



Minister do spraw Unii Europejskiej

Adam Szłapka

DPUE.720.1151.2024.KWM(9)

Warszawa, 03 marca 2025 r.

Dot. DP.MC.WLA.0211.35.2024 z 10.02.2025 r.

Pan Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji



Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Premierze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Dziękuję za uwzględnienie większości uwag zawartych w opinii z 16.10.2024 r. o zgodności projektu z prawem UE (pismo nr DPUE.720.1151.2024.6(KWM)). W związku z tym, że projekt został znacząco zmieniony w porównaniu z pierwotną wersją, chciałbym zwrócić uwagę na dodatkowe wątpliwości.

1. Po pierwsze, zmieniony został zakres wyłączeń ustawy określony w projektowanym art. 4. Jak wynika z art. 4 pkt 2, ustawy nie stosuje się do spraw związanych z realizacją zadań ustawowych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w tym pozostających w bezpośrednim związku z tymi sprawami działaniami na rzecz lokalizowania, ścigania oraz identyfikowania osoby podejrzanej, wobec której toczy się postępowanie przygotowawcze lub skazanej prawomocnym wyrokiem sądu w zakresie, w jakim dotyczą one bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego, o których mowa w art. 1-2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Określony wyjątek, obejmujący całość zadań ustawowych realizowanych przez ABW i AW, został ujęty szerzej niż wyjątek dotyczący bezpieczeństwa narodowego, określony w art. 2 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. 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 (akt w sprawie sztucznej inteligencji).

Projektowane wyłączenie w praktyce oznacza, że przepisom ustawy nie będzie podlegać działalność ABW i AW, również ta, która polega na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi,

bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym. Tymczasem rozporządzenie 2024/1689 reguluje kwestie wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji do celów ścigania przestępstw terroryzmu, nielegalnego handlu bronią, amunicją lub materiałami wybuchowym, czy handlu materiałami jądrowymi lub promieniotwórczymi. W związku z powyższym w ramach realizacji zadań ustawowych ww. służby mogą wykonywać zadania, które nie są objęte wyjątkiem w zakresie bezpieczeństwa narodowego określonym w rozporządzeniu 2024/1689. Wobec powyższego konieczna jest zmiana wyłączenia określonego w art. 4 pkt 2 projektu, tak aby był on zgodny z rozporządzeniem.

2. Nowy art. 22 ust. 5 projektu określa, że dane osobowe przetwarzane przez Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (zwaną dalej: Komisją) i Biuro Komisji w ramach realizowanych zadań mogą być udostępniane na wniosek m.in. Straży Granicznej, czy Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej, z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych, w celu realizacji przez te organy lub podmioty ich zadań ustawowych.

Mając na uwadze zasadę minimalizacji danych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (art. 5 ust. 1 lit. c) *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 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)*) zasadne wydaje się doprecyzowanie przepisu i wskazanie wprost w jego części wspólnej, że dane te mogą być udostępniane w celu i w zakresie niezbędnym do realizacji przez te organy lub podmioty ich zadań ustawowych.

3. Mimo zmiany projektowanego art. 23 ustawy nie została wyjaśniona relacja pomiędzy art. 23 ust. 1a ust. 3, o co prosiłem w uwadze nr 4 w ww. opinii o zgodności projektu z prawem UE. Ustęp 1 tego przepisu ustanawia generalną zasadę możliwości przetwarzania przez Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji danych osobowych w zakresie i w celu niezbędnym do realizacji wszystkich jej zadań. Z kolei ust. 3 określa od jakich podmiotów Komisja może pozyskiwać dane osobowe w ramach sprawowania nadzoru nad systemami sztucznej inteligencji.

Przy takiej konstrukcji nie wiadomo, czy projektowany art. 23 ust. 3 ustawy rozszerza możliwość przetwarzania danych osobowych pozyskanych od podmiotów wskazanych w tym przepisie ponad to co jest niezbędne, zgodnie z ust. 1 art. 23 projektu, do realizacji zadań Komisji, czy przepis ten stanowi jedynie konkretyzację art. 23 ust. 1 ustawy i określa, że Komisja będzie pozyskiwać wyłącznie w zakresie wykonywania zadania nadzoru nad systemami sztucznej inteligencji jedynie dane pochodzące od tych określonych podmiotów. Taka konstrukcja powoduje, że zasady retencji i usuwania danych określone w projektowanym art. 23 ust. 4 i 5 ustawy, które odnoszą się wyłącznie do ust. 3, nie odnoszą się do głównej podstawy prawnej przetwarzania danych przez Komisję z art. 23 ust. 1 projektu ustawy.

