější odkaz docenta Jaroslava Drobníka jeho lidskost. Pan docent byl nesmírně vstřícný, opravdový a stále usměvavý kolega i učitel. Měl fenomenální paměť. S nesmírnou ochotou se dělil o své zkušenosti, nikdy neodmítl pomoc ani radu. A na podzim vždy přinesl jablka ze svého sadu v Mu-kařově.

Je nám nesmírnou ctí, že můžeme v pedagogické a vědecké práci navazovat na jeho odkaz.

doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
frankova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-5089-313X

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-8783-7190

DOI: 10.14712/23366478.2026.14

ZPRÁVA Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE *SWAN SONG
OF THE ANTHROPOCENTRIC ADMINISTRATION IN EUROPE*,
KONANÉ NA PRAŽSKÉ PRÁVNICKÉ FAKULTĚ
VE DNECH 27. AŽ 28. LISTOPADU 2025

Pražská katedra správního práva uspořádala ve dnech 27. a 28. listopadu 2025 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy mezinárodní konferenci s názvem *Swan Song of the Anthropocentric Administration in Europe*, která se zaměřila na zásadní proměnu samotné koncepce evropské veřejné správy. Konference byla uspořádána v rámci projektu 4EU+ „Europe: A Laboratory of a Digital State“, na kterém vedle pražské katedry správního práva participují i katedry správního práva v Miláně, Ženevě a v Barceloně. Labutí píseň symbolizuje závěrečnou fázi nebo dokonce ukončení celé éry. V případě správního práva se jedná o rozloučení se s tradičním modelem státní správy založeným na dominanci člověka. Cílem konference bylo reflektovat zavádění umělé inteligence v různých evropských jurisdikcích a zodpovědět otázku, jestli umělá inteligence má potenciál v blízké budoucnosti nahradit lidské osoby – úředníky. Přednášející se proto věnovali tématům, zda a jak evropské správní orgány postupně přehodnocují antropocentrický přístup a začleňují nejnovější technologie do rozhodovacích procesů. Název konference vystihuje jak konec dosavadního přístupu, tak současné snahy o redefinici role člověka ve veřejné správě 21. století a posun k digitálně orientované státní správě.

I. PRVNÍ PŘEDSTAVENÍ NOVÉ PUBLIKACE

První den konference slavnostně zahájil vedoucí pražské katedry správního práva *prof. Jakub Handrlíka* (Univerzita Karlova) jako hlavní řešitel projektu 4EU+ „Europe: A Laboratory of a Digital State“. Konferenci otevřela *prof. Diana Urania Galetta* (Univerzita v Miláně), autorka nové knihy *Artificial Intelligence and Public Administration: A Journey* (Neapol: Editoriale Scientifica, 2025). V prvním veřejném představení této publikace zdůraznila potřebu přijímat progresivní legislativu, která jasně vymezí hranice pravomocí a odpovědnosti správních orgánů. Pokud nebude právní rámec dostatečně přesně stanoven, správní orgán si nebude jist, jaké kroky je oprávněn činit, což může vést k jeho nečinnosti.

Kniha se věnuje aktuálním výzvám, kterým správní právo v současné době čelí. Jednou z nich je outsourcing (vnější zajišťování služeb). Přednášející v této souvislosti zdůraznila, že veřejná správa musí být schopna vyvíjet vlastní systémy AI a nespolehat se na nákup produktů od soukromých subjektů. Aby soukromé společnosti mohly účinně vyvíjet systémy využívající AI ve veřejné správě, musí jim být poskytnuta data. Ovšem přednášející je toho názoru, že není nezbytné sdílet veškerá data, která má veřejná správa k dispozici. Soukromé společnosti investovaly do vývoje systémů AI vysoké částky a nyní se je snaží zhodnotit prodejem produktů. Otázkou je, zda se

veřejné správě vyplatí produkty kupovat. Dle přednášející není odpověď jednoznačně kladná, protože pro veřejnou správu může být výhodnější data neposkytovat a systémy AI vyvíjet vlastní. Nicméně technologie ICT jsou jednoznačně součástí principu dobré správy. Při řešení je třeba brát v úvahu realitu skutečné podoby současného správního práva, a nikoli správního práva, o kterém sníme, protože sny problémy neřeší. Problémy lze naopak vyřešit skrze podrobné analýzy a ověřování reality.

II. HLAVNÍ ŘEČNÍCI

Hlavní přednášky konference moderoval *prof. Jakub Handrlica* (Univerzita Karlova). *Prof. Julio Ponce Solé* (Univerzita v Barceloně) vystoupil s tématem AI a interakce mezi stroji a lidmi v regulaci Evropské unie z roku 2024, správního uvážení a zapojení člověka do rozhodování. Zabýval se právem na dobrou správu a limity umělé inteligence ve vztahu k plně automatizovaným rozhodnutím vyžadujícím správní uvážení, přičemž rozlišoval mezi systémy AI založenými na pevně daných pravidlech, které vyvozují deduktivní závěry, a prediktivními systémy AI využívajícími statistické modely vyvozující inductivní závěry. Prezentující je zastáncem vyloučení plně automatizovaných rozhodnutí přijímaných výhradně AI tam, kde je třeba správního uvážení, a to nikoli z technických důvodů, nýbrž z právních hledisek. Tyto důvody představil ve čtyřech bodech. Zaprvé, platí zákaz omezování správního uvážení vyplývající z práva na dobrou správu, které v sobě nese zohlednění všech relevantních faktorů před přijetím rozhodnutí, včetně konkrétní situace osob. Zadruhé, AI nemá empatii a dobrá rozhodnutí mají dvě složky – racionální a emoční. Zatřetí, AI není schopna provádět abdukční úsudky (volbu nejvhodnějšího vysvětlení). Začtvrté, existuje povinnost správního orgánu vyslechnout druhou stranu a povinnost odůvodnění rozhodnutí při současném dodržení řádného postupu. Závěrem přednášející vyzdvihl myšlenku, že rozhodnutí vyžadující správní uvážení musí zůstat v rukou lidí. Možnost využití AI naopak vidí jako asistenta při tvorbě pravidel (např. územní plánování, vyhlášky...) nebo při rozhodování (např. stavební povolení, sankce...). AI je nástroj, nikoliv náhrada lidského úsudku tam, kde je vyžadováno správní uvážení a právní odpovědnost.

V druhé hlavní přednášce konference se *prof. Jacques Ziller* (emeritní profesor Univerzité Paris 1 Panthéon-Sorbonne) věnoval Rámcové úmluvě Rady Evropy o umělé inteligenci a lidských právech, demokracii a právním státu přijaté dne 5. září 2024. Jedná se o první závaznou úmluvu mezinárodního práva, která se zabývá výzvami a riziky spojenými s rozvojem AI. Rozebral její obsah včetně procesních práv, požadavků na řešení rizik a základních zásad, mezi něž patří lidská důstojnost, rovnost, respekt k ochraně soukromí a osobních údajů, transparentnost a dohled, odpovědnost, spolehlivost a bezpečné inovace. Poté ji porovnal s nařízením Evropské unie o umělé inteligenci (AI Act) a dospěl ke třem hlavním odlišnostem – odlišný institucionální rámec, rozsah jejich adresátů a míra právní závaznosti, právní povaha těchto nástrojů a způsoby jejich aplikace. Představil také stav podpisů a ratifikací, kdy doposud všechny přistoupiвш země (včetně Evropské unie) Rámcovou úmluvu podepsaly, ale zatím neratifikovaly. V neposlední řadě se věnoval metodické příručce HENDERIA, která poskytuje strukturovaný přístup k hodnocení rizik a dopadů systémů

umělé inteligence, speciálně přizpůsobenou k ochraně a prosazování lidských práv, demokracie a právního státu.

