

## **Uwagi i odpowiedzi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) na pytania Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 2 kwietnia 2024 r. w prekonsultacjach dot. wdrożenia Aktu o AI**

### **Uwagi wstępne**

Jesteśmy w okresie szybkiego upowszechniania się rozwiązań wykorzystujących techniki i narzędzia sztucznej inteligencji (AI). Następuje typowe dla przełomów technologicznych połączenie szybko rosnącej podaży tego typu rozwiązań, masowe zainteresowanie nimi inwestorów typowych dla wczesnych rynków, a także szum informacyjny (hype). Podobnie jak przy wcześniejszych przełomach inwestorzy wczesnych rynków – fundusze VC, użytkownicy instytucjonalni skłonni do wczesnej adopcji innowacji (early adopters), a nawet inwestorzy „drugiej fali”, określane w modelach dyfuzji innowacji jako early majority) kreują nie tylko rozwiązania techniczne, ale – przede wszystkim – transformacyjne ich zastosowania. Poprzednie przełomy wyłoniły globalnych liderów, którzy skutecznie połączyli nowe możliwości technologii z innowacyjnymi usługami, modelami biznesowymi i zmianami w łańcuchach wartości. Nie jest to przypadek, tylko znana, powtarzająca się logika tych przełomów.

Mimo tej sytuacji nie powstał w kraju spójny system wsparcia dla prywatnych i publicznych podmiotów wdrażających lub korzystających z systemów sztucznej inteligencji oparty o strategię AI zakotwiczoną w imperatywach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Luka strukturalna, a przede wszystkim deficyt wiedzy i umiejętności z zakresu AI, jest dotkliwie odczuwana.

Upowszechnianie (dyfuzja) systemów AI w gospodarce oraz innych sferach społecznej aktywności wymaga więc jednocześnie nadrobienia opóźnień w zakresie ekosystemu AI w Polsce w kontekście efektywnego zarządzania jej rozwojem - od badań podstawowych po wsparcie konsumenta.

PIIT pozytywnie ocenia szerokie konsultacje ministerstwa cyfryzacji z interesariuszami. Przed udzieleniem odpowiedzi na konkretne pytania dot. organu/ów notyfikującego oraz nadzoru rynku pragnie zwrócić uwagę na szerszy kontekst prac związanych z wdrożeniem Aktu o sztucznej inteligencji (ASI) do krajowego porządku prawnego oraz praktyki działania organów państwa.

1. Niezbędne jest wskazanie pryncypiów, którym podporządkowane będą działania regulacyjne. PIIT stoi na stanowisku, że powinny one w sposób zrównoważony łączyć troskę o rozwój gospodarczy, zagadnienia etyczne, oraz kształtowanie odpowiedzialnych praktyk przy tworzeniu i wdrażaniu zastosowań AI. Pryncypia te powinny być nadrzędne w stosunku do praktycznych działań systemu regulacji wyznaczając jego priorytety oraz modus operandi w obszarach takich jak tworzenie systemu zachęt i sankcji, „domniemanie zgodności” vs obowiązek certyfikacji itp. Co więcej określenie takich pryncypiów i priorytetów tworzy przesłanki dla oceny złożoności i skali systemu regulacji. Według analiz IDC, do 2025 niemal 90% powstających produktów i usług cyfrowych będzie w ten czy inny sposób wykorzystywać AI, stąd określenie zakresu systemu regulacji wydaje się istotnym warunkiem możliwości jego skutecznego wdrożenia. Wspomniane pryncypia powinny wreszcie stanowić podstawę dla systematycznej oceny i doskonalenia systemu regulacji. Tego typu pryncypia w sposób oczywisty powinny też stanowić centralny element polityki AI.

