

**Obywatel
w centrum działań
e-administracji
w Unii Europejskiej**

**Citizen-centric
e-Government
in the
European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers

**Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union**

Krakow Jean Monnet Research Papers

2

**Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2023

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2023

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Opracowanie redakcyjne: Joanna Cieślik, Anna Sekułowicz

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-889-4
<https://doi.org/10.127979788381388894>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union.



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: akademicka.pl

SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

Część I

**PRAWA PODSTAWOWE OBYWATELI
I WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
A ROZWÓJ E-ADMINISTRACJI**

PART I

**FUNDAMENTAL RIGHTS OF CITIZENS
AND VALUES OF THE EUROPEAN UNION
IN RELATION TO THE DEVELOPMENT OF
E-GOVERNMENT**

PIOTR RUCZKOWSKI

Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej	15
---	----

ONDREJ MITAL

Democratization of Social Media Usage through Social Media Policies.....	29
--	----

JAKUB KOZŁOWSKI

Ochrona praw podstawowych w przypadku stosowania sztucznej inteligencji przez administrację publiczną w Unii Europejskiej.....	51
---	----

TOMASZ PODLEŚNY

E-administracja a prawa podstawowe w zakresie dostępu do informacji publicznej.....	65
---	----

RENATA ŚLIWA

Stakeholder Engagement in Government Regulatory Initiatives	79
---	----

Część II

**OBYWATEL W CENTRUM CYFRYZACJI
POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

PART II

**CITIZEN-CENTRIC DIGITISATION
OF THE POLISH ADMINISTRATION**

MARTA GRABOWSKA

Koncepcja jednolitego portalu e-Government dla obywatela w Polsce.....	101
--	-----

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA

Wrażliwość społeczna władzy w kontekście dostępności cyfrowej administracji publicznej	119
---	-----

MARCIN ADAMCZYK

Rola i zadania inspektora ochrony danych osobowych przy wdrażaniu e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego	141
---	-----

MONIKA KAWCZYŃSKA

Legal Aspects of Telemedicine in Poland and Challenges in Times of Pandemic..... 157

Część III

ZORIENTOWANA NA OBYWATELA

CYFROWA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII

EUROPEJSKIEJ

PART III

CITIZEN-ORIENTED DIGITAL

PUBLIC ADMINISTRATION FROM

THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN

UNION LAW

INGA KAWKA

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich 179

ALESSIO BARTOLACELLI

Observations on the European Requirements for the Constitution of a Company (Art. 10 Codified Directive) 201

JACEK JAŚKIEWICZ, TOMASZ GRZYBOWSKI

E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju 223

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalisation of Criminal Justice 239

Część IV

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI

W KRAJACH PARTNERSKICH UNII

EUROPEJSKIEJ

PART IV

DIGITISATION OF PUBLIC

ADMINISTRATION FOR THE BENEFIT

OF CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION'S

PARTNER COUNTRIES

MIOMIRA KOSTIĆ

Development of e-Government in the Context of Digital Skills and Digital Education toward the Phenomenon of Literacy/Illiteracy..... 257

ANNA RUDNIEVA, YULIIA MALOVANA

The Image of Ukraine in the International Arena in the Minds of the Current Processes of Digital Transformation and e-Government 271

JULIA VOLKOVA

The Impact of Digitalization on the Development of Public Administration Services and the Improvement of Procedures for Judicial Consideration of the Administrative Cases 291

JAKUB KOZŁOWSKI¹

OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W PRZYPADKU STOSOWANIA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ W UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Celem opracowania jest przybliżenie problematyki związanej ze specyficzną formą e-administracji, którą jest wykorzystanie przez organy władzy publicznej sztucznej inteligencji (SI), patrząc przez pryzmat ochrony praw podstawowych. Podstawą do prowadzonej w tym zakresie analizy jest przedstawienie różnic pomiędzy konwencjonalnie rozumianą cyfryzacją, a użyciem systemów wykorzystujących sztuczną inteligencję. Istotny punkt rozważań dotyczy szans i wyzwań związanych z posługiwaniem się sztuczną inteligencją przez e-administrację, co łączy się z ewaluacją potencjalnych zagrożeń dla praw podstawowych. Prowadzi to do ewaluacji propozycji rozporządzenia – aktu w sprawie sztucznej inteligencji – w kontekście gwarancji służących ochronie praw podstawowych przed zidentyfikowanym wcześniej ryzykiem, a także przyjętego przez Komisję Europejską podejścia humanocentrycznego.

