

Wpływ Aktu w sprawie sztucznej inteligencji na funkcjonowanie administracji publicznej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

ROZDZIAŁ I

Źródła prawa sztucznej inteligencji

**OD REGULACJI TECHNOLOGII DO REGULACJI ZAUFANIA
– GENEZA, CEL I STRUKTURA AKTU W SPRAWIE SZTUCZNEJ
INTELIGENCJI**

§ 1. Wstęp

Unia Europejska od lat konsekwentnie buduje swoją pozycję jako globalnego lidera w zakresie odpowiedzialnego podejścia do transformacji cyfrowej. Działania regulacyjne w tym obszarze nie koncentrują się wyłącznie na rozwoju technologii, lecz obejmują szeroki kontekst wartości demokratycznych, poszanowania praw podstawowych i zapewnienia społecznego zaufania do nowych rozwiązań. Sztuczna inteligencja, jako jedna z kluczowych technologii XXI w., stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania legislacyjnego. W odpowiedzi na wyzwania etyczne, społeczne i prawne powstał AI Act – pierwsza na świecie kompleksowa regulacja horyzontalna dotycząca systemów AI, której głównym celem jest zapewnienie godnego zaufania rozwoju i stosowania tej technologii w ramach jednolitego rynku europejskiego. Regulacja ta wpisuje się w szerszą architekturę europejskiego ładu cyfrowego, której filarami są również m.in. RODO, Digital Services Act, Digital Markets Act czy Data Governance Act. W ten sposób UE wyraźnie pokazuje, że rozwój technologii nie może odbywać się w oderwaniu od odpowiedzialności prawnej, społecznej i etycznej.

W przeciwieństwie do wielu dotychczasowych inicjatyw legislacyjnych AI Act nie koncentruje się na jednym sektorze czy zastosowaniu technologii, lecz obejmuje całość cyklu życia systemów AI – od projektowania, przez wdrażanie, po eksploatację. Mimo że AI Act miało mieć w założeniach charakter horyzontalny i choć szeroko definiuje systemy AI, to jednak obejmuje regulacją tylko niektóre aspekty związane z funkcjonowaniem systemów AI i jedynie

niektóre systemy, co wynika z przyjętego podejścia produktowego i kategoryzacji systemów z uwzględnieniem abstrakcyjnych, apriorycznie ocenianych ryzyk. Istotna część systemów AI będzie się zatem znajdować poza zakresem zastosowania AI Act. W stosunku zaś do systemów objętych tym zakresem adresaci norm AI Act będą musieli przestrzegać równolegle jego przepisów i innych adekwatnych podmiotowo i przedmiotowo aktów prawnych.

§ 2. Geneza AI Act

I. Wczesne impulsy regulacyjne (lata 2017–2018)

Pierwsze sygnały potrzeby uregulowania rozwoju sztucznej inteligencji pojawiły się w dokumentach strategicznych UE już w 2017 r. Przy okazji przeglądu strategii jednolitego rynku cyfrowego zidentyfikowano AI jako technologię wymagającą pilnej reakcji regulacyjnej¹. Rada Europejska w swoich konkluzjach z 19.10.2017 r. podkreśliła potrzebę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych, praw cyfrowych i standardów etycznych przy jednoczesnym wspieraniu innowacji². We wspólnej deklaracji instytucji unijnych z grudnia 2017 r. AI została dostrzeżona jako jeden z obszarów wymagających postępów legislacyjnych w kolejnych latach³.

II. Miękkie prawo i samoregulacja

W odpowiedzi na powyższe postulaty KE w kwietniu 2018 r. przedstawiła europejską strategię AI opartą na koncepcji *human-centric AI* – sztucznej inteligencji skoncentrowanej na człowieku⁴. Zdefiniowano w niej cele w postaci zwiększenia publicznych i prywatnych inwestycji w AI, przygotowania UE na zmiany społeczno-gospodarcze oraz zapewnienia odpowiednich ram etycznych i prawnych w celu wzmocnienia wartości europejskich⁵. Ponadto miał zostać

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu śródkresowego realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego, 10.5.2017 r., COM/2017/0228 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2017:228:FIN>, dostęp: 6.6.2025 r.

² Konkluzje z posiedzenia rady Europy z 19.10.2017 r., EUCO 14/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/pl/pdf>, s. 7, dostęp: 6.6.2025 r.

³ Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018–19, https://commission.europa.eu/document/download/a2cf5d97-6d0b-474e-8a23-df6c676d406b_en?filename=joint-declaration-eu-legislative-priorities-2018_en.pdf, dostęp: 6.6.2025 r.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sztuczna inteligencja dla Europy, 25.4.2018 r., COM(2018) 237 final.

