



Warszawa, 06-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.022.34.2025.AK

Pan

Krzysztof Gawkowski

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Cyfryzacji

e-mail: kancelaria@cyfra.gov.pl

Szanowny Panie Premierze,

niniejszym pismem pragnę przedstawić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie diskutowanych na poziomie instytucji Unii Europejskiej propozycji legislacyjnych Digital Omnibus¹ oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji². Projekty te, przedstawione przez Komisję Europejską w dniu 19 listopada 2025 roku, mogą stanowić istotny punkt zwrotny w europejskim krajobrazie regulacyjnym dotyczącym technologii cyfrowych.

Od czasu przyjęcia RODO w 2016 roku³ jesteśmy świadkami bezprecedensowego rozwoju technologicznego, zwłaszcza w obszarze sztucznej inteligencji, który powoduje konieczność dostosowania istniejących ram prawnych do nowych realiów funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki w oparciu o wymianę informacji. Debata wokół proponowanych zmian wymaga podejścia uwzględniającego różnorodne

¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>, dalej: Digital Omnibus, dost.: 03.12.2025 r.

² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-ai-regulation-proposal>, dalej: Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, dost.: 03.12.2025 r.

³ Rozporządzenie 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 (Dz.U. UE L. 119.1 ze sprost., dalej: RODO)

perspektywy i interesy. Z jednej strony pojawiają się uzasadnione postulaty sektora biznesowego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, dotyczące uproszczenia procedur i zmniejszenia obciążeń administracyjnych, a z drugiej strony istnieje konieczność zachowania gwarancji ochrony praw i wolności obywatelskich, które stanowią fundament europejskiego modelu gospodarczego i społecznego. Wymogi związane z tymi prawami i wolnościami powinny być, nie tylko z perspektywy mojego urzędu, ale ogólnej aksjologii porządku prawa, decydujące przy opracowywaniu stanowiska Polski w przedmiocie proponowanych zmian.

W tym kontekście pragnę wskazać, że przedstawionej poniżej uwagi i rekomendacje są wstępnym wynikiem koordynacji prac i uzgodnień pośród organów ochrony praw podstawowych w ramach Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*European Network of National Human Rights Institutions*; dalej: ENNHRI)⁴. Robocze stanowisko tejże Sieci pozwalam sobie załączyć do niniejszego pisma.

Odnosząc się na poziomie ogólnym do wskazanych projektów, pragnę na wstępie zasygnalizować zaniepokojenie organów współpracujących w ramach ENNHRI trybem wprowadzania przedmiotowych zmian, zwłaszcza do Aktu w sprawie sztucznej inteligencji⁵. Brak odpowiedniej oceny skutków regulacji oraz konsultacji publicznych – w szczególności z organizacjami zajmującymi się ochroną praw człowieka, przedstawicielami biznesu, szczególnie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP) oraz przedstawicieli organizacji działających na rzecz grup szczególnie wrażliwych, w tym dzieci, osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami – przy tak istotnych modyfikacjach regulacji rynku technologii budzi uzasadnione wątpliwości w zakresie proporcjonalności i niezbędności proponowanych rozwiązań. Potrzeba usprawnienia regulacji cyfrowych i dostosowania ich do realiów gospodarczych nie może odbywać się kosztem podstawowych gwarancji proceduralnych zapewniających demokratyczną legitymację i jakość legislacji.

⁴ <https://ennhri.org/>, dost.: 03.12.2025 r.

⁵ 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; dalej jako: Akt w sprawie sztucznej inteligencji.

