



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 12.04.2024 r.

KIGEiT/648/04/2024

Ministerstwo Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa

Dotyczy: Prekonsultacji w zakresie wdrożenia Aktu o AI

Szanowni Państwo,

w nawiązaniu do ogłoszonych dnia 2 kwietnia 2024 roku prekonsultacji dotyczących wdrożenia Aktu o AI, **Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji przedstawia odpowiedzi na pytania konsultacyjne:**

- 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.***

Stanowiska członków Izby są w tej sprawie podzielone. Część uważa, iż mimo iż art. 63 ust.6 Aktu o AI (dalej „Akt”) przewiduje, że w stosunku do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii objętych zakresem niniejszego rozporządzenia rolę organu nadzoru rynku pełni Europejski Inspektor Ochrony Danych, i że można byłoby w Polsce zastosować podobne podejście, nie jesteśmy zwolennikami powierzenia roli organu nadzoru Prezesowi UODO.

W Polsce aktualnie nie istnieje żaden organ nadzoru rynku ani instytucja publiczna, które posiadałyby niezbędne kompetencje w zakresie sztucznej inteligencji (dalej „AI”). Mimo że już od kilku lat w Polsce AI jest wykorzystywana w coraz większej liczbie dziedzin gospodarki i nauki, nie mamy doświadczeń regulacyjnych w tym obszarze, a doświadczenia z innych obszarów nie są wystarczające i odpowiednie, aby przenosić je na zakres AI. Każdy z dotychczas istniejących organów nadzoru ma utrwalone praktyki działania, swoją specyfikę i obszar priorytetowy, np. UOKiK koncentruje się przede wszystkim na ochronie konsumentów, KNF nad rynkiem bankowym, etc. Jeżeli zależy nam na zapewnieniu optymalnych warunków do rozwoju AI w Polsce, ważne jest powołanie nowego organu regulacyjnego, w którym zatrudnieni byłiby wysoko wykwalifikowani specjaliści pozyskani z rynku biznesowego i środowiska akademickiego (w tym z obszarów wymienionych w załączniku III do Aktu) i mieliby świeże podejście do egzekwowania AI. W tym kontekście ważne jest proporcjonalne wyważenie kwestii ochrony użytkowników i uprawnionych oraz otwarte i innowacyjne podejście do nadzoru nad AI na polskim rynku, które uwzględniałoby także bieżącą współpracę i komunikowanie się z podmiotami nadzorowanymi, celem dążenia do wypracowania najlepszych praktyk i nie byłoby obciążone nadmiernym rygoryzmem. Ta ostatnia uwaga wynika z faktu, że w przeszłości w wielu przypadkach polski legislator miał tendencję do wychodzenia na etapie implementacji poza przepisy aktów unijnych lub tam, gdzie przepisy pozostawiały pewną swobodę państwom członkowskim, do nakładania na przedsiębiorców obowiązków bardziej restrykcyjnych niż w innych państwach UE. Uważamy, że należy unikać takiego podejścia, gdyż stawia ono podmioty działające w Polsce w gorszej pozycji konkurencyjnej w stosunku do podmiotów zagranicznych podlegających prawu UE. Należy zauważyć, że wszyscy interesariusze zaangażowani w kwestie AI (w tym regulator i podmioty gospodarcze) będą de facto uczyć się korelacji AI z prawem, dlatego tak istotne jest wypracowanie mechanizmów komunikacji i dobrej współpracy pomiędzy nimi.

Biorąc pod uwagę fakt, że Akt jest regulacją o charakterze cross-sektorowym, nowo powołany organ powinien być zobowiązany do współpracy z organami i instytucjami właściwymi dla obszarów wskazanych w załączniku III dot. systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka. Współpraca ta polegałaby na zasięgnięciu opinii i ekspertyz dot. kwestii specyficznych dla danego obszaru. Jednocześnie, ustanowienie jednego organu nadzoru sprzyjałoby spójnemu podejściu do nadzoru.

