



Warszawa, 14-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.501.187.2024.PKR

Pan

Dariusz Standerski

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Cyfryzacji

ePUAP

oraz

mail: **sekretariat.dp@cyfra.gov.pl**

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na Pana pismo z dnia 16 października 2024 roku (znak DP.MC.WLA.0211.35.2024), dotyczące projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji (numer z wykazu prac legislacyjnych: UC71), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm., dalej jako: ustawa o RPO), przedstawiam uprzejmie uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do tego projektu, wnosząc o ich uwzględnienie podczas prac legislacyjnych.

Uwagi do art. 7 ust. 2 pkt. 6 i art. 8 ust. 5 projektu ustawy

W projekcie ustawy przewidziano utworzenie nowego organu - Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (dalej jako: Komisja) – wyspecjalizowanego w sprawowaniu nadzoru nad sektorem sztucznej inteligencji oraz wspieraniu jego

funkcjonowania. Instytucja ta ma pełnić funkcję organu nadzoru nad rynkiem, ale również przyczyniać się do wzmacniania branży sztucznej inteligencji w Polsce oraz pełnić funkcję podmiotu eksperckiego współpracującego z innymi instytucjami publicznymi w zakresie AI. Zgodnie z art. 8 ust. 5 projektu ustawy, Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym też wydaje decyzje administracyjne i postanowienia. Jednym z członków Komisji zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 6 projektu ustawy ma zostać przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich. W mojej ocenie proponowane rozwiązanie jest nie do pogodzenia z pozycją ustrojową i kompetencjami, jakie zostały przyznane Rzecznikowi Praw Obywatelskich w Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest organem administracji publicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich jest samodzielnym, konstytucyjnym organem ochrony prawa, stojącym na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (rozdział IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.). W myśl art. 210 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej działalności jest niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Tryb rozpatrywania spraw należących do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowany został w przepisach ustawy o RPO, zgodnie z którymi zarówno o sposobie działania, jak i o podjętych środkach prawnych w danej sprawie decyduje autonomicznie Rzecznik Praw Obywatelskich.

Trybunał Konstytucyjny w istotnym z punktu widzenia relacji między RPO a Sejmem wyroku¹, interpretuje niezależność jako pojęcie normatywne, tj. wyznaczające zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Sejmowi, podobnie jak jakemukolwiek innemu organowi państwa, nie wolno wyznaczać Rzecznikowi jakichkolwiek obowiązków, które nie mieszczą się w jego konstytucyjnych zadaniach i nie znajdują podstaw w określonych przez ustawę kompetencjach RPO.

Należy również podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że rozpatrywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych

¹ Zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., sygn. K 35/09.

do niego wniosków nie następuje w formach przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1-4² ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935)³.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ulega wątpliwości, że przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich nie może być częścią organu (Komisji), który wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, gdyż byłoby to sprzeczne z rolą organu ochrony prawa, jaką ustrojodawca przewidział dla Rzecznika Praw Obywatelskich w Konstytucji RP, a także godziłoby w zasadę niezależności Rzecznika.

Wyznaczenie na członka Komisji przedstawiciela RPO jest wątpliwe również dlatego, że czynności podejmowane przez Komisję, a zatem wydawane przez nią decyzje administracyjne i postanowienia, mogą być przedmiotem skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich. Taka sytuacja skutkowałaby tym, że Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoznawałby *de facto* skargę na działania podejmowane m. in. przez

² Zgodnie z tymi przepisami, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 37/15, uznał art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 i 1370), rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168), za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

³ Zob. postanowienia NSA z dnia 9 kwietnia 1998 r. sygn. akt I SAB 41/98; z dnia 9 lutego 2000 r. sygn. akt II SA 2652/99, z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. I OSK 3272/14, z dnia 12 maja 2017 r., sygn. I OZ 589/17.

jego przedstawiciela. To zaś podważałoby zasadę prawa, zgodnie z którą nikt nie może być sędzią we własnej sprawie (*nemo iudex in causa sua*).

Reasumując, w mojej ocenie, z przyczyn wskazanych powyżej, przedstawiciel RPO nie może zostać członkiem organu, który zgodnie z projektowaną ustawą będzie sprawował nadzór nad sektorem sztucznej inteligencji.

Jednocześnie, nie budzi moich wątpliwości możliwość zgłaszania przez Rzecznika Praw Obywatelskich kandydatów do Społecznej Rady do spraw Sztucznej Inteligencji (art. 28 ustawy), który to organ będzie pełnił funkcje opiniodawczo-doradcze na rzecz Komisji.