III. NOVÁ LEGISLATIVA V EVROPĚ

První blok konference zaměřený na využití AI v nově přijaté legislativě v Evropě moderovala *prof. Diana Urania Galetta* (Univerzita v Miláně). V úvodním slovu vyjádřila potěšení nad nově přijímanými legislativními akty a upozornila, že pokud by debaty směřovaly pouze k etickým aspektům nasazení AI ve veřejné správě, bez zohlednění právních otázek a možných právních úprav, představovalo by to krok zpět.

Jako první vystoupila *JUDr. Pavlína Hubková, Ph.D.* (University of Exeter) s tématem technologicky pohaněné harmonizace, v jehož rámci představila AI Act a jeho dopady na vnitrostátní správní orgány a soudy. AI Act omezuje procesní autonomii správních orgánů při využívání vysoce rizikových systémů AI, protože zavádí povinnost poskytovat vysvětlení osobám dotčeným rozhodnutími vysoce rizikových systémů AI. Správním orgánům ukládá povinnost porozumět používaným systémům AI, řádně je zdokumentovat a srozumitelně a transparentně vysvětlovat jejich fungování. Tímto způsobem AI Act fakticky harmonizuje standardy odůvodnění v Evropské unii a má potenciál transformovat správní praxi. Nejedná se přitom o harmonizaci prostřednictvím procesních kodexů ani prostřednictvím vzájemného uznávání ani o koordinaci mezi orgány. Harmonizaci lze spíše vnímat jako nepřímý důsledek předpisů EU regulujících digitální nástroje, a proto lze hovořit o technologicky řízené harmonizaci, kdy pravidla týkající se technologií formují proces i obsah správního rozhodování. Jednotné standardy Evropské unie následně omezují prostor pro národní uvážení.

Dále vystoupil *prof. Oscar Capdeferro Villagrasa* (Univerzita v Barceloně) zabývající se využitím AI ve veřejné správě ve Španělsku, zejména regulacemi a příklady automatizované správy. Ve třech krocích představil právní rámec pro umělou inteligenci ve Španělsku. Vývoj regulace začal v roce 2003 automatizovaným správním jednáním, v roce 2021 pokračoval přípravou půdy pomocí nástrojů *soft law* (Charta digitálních práv) a v roce 2022 byl přijat nový právní rámec pro umělou inteligenci. Věnoval se také některým regionálním iniciativám ve Španělsku. V regionech byl omezen rozsah činností, které mohou být automatizovány. Například v Katalánsku je automatizace omezena na ta usnesení, která lze vydat na základě předem definovaných objektivních kritérií a parametrů. Podobně v Andalusii a na Baleárských ostrovech je výslovně uvedeno, že žádná činnost zahrnující hodnotící soudy nesmí být automatizována. V Aragonii je pak zakázána automatizace rozhodnutí vyžadujících uplatnění subjektivních kritérií.

V prvním bloku konference se taktéž představili diskutující. *Prof. Cristina Fraenkel Haebler* (Národní institut pro veřejnou správu, Speyer) prezentovala použití AI v německém správním řádu, který je založen na třísloupcovém systému. Německo pracuje se třemi paralelními právními předpisy, které upravují správní řízení – daňovým řádem, sociálním zákoníkem a zákonem o správním řízení. Tato koexistence právních úprav usnadňuje jejich interpretaci. Používání umělé inteligence v německé veřejné správě lze nalézt napříč různými oblastmi. Mezi typické aplikace patří neautentická hromadná

řízení s podobnými rozhodnutími, zpracování a systematizace informací pro rozhodování a automatizovaná rozhodnutí v oblasti sociálních dávek, podpory v nezaměstnanosti a klimatické politiky. AI se využívá také v digitálním doručování, kdy občané mohou obdržet rozhodnutí orgánu veřejné moci prostřednictvím online portálů, odkud si jej mohou stáhnout.

JUDr. Vladimír Sharp, LL.M., Ph.D. (Univerzita Karlova) analyzoval zavedení AI v návrhu novely českého správního řádu. Navrhovaný § 15a správního řádu obsahuje několik nedostatků. Jeho znění kombinuje ukázkový výčet s vágními počátečními předpoklady, což zvyšuje právní nejistotu. Nadto navrhované řešení nezavádí žádné skutečné záruky souladu s GDPR. Zásadní problém spočívá v nepoužitelnosti a nedostatku systematičnosti návrhu zákona, protože vylučuje automatizaci ve všech záležitostech vyžadujících použití správního uvážení, což jsou ale téměř všechny případy. I v zdánlivě triviálních situacích, kdy správní orgán rozhoduje o výši pokuty dle zákona stanovujícího maximální výši, každá sankce představuje katalog tisíce možností, jež vyžadují uplatnění správního uvážení, které podle navrhovaného znění nemůže být nahrazeno automatizovaným rozhodováním. Aby dle navrhovaného znění mohlo skutečně dojít k automatizaci, musela by Česká republika zavést správní sankce založené na předem stanovených parametrech, čímž by se u pokut předešlo využití správního uvážení.

Přednášející shrnul, že při zavádění nové technologie je nutné zohlednit specifické kulturní, ekonomické a demografické aspekty. Důkladné zhodnocení dopadů je nezbytné. Správní systémy založené na možnosti uvážení při implementaci AI a dalších automatizovaných řešení čelí největším překážkám vůči digitalizaci. Naopak systémy spoléhající se na nediskreční, předem stanovené postupy mohou být z hlediska automatizace implementačně příznivější, avšak jsou vystaveny slepým místům a systémovým deformacím.

JUDr. Diana Repiščáková, Ph.D., a JUDr. Lukáš Jančát, Ph.D. (Univerzita P. J. Šafárika v Košicích) se věnovali využívání AI a návrhu nového právního rámce na Slovensku. Ve vizi Strategie digitální transformace Slovenska 2030 z roku 2019 je uvedeno, že se Slovenská republika stane moderní zemí s efektivní veřejnou správou. Klíčem k naplnění této vize má být výrazné zlepšení využívání dat a aplikace metod, jako jsou hodnocení dopadů, analýza rizik, automatizované vyhodnocování případů či žádostí nebo prediktivní plánování kapacit veřejných služeb. V roce 2025 však automatizace správních řízení, včetně využívání systémů AI, není slovenským právním řádem upravena. S ohledem na současný právní rámec je obecně přípustná pouze automatizace částí správního řízení nebo jednotlivých úkonů správního orgánu, a to v souladu se zásadou legality. V současnosti existuje návrh zákona o organizaci státní správy v oblasti umělé inteligence s navrhovanou účinností od 1. ledna 2026, jehož cílem je implementace AI Actu.

Dr. Corso Tozzi Martelli (Univerzita v Miláně) představil použití AI v italské veřejné správě – od judikatury ke kodifikaci v zákoníku o veřejných zakázkách. Zaměřil se na algoritmy a využití AI při individuálním správním rozhodování v Itálii. Představil svůj pohled na otázky, za jakých podmínek italský právní řád umožňuje automatizované rozhodování a zda algoritmické správní rozhodnutí může nahradit rozhodnutí tradičně přijímané úředníkem, podle italského práva odpovědným za řízení. Závěrem účastníky

seznámil se třemi principy algoritmické legality, které mají zajistit, aby použití algoritmů a AI ve veřejné správě bylo v souladu s právními předpisy a principy správního práva.