2. Wskazane jest całościowe podejście do nowych zadań nadzoru nad rynkiem wynikających z całego pakietu cyfrowych regulacji Unii Europejskiej (UE). Tytułem przykładu należy wymienić, obok Aktu o sztucznej inteligencji (ASI), rozporządzenia o danych, zarządzaniu danymi, usługach cyfrowych, rynkach cyfrowych, itd., a także regulacji istotnych dla wdrażania zastosowań w obszarach takich jak transport, lotnictwo czy prawo pracy.
3. Zidentyfikowana przez wszystkich członków PIIT luka strukturalna, a w szczególności luka wiedzy i umiejętności z zakresu AI widoczna w administracji rządowej, wpływała na preferencje co do najbardziej efektywnego jej wyeliminowania - centralizacja nadzoru (jeden organ) i kumulacja jego zadań (notyfikacja, nadzór nad różnymi rynkami, inne zadania) vs. sfederowany nadzór nad rynkami w układzie horyzontalnym (np. ochrona danych osobowych, ochrona konsumenta) lub branżowym (pojazdy autonomiczne, ochrona zdrowia, edukacja).
4. ASI stwarza szansę na upowszechnianie praktyki współregulacji. Niezależnie od przewidzianej w ASI możliwości nadania mocy wiążącej kodeksowi dobrych praktyk przez Komisję w drodze aktu wykonawczego do ASI, tego rodzaju możliwość współregulacji powinna być także przewidziana w kraju.
5. Zarówno powołanie nowego organu dla regulacji AI, jak i wykorzystanie w nadzorze rynku struktury istniejących organów właściwych dla swoich specyficznych, już zdefiniowanych obszarów nadzoru, wymaga arbitrażu legislacyjnego w odniesieniu do procedur kontrolnych, postępowań odwoławczych oraz zasad nakładania kar przewidzianych za naruszenie przepisów ASI. Stosowanie ogólnych zasad (np. z kpa) lub zasad właściwych dla obecnie prowadzonych przed tymi regulatorami postępowań będzie jedną z ważniejszych decyzji oddziałujących na rynek.
6. Kluczową kwestią jest zapewnienie, aby odwołania od decyzji organów znajdowały się we właściwości sądów cywilnych, ewentualnie docelowo do sądu specjalnego utworzonego do rozstrzygania takich spraw, na wzór SOKiK, a nie sądów administracyjnych.
7. Niezależnie od odpowiedzi na zadane pytania, organ nadzoru rynku powinien być wyposażony w odpowiednie - do stopnia skomplikowania i złożoności zagadnień dotyczących sztucznej inteligencji - zasoby, w tym finansowe. Jest to niezbędne, aby zapewnić możliwość zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanej kadry urzędu posiadającej wiedzę m.in. techniczną, prawną, z zakresu ochrony danych, cyberbezpieczeństwa oraz praktyczne doświadczenie w zakresie sztucznej inteligencji, z uwzględnieniem jej zastosowań biznesowych i związanych z tym uwarunkowań. Ponadto:
  - kompetencje osób pracujących w urzędzie powinny być weryfikowalne i potwierdzone, a urzędnicy powinni aktualizować swoją wiedzę w sposób ustawiczny z uwagi na szybkie tempo rozwoju technologii sztucznej inteligencji;
  - główny organ powinien ściśle współpracować z innymi organami regulacyjnymi, aby zapewnić spójność w zakresie wytycznych oraz wydawanych decyzji;
  - organ powinien działać w sposób obiektywny, niearbitralny, uwzględniający interesy zarówno przedsiębiorców jak i użytkowników/odbiorców/konsumentów i być otwarty na merytoryczny dialog z przedsiębiorcami.