SŁOWA KLUCZOWE: prawa podstawowe, sztuczna inteligencja, UE, Akt w sprawie sztucznej inteligencji

PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE CASE OF THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE BY PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The aim of the study is to present the issues related to the specific form of e-administration, which is the use of artificial intelligence by public authorities,

¹ Mgr Jakub Kozłowski, doktorant w Katedrze Prawa Europejskiego UJ, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych UJ, <https://orcid.org/0000-0003-2889-1426>.

looking through the prism of protection of fundamental rights. The basis for the analysis carried out in this area is the presentation of the differences between the conventionally understood digitization and the use of systems based on artificial intelligence. An important point is to consider the opportunities and challenges related to the use of artificial intelligence by e-government, combining them with the evaluation of potential threats to fundamental rights. This leads to an evaluation of the proposal for the Regulation on Artificial Intelligence Acts, in the context of guarantees to protect fundamental rights from previously identified risks, as well as the human-centric approach adopted by the Commission.

KEYWORDS: fundamental rights, artificial intelligence, EU, AI Act

1. Wprowadzenie

Przedmiot zainteresowania badaczy skupionych wokół projektu eGovEU+ dotyczy jednej z największych szans na optymalizację administrowania (czyli wykonywanie czynności zmierzających do zarządzania procesami), jaką jest ich digitalizacja². Prawnicy konkretyzują administrowanie do tego wykonywanego przez państwo i jego różnorodnych emanacji. Cyfryzacja materializuje się w tym kontekście poprzez działania mające na celu projektowanie i implementację rozwiązań tworzących tzw. e-administrację. W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa ujęcia definicyjne samego pojęcia e-administracji.

Pierwsze z nich, określane jako „wąskie”, dotyczy umożliwienia korzystania z usług publicznych obywatelom za pomocą drogi elektronicznej³. Druga koncepcja ma szerszy zakres, obejmuje bowiem dodatkowo takie cele jak wzmocnienie partycypacji obywatela w procesach demokratycznych czy zwiększenie poparcia dla polityk państwa⁴. Warto dodać, że ujęcie to jest właściwe m.in. dla Unii Europejskiej⁵. W przypadku wspomnianej drogi, celem jest nie tylko zwiększenie efektywności wykonywania określonych

² Więcej informacji na temat projektu „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich”, zob. eGovEU+, <https://egov.project.uj.edu.pl/start> (18.08.2022).

³ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3(19), s. 58-59.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Komisja Europejska podkreśla wskazane aspekty w swojej komunikacji, zob. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment> (18.08.2022). Znajduje to także odzwierciedlenie w *Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie e-demokracji w Unii Europejskiej: potencjał i wyzwania*, która akcentuje wzmocnienie instrumentów demokracji tradycyjnej, ale także stworzenie nowych narzędzi, takich jak np. administracja elektroniczna, e-rządzenie, e-debaty, e-uczestnictwo i e-głosowanie; Dz.Urz. UE 2020, C 263/156, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0095> (18.08.2022).

zadań przez organy administracji publicznej, ale także próba wykorzystania procesów związanych z wprowadzeniem rozwiązań digitalizujących, stymulując określone obszary działania państwa do przeprowadzenia zmiany jakościowej. Może się ona realizować nie tylko poprzez ułatwienie dostępu do administracji publicznej (w ujęciu wąskim), ale też tworzenie nowych rozwiązań czy instytucji, które skuteczniej i bardziej inkluzywnie dadzą szansę partycypacji obywatelom. Naturalnym skutkiem takiego ujęcia powinno być skuteczniejsze egzekwowanie wielu wolności i praw ujętych w *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej*, m.in. prawa do dobrej administracji z art. 41 *Karty*, ale również wolności wypowiedzi i informacji⁶.

Proces ten, chociaż jednoznacznie pozytywny, wymaga dwóch istotnych oraz bezpośrednio powiązanych ze sobą czynników: zaufania obywateli oraz zapewnienia gwarancji efektywnie chroniących ich prawa podstawowe w obliczu nowych wyzwań związanych bezpośrednio z cyfryzacją. Jeśli jedna z tych okoliczności nie zaistnieje, wtedy być może zostaną zrealizowane założenia e-administracji w ujęciu wąskim, ale porażką zakończy się implementacja idei stanowiących oś szerokiego rozumienia tego pojęcia.

Charakterystyka ta jest właściwa dla procesu cyfryzacji administracji publicznej. Dodatkowo, wskazane powyżej czynniki są łatwiejsze do osiągnięcia, ponieważ większość aspektów związanych z ich implementacją, których podstawą są rozwiązania wykorzystywane w codziennym życiu, jest obywatelom w dużym stopniu znana. Są one stosowane powszechnie w państwach członkowskich UE, do czego przyczynia się trend, zgodnie z którym poziom wykluczenia cyfrowego, mimo iż ciągle jest ono znaczącym problemem, maleje⁷. Ponadto, co do zasady, wprowadzanie rozwiązań, których celem jest ułatwienie obywatelom korzystania z usług publicznych, spotyka się z ich aprobatą, co także stanowi podstawę do realizowania celów zawartych w szerokim zakresie oddziaływania e-administracji.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się, kiedy pochylimy się nad procesem znacznie bardziej innowacyjnym i mniej znanym niż konwencjonalnie rozumiana cyfryzacja, czyli wykorzystaniem sztucznej inteligencji przez e-administrację. Korzyści płynące z tego zjawiska mogą być znaczące, niemniej nie jest ono jeszcze procesem powszechnym na

⁶ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2012, C 326/02, s. 291-407, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (18.08.2022).