Inni członkowie Izby wskazują, iż stworzenie nowego organu, dedykowanego wyłącznie zagadnieniom AI, byłoby zapewne rozwiązaniem najbardziej wskazanym. Jednakże podmiot taki musiałby dysponować odpowiednim zapleczem kadrowym oraz finansowym, a także mieć precyzyjnie określone kompetencje. Sprawy przez niego prowadzone powinny być 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, może 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 regulacyjnym, 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 jednak 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 funkcje miałyby być powierzone jednemu z dotychczasowych organów, to w naszej ocenie należałoby rozważyć Prezesa UKE. Kluczowe jest 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. W przypadku przyjęcia przez ustawodawcę koncepcji powierzenia przedmiotowych zadań jednemu z istniejących organów, nie widzimy żadnego innego istniejącego organu, 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.

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.**

Stanowiska członków Izby są podzielone. Część uważa, iż funkcja organu notyfikującego powinna być pełniona przez nowy, powołany w tym celu podmiot. Zgodnie z art. 30 ust.1 organ notyfikujący jest odpowiedzialny za opracowanie i stosowanie procedur koniecznych do oceny, wyznaczania i notyfikowania jednostek oceniających zgodność oraz za ich monitorowanie. Aby wykonywać należycie te zadania, konieczne jest posiadanie odpowiednich kompetencji i wiedzy, a z czasem, wraz z rozwojem rozwiązań AI,

należytego doświadczenia. Nie identyfikujemy obecnie istniejącego podmiotu, który spełniałby te wymagania. Zgodnie z innym poglądem funkcje te mogłyby być realizowane przez jeden z istniejących organów, np. Prezesa UKE, jeśli powierzone zostałyby im również funkcje nadzorcze.

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.**

Uważamy, że funkcje organu nadzorczego oraz organu notyfikującego powinny być realizowane przez jeden i ten sam podmiot. Zasadniczo takie rozwiązanie przewidział też unijny ustawodawca w art. 59 ust.2 Aktu, który brzmi:

„Krajowy organ nadzorczy pełni funkcję organu notyfikującego i organu nadzoru rynku, chyba że za wyznaczeniem przez państwo członkowskie więcej niż jednego organu przemawiają względy organizacyjne i administracyjne.”

W naszej ocenie nie istnieją względy organizacyjne ani administracyjne, która wymagałyby rozdzielenia tych funkcji. Ponadto, skupienie w jednym organie kompetencji i doświadczenia w obszarze AI byłoby wartościowe zarówno dla samego organu, jak i podmiotów podlegającym przepisom Aktu. W przypadku organu, warto także wziąć pod uwagę względy czysto praktyczne – na rynku jest realnie niewielu specjalistów od AI, którzy będą chętnie podejmować pracę w organie, toteż warto zatrudnić ich w jednym organie, umożliwiając jednocześnie różne ścieżki rozwoju. Z kolei dla podmiotów zobowiązanych przepisami Aktu, zapewnienie jednolitego podejścia organu notyfikującego i organu nadzoru stwarzałoby większą pewność prawa i pomogłoby uniknąć problemów związanych z ryzykiem ewentualnych sporów kompetencyjnych i interpretacyjnych.

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.

Priorytetowe działanie powinno przede wszystkim odnosić się do podmiotów (organów, instytucji, przedsiębiorstw, naukowców) z obszarów wskazanych w załączniku III, tj. dot. systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka.

Szczególny priorytet powinien być położony na komunikację wobec tzw. "deployers", czyli podmiotów, które wykorzystują systemy AI i biorą na siebie duże ryzyko z tym związane. Jesteśmy przekonani, że podmioty, które produkują i wprowadzają do obrotu systemy AI (najczęściej podmioty o światowej skali) będą otrzymywać wytyczne na poziomie Unii Europejskiej. Dlatego na poziomie krajowym priorytetowo powinna zostać potraktowana pierwsza z wyżej wspomnianych grup.

Przy czym, ponieważ tych obszarów jest 8, trudno byłoby wskazać z nazwy wszystkich interesariuszy, dlatego traktujemy tę uwagę jako kierunkową. Ponadto, uważamy za ważne, aby działanie komunikacyjne i edukacyjne były kierowane do środowisk naukowych, izb i związków gospodarczych, organizacji NGO, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu

Stefan Kamiński