**Odpowiedzi na pytania:**

**1. Czy w związku z wdrożeniem Aktu powinien powstać w polskim porządku prawnym zupełnie nowy, przeznaczony temu obszarowi organ nadzoru rynku czy też może tę funkcję powinny pełnić obecnie istniejące organy lub organ? Prosimy uzasadnić swoją odpowiedź i, jeśli to zasadne, wskazać istniejące instytucje publiczne, które powinny pełnić tę funkcję.**

Stworzenie nowego organu, wyłącznie dla zagadnień AI i pod warunkiem precyzyjnego określenia współpracy z innymi organami nadzoru, byłoby zapewne rozwiązaniem wskazanym, gdyby podmiot taki dysponował odpowiednim zapleczem kadrowym oraz finansowym, a także miał precyzyjnie określone kompetencje. Sprawy przez niego prowadzone powinny być wówczas wyłączone z kompetencji działania innych organów.

W przeciwnym razie dla podmiotów, które podlegają wielu regulacjom, zarówno o charakterze horyzontalnym jak i sektorowym, stworzenie nowego organu regulacyjnego, mogłoby stanowić bardzo duże obciążenie organizacyjne, zwłaszcza w sytuacji wprowadzania różnych zasad postępowania nadzorczych oraz sposobów komunikacji. Ponadto, istnieje poważna obawa, że brak współpracy pomiędzy różnymi organami regulacyjnymi, krzyżowanie się lub niejasny podział kompetencji mógłby prowadzić do prowadzenia postępowań w tym samym przedmiocie, tyle że z różnych perspektyw, rodząc dla nich duże ryzyko.

Kluczowym aspektem, który powinien być wzięty pod uwagę przy ostatecznym rozstrzygnięciu, jest czas niezbędny na zapewnienie operacyjności nowego organu. W przypadku dziedziny, jaką jest AI, ma to niezmiernie istotne znaczenie. Rozpatrując zagadnienie pod tym kątem należałoby stwierdzić, iż powierzenie funkcji dotychczasowemu organowi pozwoliłoby na szybsze podjęcie nowych zadań, co w przypadku nowego organu może zająć wiele miesięcy (lub nawet lat).

Również z punktu widzenia optymalizacji wydatków publicznych zdecydowanie bardziej efektywne jest rozszerzenie funkcji już istniejących organów o nowy obszar niż tworzenie nowych. Przede wszystkim wynika to z możliwości zoptymalizowania kosztów administracyjno-biurowych. Istnieje bowiem obawa, iż przy ograniczonych możliwościach budżetowych, same koszty wynajęcia powierzchni pod nową siedzibę oraz obsługi biurowo-administracyjnej, skonsumują dużą część budżetu nowego regulatora i ograniczą możliwości zatrudnienia pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę, co jest kluczowym wymogiem dla prawidłowego działania tego organu, aby spełniał założone cele. Można tego uniknąć poprzez rozszerzenie kompetencji jednego z obecnych organów regulacyjnych. Krańcowe koszty administracyjne będą wówczas zdecydowanie niższe, a budżet może być przede wszystkim skonsumowany na pozyskanie wysokiej klasy specjalistów kluczowych z punktu widzenia prawidłowego wykonywania nowych funkcji. Do tego może dochodzić zjawisko konkurowania o pracowników o podobnych kompetencjach pomiędzy różnymi organami regulacyjnymi.

Jeśli chodzi o powierzenie kompetencji jednemu z dotychczasowych organów, członkowie PIIT reprezentują w tym wypadku różne poglądy. Jedno rozwiązanie zakłada jak najszersze wykorzystanie utrwalonych praktyk działania, specyfiki i priorytetowych obszarów istniejących organów nadzoru

rynku z jednoczesnym powołaniem jednostki koordynującej ich działania (zob. wyżej ustęp na temat parametrów nowego organu”, skoncentrowanej na ograniczaniu luki kompetencyjnej. Nowy organ koordynacji nadzoru rynku powinien priorytetowo traktować obszary wykorzystania AI określone w Załączniku III (systemy wysokiego ryzyka) i ew. obszary użycia AI przez organy ścigania objęte wyłączeniami z ASI. W relacji do uprawnień i zadań przypisanych nowemu organowi powinna być także ukształtowana jego obsada (tryb powoływania i odwoływania) oraz charakter (jednostkowy lub kolegialny).