I. Uwagi odnośnie do propozycji Digital Omnibus

Propozycja Digital Omnibus stanowi pierwszą od przyjęcia RODO próbę systemowej nowelizacji przepisów o ochronie danych osobowych i wymianie informacji. Analizując proponowane w Digital Omnibus zmiany, należy przede wszystkim uznać, że potrzebne jest podejście zachowujące podstawowe zasady ochrony prywatności ustanowione przez RODO, jednocześnie wprowadzając niezbędne dostosowania wynikające z doświadczeń ostatnich lat stosowania tego rozporządzenia oraz dynamicznego rozwoju technologii, szczególnie sztucznej inteligencji. Mając powyższe na względzie, na szczególną uwagę zasługuje linia rekomendacji ENNHRI dotycząca ochrony zabezpieczeń RODO w odniesieniu m.in. do art. 4 ust. 1 (szerokiego zakresu definicji danych osobowych), art. 13 (obowiązek informacyjny o przetwarzaniu danych), czy art. 33 ust. 1 RODO (procedura zgłaszania naruszeń organowi nadzorczemu przez administratora). Dostrzegając jednak potrzebę zniuansowanego podejścia do poszczególnych proponowanych zmian, pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na następujące kwestie.

Po pierwsze, w odniesieniu do propozycji doprecyzowania definicji danych osobowych w art. 4 punkt 1 RODO, a przewidzianej w ramach art. 3 ust. 1 Digital Omnibus, pragnę wskazać, że wprowadzenie względnego kryterium w definicji danych osobowych, zgodnie z którym te same informacje mogą być danymi osobowymi z perspektywy jednego podmiotu, a anonimowymi z perspektywy innego, w zależności od posiadanych informacji, narzędzi i zasobów pozwalających (lub nie) na identyfikowanie osób w oparciu o dane pośrednie, odpowiada na rzeczywiste wyzwania praktyki i implementuje wnioski z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności wyroku z dnia 4.09.2025 r. w sprawie *EDPS v. SRB* (C-413/23)⁶.

Takie doprecyzowanie usuwa wiele wątpliwości interpretacyjnych i odpowiada rzeczywistości technologicznej, w której różne podmioty dysponują różnymi możliwościami identyfikacji osób. Jednak akceptacja tej zmiany powinna być uzależniona od wprowadzenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych. W tym kontekście rozważyć można ustanowienie dodatkowego obowiązku przeprowadzenia oceny możliwości identyfikacji podlegającej następczej kontroli, przeprowadzenie dalszych, szeroko zakrojonych konsultacji aktów wykonawczych Komisji Europejskiej dotyczących kryteriów pseudonimizacji oraz sformułowanie zasad ostrożności,

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0413>, dost.: 03.12.2025 r.

zabezpieczających szeroką wykładnię pojęcia danych osobowych z uwagi na jej funkcję ochronną.

Po drugie, kwestia obowiązków informacyjnych określonych w art. 13 RODO również wymaga wyważonego podejścia. Proponowane zwolnienie w ramach art. 3 ust. 5 Digital Omnibus dla małych podmiotów działających w ramach jasnej i ściśle określonej relacji z osobami, których dane dotyczą, stanowi potrzebne uproszczenie, które może zmniejszyć formalizm w oczywistych przypadkach, takich jak działalność wytwórców czy niewielkich stowarzyszeń lokalnych. Proponowane brzmienie tego wyjątku opiera się jednak na bardzo niejasnym sformułowaniu „uzasadnionych podstaw do założenia [że dana osoba posiada już konieczne informacje]”.

Po trzecie, proponowane w ramach art. 3 ust. 8 Digital Omnibus zmiany w zakresie procedury zgłaszania naruszeń ochrony danych, określonej obecnie w art. 33 RODO, wymagają krytycznej i rzetelnej analizy. Podczas gdy wydłużenie terminu zgłoszenia do 96 godzin dla złożonych incydentów oraz wprowadzenie ujednoliconych procedur i wzorów może rzeczywiście usprawniać system, to już radykalne podniesienie progu zgłaszania z poziomu „ryzyka [naruszenia]” do „wysokiego ryzyka” może być nieuzasadnione z punktu widzenia skuteczności ochrony i nadzoru. W tym względzie możliwe do rozważenia jest utrzymanie procedury w przypadkach stwierdzenia zwykłego poziomu ryzyka poprzez stworzenie dwustopniowego systemu w zależności od określonego poziomu ryzyka i – odpowiednio – odrębnych gwarancji proceduralnych.

