



Warszawa, 03-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.501.20.2025.AK/MC

Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

dziękując za uwzględnienie uwag Rzecznika Praw Obywatelskich do pierwotnej wersji projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji¹, w odpowiedzi na pismo z 10 lutego 2025 r. (znak: DP.MC.WLA.0211.35.2024), uprzejmie przedstawiam opinię RPO do aktualnej wersji projektu.

Przez wzgląd na rolę urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, opinia koncentruje się na problematyce związanej z koniecznością zapewnienia właściwie ukształtowanej procedury skargowej, która winna urzeczywistniać prawo wniesienia środka prawnego (skargi) do organu nadzoru rynku w rozumieniu art. 85 rozporządzenia 2024/1689², przez co rozumieć należy spoczywający na ustawodawcy krajowym obowiązek wprowadzenia takich rozwiązań specjalnych w systemie prawa, które

¹ Numer z wykazu prac legislacyjnych: UC71, zwany dalej: projektem ustawy lub projektowaną ustawą.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (powołane też jako: rozporządzenie 2024/1689).

urzeczywistniając prawo unijne, będą jednocześnie maksymalnie efektywne na poziomie krajowym, bez uszczerbku dla innych już istniejących administracyjnych lub sądowych środków ochrony prawnej.

Z tych względów procedura skargowa powinna, w ocenie RPO, przede wszystkim zostać ukształtowana w taki sposób, aby jej przebieg zabezpieczał po stronie osoby fizycznej lub prawnej w możliwie najdalej idącym stopniu prawo do skutecznego środka prawnego oraz skutecznej ochrony sądowej w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689³. Na poziomie unijnym prawo to ma charakter samoistny⁴, wynikający ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, dodatkowo zabezpieczony w art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych UE wymogiem poszanowania praw podstawowych określonych w Kartce, który jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy państwa działają w zakresie zastosowania prawa Unii⁵. Z tych względów zasada skuteczności ochrony sądowej wymaga, aby krajowe zasady proceduralne postępowań służące zapewnieniu pełnej ochrony uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii, nie uniemożliwiały lub nie czyniły w praktyce nadmiernie utrudnionym wykonywania uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii⁶.

Ustrojową przestrzeń tego prawa wyznaczają art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP⁷. Dodatkowo zaś, w pewnych sytuacjach, w których krajowy system prawny, przy rozstrzyganiu sporów cywilnych, przewiduje tryb administracyjno-sądowy, lub tryb prejurysdykcyjnego postępowania administracyjnego – także art. 77 ust. 1 Konstytucji RP⁸.

W projekcie ustawy sytuacja prawna podmiotu (skarżącego), któremu art. 85 rozporządzenia 2024/1689 gwarantuje prawo do wniesienia skargi do krajowego organu nadzoru została ukształtowana w taki sposób, że skarżący nie będzie stroną wszczętego postępowania i będą mu przysługiwały jedynie ograniczone uprawnienia informacyjne w zakresie: 1) otrzymania skargi przez organ; 2) wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 50 ust. 5 projektu ustawy; oraz 3) zakończenia tego postępowania.

³ Zob. wyr. TSUE z 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00, pkt 38-42.

⁴ Zob. wyr. TSUE z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09, pkt 30.

⁵ Zob. wyr. TSUE z 30 kwietnia 2014 r. w sprawie C-617/10, pkt 18-21.

⁶ Zob. wyr. TSUE z 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05, pkt 40-44.

⁷ Zob. wyr. TK z 10 maja 2020 r. w sprawie K 21/99 (zob. też TK w sprawach K 28/97, K 11/98, SK 19/98).

⁸ Zob. orzeczenie z 13 marca 1996 r. w sprawie K 11/95.

Postępowanie to, jak przekonują o tym kolejne odesłania z art. 50 ust. 6 pkt 2 i 3 do art. 50 ust. 5 projektu ustawy, a następnie odesłanie ogólne do przepisów rozdziału 4 tej ustawy – jest zatem postępowaniem w sprawie związanej z postępowaniem w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689, przy czym do postępowania w sprawie głównej (przed Komisją) w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego⁹.