Nie odpowiada to wymogom określonym w art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679. Zgodnie z nim dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”), od tego zależy również poprawność spełnienia pozostałych wymagań wskazanych w tym przepisie rozporządzenia, m.in. zasady minimalizacji, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2016/679).

Niezbędność projektowanego art. 23 ust. 3 ustawy powinna zostać zatem ponownie przeanalizowana.

Jeśli projektodawca uzna, że przepis ten jest potrzebny, ponieważ ma stanowić odrębną od art. 23 ust. 1 ustawy podstawę przetwarzania danych, zasadne jest takie jego preredagowanie, by jego brzmienie nie powodowało wątpliwości, w jakich przypadkach ma on zastosowanie, zgodnie z ww. przywołaną zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości. Jednocześnie w takim wypadku zasadne będzie ustanowienie również przepisów dotyczących retencji danych osobowych, których przetwarzanie jest obecnie projektowane w art. 23 ust. 1 ustawy. Zwracam bowiem uwagę, że na podstawie art. 5 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane („ograniczenie przechowywania”). Jest to szczególnie istotne mając na uwadze to, że art. 23 ust. 1 projektu dopuszcza możliwość przetwarzania przez Komisję również tzw. danych wrażliwych z art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

4. Jestem zmuszony podtrzymać również uwagę nr 7 z ww. opinii o zgodności projektu z prawem UE. Projektodawca zmienił art. 23 ust. 6 projektu ustawy tak, że obecnie stanowi on, że przetwarzanie przez Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji, Biuro Komisji i upoważnionych, w związku z wykonywaniem zadań służbowych, pracowników urzędów obsługujących określone podmioty oraz osoby danych ogranicza realizację obowiązków wynikających art. 18 ust. 1 lit. a) i d) oraz art. 19 zdanie drugie rozporządzenia 2016/679, jeżeli uniemożliwiłoby to realizację ustawowych zadań Komisji, w szczególności w związku ze sprawami, o których mowa w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

Tym samym zmniejszono liczbę ograniczanych na tej podstawie praw osób, której dane dotyczą, przysługujących na podstawie rozporządzenia 2016/679. Projektowany przepis odwołuje się jednak nieprawidłowo do art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Po pierwsze, czyni to, „w szczególności” w związku ze sprawami, o których mowa w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Oznacza to, że mogą istnieć inne okoliczności, które nie zostały wskazane w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, a które mogą ograniczać te prawa. Tymczasem można ograniczać te prawa jedynie w zakresie wskazanym w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Po drugie, projektowany przepis odwołuje się do całej jednostki redakcyjnej art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Powiela w ten sposób przepisy rozporządzenia. Po trzecie, ograniczenie tych praw następuje w zakresie wszystkich zadań wykonywanych przez Komisję.

W związku z tym przypominam, że zgodnie z art. 288 TFUE, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto, ponieważ rozporządzenie (...) wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie mogą one (...) podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów (wyrok TSUE z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie C-94/77 *Bollmann*, pkt 4). W przepisach ustawy nie należy zatem powtarzać ani modyfikować treści rozporządzenia 2016/679.

Projektodawca powinien zatem ponownie przeanalizować tę kwestię. Jeśli faktycznie konieczne jest ograniczenie określonych praw wynikających z rozporządzenia 2016/679 należy wskazać wprost w przepisach ustawy, że nie stosuje się konkretnych przepisów rozporządzenia, a ponadto należy zaznaczyć w jakim zakresie wykonywanych zadań nie stosuje się tych przepisów. Przy tym należy pamiętać, że nie może to nastąpić w zakresie wszystkich zadań wykonywanych przez Komisję, do tych bowiem należą takie zadania jak udział w opracowywaniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych w zakresie sztucznej inteligencji, czy opracowywanie i wydawanie publikacji, realizacja programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o sztucznej inteligencji oraz prowadzenie działań informacyjnych, a zadań tych nie można zatem przypisać do kompetencji wskazanych w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, a tym bardziej nie są to zadania, które uzasadniałyby ograniczenie podstawowych praw osób, których dane dotyczą.