Mgr. et Mgr. Kamila Balounová (Univerzita Karlova) se věnovala tématu přechodu od lidských tlumočnicků k robotickým. Účastníky přivedla k úvahám nad návrhem novely zákona o pobytu cizinců v České republice, která zavádí možnost použití technického zařízení místo soudního tlumočnicka. Slabiny tohoto návrhu spočívají v nerealistických požadavcích na přesnost, absenci mechanismu pro podání námitek, přezkumu a v rizicích souvisejících s ochranou osobních údajů a kybernetickou bezpečností. Závěrem shrnula, že soudní tlumočení chrání základní lidská práva, a proto nelze jako dostatečný argument k zavedení této novely považovat pouze zvýšení rychlosti a snížení nákladů. Přednášející se domnívá, že pro zajištění spravedlnosti je stále nezbytná lidská přítomnost.

IV. AI V SOUČASNÉ SPRÁVNÍ PRAXI V EVROPĚ

Druhý den konference pokračoval dvěma bloky. První z nich, soustředící se na AI v současné správní praxi v Evropě, moderoval *prof. Oscar Capdeferro Villagrasa* (Univerzita v Barceloně). Na aktuální problém dlouhých čekacích dob ve zdravotnictví a na to, jak Itálie usiluje o jejich systémové řešení prostřednictvím nové Národní platformy čekacích listin (PNLA), se zaměřila *Dr. Alessia Monica* (Univerzita v Miláně). Přednášející představila právní rámec od ústavního zakotvení práva na zdraví přes evropské standardy až po nedávné italské reformy. Ukázala, jak digitalizace mění správu zdravotních služeb. Klíčovými tématy byla vzájemná součinnost systémů, transparentnost a využití dat v reálném čase, které mají umožnit efektivnější řízení kapacit a spravedlivější přístup pacientů k péči. Současně upozornila na rizika spojená s algoritmickým rozhodováním, zejména diskriminaci, ochranu osobních údajů a potřebu zachovat lidskou kontrolu a odpovědnost veřejné správy. Příspěvek tak otevřel debatu o tom, jak skloubit inovace s ochranou práv pacientů.

Marc-Olivier Buslinger (Univerzita v Ženevě) se soustředil na otázku důvěry veřejnosti ve využívání umělé inteligence státní správou a na to, jak tato důvěra podmiňuje legitimitu i efektivitu digitální transformace veřejného sektoru. Zdůraznil, že vlády dnes stojí před dvojitou výzvou – jednak potřebují AI k modernizaci služeb, zvyšování efektivity a lepšímu rozhodování, zároveň však musí čelit obavám občanů z netransparentních algoritmů, rizika diskriminace a ztráty kontroly nad daty. Klíčovou roli hrají kvalitní a jasná pravidla, dohled, vysvětlitelnost systémů a zapojení veřejnosti, která umožňuje vybudovat důvěru pro odpovědné využívání AI. Právě kombinace technické spolehlivosti, právních záruk a etických principů je nezbytným předpokladem, aby se AI stala nástrojem posilujícím, nikoli oslabujícím demokratickou správu.

Liliia Serhiichuk a Natalya Isayeva (Univerzita Karlova) představily, jak Ukrajina začleňuje AI do digitalizace veřejné správy, zejména do systémů pro evidenci a podporu vnitřně vysídlených osob. Vysvětlily současný právní rámec, probíhající harmonizaci s evropskými předpisy (GDPR, AI Act) a roli Ministerstva pro digitální transformaci. Na praktických příkladech ukázaly, jak je AI využívána – od ověřování dokumentů v platformě Diia, přes analýzu škod na nemovitostech, automatické třídění soudních

rozhodnutí až po predikční nástroje v oblasti zdravotnictví, sociální politiky a vzdělávání. Zvláštní pozornost věnovaly tomu, jak mohou inteligentní systémy zlepšit správu registrů vnitřně vysídlených osob a řešení jejich potřeb.

Dr. Leonardo Scuto (Univerzita v Miláně) ve svém příspěvku zdůraznil, že evropská klimatická politika se propojuje s digitálními inovacemi prostřednictvím právní regulace uhlíkových kreditů. Klíčovým bodem je nové nařízení EU o certifikaci uhlíkových odstranění, které poprvé vytváří harmonizovaný evropský rámec pro certifikaci dobrovolných odstraňování emisí a zavádí společné standardy a centrální registr. Itálie buduje vlastní národní systém pro zemědělské a lesnické projekty. Digitalizace může zásadně zvýšit transparentnost a spolehlivost uhlíkových trhů, přičemž právní rámec se rychle vyvíjí směrem k robustnějšímu a důvěryhodnějšímu systému podporujícímu klimatická opatření.

V. BUDOUCÍ VYUŽITÍ AI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Závěrečný třetí blok konference věnující se budoucímu využití AI ve veřejné správě moderoval *prof. Jacques Ziller* (emeritní profesor Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Zahájila ho *Mgr. Kristýna Šopková* (Univerzita Karlova) s otázkou, zdali současná regulace dokáže držet krok s AI mimo Zemi. Hlavním tématem byl rychlý rozvoj satelitních technologií a rostoucí role AI v kosmických operacích. Přednášející ukázala, že AI dnes řídí autonomní navigaci, předvídá poruchy, spravuje satelitní konstelace a podporuje bezpečnost astronautů. Současně upozornila na rizika, zejména na hrozbu Kesslerova syndromu a na to, že současné mezinárodní kosmické právo není připraveno na situace, kdy škodu způsobí algoritmus. Vysvětlila rozdíl mezi absolutní a zaviněnou odpovědností a položila otázku, kdo nese odpovědnost, pokud selže AI vyvinutá v jednom státě, vypuštěná z jiného a vlastněná třetím. Závěrem zdůraznila, že bez aktualizace mezinárodních pravidel, národních úprav a *softlaw* standardů péče bude právní rámec za technologickým vývojem stále více zaostávat.

JUDr. Radka Semancová (Univerzita v Trnavě) prezentovala projekt BRISE, který by měl *pro futuro* umožnit vydávání stavebních povolení za pomoci AI. Název BRISE představuje zkratku pro *Building Regulations Information for Submission Envolvement*. Jedná se o digitální systém vyvinutý městem Vídeň, který převádí celý proces povolování staveb do digitálního prostředí. Namísto tradičních papírových výkresů systém pracuje s trojrozměrným digitálním modelem stavby, jenž může být automaticky vyhodnocován počítačem. Využití AI umožňuje městu efektivně ověřovat, zda navrhovaná stavba odpovídá platným stavebním předpisům. U vybraných projektů je navíc aplikována rozšířená realita, která umožňuje vizualizaci plánované stavby v reálném prostoru prostřednictvím mobilních zařízení. Systém BRISE byl koncipován jako nástroj komplexní modernizace povolovacího procesu, a to od počáteční fáze projektu až po jeho konečné schválení. Jeho hlavním cílem je zvýšit předvídatelnost, urychlit řízení a zlepšit jeho srozumitelnost pro všechny zúčastněné subjekty.

JUDr. Sylva Řezníková, Ph.D. (Univerzita Karlova) vystoupila s příspěvkem zaměřeným na dezinformace a svobodu projevu v kontextu generativní AI, ilustrovaným na nedávném incidentu systému Grok společnosti xAI. Přednášející představila případ

neoprávněné úpravy systémového promptu Groku, který vedl k cíleným odpovědím na politicky citlivé téma. Tento zásah byl ze strany xAI označen za porušení interních pravidel a stal se impulzem k posílení transparentnosti, mimo jiné prostřednictvím zveřejnění systémových promptů. Případ ukazuje nové typy zásahů do informačního prostoru, které nejsou výsledkem tradiční cenzury, ale probíhají skrytě skrze technické nastavení jazykových modelů. Přednášející zdůraznila, že klíčovou otázkou není existence „svobody projevu“ umělé inteligence, ale transparentnost a odpovědnost aktérů, kteří prostřednictvím těchto systémů formují veřejnou debatu v digitálním prostoru.