Zaakcentowania wymaga w tym miejscu, że zgodnie z podstawowymi zamierzeniami rozporządzenia 2024/1689, to państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w stosowaniu i egzekwowaniu jego postanowień, a co za tym idzie odpowiadają za korzystne ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki przed organami krajowymi¹⁰.

W tym zakresie projekt budzi wątpliwości RPO z następujących przyczyn.

Po pierwsze, specjalny środek prawny przewidziany w art. 85 rozporządzenia 2024/1689 w kształcie, jaki nadał mu projektodawca w opiniowanym projekcie ustawy, ukształtuje sytuację skarżącego w sposób nietransparentny i mniej korzystny, niż np. tzw. skarga powszechna, uregulowana w art. 227 K.p.a. i nast. (a więc w sposób charakterystyczny np. dla ogólnej procedury zgłaszania naruszeń w rozumieniu dyrektywy 2019/1937¹¹, do której odsyła art. 87 rozporządzenia 2024/1689, a nie procedury dochodzenia praw we własnej sprawie).

Po drugie, zaznaczenia wymaga, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, zaś władztwo to nabiera szczególnego znaczenia w okresie istotnych przemian społecznych czy ustrojowych¹². Bez wątplenia konieczność sprostania wyzwaniom, jakie niosą takie procesy może powodować, że projektowane procedury, instrumenty prawne czy instytucje mogą odbiegać od dotychczas przyjętych rozwiązań¹³. Podkreślenia jednakże wymaga, że projektowane w takim zamierzeniu rozwiązania powinny

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej jako: K.p.a.

¹⁰ Zob. w szczególności motyw 153 rozporządzenia 2024/1689.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, p. 17–56; powołana jako: dyrektywa 2019/1937).

¹² Zob. orzeczenie TK z 7 grudnia 1993 r. w sprawie K 7/93.

¹³ Jako przykład można wymienić instytucję bankowego postępowania ugodowego (orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r. w sprawie K 4/94) czy postępowania ugodowego, o którym mowa w prawie geologicznym i górniczym (orzeczenie TK z 13 marca 1996 r. w sprawie K 11/95), a także procedury powszechne, jak np. w sprawach ze stosunku pracy, ubezpieczeń społecznych czy antymonopolowych.

przykładowo służyć polubownemu załatwianiu sporów, które zwiększa spójność społeczną, przyczyniać się do korzystniejszego usytuowania jednostki w prowadzonym postępowaniu, czy też stwarzać możliwości bardziej efektywnego egzekwowania interesów jednostek. Trudno dostrzec, aby projektowana procedura skargowa przyczyniała się do osiągnięcia któregoś z celów.

Po trzecie, przyjęcie rozporządzenia 2024/1689 poprzedzone zostało wielopłaszczyznowym zidentyfikowaniem wyzwań, jakie w szczególności niesie rozwój, wdrażanie, wprowadzanie do obrotu, oddawanie do użytku, upowszechnianie i wykorzystywanie Sztucznej Inteligencji (AI) w wielu różnych sektorach gospodarki i obszarach życia społecznego. Z tych względów konieczność zapobieżenia rozdrobnienia rynku wewnętrznego, jak również wymóg zapewnienia zgodności przepisów rozporządzenia z Kartą praw podstawowych oraz międzynarodowymi zobowiązaniami handlowymi Unii powoduje, że przepisy te muszą jednocześnie: 1) być wysoce zharmonizowane¹⁴; 2) być m.in. ukierunkowane na ochronę osób fizycznych, przedsiębiorstw, demokracji, praworządności na wszystkich poziomach obrotu¹⁵; oraz 3) pozostawiać niezbędną swobodę dla ustawodawcy krajowego, aby ich implementacja mogła dokonać się bez uszczerbku dla innych już istniejących administracyjnych lub sądowych krajowych środków ochrony prawnej, wzmacniając jednocześnie krajowe zdolności niezbędne do skutecznego egzekwowania przepisów rozporządzenia oraz efektywność organizacyjną państw członkowskich¹⁶. Z perspektywy licznych wyzwań, jakie zostały zidentyfikowane w rozporządzeniu 2024/1689 trudno zatem uznać, że możliwości szerokiego zabezpieczenia sytuacji prawnej jednostki przez ustawodawcę krajowego w procedurze skargowej zostały w projekcie ustawy wykorzystane.