Uwagi do art. 26 ust. 7 projektu ustawy

Przepis ten zwalnia Komisję oraz podmioty, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy, z realizacji niektórych obowiązków wynikających z rozporządzenia 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.; dalej też jako: RODO) podczas przetwarzania danych, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy, czyli m.in. danych osobowych pozyskanych w związku z nadzorem nad systemami sztucznej inteligencji dotyczących użytkowników systemów informacyjnych oraz użytkowników telekomunikacyjnych urządzeń końcowych. Wśród tych obowiązków, z których zwolniona może być Komisja i wskazane w przepisie podmioty, znajdują się obowiązki, o których stanowi art. 15 (prawo dostępu do danych), art. 16 (prawo do sprostowania danych), art. 18 ust. 1 lit. a (prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą kwestionuje prawidłowości przetwarzania danych osobowych) i d (prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy osoba, której dane dotyczą wniosła sprzeciw wobec przetwarzania) oraz art. 19 zdanie drugie (obowiązek zawiadomienia o sprostowaniu, usunięciu lub ograniczeniu przetwarzania danych) RODO. Warunkiem zwolnienia z ww. obowiązków jest uznanie, że ich realizacja uniemożliwiłaby wypełnienie zadań Komisji, przy czym ustawodawca nie zawęził we wskazanym przepisie celów przetwarzania danych do realizacji jedynie określonych zadań. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zadania Komisji, o których stanowi art. 11 ust. 1 projektowanej ustawy, zakreślone zostały w sposób szeroki i obejmują nie

tylko sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów aktu o AI⁴, ale także np. realizację projektów edukacyjnych czy prowadzenie działań informacyjnych. Art. 26 ust. 7 projektowanej ustawy 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 istnienia podstawy do niestosowania wskazanych przepisów RODO. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika, dlaczego projektodawca zdecydował się na wprowadzenie tak szerokiego wyłączenia.

Tymczasem w art. 2 ust. 7 aktu o AI wskazano, że „[p]rawo Unii w zakresie ochrony danych osobowych, prywatności i poufności komunikacji stosuje się do danych osobowych przetwarzanych w związku z prawami i obowiązkami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu. Niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na rozporządzenia (UE) 2016/679 lub (UE) 2018/1725, ani na dyrektywy 2002/58/WE lub (UE) 2016/680, bez uszczerbku dla art. 10 ust. 5 i art. 59 niniejszego rozporządzenia”.

Dodatkowo z motywu 10 aktu o AI wynika, że „[p]odstawowe prawo do ochrony danych osobowych jest gwarantowane w szczególności przez rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 i (UE) 2018/1725 oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680. (...). Te unijne akty prawne stanowią podstawę zrównoważonego i odpowiedzialnego przetwarzania danych, w tym w przypadku gdy zbiory danych zawierają połączenie danych osobowych i nieosobowych. Celem niniejszego rozporządzenia nie jest wpływanie na stosowanie obowiązującego prawa Unii regulującego przetwarzanie danych osobowych, w tym na zadania i uprawnienia niezależnych organów nadzoru właściwych do monitorowania zgodności z tymi instrumentami. W zakresie, w jakim projektowanie, rozwój lub wykorzystywanie systemów AI wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych, niniejsze rozporządzenie nie wpływa też na wynikające z prawa Unii lub prawa krajowego obowiązki w dziedzinie ochrony danych osobowych spoczywające na dostawcach i podmiotach stosujących systemy AI, którzy pełnią funkcję administratorów danych lub podmiotów przetwarzających. Należy również wyjaśnić, że osoby, których dane dotyczą, zachowują wszystkie prawa i gwarancje przyznane im

⁴ 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 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L, 2024/1689 z 12.07.2024r., dalej jako: akt o AI).

na mocy takiego prawa Unii. w tym prawa związane z całkowicie zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w indywidualnych sprawach, w tym z profilowaniem. Ustanowione w niniejszym rozporządzeniu zharmonizowane przepisy dotyczące wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku i wykorzystywania systemów AI powinny ułatwiać skuteczne wdrażanie i umożliwiać korzystanie przez osoby, których dane dotyczą, z praw i innych środków ochrony prawnej zagwarantowanych na podstawie prawa Unii dotyczącego ochrony danych osobowych i innych praw podstawowych”.

Skoro zatem sam akt o AI nie przewiduje wyłączenia stosowania przepisów rozporządzenia 2016/679, to wątpliwości może budzić wprowadzenie bez podania bliższego uzasadnienia ww. rozwiązania do ustawy, której głównym celem jest dostosowanie ustawodawstwa krajowego do aktu o AI i stworzenie systemu sprawowania nadzoru nad systemami sztucznej inteligencji.