Po czwarte, sprzeciwu wymagają zmiany w ramach art. 3 ust. 7 Digital Omnibus dotyczące automatycznego podejmowania decyzji (obecnie art. 22 RODO). W przypadku tychże zmian osoba, której dane dotyczą, straci bowiem w praktyce prawo do niepodlegania decyzjom opartym wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, którego wyłączenie możliwe jest obecnie w oparciu o ścisły test niezbędności. Art. 22 ust. 1 RODO stanie się natomiast przepisem wyznaczającym podstawy prawne do automatycznego podejmowania decyzji, tworząc jednocześnie katalog sytuacji dopuszczalnych dla takich decyzji⁷. To stwarza istotne ryzyko normalizacji korzystania z algorytmów podatne na uprzedzenia bez uzasadnienia, szczególnie szkodząc wrażliwym grupom już doświadczającym dyskryminacji w tych obszarach. Natomiast uprawnienia jednostki objętej taką automatyczną decyzją mają

⁷ dr hab. G. Sibiga, prof. INP PAN, M. Kupiec, „Digital Omnibus. Zmiany w ochronie danych osobowych”, <https://legalis.pl/digital-omnibus-zmiany-w-ochronie-danych-osobowych/>, dost.: 03.12.2025 r.

sprawdzać się wyłącznie do żądania interwencji ludzkiej, możliwości przedstawienia własnego stanowiska i podważenia decyzji (zgodnie z art. 22 ust. 3 RODO)⁸.

Ostatnią, ale nie mniej istotną kwestią są zmiany w zakresie przetwarzania danych wrażliwych dla potrzeb rozwoju systemów sztucznej inteligencji (dalej również jako: systemów AI), ujęte w ramach art. 3 ust. 3 Digital Omnibus jako zmiana brzmienia art. 9 RODO poprzez rozszerzenie możliwości wykorzystywania tych danych, jeżeli uzyskuje się je pośrednio w ramach wnioskowania na podstawie innych danych osobowych (np. aktywności w Internecie). Propozycja wyłączenia danych wywnioskowanych z zakresu ochrony art. 9 RODO jest bardzo trudna do zaakceptowania, gdyż to właśnie w obszarze wnioskowania algorytmicznego kryje się największe ryzyko dyskryminacji i automatycznego powielania wykluczeń osób z grup narażonych, a także naruszeń prywatności.

II. Uwagi odnośnie do propozycji Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Po pierwsze, w odniesieniu do zachowania wymogów rejestracji systemów AI niskiego ryzyka określonych w art. 49 ust. 2 i art. 6 ust. 3 i 4 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, należy zdecydowanie zarekomendować ich zachowanie. Wymogi te stanowią minimalny mechanizm transparentności i odpowiedzialności publicznej dostawców systemów AI, a publiczny rejestr jest przy tym niezbędnym narzędziem dla organów nadzorczych, badaczy i społeczeństwa obywatelskiego. Bez tego wymogu niemożliwe będzie weryfikowanie prawidłowości stosowania zwolnień regulacyjnych przez dostawców. Wymóg rejestracji może być przedmiotem pewnego uproszczenia proceduralnego dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, jednakże sam obowiązek musi zostać zachowany, a ewentualne uproszczenia nie mogą obejmować redukcji zakresu informacji podlegających rejestracji.