Na tle zarysowanych wątpliwości RPO pragnie zauważyć, że w kontekście rozporządzenia 2024/1689 sytuacja prawna jednostki powinna być postrzegana na trzech poziomach ochrony: 1) unijnym; 2) krajowym; oraz 3) sektorowym, czy też branżowym, który łączy poziom krajowy z poziomem unijnym przede wszystkim w drodze dobrowolnych kodeksów postępowania (organy unijne swoje cele osiągają

¹⁴ Zob. w szczególności motyw 3, 7 i 8 rozporządzenia 2024/1689.

¹⁵ Zob. w szczególności motyw 2, 5 i 6 rozporządzenia 2024/1689.

¹⁶ Zob. w szczególności motyw 151, 153, 157 rozporządzenia 2024/1689.

poprzez kodeksy praktyk¹⁷), które przyczyniają się do osiągnięcia każdego z trzech ww. wymogów rozporządzenia¹⁸

Dwa ostatnie poziomy należą od projektodawcy krajowego, jak bowiem wyjaśniono – to państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w stosowaniu i egzekwowaniu postanowień rozporządzenia 2024/1689, co wynika zresztą z zasad ogólnych prawa unijnego¹⁹.

Mając na uwadze powyższe pragnę poddać pod uwagę Pana Ministra konieczność ponownego rozważenia w projektowanej ustawie dwóch zasadniczych kwestii wynikających z podniesionych wyżej wątpliwości.

Pierwsza dotyczy statusu skarżącego po wniesieniu skargi, o której mowa w art. 85 rozporządzenia 2024/1689, co wymagać będzie oceny i rozstrzygnięcia tego, jakie skutki prawne po stronie skarżącego wywierać powinno wydanie decyzji w zainicjowanym z jego skargi postępowaniu w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689, jak również tego, czy wydanie decyzji otwiera skarżącemu drogę do dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych na innych zasadach niż zasady ogólne. W dalszej kolejności będzie to wymagało skorelowania z ustalonym statusem skarżącego odpowiednio zabezpieczonych po jego stronie konkretnych uprawnień, m.in. dostępu do akt, prawa do odwołania, czy pouczenia o przysługujących środkach ochrony prawnej, w szczególności po wydaniu decyzji naruszeniowej²⁰.

Rozstrzygnięcie pierwszej kwestii pozwoli m.in. ocenić: 1) czy ogólne odesłanie do przepisów K.p.a. – sformułowane obecnie w odniesieniu do postępowania w sprawie głównej (przed Komisją) – jest jasne, precyzyjne i wystarczające; 2) czy nie należałoby uregulować wprost możliwości złożenia przez skarżącego skargi na działania lub zaniechania Komisji nawet w drodze odesłania do przepisów działu VIII K.p.a.; a wreszcie 3) czy wymogi formalne dotyczące skargi na działanie systemu sztucznej inteligencji nie są nadto restrykcyjne czy też wręcz przeciwnie.

¹⁷ Zob. w szczególności motyw 116, 117 i 179 rozporządzenia 2024/1689.

¹⁸ Zob. w szczególności motyw 20, 174 i 165 rozporządzenia 2024/1689.

¹⁹ Założenie to stanowi bowiem konkretyzację zasad ogólnych, wynikających ze zobowiązań RP, które mają swoje źródło m.in. w art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE (zasada lojalnej współpracy). Ich wyrazem jest ugruntowane orzecznictwo TSUE w zakresie w jakim przez wzgląd na zasadę skuteczności konsekwentnie akcentowany jest obowiązek państw członkowskich do ustanowienia systemu środków prawnych i procedur zapewniających poszanowanie prawa wspólnotowego (zob. wyr. TS z 16 grudnia 1976 r. w sprawie C-33/76, pkt 5 i 6 str. 1997-1998).

²⁰ Katalog tych uprawnień uległ rozszerzeniu po pierwszym opiniowaniu, przyjęte rozwiązania mają natomiast charakter wyłącznie informacyjno-komunikacyjny.