V závěrečném příspěvku *prof. Richard Pomahač* (Univerzita Karlova) shrnul, že není pochyb o tom, že jsme dali sbohem dosavadní antropocentrické správě. Nadto nastínil mnoho klíčových otázek k diskusi. Zprvce, zdali je vůbec možné využití AI odmítnout. Zadruhé, zdali je tzv. *black box problem* třeba skutečně vyřešit či zdali černou skříňku nelze nechat zavřenou. A zatřetí, zdali technologické standardy nepředčí význam právních norem. Zabýval se otázkou, zdali nevznikly nové principy správního práva v době umělé inteligence. Výstupem myšlenkového pochodu založeného na příspěvcích všech účastníků konference je, že digitální stav (*virtuality*) je novým principem správního práva.

VI. ZÁVĚR

Konference přivedla do Prahy přední akademiky a odborníky z celé Evropy, kteří společně vytvořili mimořádně podnětný prostor pro výměnu poznatků i kritickou reflexi rychle se rozvíjející oblasti využívání umělé inteligence ve veřejné správě. Během dvou dnů zazněla řada příspěvků, jež ukázaly, jak různorodé právní, institucionální i technologické přístupy jednotlivé státy volí. Významným momentem bylo první veřejné představení nové publikace *Artificial Intelligence and Public Administration*, které otevřelo diskusi o teoretických základech i praktických dopadech digitalizace státní správy. Následné panely nabídly komparativní pohled na právní úpravu AI v jednotlivých zemích Evropy a současně představily konkrétní příklady využití AI v oblasti zdravotnictví, ochrany životního prostředí či veřejných zakázek. Závěrečný blok zaměřený na budoucí vývoj ukázal, že technologický pokrok již není otázkou vzdálené perspektivy, ale každodenní reality, která vyžaduje odpovědnou právní reakci. Konference tak potvrdila, že dialog mezi právní vědou, technologickými obory a veřejnou správou je nezbytný pro to, aby Evropa dokázala využít potenciál umělé inteligence způsobem, který posiluje kvalitu správy, chrání základní práva a podporuje důvěru občanů. Setkání v Praze bylo nejen bilancí současného stavu, ale i inspirací pro další společnou práci na formování digitální budoucnosti veřejného sektoru.

Vybrané písemné verze příspěvků budou po provedení recenzního řízení publikovány ve speciálním čísle milánského časopisu *Ceridap* v roce 2026. Závěrem by organizátoři konference chtěli poděkovat všem účastníkům sympozia za jejich inspirativní příspěvky a zájem o problematiku. Zvláštní poděkování patří *prof. Handrlicovi*, jehož odborné vedení a otevřenost novým tématům umožnily vznik samotné konference a významně přispěly k úspěšnému průběhu celé události. Poděkování patří také pražské pobočce mezinárodní advokátní kanceláře *White & Case* za finanční dar, bez kterého

by se konference v uskutečněné podobě konat nemohla. Nakonec bychom ještě rády poděkovaly redakci časopisu *AUC Iuridica* za prostor, který zprávě o naší konferenci poskytla.

Mgr. Kristýna Šopková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kristyna.sopkova789@student.cuni.cz
ORCID: 0009-0008-1349-1183

Lucie Vonásková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
lucka.vonaskova@email.cz
ORCID: 0009-0001-1473-1985

DOI: 10.14712/23366478.2026.15

*ZPRÁVA Z KONFERENCE PREVENTIVE BUSINESS
RESTRUCTURING IN EUROPE – FIRST EXPERIENCES
IN A COMPARATIVE VIEW*

Dne 28. listopadu 2025 se péčí katedry obchodního práva Právnické fakulty UK v prostorách fakulty uskutečnila konference s názvem *Preventive Business Restructuring in Europe – First Experiences in a Comparative View*. Akci přivítáním hostů jménem Právnické fakulty zahájila Magdalena Pfeiffer, následovalo přivítání moderátora konference Bohumila Havla, který připomněl společnou česko-německou tvorbu konference a představil prvního řečníka a jednoho z ideových tvůrců celé konference prof. Karstena Schmidta z Bucerius Law School Hamburg.

Prof. Karsten Schmidt ve svém úvodním příspěvku poskytl široký evropský pohled na problematiku harmonizace restrukuralizačního práva. Nejprve vyzdvihl, že srovnávací právo hraje v evropské legislativě nezastupitelnou úlohu, neboť při přípravě směrnic a rozhodování Soudního dvora EU dochází (byť někdy spíše implicitně) ke zohledňování různých národních úprav. Prof. Schmidt zdůraznil, že Směrnice o preventivní restrukuralizaci představuje nástroj minimální harmonizace. To v praxi znamená, že i po transpozici nejsou národní úpravy zcela jednotné; text směrnice může být společný, ale konkrétní provedení se liší stát od státu. Cílem směrnice je zavést v celé EU rámec včasné restrukuralizace, avšak státy k němu přistoupily různě v závislosti na své předchozí právní úpravě a koncepci insolvenčního vs. obchodního práva. V této souvislosti Schmidt položil několik klíčových komparativních otázek: Byly národní právní řády na směrnici připraveny, nebo musely zavádět zcela nové instituty? Vychází prevenční restrukuralizace v jednotlivých zemích spíše z tradice insolvenčního práva, nebo z práva korporálního? A existují v národních úpravách jakési „imunitní mechanismy“ bránící přejímání nevhodných cizích prvků? Dále upozornil na zajímavou debatu v Německu ohledně zapojení akcionářů do preventivních řízení, čímž předznamenal jedno z témat dne – postavení akcionářů vs. věřitelů – které se později odrazilo v národních příspěvcích.

Jako první národní zpravodaj v rámci prvního bloku vystoupil **JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.**, z PF UK, aby představil **českou zkušenost s transpozicí směrnice**. Nejprve načrtnul vývoj české legislativy v této oblasti: Česká republika přijala moderní insolvenční zákon již v roce 2006, inspirovaný mimo jiné americkým modelem, který již obsahoval reorganizaci dlužníka. Díky tomu byla domácí legislativa koncepčně relativně blízká principům směrnice a transpozice preventivní restrukuralizace nevyžadovala zcela revoluční změny. Jak Pelikán vysvětlil, původní návrh zákona počítal s co nejméně formalizovaným řízením, převážně mimosoudním procesem – soud měl zasahovat jen *ad hoc*, pokud by bylo třeba jeho rozhodnutí. Nakonec však převládl model inspirovaný německou úpravou, tedy zahájení formálního soudního řízení vždy při vstupu do preventivní restrukuralizace. Toto „rámcové řízení“ fakticky funguje jako *spící řízení* – je zahájeno obligatorně, ale aktivuje se jen v momentech, kdy je

zapotřebí zásahu soudu (např. schválení plánu). Pelikán poté přiblížil hlavní instituty české preventivní restrukturalizace. Vstup do řízení je možný pouze na návrh dlužníka – ČR nevyužila fakultativní možnost směrnice otevřít tento postup i věřitelům. Dále je omezen okruh subjektů – jen podnikatelské korporace mohou preventivní restrukturalizaci využít, nikoli fyzické osoby. Podmínkou zahájení je, že dlužníkovi hrozí úpadek, resp. že se nachází v podstatných finančních potížích, které by jinak vedly k úpadku. V rámci sestavování a schvalování restrukturalizačního plánu česká úprava dbá na ochranu práv různých skupin věřitelů. Zajímavostí je odlišný přístup k zajištěným věřitelům: ačkoli směrnice umožňuje spojit všechny zajištěné věřitele do jedné třídy, český insolvenční zákon tradičně staví každého zajištěného věřitele do samostatné skupiny (aby se nemohli přehlasovat navzájem). Česká úprava je tak v tomto bodě přísnější než směrnice a než např. Polsko, a více chrání individuální vliv zajištěných věřitelů.