Taki system ograniczyłby mnożenie organów kontrolnych i regulacyjnych (i wydatki Skarbu Państwa), zapewniając jednocześnie merytoryczną spójność nadzoru. Ze względu na ustawowo zagwarantowaną niezależność organów centralnych takich jak UKE, UODO, UOKiK, URE etc. przepisy zapewniające spójność nadzoru powinny być starannie przemyślane. Jednocześnie należy zaznaczyć, że potencjał kolizji jest mniejszy niż się wydaje, bowiem przedmiotem nadzoru są określone zastosowania systemów AI, a nie technologia jako taka. Wzajemne oddziaływanie AI i prawa będzie zapewne procesem, w którym wszyscy interesariusze będą stopniowo tworzyć najlepszą praktykę. Jednym z zadań organu koordynującego byłoby zagwarantowanie budowy kapitału wiedzy między organami nadzoru oraz interesariuszami. Uprawnienia takiego gremium powinny wykraczać poza kompetencje think tanku (Rady ds. Cyfryzacji) i zakładać uchwalanie przynajmniej wytycznych lub zaleceń.

Alternatywne rozwiązanie przewiduje, w miejsce powoływania zupełnie nowego podmiotu koordynującego, wskazanie Prezesa UODO jako organu nadzoru rynku, który poza realizacją kompetencji przewidzianych w ASI przewodniczyłby kolegialnemu ciału (Radzie), w którego skład wchodziłoby także inni regulatorzy. Ten model zakłada wyższą koncentrację kompetencji w ramach jednego organu decyzyjnego, jednak z uwzględnieniem właściwości istniejących jednostek, które poprzez udział w Radzie z jednej strony zapewniałyby Prezesowi UODO asystę merytoryczną, a z drugiej mogłyby lepiej koordynować własne zadania nadzorcze. Spośród istniejących organów Prezes UODO wydaje się przy tym dobrze przygotowany do przyjęcia nowej roli z uwagi na zorientowanie dotychczasowej działalności na kwestiach dotyczących danych (kluczowej z punktu widzenia regulacji systemów AI przewidzianej w ASI). Główną zaletą tego rozwiązania jest możliwość maksymalnego wykorzystania istniejących struktur bez konieczności powoływania zupełnie nowego organu.

Zadań koordynacji, uprawnień wobec innych organów nadzoru rynku (model zakłada wyższą koncentrację kompetencji w ramach jednego organu decyzyjnego, z uwzględnieniem właściwości istniejących jednostek) nie da się bezproblemowo wpisać w istniejącą strukturę któregośkolwiek z obecnych organów. Nawet powierzenie koordynacji jednemu z działających gremiów (UODO, UKE, ew. inn.) wymagałoby doposażenia tego gremium w nową jednostkę (de facto organ), lub instrumenty koordynacji, które zapewniłyby asystę merytoryczną oraz efektywne koordynowanie nadzoru.

Należy jednak zauważyć, że zagadnienia takie jak regulacja systemów autonomicznych w obszarze infrastruktury krytycznej, czy różnych form transportu, które z dużym prawdopodobieństwem będą podlegały regulacji w ramach ASI, w oczywisty sposób wykraczają poza doświadczenia UODO, i mogą wymagać nowych kompetencji oraz instrumentów koordynacji. Nota bene sam ASI wyłącza niektóre systemy AI objęte szczególnymi regulacjami nadzoru rynkowego, które nadal będą miały zastosowanie do danego produktu, jednakże już uzupełnionego o AI.