⁷ Wniosek na podstawie badań M. Ćwiek. Zob. M. Ćwiek, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 131(2), s. 219.

tylę, aby budziło zaufanie społeczne. Problem dostrzega Komisja Europejska, uznając zaufanie za jeden z dwóch filarów, na których miałby opierać się rozwój SI w UE⁸.

Dlatego też w dalszych rozważaniach przybliżę potencjał tkwiący w wykorzystaniu sztucznej inteligencji w e-administracji, zaznaczając także związane z tym wyzwania. Dokonam również fundamentalnej ewaluacji propozycji legislacyjnych poprzez kryterium efektywności wobec ochrony praw podstawowych.

2. Szanse i wyzwania związane z wykorzystywaniem sztucznej inteligencji przez e-administrację

Rozważania na temat szans i wyzwań dotyczących wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji przez administrację publiczną należy rozpocząć od porównania z tym samym procederem, ale w przypadku podmiotów prywatnych. Co do zasady, patrząc z czysto technicznego punktu widzenia, najbardziej intuicyjne korzyści będą analogiczne. Niemniej istnieje zasadnicza różnica w zakresie celu implementacji rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję przez podmioty realizujące zadania publiczne oraz te działające komercyjnie. Druga grupa bowiem posługuje się różnorodnymi technologiami jako elementami optymalizującymi jej działania, pozwalającymi wprowadzać nowe usługi lub udoskonalać te istniejące. Serwisy i aplikacje streamingowe, takie jak Spotify, Tidal czy Netflix, wykorzystują SI do maksymalizowania czasu, który użytkownik spędza na słuchaniu muzyki lub oglądaniu filmów. Osiąga to m.in. poprzez inteligentny system proponujący konsumentom kultury popularnej kolejne, dobrane do ich preferencji (być może niedługo także do aktualnego nastroju) utwory. Końcową metryką, przez którą korporacje oceniają efektywność wprowadzonego rozwiązania, będą kryteria komercyjne.

Inaczej jest w przypadku organów administracji publicznej. Ich pozycja jest unikalna, muszą one brać bowiem pod uwagę wiele dodatkowych czynników, działając jednocześnie w granicach wyznaczanych przez zasadę legalności⁹. Należy zaznaczyć,

⁸ Zob. Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*, Bruksela, 19.02.2020 r., COM(2020) 65 final, s. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0065> (5.04.2023).

⁹ Kwestie zakresu i znaczenia zasady legalności w kontekście działań administracji analizuje S. Dudzik. Zob. S. Dudzik, *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, s. 15-17.

iż w przypadku podmiotów publicznych ryzyka mogą być znacznie bardziej doniosłe niż te identyfikowane w kontekście działalności podmiotów prywatnych.

Po pierwsze, ewentualne nadużycia lub problemy techniczne rzutują bezpośrednio na zaufanie obywateli do całej administracji publicznej, a tym samym do państwa. Czynnikiem ten jest szczególnie delikatny, jeśli uwzględnimy charakterystykę obywateli, która implikuje potencjalną nieufność do wykorzystania SI w administracji. Po drugie, w przypadku implementacji systemów SI do działań administracji publicznej będzie ona obejmowała obywateli bez względu na ich wolę, inaczej niż wobec podmiotów prywatnych. Owszem, konstatacja ta zakłada wysoką świadomość konsumencką oraz skuteczne mechanizmy jej ochrony. Naturalnie nie zawsze te przesłanki zachodzą, szczególnie w przypadku wykorzystania algorytmów. Projektowane przepisy w tym zakresie powinny jednak zapewnić co najmniej standard, w którym konsument wie, że podmiot, z którego usług korzysta, posługuje się algorytmami bazującymi na sztucznej inteligencji i może podjąć decyzję, czy chce dalej wykorzystywać tego typu rozwiązania. Po trzecie wreszcie, użycie sztucznej inteligencji stwarza pole do wprowadzania opresyjnych polityk przez państwo, a realizowanych przez jego administrację. Dlatego też wykorzystanie SI w e-administracji jest szczególnie narażone na potencjalne nadużycia władzy publicznej. Gwarancją, która powinna stanowić barierę zabezpieczającą przed naruszeniem tej kruchej granicy, jest skuteczny i budzący zaufanie system, efektywnie chroniący prawa podstawowe.