Uwagi do art. 45 ust. 1 i 2

Ww. przepis przewiduje wgląd kontrolującego w dokumenty podmiotu kontrolowanego, które mogą być objęte tajemnicą adwokacką/radcowską (dalej jako: tajemnica adwokacka). W projektowanej ustawie przewidziano możliwość złożenia oświadczenia przez kontrolowanego wskazującego, że określone pisma i dokumenty zawierają informacje objęte tajemnicą adwokacką, co winno skutkować pozostawieniem przez kontrolujących tych dokumentów w miejscu kontroli. Jednocześnie jednak w świetle projektowanych przepisów, kontrolujący może zapoznać się pobieżnie z pismem lub dokumentem, w sposób pozwalający na ustalenie autora, adresata, tytułu oraz przedmiotu pisma lub dokumentu oraz daty jego sporządzenia, a także jest uprawniony do żądania od podmiotu kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej dodatkowych ustnych wyjaśnień w przedmiocie złożonego oświadczenia. Co więcej, jeżeli oświadczenie kontrolowanego budzi wątpliwości, kontrolujący niezwłocznie, nie później niż po zakończeniu kontroli, przekazuje pismo lub dokument, którego wątpliwość dotyczy, sądowi ochrony konkurencji i konsumentów, w sposób zapewniający należyte zabezpieczenie przed ujawnieniem jego treści. Ostatecznie to sąd decyduje o możliwości przekazania ww. dokumentów podmiotowi kontrolującemu. Mimo istnienia tego mechanizmu kontrolnego, sama możliwość nawet pobieżnego zapoznania się z pismami i

dokumentami zawierającymi informacje objęte tajemnicą adwokacką, może budzić poważne wątpliwości⁵.

Należy wskazać, że tajemnica adwokacka służy ochronie interesów klienta. Stanowi ona gwarancję poszanowania relacji zaufania klienta do adwokata, bez której nie można wyobrazić sobie prawidłowej reprezentacji i prawidłowo funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości. Ochrona tajemnicy adwokackiej stanowi jeden z najistotniejszych, jeśli nie najważniejszy obok należytej reprezentacji interesów klienta, obowiązków zawodowy adwokata⁶. Także Europejskie Stowarzyszenie Adwokatów podkreśla, że bez tajemnicy nie powstałby pomiędzy adwokatem a klientem stosunek zaufania, w konsekwencji adwokaci nie mogliby wykonywać swojego zawodu⁷.

W wyroku z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie *Laurent v. Francja*⁸ Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że ze względu na uprzywilejowany charakter komunikacji podejrzanego z obrońcą władze publiczne nie mogą dokonywać kontroli tej korespondencji, chyba że istnieją uzasadnione podstawy do podejrzeń, że korespondencja ta zawiera treści nielegalne. Niemniej nawet wówczas należy zapewnić odpowiednie gwarancje proceduralne. W sprawie tej adwokat Cyril Laurent napisał swoje dane na kartce papieru, którą następnie złożył i wręczył podejrzanym zatrzymanym przez policję. Funkcjonariusz policji zapoznał się z jej treścią, na co skarżący złożył nieskuteczne zażalenie do sądu. W przedmiotowej sprawie, ETPC zauważył, że owa kartka papieru stanowi korespondencję chronioną przez art. 8 Konwencji. W związku z tym zapoznanie się z nią przez funkcjonariusza policji stanowi ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego.

Trzeba zatem zauważyć, że stworzenie możliwości osobom nieupoważnionym zapoznania się z pismem lub dokumentem objętymi tajemnicą adwokacką ingeruje w relację pomiędzy pełnomocnikiem i klientem oraz narusza tajemnicę korespondencji. W mojej ocenie pozostawienie projektowanego przepisu w takim kształcie jest trudne

⁵ Wskazana regulacja jest analogiczna do tej, o której stanowi art. 105da ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1616). Krytyczne uwagi zgłaszane już w przeszłości w odniesieniu do tej regulacji odnieść można także do analizowanych przepisów projektowanej ustawy (M. Bernatt, G. Materna [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2024 i powołane tam orzecznictwo Sądu Unii Europejskiej).

⁶ Piesiewicz Piotr F. (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz do art. 6*, LEX/el.

⁷ Conseil des Barreaux Européens, *Statement on professional secrecy/legal professional privilege (LPP)*, 15 września 2017 r.

⁸ Zob. wyrok ETPC w sprawie *Laurent v. Francja*.

do pogodzenia z ww. zasadami jak również z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/