Należy przy tym zaznaczyć, że procedura skargowa, o której mowa w art. 85 rozporządzenia 2024/1689 jest procedurą odrębną od procedury zgłaszania naruszeń, o której stanowi art. 87 rozporządzenia (procedura w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii), dlatego złożona skarga nie powinna de facto być traktowana jak informacja na temat naruszeń w rozumieniu art. 5 pkt 2 dyrektywy 2019/1937. Wniesienia skargi może bowiem być związane z potrzebą dochodzenia w przyszłości zadośćuczynienia lub odszkodowania po stronie skarżącego. Biorąc pod uwagę wyzwania, jakie w szczególności niesie rozwój, wdrażanie, wprowadzanie do obrotu, oddawanie do użytku, upowszechnianie i wykorzystywanie sztucznej inteligencji, możliwość ta powinna zostać zabezpieczona przez ustawodawcę.

Druga kwestia dotyczy rozwiązań mających na celu wykonanie art. 95 rozporządzenia 2024/1689. Zgodnie z art. 95 ust. 1 rozporządzenia, urząd ds. AI i państwa członkowskie zachęcają do opracowywania kodeksów postępowania, w tym powiązanych mechanizmów zarządzania, i ułatwiają opracowywanie takich kodeksów, których celem jest propagowanie dobrowolnego stosowania w odniesieniu do systemów AI niebędących systemami wysokiego ryzyka niektórych lub wszystkich wymogów ustanowionych w rozdziale III sekcja 2, przy uwzględnieniu dostępnych rozwiązań technicznych i najlepszych praktyk branżowych umożliwiających stosowanie takich wymogów.

Tymczasem art. 94 ust. 1 projektowanej ustawy stanowi jedynie, że minister właściwy do spraw informatyzacji wykonuje zadania, o których mowa w art. 95 rozporządzenia 2024/1689 poprzez wydawanie rekomendacji najlepszych praktyk stosowania systemów sztucznej inteligencji. Artykuł 10 ust. 2 pkt 4 stanowi natomiast, że Komisja publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Biura Komisji, coroczną informację zawierającą przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania i stosowania systemów sztucznej inteligencji przez przedsiębiorców.

Nie negując zasadności powierzenia tego rodzaju zadań ministrowi i Komisji, wskazać należy, że uwzględniając znaczenie kodeksów postępowania dla ochrony jednostki, przyjęte w projektowanej ustawie rozwiązania, w ocenie RPO, mogą okazać się

niewystarczające dla osiągnięcia celów rozporządzenia 2024/1689 przedstawionych m.in. w motywach 20, 174 i 175²¹.

Niezależnie od powyższego częściowo aktualna pozostaje uwaga zwarta w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 listopada 2024 r. (znak: VII.501.187.2024.PKR) dotycząca ograniczenia obowiązków wynikających z RODO²². Obecnie kwestie tę reguluje art. 23 ust. 6 projektu ustawy, zgodnie z którym przetwarzanie przez Komisję, Biuro Komisji i upoważnionych, w związku z wykonywaniem zadań służbowych, pracowników urzędów obsługujących podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy, danych, o których mowa w ust. 3, ogranicza realizację obowiązków wynikających art. 18 ust. 1 lit. a i d (prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą kwestionuje prawidłowości przetwarzania danych osobowych oraz prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą wniosła sprzeciw wobec przetwarzania) oraz art. 19 zdanie drugie rozporządzenia 2016/679 (obowiązek zawiadomienia o sprostowaniu, usunięciu lub ograniczeniu przetwarzania danych), jeżeli uniemożliwiłoby to realizację ustawowych zadań Komisji, w szczególności w związku ze sprawami, o których mowa w art. 23 ust. 1 RODO.