Zasadniczą, najbardziej intuicyjną korzyścią wynikającą z uciekania się do sztucznej inteligencji przez organy władzy publicznej jest możliwość optymalizacji wielu procesów, m.in. wykonywania czynności materialno-technicznych. Wykorzystanie systemów SI pozwala na automatyzowanie pracy urzędników, co umożliwia alokację ich zaangażowania w inne zadania, wymagające kreatywności czy innowacyjności¹⁰. Skuteczne użycie powyższej technologii na tym polu byłoby też najprawdopodobniej pozytywnie odebrane przez społeczeństwo, gdyż ułatwiłoby im interakcje z organami władzy publicznej. Dodatkowo, wykorzystanie innowacyjnych systemów wykorzystujących np. różnego rodzaju chatboty może znacznie poprawić komfort korzystania z usług publicznych, szczególnie grupom takim jak osoby z niepełnosprawnościami¹¹. Największym wyzwaniem stojącym wobec przedstawionych powyżej zastosowań SI jest kwestia przetwarzania danych¹². Problemem jest to, czy obecne przepisy dotyczące

¹⁰ M. Manzoniet al., *AI Watch. Road to the Adoption of Artificial Intelligence by the Public Sector*, Luxembourg 2022, s. 14.

¹¹ *Ibidem*, s. 15.

¹² Problem przetwarzania danych przez systemy sztucznej inteligencji zauważają autorzy raportu *Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary Perspectives on Emerging Challenges, Opportunities, and*

przetwarzania danych osobowych są relewantne w kontekście wyzwań generowanych przez systemy SI.

O ile poprzednio opisany sposób na wykorzystanie SI przez e-administrację nie budzi kontrowersji w dyskursie, o tyle możliwość podejmowania przez systemy sztucznej inteligencji decyzji już jest przedmiotem sporu. Systemy te, działając na podstawie przetworzonych danych dotyczących stanu faktycznego, są w stanie wydać rozstrzygnięcie w sprawie. Głównym argumentem za dopuszczeniem takiego rozwiązania jest teoretyczny obiektywizm i neutralność sztucznej inteligencji, pozwalający zachować maksymalną przejrzystość wydawanych decyzji. Może to także istotnie wpłynąć na ograniczenie korupcji. W literaturze wspomina się próby wprowadzania takich rozwiązań. Jedną z nich jest automatyzacja decyzji związanych z procesami migracyjnymi realizowana w takich państwach jak Kanada, Stany Zjednoczone czy Australia i Nowa Zelandia¹³. Paradoksalnie, każda z tych prób spotykała się z krytyką ze względu na utrwalanie krzywdzących stereotypów, a także stronniczość ostatecznych decyzji¹⁴. Problemy te wynikały z tendencyjnych kryteriów, będących konsekwencją aktualnej agendy politycznej wyżej wymienionych państw.

Często poruszaniem w dyskursie zagadnieniem jest także potencjalny *bias*, jakim mogą cechować się systemy sztucznej inteligencji, co może prowadzić do dyskryminacji na tle rasowym czy płciowym¹⁵. Nie zmienia to faktu, iż negatywne nastawienie pojawia się z dwóch powodów: 1) błędów technicznych, które można wyeliminować; 2) uprzedzeń, które i tak występują w danym społeczeństwie, a systemy je powielają. W drugim przypadku także w kwestii decyzji podejmowanych przez człowieka może ono znaleźć swoje odbicie, a system sztucznej inteligencji kierujący się neutralnymi i sprawiedliwymi kryteriami daje większe szanse ich minimalizacji. Dlatego też występowanie tego typu zjawiska nie przekreśla możliwości wykorzystania SI w procesie podejmowania decyzji, ale zmusza do zapewnienia szczególnych, antydyskryminacyjnych gwarancji ochronnych.

Wykorzystanie SI przez organy władzy publicznej umożliwia stworzenie rozwiązań profilowanych na minimalizowanie negatywnych skutków zjawisk, m.in. pandemii

Agenda for Research, Practice and Policy, Y.K. Dwivedi et al. (ed.), „International Journal of Information Management” Vol. 57, 2019, No. 7, s. 8.

¹³ P. Molnar, *AI and Migration Management*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubber, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, s. 777.

¹⁴ Por. *ibidem*. Zob. także L. Tan, *Immigration NZ's Data Profiling „Illegal” Critics Say*, „New Zealand Herald” 5.04.2018 r., https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12026585 (18.08.2022).

¹⁵ Zob. T. Gebru, *Race and Gender*, [w:] *The Oxford Handbook...*, s. 252-269.

czy kryzysu klimatycznego¹⁶. Możliwe może stać się także realizowanie znaczących przedsięwzięć takich jak tworzenie tzw. inteligentnych miast (*smart cities*), będących odpowiedzią na wiele problemów, z którymi zmagają się współczesne aglomeracje¹⁷.