Inny głos wskazuje na powierzenie kompetencji jednemu z dotychczasowych organów, np. Prezesowi UKE. Kluczowe byłoby jednak to, żeby był to organ otwarty na dyskusję z podmiotami, które podlegają jego regulacji, a także, by potrafił odpowiednio ważyć aspekty związane z ochroną społeczeństwa oraz rozwojem rynku i innowacji. Trudno byłoby wskazać jakikolwiek inny istniejący organ, któremu mogłyby zostać powierzone te kompetencje. Podkreślić należy, że zwłaszcza na początkowym etapie działania, istotne jest, aby nowo utworzony organ dążył do wypracowania jednolitych, zrozumiałych wytycznych i jednolitego podejścia do stosowania systemów AI w oparciu o dialog, a nie prowadził tylko polityki karania, zwłaszcza w sytuacji, gdy przepisy rozporządzenia nie są wystarczająco precyzyjne.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przykład austriacki, gdzie jeszcze przed wejściem w życie Aktu w sprawie sztucznej inteligencji punkt związany z AI został już ustanowiony i zakotwiczony przy Rundfunk und Telekom Regulatory GmbH (RTR).

Utworzenie całkiem nowego organu nie rozwiązuje samo z siebie kolizji z innymi organami nadzoru w innych rynkach, wymaga również określenia ich wzajemnej relacji i zapewnienia zasobów dla efektywnego działania. Ma ono jednak swoich zwolenników jako rozwiązanie potencjalnie prostsze i skoncentrowane na egzekwowaniu przepisów ASI.

**2. Czy w związku z wdrożeniem Aktu funkcja organu notyfikującego powinna być pełniona przez obecnie istniejący podmiot lub podmioty publiczne czy też przez nowy, powołany w tym celu podmiot? Prosimy uzasadnić swoją odpowiedź i, jeśli jest to zasadne, wskazać istniejący podmiot, który powinien pełnić tę funkcję.**

Zdania członków PIIT w tym zakresie są zróżnicowane. Niektórzy członkowie, w nawiązaniu do zał. schematu unijnego systemu notyfikacji, certyfikacji i nadzoru nad rynkiem (patrz rys. 1) nie wykluczają pełnienia funkcji organu notyfikującego przez ministra cyfryzacji lub przez PCA (Polskie Centrum Akredytacji). Natomiast zdaniem części członków funkcję tę mógłby pełnić organ nadzoru rynku, powołany zgodnie z ASI.

**3. Czy w związku z wdrożeniem Aktu funkcję organu nadzoru rynku oraz organu notyfikującego powinny być realizowane przez tę samą instytucję czy też poprzez niezależne od siebie organy na zasadzie współpracy opartej na podziale zadań? Prosimy uzasadnić swoją odpowiedź oraz, jeśli jest to zasadne, wskazać istniejące podmioty, które powinny pełnić te funkcje.**

Zdania członków PIIT są w tym zakresie zróżnicowane.

Niektórzy członkowie opowiadają się za połączeniem ról organu nadzoru rynku oraz notyfikującego, powołując się na art. 59 ASI i wskazując, że dla podmiotów zobowiązanych przepisami ASI, zapewnienie jednolitego podejścia organu notyfikującego i organu nadzoru stwarzałoby większą pewność prawa i pomogłoby uniknąć problemów związanych z ryzykiem ewentualnych sporów kompetencyjnych i interpretacyjnych. Ponadto stworzenie nawet jednego, wysoce wyspecjalizowanego organu dla realizacji tych zadań albo powierzenie tych funkcji istniejącemu organowi będzie dużym wyzwaniem organizacyjnym. Zdaniem tych podmiotów brak jest przeszkód, w kontekście funkcji powierzonych tym organom w ASI, aby obydwie funkcje pełniła jedna instytucja.

Inni zwracają uwagę na fakt, iż nie wydaje się to optymalnym rozwiązaniem. Pozbawia ono system regulacji istotnego mechanizmu weryfikacji i równowagi jaki daje niezależność merytorycznej oceny reguł, procesów i kompetencji podmiotów certyfikujących od podmiotu, który realizuje proces certyfikacji, a także bezstronności niezbędnej dla rozstrzygnięcia skarg dotyczących produktów i rozwiązań AI (zwłaszcza rozwiązań i produktów certyfikowanych).