Natomiast uzasadnienie do projektu powinno wskazywać powody, dla których uznano, że takie rozwiązanie jest konieczne. Można wprowadzić ograniczenie w powyższym zakresie, które ma służyć np. celowi zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania lub ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochronie przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobieganiu takim zagrożeniom (lit. d)), czy innym ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego, w szczególności ważnemu interesowi gospodarczemu lub finansowemu Unii lub państwa członkowskiego, w tym kwestiom pieniężnym, budżetowym i podatkowym, zdrowiu publicznemu i zabezpieczeniu społecznemu (lit. e)). Projektodawca powinien zatem przeanalizować wszystkie przypadki wskazane w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, a w uzasadnieniu do projektu wskazać, w oparciu, o którą z tych podstaw formułuje ograniczenie – zazwyczaj konkretne zadania mieszczą się w zakresie jednej z podstaw wskazanych w tym przepisie, choć może zdarzyć się sytuacja, w której określone zadanie może wpisywać się w więcej niż jedną z tych podstaw.

Jednocześnie obecna wersja projektu nie realizuje wymogów wynikających z art. 23 ust. 2 rozporządzenia 2016/679. Przepis ten stanowi, że akt prawny, którym wprowadzane są ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, musi zawierać szczegółowe przepisy przynajmniej w celach przetwarzania lub kategorii przetwarzania, czy okresach przechowywania oraz mających zastosowanie zabezpieczeniach z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia.

5. Zgodnie z nowododanym art. 47 projektu, w przypadku gdy kontrolowany nie wypełnia odnoszących się do niego obowiązków wynikających z rozporządzenia 2024/1689, Przewodniczący Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji wydaje zalecenia pokontrolne. W sytuacji niewywiązania się z zaleceń Komisja wszczyna postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689 oraz ustawy.

W tym kontekście pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 74 ust. 1 rozporządzenia 2024/1689 do systemów sztucznej inteligencji objętych rozporządzeniem stosuje się przepisy *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów*. Jak wynika z motywu 156 rozporządzenia 2024/1689 organy nadzoru rynku powinny mieć wszystkie uprawnienia w zakresie egzekwowania wymogów i obowiązków ustanowione w rozporządzeniu 2024/1689 oraz rozporządzeniu 2019/1020.

Środki nadzoru rynku, które powinny przysługiwać organom nadzoru, zostały określone m.in. w art. 16 rozporządzenia 2019/1020. Jak wynika z art. 16 ust. 2 rozporządzenia 2019/1020 w związku z art. 74 ust. 1 rozporządzenia 2024/1689 w przypadku, gdy organy nadzoru rynku ustali, że system sztucznej inteligencji stwarza ryzyko dla zdrowia lub bezpieczeństwa użytkowników, lub nie jest zgodny z rozporządzeniem 2024/1689 żąda niezwłocznie od właściwego podmiotu gospodarczego podjęcia odpowiednich i proporcjonalnych działań naprawczych w celu doprowadzenia do usunięcia niezgodności lub wyeliminowania ryzyka w określonym przez ten organ terminie. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia 2024/1689, jeżeli podmiot gospodarczy nie podejmie wymaganych działań naprawczych, organ nadzoru rynku zapewnia, aby produkt został wycofany z obrotu lub odzyskany, bądź by udostępnienie go na rynku zostało zakazane lub ograniczone, oraz aby odpowiednio poinformowano opinię publiczną, Komisję i inne państwa członkowskie.

Odnosząc powyższe do przyjętych w projekcie rozwiązań należy zauważyć, że, po pierwsze, w przypadku gdy zalecenia pokontrolne odnoszą się do ryzyka, jakie stwarza system sztucznej inteligencji lub niezgodności tego systemu z rozporządzeniem 2024/1689 powinny być one wydawane przez organ nadzoru, a zatem przez Komisję, a nie jej Przewodniczącego. Po drugie, w przypadku niezastosowania się przez podmiot naruszający do takich zaleceń Komisja powinna być zobowiązana do wydania decyzji nakazującej wycofanie systemu z obrotu lub odzyskanie bądź by udostępnienie systemu na rynku zostało zakazane lub ograniczone, oraz aby odpowiednio poinformowano opinię publiczną, Komisję i inne państwa członkowskie. Tymczasem z projektowanych przepisów wynika, że w przypadku niezastosowania się do zaleceń pokontrolnych, Komisja wszczyna postępowanie w sprawie naruszenia przepisów, w ramach którego możliwe jest podjęcie również innych decyzji, nieprowadzących do wycofania systemu sztucznej inteligencji i zakazu jego udostępniania czy ograniczenia. Aby zapewnić zgodność z prawem UE należałoby dookreślić, czego dotyczyć mogą zalecenia pokontrolne, a w przypadku gdy będą się one odnosić do ryzyka, jakie stwarza system sztucznej inteligencji lub niezgodności tego systemu z rozporządzeniem 2024/1689, należy przewidzieć odpowiednią procedurę postępowania zgodną z art. 16 rozporządzenia 2019/1024.