Analizując przykład inteligentnych miast, w literaturze słusznie podnosi się obawy związane z zarządzaniem ogromnymi ilościami danych, często o charakterze wrażliwym, które dodatkowo mogą być przekazywane podmiotom współpracującym np. z samorządami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁸.

Analogicznie, ryzyko zwiększa się wraz ze skalą danego przedsięwzięcia. Możemy także zaobserwować obszary, w których sztuczna inteligencja mogłaby znacząco poprawić bezpieczeństwo, m.in. wykorzystując tzw. profilowanie. Co więcej, warto zwrócić uwagę na radykalne programy takie jak chiński Social Credit System, wykorzystujący systemy SI do ewaluacji funkcjonowania określonych przez polityczną agendę sfer życia obywateli. W dyskursie funkcjonują także tezy, których autorzy wskazują, że rządy krajów autorytarnych, ale również tych z kręgu demokracji liberalnej już teraz posługują się oprogramowaniem wykorzystującym sztuczną inteligencję przeciwko politycznym oponentom¹⁹. Stosowanie takich instrumentów niesie ze sobą oczywiste i znaczne ryzyko nadużyć, a tym samym naruszeń praw podstawowych, które mogą też w konsekwencji pogarszać jakość demokracji w poszczególnych państwach. Należy pamiętać naturalnie o traktatowych gwarancjach w tym zakresie, niemniej potencjalna ekspansja SI stwarza szczególnie wrażliwą sferę, wymagającą konsekwentnej polityki i regulacji.

Unia Europejska i jej instytucje poruszają w swojej komunikacji zewnętrznej tematykę pozytywnego wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji na demokrację²⁰. Trafną refleksję w zakresie e-demokracji prezentuje Alicja Sikora, która podkreśla znaczenie zasad otwartości i przejrzystości²¹. Spostrzeżenie to nabiera jeszcze większego znaczenia,

¹⁶ W kontekście systemów wykorzystujących SI umożliwiających antycypowanie rozwoju pandemii COVID-19 zob. J.T. Wu, K. Leung, G.M. Leung, *Nowcasting and Forecasting the Potential Domestic and International Spread of the 2019-nCoV Outbreak Originating in Wuhan, China: A Modelling Study*, „The Lancet” Vol. 395, No. 10225, s. 689-697.

¹⁷ I. Kawka, *Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta...*, s. 92.

¹⁸ E.P. Goodman, *Smart City Ethics: How „Smart” Challenges Democratic Governance*, [w:] *The Oxford Handbook...*, s. 840.

¹⁹ Z. Gajewski, *Państwo: czy demokracja przetrwa sztuczną inteligencję?*, <https://think-tank.pl/demokracja-sztuczna-inteligencja/> (18.08.2022).

²⁰ *Sztuczna inteligencja: szanse i zagrożenia*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200918STO87404/sztuczna-inteligencja-szanse-i-zagrozenia> (18.08.2022).

²¹ A. Sikora, *Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta...*, s. 144.

kiedy mówimy o wykorzystaniu SI w kontekście procesów wpływających pośrednio czy bezpośrednio na działania e-administracji. Prezentowane powyżej zastosowania SI mogą naruszać (w różnych kontekstach i zakresach) bowiem takie prawa podstawowe jak: godność; prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej; prawo do ochrony danych osobowych; prawo do wolności wypowiedzi; prawo do dobrej administracji; niedyskryminacja; prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem.

Remedium na to wyzwanie powinno stać się zrealizowanie postulatu *de lege ferenda* dotyczącego wypracowania rozwiązań prawnych polegających na poszanowaniu zasad etycznych, prawnych i administracyjnych oraz wartości UE, mających charakter kompleksowej, a nie sektorowej regulacji sztucznej inteligencji²².

3. Regulacja sztucznej inteligencji w prawie unijnym jako środek ochrony praw podstawowych

Inicjatywa doprowadzenia do kompleksowej regulacji sztucznej inteligencji w prawie UE stanowi efekt synergii potrzeby wynikającej z rozwoju tej technologii, ale także woli politycznej Komisji Europejskiej. W wytycznych dla Komisji na lata 2019–2024 pt. *Unia, która mierzy wyżej* przewodnicząca Ursula von der Leyen ogłosiła, że Komisja zaproponuje przepisy w sprawie skoordynowanego europejskiego podejścia do społecznych i etycznych konsekwencji SI²³. Projekt regulacji sztucznej inteligencji jest tak istotnym elementem agendy Komisji, ponieważ po pierwsze ma szansę stać się globalnym punktem odniesienia jako pionierskie przedsięwzięcie. Dotychczas żadne państwo lub organizacja międzynarodowa nie uchwaliła kompleksowej regulacji SI. Co ważniejsze, poprzez regulację SI UE może wyraźnie zmanifestować własne podejście, którego podstawą są unijne wartości i prawa podstawowe. Ponadto rozporządzenie to może pośrednio oddziaływać na państwa trzecie poprzez szeroko określony zakres podmiotowy oraz potencjalnie tzw. *Brussels effect*²⁴, co miałyby wzmacniać pozycję polityczną, ale także gospodarczą Unii. Po trzecie, regulacja sztucznej inteligencji

²² M. Manzoni et al., *op. cit.*, s. 46.