Další národní zprávu přednesl **Dr. Marek Porzycki** z Jagellonské univerzity v Krakově, který představil vývoj a stav **polské úpravy**. Polsko již od roku 2016 disponuje moderním restrukturalizačním právem a zavedlo několik typů restrukturalizačních řízení. Porzycki upozornil, že polská terminologie se od směrnice liší: „reorganizační plán“ v polském pojetí není totéž co restrukturalizační plán podle směrnice. V Polsku se *reorganizačním (restrukturalizačním) plánem* rozumí obsáhlý podnikatelský plán sance (souhrn ekonomických a provozních opatření), který však nemá přímý právní účinek. Právně závazným instrumentem je až *návrh uspořádání (arrangement proposal)*, což je dokument obsahující konkrétní opatření restrukturalizace předkládaný věřitelům k hlasování. Proces preventivní restrukturalizace v Polsku má více variant. Z hlediska směrnice je nejdůležitější řízení o *schválení uspořádání* (tzv. PZU – *postępowanie zatwierdzenia układu*), které maximalizuje mimosoudní prvky. Dlužník v úzké spolupráci s licencovaným restrukturalizačním poradcem připraví reorganizační plán a návrh uspořádání a zahájí proces pouhým oznámením o zahájení do veřejného rejstříku. Tím automaticky vstupuje v platnost moratorium (dočasná ochrana dlužníka před věřiteli) na dobu až 4 měsíců. Role soudu je v této počáteční fázi minimální. Porzycki otevřeně konstatoval, že tato konstrukce, jakkoli má pomoci rychlé dohodě, vytváří prostor k možnému zneužití. Mnoho dlužníků restrukturalizaci úspěšně dokončí – Porzycki uvedl, že v roce 2024 bylo potvrzeno přes 2200 uspořádání, přičemž do konce téhož roku jich 77 dospělo ke splnění (úplnému provedení plánu) a přes 400 bylo zrušeno pro neplnění závazků dlužníkem. Z hlediska postavení účastníků je polská úprava poměrně striktní vůči akcionářům. Akcionáři nemají v restrukturalizaci hlasovací práva, nejsou pro ně vyčleněny zvláštní třídy. První zkušenosti a očekávané problémy v Polsku naznačují potřebu *dolaďování systému*. V Polsku dosud neexistuje povinná profesní komora ani ucelený etický kodex pro tyto odborníky. Zvažuje se zřízení komory či zavedení standardů a kárných pravidel, která by umožnila postihovat nekalé praktiky (v současnosti má Ministerstvo spravedlnosti jen krajní možnost odebrat licenci, chybí však průběžné disciplinární mechanismy).

Druhý odborný blok konference byl věnován komparativní analýze preventivních restrukturalizačních rámců ve dvou významných evropských jurisdikcích – Nizozemsku a Francii. Blok moderoval **doc. Tomáš Richter**, který v úvodu zdůraznil význam těchto dvou právních řádů pro evropskou diskusi: nizozemské právo jako relativně nově

systematizovaný, procesně minimalistický model a francouzské právo jako dlouhodobě budovaný, výrazně preventivně orientovaný systém s bohatou paletou nástrojů.

Prof. Frank Verstijlen (University of Groningen) ve svém vystoupení představil **nizozemský zákon** o soudním potvrzení mimosoudních restrukturalizačních plánů (WHOA), který vstoupil v účinnost k 1. lednu 2021. Zásadním rysem nizozemského modelu je jeho smluvní charakter a velmi omezená role soudů. Řízení formálně začíná pouhým oznámením dlužníka soudu, že připravuje restrukturalizační plán. Toto oznámení samo o sobě nemá žádné právní účinky a neznamená „otevření řízení“ v tradičním smyslu. Soud vstupuje do procesu pouze tehdy, je-li o to výslovně požádán. Materiální podmínkou využití WHOA je stav, kdy je rozumně pravděpodobné, že dlužník nebude schopen v budoucnu plnit své závazky, ačkoliv v daném okamžiku ještě řádně hradí běžné dluhy. Z hlediska mezinárodních aspektů WHOA rozlišuje veřejnou a neveřejnou variantu řízení. Pokud jde o obsah restrukturalizačního plánu, nizozemský režim umožňuje velmi širokou smluvní volnost. Plán se formálně týká finanční restrukturalizace, avšak může být doplněn o popis provozních opatření. Plán může zasahovat jak do práv věřitelů, tak i akcionářů, včetně možnosti jejich úplného vytěsnění. Lze jej nabídnout všem dotčeným osobám nebo pouze vybraným skupinám. Hlasování probíhá v třídách, které se vytvářejí podle postavení účastníků v hypotetické likvidaci a podle práv přiznaných plánem. K potvrzení plánu soudem postačí souhlas alespoň jedné „*in-the-money*“ třídy. Soud při potvrzení přezkoumává především procesní korektnost, splnění testu „žádný věřitel není na tom hůře než v konkurzu“ a spravedlivé rozdělení hodnoty. Specifikem nizozemského systému je rovněž to, že rozhodnutí o potvrzení plánu vydává soud prvního stupně jako konečné, bez možnosti odvolání.

Na nizozemský příspěvek navázala **Mylène Boché-Robinet** (Boché Dobelle Avocats, Paříž), s podrobným výkladem **francouzského** restrukturalizačního práva. Zdůraznila, že Francie disponuje preventivními nástroji již po desetiletí a že implementace směrnice EU v roce 2020 nepředstavovala zásadní zlom v celkové architektuře systému, nýbrž spíše hlubokou změnu metody a pojmosloví. Základním rysem francouzského práva je jeho výrazně dlužnický vstřícná orientace, kdy hlavním cílem je zachování podnikatelské činnosti a pracovních míst, zatímco uspokojení věřitelů představuje až třetí prioritní cíl. Tento hodnotový rámec vysvětluje, proč jsou ve Francii preventivní a smírné postupy mimořádně rozšířené. Francouzský systém rozlišuje dvě hlavní kategorie řízení: smírná (*amicable*) řízení, která jsou důvěrná a smluvní, a kolektivní řízení, která jsou veřejná a podléhají procesním pravidlům insolvenčního práva. Smírná řízení *mandat ad hoc* a *conciliation* jsou zcela smluvní, bez moratoria, bez *cram-downu* a bez aplikace testů typu „*best interest*“. Jejich cílem je dosáhnout dohody za asistence soudem jmenovaného mediátora. Pokud je dohoda dosažena, může být předložena soudu ke schválení. Tato řízení jsou podle řečnice úspěšná v přibližně 70–80 % případů. Pokud konsenzus dosažen není, francouzské právo umožňuje přechod do kolektivních preventivních řízení. Právě zde se plně projevil vliv směrnice EU, neboť byl zaveden systém tříd dotčených stran, test nejlepšího zájmu věřitelů a mechanismy křížového *cram-downu*. Francouzské soudy se již začaly vyjadřovat k aplikaci testu nejlepšího zájmu věřitelů, přičemž judikatura zdůraznila, že se hodnotí výhradně ekonomické srovnání s likvidací, nikoli subjektivní nepohodlí věřitele s formou plnění (např. s tím, že by se

stal akcionářem). I ve Francii se uplatňuje absolutní priorita s možností výjimek, pokud jsou řádně odůvodněny a nedochází k nepřiměřenému zásahu do práv dotčených tříd.