⁵ Zob. European Commission, press release, Member States and Commission to work together to boost artificial intelligence „made in Europe”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6689_en.htm, dostęp: 6.6.2025 r. Zob. także A. Jabłonowska i in., Consumer law, s. 4–11; S. Wachter, B. Mittelstadt, A Right To Reasonable Interferences, s. 1.

oceniony wpływ AI na prawa podstawowe, m.in. prywatność, godność, ochronę konsumentów i niedyskryminację, z wykorzystaniem dorobku Europejskiej Grupy ds. Etyki w Nauce i Nowych Technologiach⁶ oraz Agencji Praw Podstawowych UE (FRA)⁷, a także innych podobnych inicjatyw, w szczególności zasad z Asilomar, deklaracji montrealskiej oraz zasad UNI Global Union⁸. Konkretyzacja powyższych założeń i przyjęcie planów wykonawczych, uwzględniając Deklarację współpracy w sprawie sztucznej inteligencji, podpisaną przez państwa członkowskie UE 10.4.2018 r.⁹, nastąpiło w Skoordynowanym planie w sprawie sztucznej inteligencji z 7.12.2018 r. przyjętym przez KE¹⁰. Komisja początkowo zakładała wykorzystanie narzędzi miękkiego prawa, w tym samoregulacji oraz standardów technicznych jako podstawy dla ram prawnych dla AI. W ramach tej inicjatywy powołano Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Sztucznej Inteligencji (HLEG AI), której powierzono w pierwszej kolejności zadanie opracowania wytycznych dla ram prawnych dla AI w Europie, które miały określić zasadnicze cele ochronne i kierunki analizy *fit for purpose* dotychczasowego ustawodawstwa unijnego. Wytyczne te miały się zatem stać zbiorem zasad etyki dla AI, a następnie rekomendacji politycznych i inwestycyjnych. W wytycznych opracowanych w kwietniu 2019 r. HLEG AI wskazała na konieczność stworzenia warunków do rozwoju AI skoncentrowanej na europejskich wartościach humanistycznych, przede wszystkim przez nadanie jej cechy godnej zaufania (ang. *trustworthy*)¹¹. Godna zaufania AI powinna posiadać określone cechy, któ-

⁶ Europejska Grupa ds. Etyki w Nauce i Nowych Technologiach jest grupą doradczą Komisji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0156&from=PT>, dostęp: 6.6.2025 r.

⁷ Agencją Praw Podstawowych UE jest agencja doradcza dla instytucji UE, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-fundamental-rights-fra_pl, dostęp: 6.6.2025 r.

⁸ Zasady dotyczące AI z Asilomar (Asilomar AI Principles), deklaracja z Montrealu w sprawie odpowiedzialnej AI (The Montreal Declaration for a Responsible Development of Artificial Intelligence, 3.11.2017 r.), 10 najważniejszych zasad dotyczących etycznej AI opracowanych przez UNI Global Union (10 Principles for Ethical Artificial Intelligence).

⁹ Zob. Declaration Cooperation on Artificial Intelligence, 10.4.2018 r., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-member-states-sign-cooperate-artificial-intelligence>, dostęp: 6.6.2025 r.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji, 7.12.2018 r., COM(2018) 795 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar-r:22ee84bb-fa04-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF, dostęp: 6.6.2025 r., zrewidowany w 2021 r. w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Promowanie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji, 21.4.2021 r., COM(2021) 205 final.

¹¹ Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji (HLEG AI), Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji (Wytyczne HLEG AI), <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl>, s. 25, dostęp: 6.6.2025 r. D. Lubasz, RODO dla AI, s. 84–85. Zob. też H. Felzmann, E. Fosch-Villaronga, A. Tamò-Larrieux, Towards Transparency, s. 3333–3361; R. Bieda, D. Lubasz, Narzędzia, w: D. Lubasz (red.), Analiza ryzyka, s. 617–619; E. Magrani, P. Guedes Fernandes da Silva, The Ethical, w: H. Sousa Antunes i in. (eds.), Multidisciplinary Perspectives, s. 156; M. Sadek, R.A. Calvo, C. Mougnot, Designing value-sensitive AI, s. 949–967;

re koncentrują się wokół zapewnienia gwarancji autonomii i kontroli, a także ochrony istot ludzkich poddanych wpływowi procesów wykorzystujących AI¹². Opracowanie to wskazywało 3 filary godnej zaufania AI: zgodność z prawem, etykę i techniczną oraz społeczną solidność, a także 4 zasady etyczne i 7 wymogów technicznych, które powinny towarzyszyć rozwojowi systemów AI przez cały ich cykl życia¹³.