²³ U. von der Leyen, *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, s. 15, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (18.08.2022).

²⁴ Rozważania na temat *Brussels effect* w omawianym kontekście, zob. A. Engler, *The EU AI Act Will Have Global Impact, but a Limited Brussels Effect*, <https://www.brookings.edu/research/the-eu-ai-act-will-have-global-impact-but-a-limited-brussels-effect/> (18.08.2022).

idealnie wpisuje się w program ukierunkowanej na człowieka europejskiej transformacji cyfrowej²⁵.

Droga, która ostatecznie doprowadziła do zaproponowania przez Komisję aktu w sprawie sztucznej inteligencji²⁶, wiodła poprzez intensywnie prowadzone konsultacje eksperckie²⁷, czy też wydawanie dokumentów²⁸, które przedstawiały podstawowe założenia regulacyjnie, materializujące się następnie w propozycji rozporządzenia. Najważniejszym z nich jest *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji*, która przez stosunkowo długi okres stanowiła główny punkt odniesienia w trwającym dyskursie²⁹. Nakreśliła ona wizję harmonijnego rozwoju SI opartej na doskonałości, symbolizującej potencjał tkwiący w jej wykorzystaniu oraz zaufaniu, które ma być gwarancją dla obywateli i ich praw³⁰.

Dyskurs wokół projektu rozporządzenia skupia się wokół wielu fundamentalnych kwestii, takich jak jego zakres przedmiotowy, określany przez definicję systemu sztucznej inteligencji, czy aspekty proceduralne. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, przejdę do punktowej analizy zagadnień relewantnych dla omawianego tematu.

Projekt rozporządzenia obejmuje zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości, choćby z uwagi na znaczenie i skalę skutków potencjalnych nadużyć będących efektem działań władz publicznych, w porównaniu z tymi stanowiącymi potencjalne skutki przekroczenia prawa przez podmioty prywatne. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia, czy gwarancje nakierowane na

²⁵ Komisja Europejska, *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie z dnia 26.1.2022 r.*, Bruksela 2022, https://orka.sejm.gov.pl/SUE9.nsf/Pliki-zal/COM%282022%29_28_1_PL_ACT_part1_v2.pdf/%24File/COM%282022%29_28_1_PL_ACT_part1_v2.pdf (18.08.2022).

²⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii*, Bruksela, 21.04.2021 r., COM(2021) 206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> (18.08.2022).

²⁷ Zob. Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji powołana przez Komisję Europejską w czerwcu 2018 r., *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, Bruksela 2019.

²⁸ Zob. Komisja Europejska, *Sztuczna inteligencja dla Europy*, Bruksela, 25.04.2018 r., COM(2018) 237 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN> (18.08.2022); Komisja Europejska, *Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji*, Bruksela, 7.12.2018 r., COM(2018) 795 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2018:795:FIN> (18.08.2022).

²⁹ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji*...

³⁰ Więcej na temat realizowanej przez UE strategii legislacyjnej zob. J. Mazur, *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 13-18.

działalność władz publicznych są adekwatne. Jeśli tak, wtedy najwyżej można zastanowić się, czy regulacje obejmujące sektor prywatny nie są w pewnych wypadkach zbyt restrykcyjne (biorąc pod uwagę asymetryczność skali potencjalnych szkód). Z drugiej strony warto wziąć pod uwagę znaczenie i skalę wpływów współczesnych korporacji i to, że w długofalowej perspektywie mogą one kształtować coraz więcej sfer naszego życia, także te, które współcześnie kojarzymy z państwem. Można jednak wskazać normy, których zakres podmiotowy zawężony jest do podmiotów publicznych, jak w przypadku zawartego w art. 5 w pkt 1 projektu rozporządzenia zakazu wprowadzenia przez organy publiczne rozwiązań analogicznych do przytaczanego wcześniej Social Credit System.

Prawodawca wychodzi w tym wypadku z założenia, że maksymalnie efektywnym wyjściem z sytuacji będzie podział systemów sztucznej inteligencji ze względu na ryzyko, które generują. Główną metryką oceny skali owego ryzyka jest możliwość naruszeń praw podstawowych, których ochrona stoi na piedestale założeń regulacji. To podejście doskonale obrazuje fragment uzasadnienia oceny skali ryzyka wprost wskazujący, iż celem jest: „zapewnienie, aby systemy sztucznej inteligencji wprowadzane do obrotu w Unii i znajdujące się w użyciu były bezpieczne i zgodne z obowiązującym prawem w obszarze praw podstawowych oraz z unijnymi wartościami”³¹.