Závěrečný odborný panel konference byl věnován srovnání preventivních restrukturalizačních rámců ve Španělsku a Německu. Panel moderoval **prof. Stephan Madaus** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), který diskusi koncipoval jako střet akademických a praktických perspektiv.

Juana Pulgar Ezquerro (Universidad Complutense de Madrid) představila **španělský model** preventivní restrukturalizace jako výsledek dlouhodobého vývoje, který začal již před evropskou harmonizací. Současná reforma insolvenčního práva představuje spíše změnu paradigmatu než zavedení zcela nového institucionálního rámce. Ústředním prvkem je komunikace o zahájení jednání, kterou může podat pouze dlužník. Ta má časově omezené účinky, zejména moratorium vůči individuálním výkonům rozhodnutí, a zachovává princip *debtor in possession*. Restrukturalizační plán je koncipován jako nástroj určený výhradně pro životaschopné podniky; likvidační řešení jsou výslovně vyloučena a ponechána klasickému insolvenčnímu řízení. Plány mohou zahrnovat širokou škálu opatření, od finanční restrukturalizace až po zásadní korporační přeměny, včetně převodu podniku jako *going concern*. Španělský model rovněž zavedl třídění věřitelů podle společného ekonomického zájmu, připustil jednočlenné i jednotřídní plány a umožnil křížový *cram-down* za splnění podmínek absolutní priority s výjimkami odůvodněnými životaschopností podniku.

Německý restrukturalizační rámec podle zákona StaRUG byl v panelu představen ze dvou odlišných úhlů pohledu. **Sven-Holger Undritz** (White & Case, Hamburg) přiblížil StaRUG jako rychlou a centralizovanou implementaci směrnice, realizovanou formou samostatného zákona. Zdůraznil, že zákonodárce reagoval nejen na evropskou harmonizaci, ale také na konkurenční tlak jiných jurisdikcí, zejména Spojeného království a Nizozemska. Praktická zkušenost podle Undritze ukazuje, že ačkoli počet řízení zůstává relativně nízký, jde o ekonomicky významné případy. Diskutována byla zejména otázka vymezení hranice mezi hrozící insolvencí a skutečným úpadkem, odpovědnost statutárních orgánů a absence možnosti jednostranně vypovídat nevýhodné smlouvy, která zůstává výsadou insolvenčního řízení. **Lars Westpfahl** (Freshfields, Hamburg) navázal pohledem finančního restrukturalizačního poradce. Zdůraznil, že StaRUG v praxi funguje efektivně právě proto, že zůstal relativně úzce zaměřen na finanční aspekty a nepřebírá plně operativní restrukturalizaci. Pozornost věnoval zejména postavení akcionářů, kde se německá praxe postupně přiklání k výkladu umožňujícímu zahájení restrukturalizace i bez předchozího souhlasu valné hromady, pokud je insolvence jinak nevyhnutelná.

ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA

Konference na Právnické fakultě UK a také v ní proběhlá diskuse poskytla široký přehled o dopadech a výzvách spojených s implementací směrnice o preventivní restrukturalizaci. Klíčovým zjištěním je, že směrnice skutečně naplnila svůj účel nastavit minimální společný rámec – například zásada včasné restrukturalizace před úpadkem a možnost *cram-down* řešení jsou nyní přítomny ve všech zapojených právních

řádech. Současné se však potvrdilo, že národní implementace se významně liší v řadě aspektů: některé státy zvolily formalizovanější, soudně vedený proces, jiné umožnily výrazně mimosoudní postup s rizikem zneužití; odlišně je nakládáno se zajištěnými věřiteli (jednotná vs. individuální třída) i s akcionáři (úplné vyloučení vs. určitá participace prostřednictvím managementu). Komparativní přístup v diskusi ukázal, že sdílení prvních zkušeností je nenahraditelné – odborníci se mohli poučit z úspěchů i problémů sousedů. Nový návrh insolvenční směrnice EU zřejmě naváže na poznatky z implementace směrnice 2019/1023 a bude usilovat o odstranění některých identifikovaných nedostatků a rozdílů.

Závěrem lze konstatovat, že setkání významně přispělo k odborné diskusi o dalším směřování restrukturalizačního práva v Evropě – umožnilo formulovat doporučení *de lege ferenda* a navázat hlubší spolupráci mezi akademiky i praktikujícími právníky z různých zemí. Všechny příspěvky i následná diskuse zdůraznily společný cíl: efektivní evropský rámec včasné restrukturalizace, který poskytne životaschopným podnikům šanci na záchranu, zároveň však ochrání legitimní zájmy věřitelů a zamezí zneužívání na úkor právního prostředí jako celku.

doc. JUDr. Bohumil Havel, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
havelb@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0000-2706-3907

DOI: 10.14712/23366478.2026.16

DIGITÁLNÍ PLATFORMY – DŘINA, POT A DANĚ

Dne 21. listopadu 2025 se na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy uskutečnila odborná konference s názvem *Digitální platformy – dřina, pot a daně*. Setkání nabídlo komplexní pohled na fenomén platformové práce, a to jak z perspektivy pracovního práva, tak z hlediska finančního práva a práva sociálního zabezpečení. Diskuse vycházely mimo jiné z aktuální směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2831 o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platformy, která má být do českého a slovenského práva implementována do 2. prosince 2026.

Program konference byl rozčleněn do tří tematických bloků a reflektoval širokou škálu otázek spojených s digitálními platformami. Dopoledne se řečníci věnovali definici tzv. *limb (b) worker*, právní domněnce existence pracovního poměru u pracovníků digitálních platform, zdanění činností obojetné povahy, postavení influencerů, právním aspektům činnosti profesionálních e-sportovců či reálné vymahatelnosti ochrany platformových pracovníků včetně srovnání se situací ve vybraných evropských státech. Odpolední sekce pak zkoumala úlohu zástupců zaměstnanců v systému algoritmického řízení práce, dopady platformové práce na systémy sociálního zabezpečení a zpracování osobních údajů těchto pracovníků ve světle nové unijní směrnice.

Konference měla mezinárodní charakter a vystoupili na ní odborníci nejen z České republiky (Praha, Plzeň), ale i ze Slovenska (Bratislava, Trenčín, Trnava). Tato česko-slovenská účast umožnila srovnat regulační přístupy obou zemí a obohatila diskusi o rozmanité perspektivy akademické i aplikační praxe.

V úvodním bloku čeští i slovenští řečníci představili vývoj a současné tendence regulace platformové práce v Evropě a USA, včetně nově se formující doktríny právní domněnky pracovního poměru v prostředí digitálních platform. Zvláštní pozornost byla věnována možnostem automatizace pracovněprávních vztahů prostřednictvím AI modulů a tomu, jaké právní a etické otázky tento trend otevírá.

Další příspěvky upozornily na složitosti spojené se zdaňováním hybridních forem činností, které se pohybují na hranici mezi podnikáním a závislou činností. Diskutována byla i skrytá závislost pracovníků vykonávajících práci prostřednictvím platform, jejich slabé postavení při vyjednávání podmínek výkonu práce a přetrvávající disproporce mezi „papírovou“ ochranou a její reálnou vymahatelností.

Odpolední část konference se soustředila na širší sociální a institucionální dopady. Přiblížila proměnu role zástupců zaměstnanců v éře algoritmického řízení, problémy, které platformová práce představuje pro systémy sociálního a důchodového pojištění v EU, i nové požadavky na zpracování osobních údajů pracovníků, jež nová směrnice zakotvuje.