Art. 23 ust. 6 projektu ustawy wciąż pozwala na wyłączenie stosowania powołanych wyżej gwarancji poprzez odwołanie się do ogólnej klauzuli niemożności realizacji zadań przez Komisję, przy czym to sama Komisja każdorazowo dokonywałaby oceny

²¹ Warto zaznaczyć, że dobrowolne kodeksy postępowania są koncepcyjnie i funkcjonalnie powiązane z kodeksami praktyk o których mowa w art. 56 rozporządzenia 2024/1689, a w konsekwencji z koncepcją łańcucha wartości AI, który określa aksjologię systemów, rolę, obowiązki oraz sprawiedliwy podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególne podmioty (ogniwa) – integrując je tym samym z systemem wartości europejskiej kultury prawnej, w tym prawnomiędzynarodowych zobowiązań RP, na które powołałem się na wstępie. Powyższe jest o tyle istotne, że z omawianą koncepcją dodatkowo pozostaje związana definicja ryzyka systemowego zawarta w art. 3 pkt 65 rozporządzenia 2024/1689, które zarówno rozporządzenie, jak również projektowana ustawa mają na odpowiednim poziomie regulacji ograniczać. Zwłaszcza że w razie potrzeby Urząd ds. AI może zwrócić się do odpowiednich organów krajowych o wzięcie udziału w opracowywaniu kodeksów praktyk (art. 56 ust. 3 rozporządzenia 2024/1689). Z tej perspektywy proponowane rozwiązania, a więc w szczególności instrumenty w jakie projektowana ustawa wyposaża organy krajowe nie wydają się wystarczające dla pełnienia przez organy krajowe aktywnej roli w łańcuchu wartości AI, w szczególności ich aktywnej roli w tworzeniu i promowaniu dobrowolnych kodeksów postępowania oraz kodeksów praktyk, które przyczyniają się do ograniczania ryzyka systemowego dla AI.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1 ze zm.).

istnienia podstawy do niestosowania wskazanych przepisów RODO. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika natomiast, dlaczego projektodawca zdecydował się na wprowadzenie tak szerokiego wyłączenia. Jak już Rzecznik wskazywał poprzednio, skoro sam akt w sprawie sztucznej inteligencji nie przewiduje wyłączenia stosowania przepisów RODO, to wątpliwości może budzić wprowadzenie bez podania bliższego uzasadnienia ww. rozwiązania do ustawy, której głównym celem jest dostosowanie ustawodawstwa krajowego do aktu w sprawie sztucznej inteligencji i stworzenie systemu sprawowania nadzoru nad systemami sztucznej inteligencji.

W związku z powyższym należy również wskazać, że art. 22 ust. 1 projektu ustawy przewiduje możliwość wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 i 2 RODO przez udostępnienie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 oraz 14 ust. 1 i 2 RODO, w miejscu publicznie dostępnym w Biurze Komisji oraz na swojej stronie internetowej lub w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Biura Komisji. W takim przypadku Biuro Komisji, podczas pozyskiwania danych osobowych, informuje osobę, której dane dotyczą, o miejscu udostępnienia tych informacji. Należy podkreślić, że obowiązek informacyjny przy gromadzeniu danych od osoby, której dane dotyczą, powinien być, co do zasady według przepisów RODO, realizowany w sposób indywidualizowany wobec konkretnej osoby, której dane administrator gromadzi. Oznacza to, że przekazanie informacji tej osobie nie powinno być zastępowane komunikatami kierowanymi do ogółu osób zainteresowanych (np. ogłoszeniami wieszanymi na tablicach) ani też poprzez odesłanie do określonych dokumentów (np. regulaminów dostępnych do wglądu itp.).

Art. 13 RODO nie przewiduje zwolnienia z obowiązku informacyjnego w sytuacji, gdy przepisy szczególne zezwalają na przetwarzanie (gromadzenie) danych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą lub odmiennie regulują kwestie dotyczące informowania, jednak zgodnie z art. 23 RODO, przepisy prawa Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu podlegają administrator danych lub podmiot przetwarzający mogą ograniczać zakres obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i art. 34, w tym również omawianego obowiązku informacyjnego²³. W uzasadnieniu projektu ustawy brak jednak wskazania przyczyn przemawiających za podjęciem decyzji o

²³ P. Fajgielski, „Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)”, [w:] „Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II WKP 2022 – komentarz”, stan prawny: 30 września 2021 r.

realizowaniu de facto obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 13 i art. 14 RODO w sposób uproszczony.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/