III. Biała Księga i diagnoza problemów regulacyjnych

Kolejnym etapem było opublikowanie Białej Księgi w lutym 2020 r., która przedstawiła dwa równoległe kierunki działań: budowę ekosystemu doskonałości (promującego inwestycje i współpracę publiczno-prywatną) oraz ekosystemu zaufania (tworzącego ramy regulacyjne oparte na wartościach UE)¹⁴. Komisja zidentyfikowała konkretne problemy, takie jak niepewność co do podziału odpowiedzialności, niewystarczająca ochrona praw podstawowych, asymetria informacji czy ograniczona skuteczność istniejących regulacji. Wskazano potrzebę ulepszenia obowiązujących regulacji, by lepiej odpowiadały na nowe ryzyka generowane przez systemy AI. Z tej perspektywy analizowano takie przepisy, jak dyrektywa w sprawie równości rasowej¹⁵, dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁶, dyrektywy w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do zatrudnienia i dostępu do towarów i usług¹⁷, przepisy dotyczące ochrony konsumentów¹⁸, a także przepisy dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności, w szczególności RODO i inne przepisy sektorowe dotyczące ochrony danych osobowych, takie jak dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych¹⁹, a także odnoszące się do bezpieczeństwa i odpowiedzialności za produkt²⁰. Zidentyfikowano w nich problemy lub wyzwania aplikacyjne związane z funkcjonalnością systemów AI, niepewnością dotyczącą podziału obowiązków między podmiotami gospodarczymi w łańcuchu dostaw, zmianą koncepcji bezpieczeństwa, ograniczoną skutecznością stosowania i egzekwowania istniejących przepisów oraz

¹² D. Lubasz, Relacja, w: B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), Prawo sztucznej inteligencji, s. 157.

¹³ Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji (HLEG AI), Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji (Wytyczne HLEG AI), <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl>, s. 10, dostęp: 6.6.2025 r.

¹⁴ Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, 19.2.2020 r., COM (2020) 65 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0065>, dostęp: 7.6.2025 r.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2000/43/WE.

¹⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE.

¹⁷ Dyrektywa Rady 2004/113/WE i dyrektywa 2006/54/WE.

¹⁸ Dyrektywa 2005/29/WE i dyrektywa 2011/83/WE.

¹⁹ Dyrektywa 2016/680.

²⁰ Dyrektywa 2001/95/WE uchylona przez rozporządzenie 2023/988; rozporządzenie 1025/2012.

niewystarczającym zakresem obecnego prawodawstwa UE, szczególnie w odniesieniu do produktów niebezpiecznych ze względu na koncentrację regulacji głównie na wprowadzaniu produktów na rynek.

IV. Od inicjatywy Komisji do aktu

Po początkowym przyjęciu podejścia opartego na prawie miękkim i publikacji wytycznych etycznych godnej zaufania sztucznej inteligencji oraz zaleceń politycznych i inwestycyjnych²¹ KE ostatecznie zrewidowała swoje podejście, proponując w kwietniu 2021 r. konkretne rozwiązania legislacyjne²² w postaci projektu rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane zasady dotyczące sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence Act – AI Act*)²³. Akt ten powstał na podstawie art. 16 i art. 114 TFUE, a jego celem była harmonizacja przepisów odnoszących się do projektowania, rozwoju i stosowania AI w całej UE. Projekt zapoczątkował proces legislacyjny, zwieńczony trylogiem i wypracowaniem międzyinstytucjonalnego kompromisu. Porozumienie między Komisją, Parlamentem i Radą osiągnięto w grudniu 2023 r., a AI Act został ostatecznie przyjęty w czerwcu 2024 r., wchodząc w życie 1.8.2024 r. Ostatecznie zdecydowano, że rozporządzenie ma ustanowić zharmonizowane zasady dotyczące AI²⁴, przewidując przepisy mające zastosowanie do projektowania, opracowywania i stosowania niektórych systemów AI wysokiego ryzyka. Wprowadza także rozwiązania prawne w zakresie niedyskryminacji, których celem jest zminimalizowanie ryzyka dyskryminacji algorytmicznej, w szczególności w odniesieniu do projektowania i jakości zbiorów danych wykorzystywanych do opracowywania systemów AI, uzupełnione o obowiązki testowania, zarządzania ryzykiem, dokumentacji i nadzoru ludzkiego w całym cyklu życia systemów AI.

²¹ High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (HLEG AI), HLEG AI Policy and investment recommendations for trustworthy Artificial Intelligence, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/policy-and-investment-recommendations-trustworthy-artificial-intelligence>, dostęp: 7.6.2025 r. Ponadto HLEG AI opracowała i przedstawiła listę kontrolną dla samooceny zgodności z wymogami godnej zaufania AI oraz narzędzie internetowe umożliwiające przeprowadzenie takiej oceny. Zob. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (HLEG AI), Assessment List for Trustworthy Artificial Intelligence (ALTAI) for self-assessment, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-list-trustworthy-artificial-intelligence-altai-self-assessment>, dostęp: 7.6.2025 r.

²² Artificial intelligence act, Briefing EU, Legislation in Progress, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf), dostęp: 7.6.2025 r.

²³ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, 21.4.2021 r., COM(2021) 206 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)206&lang=pl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)206&lang=pl), dostęp: 7.6.2025 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Promowanie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji, 21.4.2021 r., COM(2021) 205 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0205>, dostęp: 6.8.2025 r.

²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence-artificial-intelligence>, dostęp: 7.6.2025 r.