Přestože Ministerstvo práce a sociálních věcí jako klíčový koordinátor české regulace v oblasti platformové práce dosud nezveřejnilo návrh transpoziční legislativy, řečníci se odhodlaně pouštěli do diskuse o možných implementačních scénářích a upozorňovali na rizika i příležitosti, které transpozice směrnice přinese. Podstatnou část diskuse

tvořila reflexe zahraničních zkušeností, jež mohou být pro český i slovenský právní řád inspirací.

Hojná účast akademiků, praktiků i studentů z obou zemí potvrdila dlouhodobý zájem odborné veřejnosti o problematiku digitálních platforem, která navzdory své dynamice stále čeká na komplexnější legislativní zpracování. V souvislosti s blížícím se termínem implementace lze očekávat, že intenzita odborné i veřejné debaty v nadcházejících měsících výrazně vzroste.

Tuto, již tradiční, konferenci uspořádala Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení společně s Katedrou finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, a to v rámci Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV)¹. Výstupem bude recenzovaný konferenční sborník, který shromáždí prezentované příspěvky a přispěje k dalšímu rozvoji odborné diskuse o regulaci digitálních platforem a platformové práce.

JUDr. Kristýna Hamík Menzelová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
menzelova@prf.cuni.cz

DOI: 10.14712/23366478.2026.17

¹ „Digitální platformy – dřina, pot a daň“.

*MEDIATION 360°: DEFINING THE FUTURE
OF REGISTERED MEDIATORS IN THE CZECH REPUBLIC
(REPORT OF THE CONFERENCE)*

INTRODUCTION

The Centre for Alternative Dispute Resolution at the Faculty of Law, Charles University, organized the *Mediation 360°* conference. Its subtitle *Why do we have registered mediators, and what do we actually require from them?* illustrated that the main topic of the event was to focus on the role of the registered mediators and the expectations the mediation ecosystem has of them. It brought together legal experts, mediators, and policymakers to address a fundamental question of the relevance of regulation, quasi-mandatory mediation and the profession of registered mediators as foreseen by the Czech Mediation Law. Held in Prague on November 25, 2025, the event provided a forum to review the standards and expectations within the field of alternative dispute resolution. The conference successfully bridged the gap between academic theory and practical application, with sessions ranging from European comparative studies to the psychological aspects of conflict de-escalation.

The importance of the event was underscored by the institutional patronage it received, taking place under the auspices of the Minister of Justice, Eva Decroix, and the Rector of Charles University, Prof. Milena Králíčková. In her opening remarks, Minister Decroix emphasized the state's commitment to mediation as an integral part of the justice system, setting a tone of constructive dialogue that resonated throughout the day. Speaking not only as a government official but also as a practicing mediator, Minister Decroix expressed her deep personal understanding of the challenges faced by professionals in the field. The Minister also announced a significant legislative update designed to support the mediation community. She confirmed that an amendment to the decree is being prepared, which will increase the hourly rate for the first meeting with a registered mediator from the current 400 CZK to 1,000 CZK (plus VAT). This change, set to come into effect on January 1, 2026, represents a tangible acknowledgment of the value registered mediators bring to dispute resolution and is intended to improve the economic viability of their practice.

MORNING SESSION: EUROPEAN POINT OF VIEW

The substantive part of the conference began with a keynote speech by Leonardo D'Urso, titled "15 Years of Mediation in Italy". D'Urso provided a data-driven analysis that challenged many prevailing assumptions about voluntary mediation. With over 2 million mediations conducted to date and a success rate climbing to 50.1% in 2023, the Italian mandatory mediation model serves as a robust case study for the Czech Republic.

D'Urso's main point concerned the "Mediation Ecosystem". He demonstrated that relying solely on voluntary recourse or court referrals is ineffective, as evidenced by Italian statistics where voluntary mediation accounts for only 12.5% of cases, compared to 86.6% for mandatory pre-trial mediation. The Italian success is built on a "Condition of Procedurability" – a mandatory first meeting for specific types of disputes (such as property rights, banking contracts, and medical liability).

Crucially, D'Urso emphasized that "mandatory" does not mean forced settlement, but rather a compelled initial attempt. This system is supported by a sophisticated balance of "carrots and sticks":

Incentives: Parties enjoy significant fiscal benefits, including tax credits of up to €600 and exemptions from registration taxes.

Sanctions: Unjustified absence from the initial meeting results in monetary and procedural penalties in subsequent court proceedings.

The implication for Czech practice was clear: Building a functional mediation culture requires more than just skilled mediators; it demands a legislative framework that integrates mediation into the justice system not as a mere formality, but as a meaningful, unavoidable step supported by quality assurance and economic logic.

Following the macroscopic view of the Italian judicial system, the conference shifted its focus to the microscopic level – the psychological dynamics between the parties. The author of this report presented a lecture titled "The First Meeting Through the Eyes of Conflict (De)escalation", which framed the mandatory first meeting as known by the Czech law not merely as a legal requirement, but as a strategic psychological intervention.

The presentation moved beyond legal theory, grounding the discussion in behavioural economics and history. By utilizing the "Dollar Auction" experiment and drawing unexpected parallels between modern workplace disputes and Homer's *Iliad*, the session illustrated that the archetypes of conflict have remained surprisingly constant over 2,800 years. Whether it is Agamemnon or a contemporary manager, the mechanisms of ego defence and irrational escalation are identical.

A central point of the discussion was the detailed breakdown of the escalation curve – from initial Tension and Polarization to open Confrontation. The author argued that the success of the first meeting depends heavily on timing: identifying that precise moment when the parties are exhausted by the conflict's inertia but have not yet reached the stage of total mutual destruction.

To conclude the morning session, Dana Potočková provided a retrospective on the development of mediation in the Czech Republic. Her presentation also touched upon selected data from recent European research, offering a brief comparative perspective on how the field has evolved within the broader EU context.

AFTERNOON SESSION: THE CZECH REALITY – BREAKING MYTHS WITH DATA

The afternoon block opened with a presentation by Tereza Hanajová and Petr Všeticka (both Ph.D. candidates at the Centre for ADR, Faculty of Law, Charles University), who delivered one of the most data-rich sessions of the day. They presented

research conducted by the Centre for ADR (Project “Je normální se dohodnout”), based on extensive interviews and questionnaires (including nearly 400 respondents from the judiciary), which offered a rare “mirror” to both judges and mediators.

The findings challenged several common misconceptions. Contrary to the fear that judges are sceptical of mediation, the data revealed that 76.3% of surveyed judges view the mandatory first meeting as a suitable procedural tool. The criteria for ordering mediation are surprisingly consistent: judges look for cases involving long-term relationships, hidden motives, or complex factual backgrounds.

However, the presentation also showed a gap in communication. While mediators often crave feedback and fear that courts view them solely as a cause of delays, the statistics show otherwise. Only 1% of judges believe that mediation “significantly prolongs” proceedings, whereas a combined 41.8% perceive it as either having no effect or shortening the process.

An interesting sociological insight was the correlation between age and openness to ADR: the data confirmed a trend where younger judges are statistically more inclined to utilize the institute of the first meeting than their older colleagues. The session concluded with a recommendation to strengthen cooperation with lawyers, whom mediators increasingly view as partners rather than obstacles.

Complementing the judicial perspective, representatives from the Ministry’s Analytical Department presented the results of a survey focused specifically on mediators. Described as arguably the most thorough investigation of its kind to date, the study helped clarify the underlying motivations and specific apprehensions of registered mediators, offering much-needed context to the statistical trends.

