

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 naplňují¹¹ 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: *undetactable* [online]. 30. 11. 2024 [cit. 2025-09-15]. Dostupné na: <https://undetactable.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 akcelеровán 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), „přízpůsobivá“ (= 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 formulace specifických práv a/nebo/i principů. Oba směry reflektují vliv umělé inteligence na realnost 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, nakořl 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 námětu 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 synergii 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).