**4. Jakie kategorie interesariuszy – np. organów, instytucji, organizacji, przedsiębiorstw, grup społecznych, kategorii obywateli i in. - powinny być traktowane priorytetowo w zakresie działań komunikacyjnych i edukacyjnych w związku z procesem wchodzenia w życie europejskiego rozporządzenia dot. Sztucznej inteligencji? Prosimy uzasadnić swoją odpowiedź.**

Priorytet powinien być położony na komunikację wobec podmiotów, które wdrażają AI i je wykorzystują (tzw. „deployers”), które będą wdrażały nowe procedury w swojej organizacji i których będą dot. ew. kary. Biorą oni na siebie duże ryzyko z tym związane. Jesteśmy przekonani, że podmioty, które produkują i wprowadzają do obrotu systemy AI (obok podmiotów o światowej skali także polskie firmy technologiczne) będą otrzymywać wytyczne na poziomie Unii Europejskiej. Dlatego na poziomie krajowym priorytetowo powinna zostać potraktowana pierwsza z wyżej wspomnianych grup. Klarowne przedstawienie intencji i oczekiwań regulatora wpłynie tylko pozytywnie na proces wdrożenia regulacji.

Określenie kluczowych kategorii interesariuszy powinno być pochodną polityki AI oraz celów związanych ze wsparciem jej implementacji poprzez:

1. Wyjaśnianie i promowanie zasad odpowiedzialnej i godnej zaufania AI jako kluczowej przesłanki uwzględnianej zarówno w budowie systemu regulacji jak i działaniach na rzecz rozwoju AI. Tutaj niezbędna jest komunikacja w dwóch nurtach: szeroko komunikacja społeczna przeciwdziałająca powstawaniu i rozprzestrzenianiu się fałszywych teź, oraz nurt skierowany do twórców rozwiązań AI (przemysł teleinformatyczny, liderzy cyfrowej transformacji w kluczowych branżach, instytucje finansujące rozwój AI, takie jak NCBiR, PFR, środowisko VC)
2. Zaadresowanie ryzyk związanych z brakiem społecznej akceptacji dla zmian związanych z upowszechnieniem UI wynikającej z braku wiedzy i dezinformacji poprzez rzetelną komunikację skupioną wokół wyzwań i upowszechnienia AI, takich jak transformacja pracy, ochrona podmiotowości, zrozumiałość i przejrzystość “użytkowa” rozwiązań AI, sposoby oceny i ograniczania niereprezentatywności i uczciwości algorytmów, kwestie prywatności itp. Ważne jest tutaj monitorowanie dyskursu społecznego i angażowanie się w kanałach tradycyjnych (media głównego nurtu), mediach społecznościowych itp.
3. Edukacja konsumentów, użytkowników w organizacjach wdrażających rozwiązania AI, szczególnie w zakresie narzędzi wykrywania i przeciwdziałania oraz właściwym praktykom w zakresie AI.
4. Komunikacja promująca narzędzia i programy rozwoju kadr na rzeczy odpowiedzialnej inżynierii AI, takich jak pozyskiwanie kwalifikacji w ramach zatwierdzonych ram kompetencji w zakresie odpowiedzialnej inżynierii AI, hackatony i programy mentoringowe umożliwiające

uzyskanie niezależnej oceny stosowanych przez twórców AI praktyk odpowiedzialnej, godnej zaufania AI.

5. Wsparcie działań komunikacyjnych podejmowanych na rzecz odpowiedzialnej AI przez organizacje pozarządowe o istotnym wpływie na praktykę AI i postawy wobec AI, takich jak: stowarzyszenia konsumentów, organizacje typu "watchdog" aktywne w obszarze cyfryzacji, izby gospodarcze sektorów silnie powiązanych z transformacyjnym efektem upowszechnienia AI.

Rys 1. Schemat unijnego systemu notyfikacji, certyfikacji i nadzoru nad rynkiem