Rounding out the discussion on the first meeting, attorney Martin Sztefek provided the legal counsel’s perspective, specifically regarding commercial disputes. He addressed the crucial question of whether the mandatory meeting is merely a bureaucratic hurdle or a genuine chance for agreement.

Sztefek warned against the common error of treating mediation as a continuation of courtroom litigation. Instead, he advocated for a shift in mindset – from defending rigid legal positions to identifying business interests and future cooperation. His presentation concluded with a strong appeal for better “mediation literacy” among lawyers, suggesting that an evaluative approach often yields the best results in the commercial sphere.

The practical block culminated in a dynamic panel discussion that juxtaposed the views of the three key players in the justice system: judges, lawyers, and mediators. The panel featured judges Petra Rutarová (District Court in Třebíč) and Aleš Fikker (District Court in Karlovy Vary), attorney Martin Sztefek, and Žaneta Vítů, who offered a dual perspective as both a lawyer and a registered mediator.

The discussion was particularly engaging because it highlighted how differently the “First Meeting with a Registered Mediator” is perceived depending on one’s role in the proceedings. While they all operate under the same Civil Procedure Code (OSŘ), their interpretations diverged significantly.

The session showed that for the “First Meeting” to function effectively as a procedural step, there must be mutual respect and understanding of these differing motivations. It

is not just a not merely a formal requirement, but a complex interaction where judicial authority, legal strategy, and mediation techniques must align.

The conference concluded with a forward-looking session titled “Where Next in Mediation?”, presenting the perspective of the Ministry of Justice not merely as a regulator, but as an active developer of the system. Robin Brzobohatý and Jan Benýšek outlined the roadmap for the coming years, shifting the focus from administrative maintenance to systemic innovation.

Key themes included the new competence framework for mediators and the upcoming digitalization of the mediator registry. The final panel discussion confirmed that the Ministry aims to use data and modernized tools to transition from a passive supervisory role to one that actively guarantees quality and accessibility in the mediation environment.

CONCLUSION

Mediation 360° distinguished itself by moving beyond general theoretical debates to a more rigorous, evidence-based discourse. Rather than relying on anecdotes, the event grounded its discussions in hard data – from the Italian “ecosystem” statistics to the extensive survey of Czech judges. This shift towards an analytical approach provided a solid foundation for the day’s debates, making the exchange of views between judges, lawyers, and mediators particularly constructive.

The true measure of the conference’s success lies in the discussions that have continued well beyond the closing remarks. By openly addressing the friction points—such as the differing expectations of attorneys and courts regarding the first meeting – the event helped initiate direct discussion between stakeholder groups. The topics raised, particularly concerning the professionalization of the field and the practical utility of mandatory meetings, remain active subjects of debate within the professional community.

Ultimately, the gathering signaled that the Czech mediation environment is maturing. The combination of legislative support, represented by the Ministry’s announcements, and a willingness to engage in critical self-reflection suggests a shift from merely establishing the profession to refining its integral role within the justice system. It was a pragmatic and highly relevant event that offered a realistic roadmap for the future.

JUDr. Martin Svatoš, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
svatosm@prf.cuni.cz

DOI: 10.14712/23366478.2026.18

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Výkonný redaktor: doc. JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M. (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Tajemnice: Mgr. Martina Holcová (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Členové (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika):

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

prof. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

doc. JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund, Švédsko)

prof. Dr. Reinhard Bork (Universität Hamburg, Německo)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha, Česká republika)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk prawnych PAN, Warszawa, Polsko)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg, Rakousko)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika)

prof. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika)

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, emeritní předsedkyně a rozhodkyně, Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, Praha, Česká republika)

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc. (Západočeská univerzita v Plzni, Česká republika)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin, Německo)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (emeritní profesor, Univerzita Karlova, Praha, emeritní soudce, Ústavní soud, Brno, Česká republika)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni, Česká republika)
prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff University, Velká Británie)
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika)
prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici, Srbsko)
prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

RECENZENTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA
V ROCE 2025

prof. JUDr. Vladimír Balaš, CSc.
JUDr. Eva Balounová, LL.M., Ph.D.
JUDr. Václav Bednář, Ph.D.
doc. JUDr. Lukáš Bohuslav, Ph.D.
doc. JUDr. Karin Čakoci, PhD.
JUDr. Jakub Dienstbier, Ph.D.
JUDr. Markéta Dittrich Neklová, Ph.D.
JUDr. Petr Dobiáš, Ph.D.
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
doc. JUDr. Petr Dostálík, Ph.D.
doc. JUDr. Klára Drličková, Ph.D.
doc. JUDr. Jana Duračinská, Ph.D.
Mgr. Markéta Etlíková
doc. JUDr. Monika Forejťová, Ph.D.
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
prof. JUDr. Marián Giba, PhD.
JUDr. Barbora Grambličková, LL.M., Ph.D.
JUDr. Tomáš Grygar
JUDr. Pavel Hamerník, Ph.D.
doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.
doc. JUDr. Bohumil Havel, Ph.D.
JUDr. Tomáš Holčápek, Ph.D.
JUDr. Adéla Horáková
doc. JUDr. PhDr. Marian Horváth, Ph.D.
JUDr. Jan Hořeňovský, Ph.D.
JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D.
prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.
prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.
prof. JUDr. Věra Kalvodová, CSc.
prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.
prof. JUDr. Kristína Koldinská, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
JUDr. Marián Kováčik
doc. JUDr. Viktor Križan, PhD.
doc. JUDr. Miloš Lacko, PhD.
prof. JUDr. Alexandra Löwy, PhD., LL.M.
JUDr. Vojtěch Máca, Ph.D.
JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

JUDr. Ján Matejka, Ph.D.
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
doc. JUDr. Filip Melzer, LL.M., Ph.D.
JUDr. Vladimír Minčíč, Ph.D.
JUDr. Monika Minčíčová, Ph.D.
prof. JUDr. Jan Musil, CSc.
Ing. Petr Musil, Ph.D.
JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, Ph.D.
JUDr. Štěpán Pastorek, Ph.D.
doc. JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.
doc. JUDr. Michal Petr, Ph.D.
JUDr. Pavel Petr, LL.M. Ph.D.
JUDr. Jana Petrov Křiváčková, Ph.D.
JUDr. Václav Pilík, Ph.D.
prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.
JUDr. Pavol Rak, Ph.D.
doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.
doc. JUDr. David Sehnálek, Ph.D.
Ing. Jaroslav Schönfeld, Ph.D.
JUDr. Martin Slobodník, Ph.D., LL.M.
JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.
prof. JUDr. Romana Smyčková, Ph.D.
JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.
doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M.
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.
JUDr. Stanislav Sviták
doc. JUDr. Mgr. Eva Šimečková, Ph.D.
JUDr. Renáta Šínová, Ph.D.
JUDr. Ing. Tomáš Šipoš, Ph.D. et Ph.D.
JUDr. Petr Škvain, Ph.D.
doc. JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.
prof. JUDr. Věra Štangová, CSc.
JUDr. Petr Tomášek, LL.M., Ph.D.
doc. JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D.
JUDr. Mgr. Alla Tymofeyeva, Ph.D.
doc. JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.
JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.
doc. JUDr. Blanka Vítová, Ph.D., LL.M.
doc. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.
JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.
JUDr. Anna Zemandlová, Ph.D.
JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.
JUDr. Petra Žikovská, Ph.D.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2026
Vol. LXXII

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DOAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1

www.karolinum.cz, journals@karolinum.cz

Praha 2026

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4×/rok

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

MK ČR E 18585