§ 3. Cele regulacyjne i fundamenty AI Act

I. Cele główne

AI Act ma na celu zapewnienie bezpiecznego, przejrzystego i godnego zaufania wykorzystania systemów sztucznej inteligencji na jednolitym rynku UE. Rozporządzenie stanowi odpowiedź na rosnące znaczenie AI w różnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i administracyjnego, wskazując, że jej rozwój nie może odbywać się w oderwaniu od podstawowych wartości UE, takich jak godność człowieka, prawa podstawowe, demokracja i równość²⁵.

Podstawowe cele AI Act obejmują: ochronę zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, poszanowanie praw podstawowych, wspieranie innowacyjności oraz zapewnienie pewności prawa. Regulacja ma zapobiegać szkodom i ryzykom, jakie mogą wiązać się z wykorzystaniem AI, zwłaszcza w sektorach wrażliwych, takich jak zdrowie, edukacja, zatrudnienie, wymiar sprawiedliwości i administracja publiczna²⁶. Jednocześnie ma tworzyć ramy sprzyjające rozwojowi innowacyjnych rozwiązań i ich wdrażaniu w sposób odpowiedzialny²⁷.

II. Humanocentryczność i filary godnej zaufania AI

AI Act opiera się na koncepcji sztucznej inteligencji skoncentrowanej na człowieku (ang. *human-centric AI*), co oznacza, że rozwój, projektowanie i wykorzystywanie systemów AI musi służyć ludziom i wzmacniać ich dobrostan²⁸. Koncepcja ta była już wcześniej obecna w strategiach i wytycznych KE, a jej rozwinięciem były prace HLEG AI, które zdefiniowały cechy tzw. godnej zaufania AI (ang. *trustworthy AI*)²⁹.

Filary tej koncepcji obejmują:

- 1) zgodność z prawem – systemy AI muszą działać w granicach obowiązującego prawa;
- 2) zgodność z zasadami etycznymi – muszą respektować wartości etyczne i społeczne;
- 3) solidność – techniczną i społeczną, czyli odporność na błędy, manipulacje i nieprzewidziane skutki działania.

²⁵ Art. 1 ust. 1, motywy 1–8 AI Act.

²⁶ Art. 1 ust. 1 AI Act.

²⁷ Motyw 2, 4 i 8 AI Act.

²⁸ Motyw 6 AI Act.

²⁹ Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji (HLEG AI), Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji (Wytyczne HLEG AI), <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl>, s. 10, dostęp: 7.6.2025 r.; D. Lubasz, RODO dla AI, s. 90 i n.

Na tej podstawie sformułowano 4 zasady etyczne: poszanowanie autonomii człowieka, zapobieganie szkodom, sprawiedliwość i możliwość wyjaśnienia działania systemów, oraz 7 wymogów technicznych, w tym: przewodnią i nadzorczą rolę człowieka, solidność techniczną i bezpieczeństwo, przejrzystość, ochronę prywatności i zarządzanie danymi, różnorodność, niedyskryminację i sprawiedliwość, dobrostan społeczny i środowisko oraz odpowiedzialność i rozliczalność³⁰.

III. Podejście oparte na ryzyku

Jednym z kluczowych elementów AI Act jest przyjęcie podejścia opartego na analizie ryzyka (ang. *risk-based approach*)³¹. Oznacza to, że systemy AI podlegają różnym obowiązkom regulacyjnym w zależności od poziomu ryzyka, jakie generują dla zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych ludzi.

Regulacja wprowadza 4 poziomy ryzyka:

- 1) systemy zakazane – których stosowanie jest niedopuszczalne ze względu na ich szkodliwość (np. systemy manipulacji poznawczej)³²;
- 2) systemy wysokiego ryzyka – objęte licznymi obowiązkami w zakresie dokumentacji, nadzoru, przejrzystości i bezpieczeństwa (np. w edukacji, rekrutacji, wymiarze sprawiedliwości)³³;
- 3) systemy ograniczonego ryzyka w zakresie transparentności – dla których przewidziano obowiązki informacyjne (np. chatboty, *deepfake*)³⁴; oraz
- 4) systemy minimalnego ryzyka – które nie są objęte dodatkowymi obowiązkami.

W trakcie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem zdecydowano się objąć regulacją również, wyjęte przed nawias powyższej kategoryzacji, modele AI ogólnego przeznaczenia³⁵.

Takie podejście miało zapewnić proporcjonalność i efektywność regulacyjną, koncentrując środki prawne tam, gdzie ryzyko jest największe, a jednocześnie nie ograniczając rozwoju innowacji. Jest też wyrazem koncepcji *value sensitive design*, w której dostrzegana jest istniejąca zależność między wartościami ludzkimi a projektowaniem technologii³⁶ i pozwala na ogniskowanie ochrony zgodnie z przyjętymi zasadami deontologicznymi w danym obszarze.

³⁰ Zob. szerzej D. Lubasz, RODO dla AI, s. 90 i n.