Jednocześnie w związku z koniecznością przyznania Komisji uprawnień, które przysługują organom nadzorczym na podstawie rozporządzenia 2019/1024, wyjaśnienia wymaga, czy w ramach decyzji kończącej postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689, wydawanej na podstawie art. 54 projektu, będzie ona mogła wykonywać uprawnienia przewidziane w art. 16 ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia 2019/1024.

6. Projektowany art. 61 ust. 1 ustawy przewiduje możliwość zawarcia układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji. Taki układ może być zawarty w toku postępowania w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689 lub ustawy. Jest on zawierany między Komisją Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji a podmiotem naruszającym, a w jego efekcie może dojść do złagodzenia, a nawet odstąpienia od sankcji. Jak wynika z art. 61 ust. 1 projektu, układ może być zawarty m.in. jeśli przyczyni się do przyspieszenia postępowania. Wydaje się, że taka przesłanka nie powinna uzasadniać odstąpienia od złagodzenia lub wymierzenia kary podmiotowi, który dopuścił się naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1689.

Rozporządzenie 2024/1689 w art. 99 ust. 7 określa, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, oraz przy ustalaniu jej wysokości w każdej indywidualnej sprawie. Wśród tych okoliczności nie ma przesłanki odnoszącej się do przyspieszenia postępowania. Tym samym projektodawca powinien z niej zrezygnować, pozostawiając jedynie przesłankę odnoszącą się do realizacji celów rozporządzenia 2024/1689 oraz ustawy. Ponadto, przy określaniu wymiaru sankcji, która będzie nakładana przez Komisję w ramach układu należy wziąć pod uwagę okoliczności określone w art. 99 ust. 7 rozporządzenia 2024/1689, analogicznie do rozwiązania przewidzianego w art. 97 ust. 2 projektu.

7. W projekcie dodany został rozdział 8 dotyczący środków wspierających innowacyjność. W rozdziale tym określono ramy tworzenia tzw. piaskownic regulacyjnych w rozumieniu art. 3 pkt 55 rozporządzenia 2024/1689. W tym kontekście chciałem zwrócić uwagę na art. 58 rozporządzenia 2024/1689, który zobowiązuje Komisję Europejską do przyjęcia aktów wykonawczych określających szczegółowe zasady dotyczące ustanawiania, opracowywania, wdrażania, działania piaskownic regulacyjnych w zakresie sztucznej inteligencji i nadzoru nad nimi. Celem ustanowienia tych zasad jest uniknięcie fragmentacji w całej Unii. W związku z tym, że określone w projektowanym rozdziale 8 przepisy odnoszą się do warunków uczestnictwa w konkursie (art. 87 projektu), a zatem kwestii, które mają być określone na poziomie UE, jak wynika z art. 58 ust. 1 lit. a) i c), proponuję aby zostały one usunięte z projektu.
8. Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na brak odniesienia do modeli sztucznej inteligencji w art. 5 pkt 5 projektu, który odpowiada art. 2 ust. 6 rozporządzenia 2024/1689 oraz w art. 50 ust. 2 pkt 1, który odpowiada art. 85 rozporządzenia 2024/1689. W pierwszym przypadku projektowane wyłączenie obejmuje tylko systemy, wprowadzane do celów badań naukowych. Drugi przypadek dotyczy możliwości złożenia skargi do organu nadzorczego, która, jak wynika z projektowanego rozwiązania, może dotyczyć jedynie systemu sztucznej inteligencji.

Tymczasem z rozporządzenia 2024/1689 wynika, że oba przypadki powinny obejmować również modele sztucznej inteligencji.

9. Wątpliwości budzi również odniesienie do art. 26 i 27 rozporządzenia 2024/1689 w projektowanym art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. Projektowany przepis stanowi o tym, że ustawy nie stosuje się do osób fizycznych w zakresie obowiązków podmiotów stosujących, o których mowa w art. 26 i art. 27 rozporządzenia 2024/1689, jeżeli stosują one system sztucznej inteligencji wyłącznie dla celów osobistych, niepozostających w związku działalnością gospodarczą. Z art. 2 ust. 10 rozporządzenia 2024/1689 wynika, że rozporządzenie nie stosuje się do obowiązków podmiotów stosujących będących osobami fizycznymi, które korzystają z systemów sztucznej inteligencji w ramach czysto osobistej działalności pozazawodowej. Nie jest zatem jasne, dlaczego projekt odnosi się jedynie do art. 26 i 27 rozporządzenia 2024/1689.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia

Ignacy Niemczycki

Sekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/