

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

OLGA POUPEROVÁ*

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

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

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

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

DOI: 10.14712/23366478.2026.6

I. ÚVOD A REFERENČNÍ RÁMEC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Tamtéž, s. 1960.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ FALCO, c. d.

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

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

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

II. ZÁSADA LEGALITY A PRÁVO NA ROZHODNUTÍ KOMPETENTNÍM ORGÁNEM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ

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

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

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

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

²⁰ BUTT, c. d., s. 9.

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

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

IV. V OBDOBNÝCH PŘÍPADECH OBDOBNĚ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. OBJEKTIVITA?

Jednotu rozhodování nelze spojovat s vyšší objektivitou rozhodování.

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

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

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

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

VI. PRÁVO ZNÁT DŮVODY ROZHODNUTÍ

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

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

²⁷ KAMINSKI – URBAN, c. d., s. 1971.

²⁸ BUTT, c. d., s. 8.

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

³⁰ Srov. bod 58 odůvodnění aktu o umělé inteligenci.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ Srov. bod 71 důvodové zprávy GDPR.

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

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

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

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

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

VII. PRÁVO NA PŘEZKUM ROZHODNUTÍ

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

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

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

³⁸ BUTT, c. d., s. 8–9.

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

⁴⁰ MACH, c. d., s. 355.

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

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

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

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

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

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

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

VIII. ZÁVĚR, SHRUTÍ

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

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

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

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

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

⁴⁵ KOULU, c. d., s. 721.

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

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

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

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

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

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