³¹ M. Ebers, Truly Risk-Based Regulation; D. Lubasz, RODO dla AI, s. 104 i n.

³² W istocie zakazane praktyki z wykorzystywaniem systemów SI – art. 5 AI Act.

³³ Art. 6 i n. AI Act oraz zał. I i III.

³⁴ Art. 50 AI Act.

³⁵ Art. 51–55 AI Act.

³⁶ B. Friedman, P.H. Kahn, A. Borning, Value Sensitive Design, w: B. Schneiderman, P. Zhang, D.E. Galletta (eds.), Human-Computer, s. 348–372; M. Flanagan, D.C. Howe, H. Nissenbaum, Values at Play, s. 751–760; W. Chomiczewski, D. Lubasz, Privacy by design, w: X. Konarski (red.), Prawo nowych technologii, s. 67 i n. Szerzej nt. koncepcji regulacyjnych w zakresie sztucznej inteligencji zob. D. Lubasz, RODO dla AI, s. 67 i n.

Skutkiem tego podejścia jest jednak również to, że regulacja ta nie ma charakteru kompleksowego³⁷, a systemy AI które nie osiągają poziomu ryzyka, kwalifikującego je do objęcia przedmiotowego AI Act, pozostają poza jej sferą normowania. Nie oznacza to, że systemy te nie są regulowane w ogóle. Podlegają bowiem innym przedmiotowo i podmiotowo adekwatnym regulacjom, w szczególności wspomniane przepisy, jak dyrektywa w sprawie równości rasowej³⁸, dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³⁹, dyrektywy w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do zatrudnienia i dostępu do towarów i usług⁴⁰, przepisy dotyczące ochrony konsumentów⁴¹, a także przepisy dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności, w szczególności RODO i inne przepisy sektorowe dotyczące ochrony danych osobowych, takie jak dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych⁴², a także odnoszące się do bezpieczeństwa i odpowiedzialności za produkt⁴³ oraz rynku cyfrowego np. aktu o rynkach cyfrowych⁴⁴ czy aktu o usługach cyfrowych⁴⁵.

§ 4. Struktura i mechanizmy AI Act

I. Zakres podmiotowy i przedmiotowy

W założeniach KE AI Act miał mieć charakter horyzontalny i znajdować zastosowanie do określonych systemów AI, które kategoryzuje wg przypisanych im poziomów ryzyka, a które są wprowadzane do obrotu, oddawane do użytku lub wykorzystywane w UE. Zakres przedmiotowy obejmuje systemy AI zgodnie z definicją zawartą w akcie, inspirowaną dorobkiem OECD – jako systemy maszynowe, które zostały zaprojektowane do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz które mogą wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także które – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne⁴⁶. Regulacją nie są

³⁷ Zgodnie z założeniami Komisji miała ona obejmować w momencie przedkładania wniosku legalizacyjnego 5–10% systemów SI. *A. Bogucki, A. Engler, C. Perarnaud, A. Renda*, The AI Act, s. 3.

³⁸ Dyrektywa Rady 2000/43/WE.

³⁹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE.

⁴⁰ Dyrektywa Rady 2004/113/WE i dyrektywa 2006/54/WE.

⁴¹ Dyrektywa 2005/29/WE i dyrektywa 2011/83/WE.

⁴² Dyrektywa 2016/680.

⁴³ Dyrektywa 2001/95/WE uchylona przez rozporządzenie 2023/988; rozporządzenie 1025/2012.

⁴⁴ Digital Markets Act.

⁴⁵ Digital Services Act.

⁴⁶ Na temat definicji systemów SI zob. również *M. Legg, F. Bell*, Artificial Intelligence, s. 38; *T. Gregory, J. Puskas*, w: *D. Szostek* (red.), LegalTech, s. 565 i n.; *J. Schuett*, Defining, s. 60–82; *M. Haenlein, A. Kaplan*, Siri, Siri, in my hand, s. 17–18; *M. Świerczyński*, AI a praca prawnika, w: *D. Szostek* (red.),

jednak objęte wszystkie systemy AI, a jedynie te, które są kwalifikowane do określonej w akcie kategorii ryzyka, o czym pisałem w § 3 pkt III, co istotnie ogranicza horyzontalne oddziaływanie tych przepisów.

W rozporządzeniu tym określa się przepisy dotyczące obrotu, użytkowania i stosowania systemów AI w Unii, zakazy pewnych praktyk związanych z AI, wymogi dla systemów AI wysokiego ryzyka oraz obowiązki operatorów, przepisy dotyczące przejrzystości niektórych systemów AI, przepisy dotyczące obrotu modeli AI ogólnego przeznaczenia, monitorowanie, nadzór rynku, zarządzanie i egzekwowanie oraz środki wspierające innowacje, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i start-upów⁴⁷. W kontekście rozwoju sztucznej inteligencji AI Act oferuje zróżnicowane narzędzia regulacyjne oraz ramy prawne, które mają na celu zrównoważenie innowacji technologicznych z ochroną praw podstawowych i bezpieczeństwa użytkowników.

