

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 ktorákolvek 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 zabehnutých 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 slabej 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 človekom, ktorý pritom však využíva rôzne online platformy.
- ii) AI asistované rozhodovanie – rozhodnutie je v konečnom dôsledku realizované človekom, ale AI systém poskytuje usmernenia vo forme správ alebo odporúčaní, ktoré tento človek používa.
- iii) AI vytvárané rozhodovanie – rozhodovací proces je plne automatizovaný a rozhodnutie vytvára samotný systém AI.²⁰

V prípade využitia prvých dvoch alternatív, rozhodovací proces a samotné rozhodnutie 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 alternatíve 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 osobitosti toho-ktorého prípadu.

Väčší problém je však v prípade tretej alternatívy využitia AI systémov v rozhodovacích 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 procesoch vyžadujúcich správne uváženie by bolo problematické. Ak vychádzame z toho, že v súčasnosti sa vo verejnej správe využívajú AI systémy slabej inteligencie, t.j. systémy založené na pravidlách, potom ak by malo dôjsť k realizácii správneho uváženia, muselo 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

dokonce 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 diskreícia. 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