Po drugie, pragnę poprzeć rekomendację dotyczącą zachowania zakresu bezpośrednich uprawnień organów ds. ochrony praw podstawowych, o których mowa w art. 77 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, oraz odrzucenia proponowanego mechanizmu pośredniczenia w procedurze kontroli przez organy nadzoru rynku. Proponowane zmiany mogą bowiem podważać niezależność i skuteczność właściwych krajowych organów ochrony praw podstawowych, w tym organów ochrony danych

⁸ Op. cit.

osobowych. Wymuszenie dostępu do informacji wyłącznie poprzez organ nadzoru rynku może pociągać za sobą opóźnienia czasowe w reagowaniu na naruszenia, ryzyko filtrowania lub ograniczania dostępu do informacji, dodatkowe obciążenia biurokratyczne, zależność od zdolności operacyjnych oraz podważenie konstytucyjnej niezależności tych organów⁹.

Dostrzegam przy tym potrzebę koordynacji działań różnych organów dla uniknięcia powielania czynności kontrolnych obciążających te same podmioty. Dlatego należy rozważyć ustanowienie dobrowolnych mechanizmów współpracy i wymiany informacji między organami z art. 77 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, a organem nadzoru rynku. W mojej ocenie organy z art. 77 tego rozporządzenia powinny zachować jednakże pełną autonomię w decydowaniu, kiedy i jak korzystają ze swoich uprawnień, a jednocześnie należy wprowadzić wspólne platformy wymiany informacji dotyczących działań tych organów.

Po trzecie, w zakresie propozycji dalszego opóźnienia wejścia w życie wymogów z Rozdziału III Aktu w sprawie sztucznej inteligencji harmonogramu dla systemów AI wysokiego ryzyka, należy rozważyć możliwe negatywne skutki dla ochrony praw podstawowych takiej decyzji. Opóźnienie skutecznego stosowania uchwalonych już i oczekiwanych regulacji o kolejne dwa lata (2028) pozwoli systemom wpływającym na obszary takie jak zatrudnienie, edukacja czy bankowość na dalsze funkcjonowanie bez odpowiednich zabezpieczeń przez ryzykiem dyskryminacji, naruszenia prywatności i innych praw podstawowych. Rozumiem jednakże pewne obawy, które mogą pojawić się ze strony sektora MŚP dotyczące gotowości do wdrożenia wszystkich wymogów. Ewentualne rozwiązanie kompromisowe wymaga jednak odpowiedniego uzasadnienia i ścisłej proporcjonalności.

Po czwarte, pragnę wyrazić poprzec rekomendację zachowania wiążącego charakteru obowiązków w zakresie zwiększania kompetencji pracowników dostawców systemów sztucznej inteligencji z zakresu ich rozumienia i posługiwania się nimi, w szczególności w odniesieniu do analizy ich potencjalnego wpływu na prawa podstawowe (AI literacy). Zgodnie z propozycją zmian planowane jest zamienienie określonego obecnie w art. 4 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji obowiązku na

⁹ Aktualnie w Polsce są to następujące organy: Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
<https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wykaz-organow-i-instytucji-publicznych-w-polsce-z-obszaru-ochrony-praw-podstawowych-w-rozumieniu-rozporzadzenia-20241689-akt-o-sztucznej-inteligencji>, dost.: 03.12.205 r.

„zachęcanie” do podejmowania przez podmioty prywatne takich działań przez Państwa Członkowskie i Komisje. Znajomość zasad funkcjonowania systemów sztucznej inteligencji wśród personelu należy jednak uznać za fundamentalny warunek odpowiedzialnego rozwoju i wdrażania tych systemów. Wydaje się, że uzasadnione byłoby raczej wzmacnianie tego rodzaju gwarancji poprzez ustanowienie np. minimalnych standardów programów szkoleniowych, wymogu certyfikacji dla kluczowego personelu w systemach wysokiego ryzyka itp.