Pod względem podmiotowym akt reguluje obowiązki dostawców (producenci, importerzy, dystrybutorzy), podmiotów stosujących (zarówno prywatnych, jak i publicznych), przedstawicieli upoważnionych oraz organów nadzorczych i notyfikujących. Zakres terytorialny AI Act obejmuje również podmioty spoza UE, jeżeli ich systemy są wykorzystywane na rynku unijnym⁴⁸.

II. Mechanizmy zgodności i nadzoru

AI Act opiera się na mechanizmach znanych z Nowego Podejścia (ang. *New Legislative Framework*), stosowanych m.in. w sektorze produktów. Systemy wysokiego ryzyka wymagają przeprowadzenia oceny zgodności – samodzielnie lub przez jednostki notyfikowane – a po jej uzyskaniu można wprowadzić produkt na rynek z oznaczeniem CE.

W zakresie nadzoru przewidziano powołanie Europejskiej Rady ds. Sztucznej Inteligencji (ang. *European Artificial Intelligence Board*)⁴⁹ oraz Urząd ds. AI (ang. *AI Office*)⁵⁰ w strukturze KE, które mają wspierać jednolite stosowanie przepisów, wymianę informacji i rozwój norm. Państwa członkowskie ustanawiają krajowe organy nadzoru rynku oraz jednostki notyfikujące.

Akt wprowadza też mechanizmy takie jak piaskownice regulacyjne (ang. *regulatory sandboxes*)⁵¹, które umożliwiają testowanie nowych rozwiązań AI w kontrolowanych warunkach przed ich komercjalizacją, co wspiera rozwój innowacyjnych rozwiązań zgodnych z wymogami prawa.

LegalTech, s. 520; P. Vogel, *Künstliche Intelligenz*, s. 34; T. Zalerwski. Definicja, w: L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, s. 2 i n. Zob. też D. Lubasz, *RODO dla AI*, s. 42 i n.

⁴⁷ Art. 1 ust. 2 AI Act.

⁴⁸ Zob. szczegółowo art. 2 AI Act.

⁴⁹ Art. 65 i n. AI Act.

⁵⁰ Art. 64 AI Act.

⁵¹ Art. 57 i n. AI Act.

§ 5. AI Act a ramy prawne UE

I. AI Act jako element ładu cyfrowego

AI Act wpisuje się w szerszą architekturę europejskiego ładu cyfrowego obok takich aktów prawnych, jak RODO, wspomnianych Digital Services Act, Digital Markets Act czy Data Governance Act. Wszystkie te regulacje stanowią element kompleksowego podejścia UE do technologii cyfrowych mającego zapewnić, by innowacje technologiczne były zgodne z wartościami i prawami podstawowymi wspólnoty.

W szczególności AI Act nawiązuje do podejścia znanego z RODO, tj. opartego na analizie ryzyka oraz zasadzie odpowiedzialności i rozliczalności (ang. *accountability*). Wspólne są również instrumenty prawne, takie jak oceny skutków (wpływu), zarządzanie ryzykiem, nadzór organów krajowych i rola KE jako koordynatora wdrażania przepisów.

II. Komplementarność i ryzyko kolizji

Mimo deklarowanego charakteru horyzontalnego AI Act, jak podkreśliłem, nie obejmuje wszystkich aspektów funkcjonowania systemów AI. W praktyce oznacza to konieczność stosowania AI Act równoległe z innymi aktami prawnymi – zarówno unijnymi, jak i krajowymi – co może prowadzić do nakładania się obowiązków, różnic interpretacyjnych i potencjalnych konfliktów regulacyjnych⁵².

Szczególnie istotne jest zapewnienie komplementarności AI Act z RODO – np. w kontekście danych treningowych, przejrzystości działania systemów AI, zasad minimalizacji danych czy praw osób, których dane dotyczą⁵³. Analogiczne wyzwania dotyczą relacji z prawem konsumenckim, przepisami antydyskryminacyjnymi, prawem autorskim czy przepisami sektorowymi⁵⁴.

W tym kontekście kluczowe będzie zapewnienie spójnej wykładni i stosowania przepisów, a także dostosowanie mechanizmów nadzoru i współpracy między instytucjami krajowymi i unijnymi. Harmonizacja podejścia do AI wymaga również zintegrowanego dialogu regulacyjnego, uwzględniającego rozwój technologii i ewolucję norm prawnych.

⁵² A. Bogucki, A. Engler, C. Perarnaud, A. Renda, The AI Act and emerging EU digital acquis. Overlaps, gaps and inconsistencies, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-ai-act-and-emerging-eu-digital-acquis/>, s. 6 i n., dostęp: 6.8.2025 r.

⁵³ Zwracała na to uwagę w trakcie procesu legislacyjnego EROD i EIOD, Wspólna opinia 5/2021 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji („akt w sprawie sztucznej inteligencji”), https://edpb.europa.eu/system/files/2021-10/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_pl.pdf, dostęp: 9.6.2025 r.