Spełnia to postulaty i oczekiwania obywateli, ale także Agencji Praw Podstawowych UE³². Wpisuje się w ujęcie humanocentryczne, stawiające człowieka i jego dobrostan w centrum uwagi, a nawet w znacznym stopniu je kreuje. Warto zaznaczyć, że zakres podmiotowy projektu rozporządzenia jest szeroki, obejmuje bowiem nie tylko użytkowników systemów sztucznej inteligencji, ale także ich dostawców, również znajdujących się w państwie trzecim³³. Stwarza to potencjał wzmocnienia oddziaływania unijnej regulacji, jednocześnie skutkując ryzykiem niepodporządkowania się jej przez tzw. cyfrowych gigantów.

Fundamentem określania zakresu przedmiotowego projektowanych przepisów od samego początku prac nad nimi na szczeblu unijnym jest podział systemów SI ze względu na poziom ryzyka, które generuje. Koncept ten służy dywersyfikacji poziomu ochrony w zależności od stopnia zagrożeń, jakie może powodować dana kategoria systemów sztucznej inteligencji w praktyce.

³¹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji...*

³² Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Naprawić przyszłość – sztuczna inteligencja a prawa podstawowe. Podsumowanie*, Luksemburg 2021, s. 5.

³³ Wynika to z postanowień art. 2 projektu rozporządzenia.

Projekt rozporządzenia wyróżnia niedopuszczalne, wysokie oraz niskie lub minimalne ryzyko. Następnie nakłada na podmioty objęte zakresem projektu określone obowiązki i ograniczenia, dostosowane proporcjonalnie do stopnia ryzyka. Obejmują one m.in. konieczność implementacji określonych w propozycji rozporządzenia standardów jakości prowadzonych baz danych, występowanie nadzoru człowieka, wytyczne dot. projektowania systemów SI wysokiego ryzyka. W systemach ujętych jako te cechujące się wysokim ryzykiem znajdziemy wiele omawianych wcześniej wrażliwych zastosowań SI przez e-administrację, np.: identyfikację i kategoryzację biometryczną osób fizycznych; zarządzanie migracją, azylem i kontrolą graniczną; stosowanie systemów SI w celu ścigania przestępstw czy sprawowania wymiaru sprawiedliwości i procesów demokratycznych³⁴.

Czy rozwiązanie polegające na podziale systemów sztucznej inteligencji ze względu na ryzyko będzie skuteczne w kontekście ochrony przed nadużyciami związanymi ze stosowaniem SI w e-administracji? Istotne jest to, czy jakaś forma aktywności organów władzy publicznej, która jednocześnie rodzi bezpośrednie skutki dla osób objętych jej oddziaływaniem, nie zostanie uwzględniona jako system wysokiego ryzyka. Sytuacja ta może nastąpić np. w przypadku wynalezienia nowej technologii, która ma służyć inwigilacji. Wówczas gwarancje zarezerwowane dla systemów o mniejszym stopniu ryzyka nie będą wystarczające w kontekście ochrony praw podstawowych. Zaistnieje luka, która powinna zostać jak najszybciej uzupełniona przez Komisję zgodnie z przesłankami zawartymi w art. 7 projektu rozporządzenia.

Wydaje się, że idea dostosowania wymogów do stopnia ryzyka, a także zawarta w projekcie systematyka jest właściwa i należyście uwzględnia postulat ochrony praw podstawowych. Kluczowe wydaje się prawidłowe zakwalifikowanie systemów SI do poszczególnych grup. W tej kwestii nadal trwa żywa dyskusja, dotycząca m.in. uznania niektórych systemów wysokiego ryzyka za niedopuszczalne, czyli *de facto* niemożności ich stosowania³⁵.

³⁴ Załącznik III do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji...

³⁵ K. Iwańska, A. Obem, *UE reguluje sztuczną inteligencję: znamy pierwsze poprawki do AI Act*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/ue-reguluje-sztuczna-inteligencje-znamy-pierwsze-poprawki-do-ai-act> (18.08.2022).

4. Podsumowanie

W obecnym momencie jedynie estymujemy prawdziwą skalę potencjału wykorzystania systemów sztucznej inteligencji przez e-administrację. Jego uwolnienie będzie możliwe dzięki masowemu wykorzystaniu SI przez władzę publiczną. Charakteryzowane wcześniej potencjalne przedsięwzięcia mogą być przełomowe, stanowiąc oś rozwoju cywilizacyjnego, ale jednocześnie rodząc znaczące ryzyko dla obywateli. Nadużycia lub błędy władzy publicznej w tym zakresie mogą mieć krytyczne skutki w skali mikro, patrząc przez pryzmat sytuacji jednostki, ale również w skali makro, poważnie naruszając zaufanie do państwa i potęgując istniejące problemy społeczne. Kwestia ta jest niezwykle problematyczna z uwagi na to, iż jej występowanie może podważać podstawowe racje, które stoją za omawianym w powyższym opracowaniu rozwiązaniem.