III. Uwagi i rekomendacje końcowe

W tym miejscu pragnę podkreślić, że powyższa opinia nie jest w pełni tożsama ze wspólnym stanowiskiem wypracowanym w ramach sieci ENNHRI. Nie zmienia to jednak u wspólnionego przekonania podzielanego przez podobne do Rzecznika instytucje prawno-człowiecze poszczególnych Państw Członkowskich, że zmiany proponowane na poziomie legislacji Unii Europejskiej mogą spowodować negatywny skutek dla ochrony praw podstawowych w kontekście ochrony danych osobowych i działania systemów sztucznej inteligencji, jeżeli perspektywa wymogów wynikających z tych praw nie zostanie odpowiednio uwzględniona.

Europejski model ochrony danych, zamiast być postrzegany jako przeszkoda dla innowacji, powinien być raczej promowany jako istotny dorobek rozwoju ochrony prawa do prywatności, który przyciąga konsumentów i przedsiębiorstwa właśnie dlatego, że gwarantuje bezpieczeństwo, transparentność i odpowiedzialność, jedne z kluczowych cechy europejskiej kultury prawnej, zorientowanej na wolności i prawa jednostki, stanowiące fundament tej kultury.

W związku z powyższym, w mojej ocenie zasadą przewodnią, która powinna kierować procesem wprowadzania zmian w RODO oraz Akcie w sprawie sztucznej inteligencji, jest umożliwienie innowacji i elastyczności tam, gdzie jest to racjonalnie uzasadnione, ale jednocześnie utrzymanie istniejących lub ustanowienie dodatkowych, dostosowanych mechanizmów rzeczywistej, nie zaś pozornej kontroli i odpowiedzialności. Każde uproszczenie procedur, każde rozszerzenie możliwości przetwarzania danych, każde zwolnienie z obowiązków musi być równoważone konkretnymi, egzekwowalnymi mechanizmami weryfikacji, bezpieczeństwa, transparentności i odpowiedzialności. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uproszczenie prawa w imię deregulacji oznaczać będzie w praktyce osłabienie ochrony ze względu na niemożność skutecznego nadzoru, a w efekcie brak rozliczalności i

odpowiedzialności za wspólny krajobraz świata cyfrowego, którego jedynie jedną z wielu części stanowi gospodarka cyfrowa.

Pragnę w tym kontekście zwrócić uwagę Pana Premiera na stanowisko Fundacji Panoptikon oraz 126 innych organizacji społecznych, które w liście skierowanym do Komisji Europejskiej wskazują, że proponowane zmiany mogą stanowić „największy krok w tył w zakresie ochrony praw podstawowych w świecie cyfrowym w historii Unii Europejskiej”. W związku z tym postulują one zapewnienie, by uproszczenie procedur nie prowadziło do de facto ograniczania mechanizmów kontroli nad algorytmami, szczególnie w obszarach wrażliwych jak zatrudnienie czy dostęp do kredytów¹⁰.

W tych okolicznościach i z tych wszystkich przyczyn, 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.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o uwzględnienie powyższych uwagi i rekomendacji w toku prac na poziomie europejskim dotyczących propozycji Digital Omnibus oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Będę jednocześnie zobowiązany za poinformowanie mnie o wyniku przebiegu negocjacji i wypracowanych stanowiskach w kluczowych momentach procesu legislacyjnego dotyczącego zaproponowanych zmian.

Ze swojej strony deklaruje gotowość do wspierania Ministerstwa w zakresie dotyczącym standardów poszanowania praw i wolności jednostki będących punktem odniesienia przy wypracowywaniu stanowiska chroniącego prawa podstawowe w powyższym zakresie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁰ Zob. <https://panoptikon.org/omnibus-list-organizacji-do-komisji-europejskiej> oraz <https://techspresso.cafe/2025/11/17/digital-omnibus-panoptikon-wzywa-do-ochrony-praw-cyfrowych/>, dost.: 03.12.2025 r.

Załącznik:

– pismo ENNHRI „Kluczowe punkty dla Organów ds. Równości i Krajowych Instytucji Praw Człowieka odnośnie propozycji Digital Omnibus” (tekst w języku angielskim)