⁵⁴ Zob. szerzej D. Lubasz, Relacja, w: B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, (red.), Prawo sztucznej inteligencji, s. 157 i n. M. Ebers, Truly Risk-Based Regulation.

§ 6. Znaczenie dla administracji publicznej

I. Administracja jako podmiot stosujący i nadzorca

Administracja publiczna pełni w kontekście AI Act podwójną rolę – zarówno jako podmiot stosujący systemy sztucznej inteligencji, jak i podmiot nadzorujący ich zgodność z przepisami. Podmioty sektora publicznego coraz częściej wykorzystują AI w celu usprawnienia realizacji zadań publicznych – w administracji podatkowej, ubezpieczeniowej, w systemach opieki zdrowotnej czy w organach ścigania. AI Act nakłada na nie szereg nowych obowiązków, szczególnie w przypadku korzystania z systemów zaklasyfikowanych jako wysokiego ryzyka.

Jednym z kluczowych obowiązków jest przeprowadzanie oceny skutków dla praw podstawowych (art. 27 AI Act), przed wdrożeniem systemu AI wysokiego ryzyka. Ocena ta musi uwzględniać wpływ systemu na wolności i prawa jednostek, w tym prywatność, ochronę danych, sprawiedliwość proceduralną i brak dyskryminacji. Administracja staje się w ten sposób gwarantem realizacji zasady godnej zaufania AI, stawiając człowieka w centrum procesu decyzyjnego.

II. Zmiany instytucjonalne i kompetencyjne

Wdrożenie AI Act przez administrację publiczną będzie wymagać istotnych zmian organizacyjnych i kompetencyjnych. Konieczne stanie się dostosowanie procedur zakupowych, wdrożeniowych i kontrolnych do nowych wymogów prawnych – w tym w zakresie nadzoru nad działaniem systemów, dokumentowania procesów decyzyjnych czy zapewnienia transparentności.

Równie istotne będzie wzmocnienie kompetencji instytucji publicznych w obszarze technologii cyfrowych, analizy ryzyka i ochrony praw podstawowych. AI Act wymusza w tym względzie profesjonalizację kadr i rozwój nowych specjalizacji – np. w zakresie audytu algorytmicznego, etyki danych, zarządzania zgodnością AI czy nadzoru nad automatyzacją decyzji.

W szerszym ujęciu AI Act przyczynia się do redefinicji roli administracji w erze cyfrowej – jako strażnika odpowiedzialnego wdrażania innowacji technologicznych zgodnych z wartościami Unii.

§ 7. Podsumowanie

AI Act to pierwszy w skali globalnej akt prawny, który reguluje rozwój i wykorzystanie systemów sztucznej inteligencji. Jego powstanie jest odpowiedzią na potrzebę stworzenia ram prawnych dla technologii o rosnącym wpływie na życie obywateli, funkcjonowanie administracji publicznej oraz rozwój

gospodarki. Podstawą tej regulacji nie jest jednak sama technologia, lecz wartości – zaufanie, odpowiedzialność, prawa podstawowe i etyka.

Od regulacji technologii przeszliśmy do regulacji zaufania. To przesunięcie akcentów pokazuje, że UE nie tylko aspiruje do bycia liderem cyfryzacji, ale przede wszystkim chce kształtować jej przebieg w sposób zgodny z fundamentalnymi zasadami wspólnoty demokratycznej. W tym kontekście AI Act miał stanowić instrument transformacyjny, który nie tylko porządkuje wymogi wobec twórców i podmiotów stosujących AI, ale również wpływa na sposób funkcjonowania instytucji publicznych i relacje między państwem a obywatelem.

Wyrażonym w projekcie zamiarem KE było, aby akt w sprawie sztucznej inteligencji ustanowił horyzontalne, zharmonizowane przepisy dotyczące AI, przewidując zasady mające zastosowanie do projektowania, rozwoju i wykorzystywania systemów AI⁵⁵. Ostatecznie jednak zgodnie z pkt 1.2 uzasadnienia wniosku legislacyjnego Komisji rozporządzenie uzupełnia jednak jedynie obowiązujące już przepisy⁵⁶, co pomimo wyznaczenia w art. 2 AI Act szczegółowych relacji do *acquis*, stwarza nadal zasadnicze problemy nie tylko dotyczące zakresu zastosowania AI Act, ale i wykładni przepisów nakładających szczegółowe obowiązki. Takie ostatecznie wąskie ujęcie przedmiotowego i podmiotowego zakresu zastosowania AI Act może czynić nierealizowalnymi aspiracje UE do oddziaływania globalnego, które m.in. w przypadku RODO osiągała z użyciem tzw. efektu brukselskiego (ang. *Brussels Effect*)⁵⁷.