Dlatego też, jeśli akt w sprawie sztucznej inteligencji wejdzie w życie, będzie głównym narzędziem chroniącym prawa podstawowe wobec wykorzystania SI, także przez e-administrację. Można zatem sformułować wniosek, zgodnie z którym faktycznym i najważniejszym celem regulacji, nawet bardziej istotnym niż określenie ram prawnych w funkcjonowaniu SI, jest właśnie ochrona praw podstawowych. Podejście to stanie się wysoce konkurencyjne wobec tych prezentowanych przez Chiny oraz Stany Zjednoczone, w piśmiennictwie funkcjonuje pogląd, iż może być względem nich atrakcyjną alternatywą³⁶.

Bibliografia

- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Naprawić przyszłość – sztuczna inteligencja a prawa podstawowe. Podsumowanie*, Luksemburg 2021.
- Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary Perspectives on Emerging Challenges, Opportunities, and Agenda for Research, Practice and Policy*, Y.K. Dwivedi et al. (ed.), „International Journal of Information Management” Vol. 57, 2019, No. 7, <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>.
- Ćwiek M., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 131(2), <https://doi.org/10.18276/epu.2018.131/2-21>.
- Dudzik S., *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739>.

³⁶ Ch. Stix, *The Ghost of AI Governance Past, Present, and Future: AI Governance in the European Union*, [w:] *The Oxford Handbook of AI Governance*, J. Bullock (ed.), New York 2022, s. 12.

- Engler A., *The EU AI Act Will Have Global Impact, but a Limited Brussels Effect*, <https://www.brookings.edu/research/the-eu-ai-act-will-have-global-impact-but-a-limited-brussels-effect/>.
- Gajewski Z., *Państwo: czy demokracja przetrwa sztuczną inteligencję?*, <https://think-tank.pl/demokracja-sztuczna-inteligencja/>.
- Gebru T., *Race and Gender*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.16>.
- Goodman E.P., *Smart City Ethics: How „Smart” Challenges Democratic Governance*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.53>.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Iwańska K., Obem A., *UE reguluje sztuczną inteligencję: znamy pierwsze poprawki do AI Act*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/ue-reguluje-sztuczna-inteligencje-znamy-pierwsze-poprawki-do-ai-act>.
- Kawka I., *Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.05>.
- Manzoni M. et al., *AI Watch. Road to the Adoption of Artificial Intelligence by the Public Sector*, Luxembourg 2022.
- Mazur J., *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9.
- Molnar P., *AI and Migration Management*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das, (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.49>.
- Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji powołana przez Komisję Europejską w czerwcu 2018 r., *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, Bruksela 2019.
- Tan L., *Immigration NZ’s Data Profiling „Illegal” Critics Say*, „New Zealand Herald” 5.04.2018 r., https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12026585.
- Sikora A., *Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.07>.
- Stix Ch., *The Ghost of AI Governance Past, Present, and Future: AI Governance in the European Union*, [w:] *The Oxford Handbook of AI Governance*, J. Bullock (ed.), New York 2022, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197579329.013.56>.
- Wu J.T., Leung K., Leung G.M., *Nowcasting and Forecasting the Potential Domestic and International Spread of the 2019–nCoV Outbreak Originating in Wuban, China: A Modelling Study*, „The Lancet” Vol. 395, No. 10225, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30260-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30260-9).

Monografia powstała jako druga w serii dotyczącej e-administracji — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Książka przedstawia analizę wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na działalność administracji publicznej na rzecz obywateli. Monografia ukazuje również zagrożenia związane z transformacją cyfrową administracji oraz konieczność uwzględnienia centralnego miejsca człowieka w tym procesie.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.

The monograph was developed as the second in a series on e-government — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — as part of the Jean Monnet Module project, implemented by the Chair of European Law of the Jagiellonian University entitled “E-government — European challenges for public administration in EU Member States and partner countries/eGovEU+.”

The book presents an analysis of the implementation and functioning of e-government in Poland and Europe, with particular emphasis on the impact of information and communication technologies on the activities of public administration done for the benefit of citizens. The monograph also shows the threats related to the digital transformation of administration and the need to acknowledge the central place of a human in this process.

The monograph addresses researchers dealing with administration, administrative and European law, and practitioners. We hope the publication will broaden the knowledge about the digitization of administration and will encourage further studies in this field.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-889-4