Niewątpliwie jednak AI Act jest aktem, który ma na celu zaadresowanie normatywne dostrzeżonych kluczowych problemów i ryzyk związanych z two-

⁵⁵ Znalazło to również swój wyraz w motywie 9 zd. 2 AI Act, zgodnie z którym zharmonizowane przepisy ustanowione w AI Act powinny mieć zastosowanie we wszystkich sektorach i – zgodnie z nowymi ramami prawnymi – powinny pozostawać bez uszczerbku dla obowiązującego prawa Unii, w szczególności w zakresie ochrony danych, ochrony konsumentów, praw podstawowych, zatrudnienia i ochrony pracowników oraz bezpieczeństwa produktów, wobec którego to prawa niniejsze rozporządzenie ma charakter uzupełniający.

⁵⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, 21.4.2021 r., COM(2021) 206 final.

⁵⁷ Efekt brukselski oznacza wykorzystywanie przez UE potencjał jednostronnego wpływu Unii na regulowanie globalnych rynków, bez potrzeby odwoływania się do instytucji lub szukania współpracy międzynarodowej i poza formalnym zakresem terytorialnym zastosowania tworzonych przepisów. Pojęcie to sformułowała A. Bradford. Zob. A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, s. 35 i n. Zob. również A. Bradford, *The Brussels Effect*; Ch. Kuner, *The Internet*; B. Casey, A. Farhangi, R. Vogl, *Rethinking Explainable Machines*, s. 143 i n.; M. Czerniawski, D. Svantesson, *Challenges to the extraterritorial enforcement*, w: W.M. Brinnen, C.M. Sjöberg, D. Törnngren, D. Westman, S. Öman (eds.), *Dataskyddet 50 år*, s. 127–153; D. Scheer, *Europe's New High-Tech Role*; B. Mithener, *Rules, Regulations of Global Economy*. Na temat wątpliwości co do potencjału AI Act w kontekście wywołania efektu brukselskiego zob. M. Ebers, *Truly Risk-Based Regulation*, s. 29. Zob. również wnioski nt. obaw przed przeregulowaniem rynku w UE M. Draghi, *The future of European competitiveness*. Należy jednak odnotować przykłady regulacji krajowych biorących za wzór AI Act np. regulację brazylijską czy południowokoreańską, które wykazują pewne podobieństwa, zwłaszcza odnoszące się do podejścia opartego na ryzyku czy zasadach i ochronie prawa podstawowych.

rzeniem i wykorzystywaniem systemów sztucznej inteligencji. Równocześnie w stosunku do niego, podobnie jak do RODO, kierowane są zarzuty o nadmierne szczegółowe regulacje⁵⁸. Warto jednak również podkreślić, że w odniesieniu do jego najszerszego zakresu regulacji przewidziano długi okres do rozpoczęcia stosowania, co ma umożliwić odpowiednie przygotowanie podmiotów objętych nowymi wymogami, ale też przesuwają w czasie rzeczywiste oddziaływanie regulacji⁵⁹.

Rozdział ten wprowadza do szerszej analizy skutki AI Act dla administracji publicznej, podejmowanej w kolejnych częściach książki. Ukazuje, jak fundamentalne znaczenie mają geneza, cele i struktura tego aktu dla rozumienia przyszłych obowiązków, wyzwań oraz możliwości wynikających z nowego cyfrowego ładu opartego na zaufaniu.

Abstrakt

Unia Europejska od lat buduje swoją pozycję jako globalnego lidera w zakresie odpowiedzialnego podejścia do transformacji cyfrowej. AI Act, jako pierwsza na świecie regulacja dotycząca systemów sztucznej inteligencji, ma na celu zapewnienie godnego zaufania rozwoju i stosowania tej technologii w ramach jednolitego rynku europejskiego. Regulacja ta jednak nie ma charakteru kompleksowego, a wpisuje się w szerszą architekturę europejskiego ładu cyfrowego, której filarami są również m.in. RODO, Digital Services Act, Digital Markets Act czy Data Governance Act.

AI Act obejmuje cały cykl życia systemów AI – od projektowania, przez wdrażanie, po eksploatację. Jego głównym celem jest zapewnienie bezpiecznego, przejrzystego i godnego zaufania wykorzystania systemów AI, z poszanowaniem wartości demokratycznych i praw podstawowych. Regulacja ta ma zapobiegać szkodom i ryzykom związanym z wykorzystaniem AI, jednocześnie wspierając innowacyjność i rozwój technologiczny.

Słowa kluczowe: transformacja cyfrowa, sztuczna inteligencja (AI), AI Act, zaufanie, godny zaufania, prawa podstawowe, RODO, Digital Services Act, Digital Markets Act, Data Governance Act, systemy AI, cykl życia AI, humanocentryczność, podejście oparte na ryzyku

Abstract

The European Union has been building its position as a global leader in responsible approaches to digital transformation for years. The AI Act, as the world's first regulation on artificial intelligence systems, aims to ensure trustworthy development and use of this technology within the single European market. However,

⁵⁸ Zob. *M. Draghi*, The future of European competitiveness.

⁵⁹ Zob. art. 113 AI Act.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl