

**Modele wdrożenia  
systemów AI do postępowań  
w sprawie nakładania kar  
pieniężnych prowadzonych  
przez Prezesa UOKiK w świetle  
prawa do skutecznego  
środka prawnego**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

Motywy myślącej maszyny pojawiały się od lat w świadomości człowieka i artykułowany był zarówno w nauce, jak i sztuce, demaskując umowność ludzkiego świata, zbudowanego na konwenansach, mitach i metafizycznych rozważaniach, niezrozumiałych dla innych – poza istotą ludzką – bytów<sup>1</sup>. Wraz z rozwojem technologii i postępującą komputeryzacją zjawisko, które zdawało się być jedynie wymysłem nurtu *science-fiction*<sup>2</sup>, zaczęło przybierać realne formy. Reakcją na ten fakt był strach przed utratą kontroli nad maszynami i końcem gatunku ludzkiego, jednoznacznie wyartykułowana, w należącej już do klasyki gatunku filmie *Jamesa Camerona* – *Terminator*<sup>3</sup>, wizja post-apokaliptycznego świata, w którym człowiek wygrawszy ze zbuntowanymi maszynami postanowił już nigdy ich nie budować – o czym opowiadał *Frank Herbert* w *Uniwersum Diuny*<sup>4</sup>, które doczekało się licznych adaptacji filmowych<sup>5</sup> i cyfrowych<sup>6</sup> – ale także nadzieja. Nadzieja na to, że „myślące maszyny” wesprą człowieka w wykonywaniu skomplikowanych działań i zarządzaniu realizacją nawet tak trudnych zadań, jak ochrona świata – jak to czynił stworzony przez *Toniego Starka* system sztucznej inteligencji – *J.A.R.V.I.S.*<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Lem, Rozprawa, w: S. Lem, *Opowieści o pilocie, passim*.

<sup>2</sup> *Science fiction* – termin określający literaturę (także film) fantastyczną, w której konstrukcję świata przedstawionego uzasadniają wyjaśnienia o charakterze naukowym lub przynajmniej mające pozory naukowości. Zawarte w utworach *science fiction* wizje futurologiczne są pozbawione z reguły znamion cudowności, w fabule zaś przestrzega się zasad prawdopodobieństwa – zob. Encyklopedia PWN.

<sup>3</sup> Zob. „The Terminator” – British Board of Film Classification, w: <https://www.bbfc.co.uk/release/the-terminator-q29sbgvjdgjlvbjpw0zmy4nze> (dostęp: 1.1.2026 r.).

<sup>4</sup> *Uniwersum Diuny* – zob. <https://geex.x-kom.pl/lifestyle/diuna-kolejnosc-czytania-ksiazek/> (dostęp: 1.1.2026 r.).

<sup>5</sup> Najnowsze z 2021 r. i 2024 r. w reżyserii *D. Villeneuve’a* – zob. w: <https://www.vanityfair.com/hollywood/2020/04/behold-dune-an-exclusive-look-at-timothee-chalamet-zendaya-oscarisaac> oraz <https://www.hollywoodreporter.com/movies/movie-news/dune-2-greenlit-movie-release-date-1235036655/> (dostęp: 1.1.2026 r.).

<sup>6</sup> W postaci gier komputerowych np. *Dune 2000* – zob. w: <https://www.gamespot.com/reviews/dune-2000-review/1900-2540099/> (dostęp: 1.1.2026 r.).

<sup>7</sup> *J.A.R.V.I.S. (Just A Really Very Intelligent System)* – A.I. W *Uniwersum Marvela* – system operacyjny opracowany przez *Toniego Starka* z rozwiniętą sztuczną inteligencją, która pomagała mu w codziennych czynnościach. Komunikowała się z *Tonym* przy pomocy głośników w domu i panelu dotykowego. Miał również zastosowanie jako system operacyjny w zbrojach *Iron Man* oraz zbroi *War Machine* – zob. <https://marvel.fandom.com/pl/wiki/J.A.R.V.I.S.> (dostęp: 1.1.2026 r.).

Wszystkie te emocje znalazły swe realne odzwierciedlenie we współczesnej rzeczywistości, w której korzystanie z narzędzi AI staje się codziennością, a ich wykorzystanie jest planowane i wdrażane w wielu aspektach życia codziennego, w tym także w usługach publicznych. Kwestia ta zrodziła kolejne wątpliwości – o praktycznym i etycznym charakterze – dotyczące realnej możliwości wykorzystania systemów AI w takich obszarach jak medycyna czy działalność orzecznicza organów państwowych, która w realny sposób wpływa na uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa. W toku rozwoju tej debaty zrodziły się w ramach UE pierwsze projekty uregulowania systemów sztucznej inteligencji, które nadały tym dyskursom realne ramy wskazując, że celem wykorzystania narzędzi AI jest wsparcie człowieka (niczym powoływany już wyżej system J.A.R.V.I.S.), a nie jego zastąpienie, przez przyznanie bytom innym niż istota ludzka możliwości podejmowania samodzielnych, wiążących decyzji o losie człowieka (jak stworzony w oparciu o system J.A.R.V.I.S. *android Vision*<sup>8</sup>)<sup>9</sup>. Sprowadzone do roli narzędzi systemy AI mają nie tylko usprawnić rozmaite przejawy aktywności podejmowane przez człowieka, ale także mają być podporządkowane ludzkim prawom i realizować je w obszarze, w którym będą wykorzystywane.

Stopień zaawansowania systemów AI oraz realne plany ich wdrożenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, skłaniają do podjęcia badań w przedmiocie możliwych modeli wdrożenia takich systemów do krajowych postępowań administracyjnych o penalnym charakterze. Wywołują także potrzebę analizy ich wpływu na jedno z kluczowych w ramach UE praw podstawowych, jakim jest prawo do skutecznego środka prawnego, które z uwagi na swe zakorzenienie w regule praworządności powinno być realizowane także w ramach postępowań, prowadzonych przez organy administracji publicznej<sup>10</sup>. Wybór postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU jako tła badawczego podyktowany jest tym, że postępowania te stanowią szczególnie złożony typ procedury administracyjnej, łączący elementy prawa administracyjnego, cywilnego i karnego, a ze względu na ich represyjny charakter – potwierdzony w orzecznictwie TSUE – wymagają zapewnienia pełnych gwarancji wynikających z prawa do skutecznego środka prawnego<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> W Uniwersum Marvela android stworzony przez istotę pozaziemską – *Ultrona* – przez połączenie syntetycznego ciała z kodem napisanym przez *Toniego Starka* na podstawie protokołu J.A.R.V.I.S. Vision dołączył do grupy super-bohaterów – *Avengers* – chroniących Ziemię przed zagrożeniami i ostatecznie zginął w służbie ludzkości – zob. w: [https://marvel.fandom.com/pl/wiki/Vision\\_\(Ziemia-199999\)](https://marvel.fandom.com/pl/wiki/Vision_(Ziemia-199999)) (dostęp: 1.1.2026 r.).

<sup>9</sup> Tak zarówno AI Act, jak i Deklaracja praw cyfrowych.

<sup>10</sup> *M. Bernatt*, *Economic frontiers*, s. 208; *M. Bernatt*, *The double*, s. 151; *B. Grabowska-Moroz*, *Naruszana praworządność*, s. 18; *M. Woźniak-Cichuta*, *Badanie*, s. 39; *M. Bernatt*, *M.K. Sznajder*, *Praworządność*, s. 5–6; wyr. SUE z 9.2.2022 r., T-791/19, *Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej*, *Legalis*.

<sup>11</sup> Zob. np.: wyr. TSUE: z 5.6.2012 r., C-489/10, *Prokurator Generalny przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie*, *Legalis*; z 20.3.2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate SA i in. przeciwko Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, *Legalis*; z 20.3.2018 r., C-596/16, *Enzo Di Puma prze-*

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, czy realne jest skonstruowanie systemu AI, służącego do zarządzania postępowaniem w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU, którego działanie będzie realizowało gwarancje, wynikające z art. 47 KPP? W konsekwencji określonego powyżej zakresu i celu prowadzonej analizy, stawiana jest hipoteza, że możliwe jest opracowanie takiego modelu wdrożenia systemów sztucznej inteligencji do postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU, który będzie czynił zadość prawu do skutecznego środka prawnego, a nawet realizował je w wyższym zakresie niż aktualnie obowiązująca – tradycyjna – procedura. Dla weryfikacji wyartykułowanej powyżej hipotezy, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na liczne pytania badawcze. Przede wszystkim należy ustalić, czym jest sztuczna inteligencja oraz jak należy ją definiować? Następnie trzeba ustalić, jakie zinstytucjonalizowane ramy przyjmuje sztuczna inteligencja oraz jak są one legalnie definiowane? W konsekwencji niezbędne jest także zbadanie, jakie akty prawne regulują wykorzystanie sztucznej inteligencji, jak powstawały, co obejmują zakresem swojego normowania oraz jak regulacje te wpływają na krajowe postępowania administracyjne? Kolejnym istotnym aspektem, jaki w ramach niniejszego opracowania należy zbadać, jest weryfikacja, jakie niezbędne narzędzia informatyczne muszą zostać zapewnione w ramach funkcjonowania administracji publicznej, by możliwe było wdrożenie systemów AI do postępowań? Następnie należy odpowiedzieć na pytanie, jak skonstruowane jest krajowe postępowanie w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU oraz w jakim zakresie – w ramach tego postępowania – należy zapewnić realizację prawa do skutecznego środka prawnego? Po dokonaniu powyższych ustaleń konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czym są modele wdrożenia systemów AI do postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych, jakie są główne założenia metodologii ich konstruowania oraz co obejmują konkretne – projektowane – modele? W ostatnim etapie badań niezbędne jest zweryfikowanie, w jakim zakresie – w ramach poszczególnych, projektowanych modeli wdrożenia – realizowane są gwarancje, składające się na prawo do skutecznego środka prawnego, jakie muszą być zapewniane w ramach krajowego postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU.

Powyższym pytaniom badawczym odpowiada konstrukcja wywodu, która w początkowym etapie koncentruje się na próbie zdefiniowania samego zjawiska sztucznej inteligencji oraz jego zinstytucjonalizowanych form – systemów i modeli AI, a także ocenie przyjętej definicji legalnej. Następnie prezentowana jest krótka geneza powstawania pierwszej na świecie regulacji, obejmującej wykorzystanie systemów i modeli AI – AI Act – oraz jej podstawowe założenie – relewantne z uwagi na zakres przedmiotowego opracowania. Analizie zostają poddane także inne unijne dokumenty dotyczące stosowania systemów AI.

Kolejny rozdział opracowania poświęcony jest analizie cyfryzacji postępowania administracyjnego. W jego ramach – po określeniu wpływu nowych technologii na pro-

cedurę administracyjną oraz kolejnych etapów ich inkorporowania do postępowania – zdefiniowane zostają niezbędne narzędzia, których wdrożenie jest kluczowe dla możliwości wprowadzenia rozwiązań opartych o systemy AI. W zależności od tego, czy definiowane narzędzia są już na etapie wdrożenia, czy też pozostają w sferze projektowania, określany jest niezbędny zakres ich wykorzystania w postępowaniu, a następnie – w przypadku przyjętych rozwiązań – dokonywana jest ocena albo przedstawiana propozycja ich regulacji ze wskazaniem najistotniejszych funkcjonalności jakie narzędzia te powinny spełniać – w przypadku narzędzi projektowanych. Każdorazowo analizowane jest znaczenie danego narzędzia dla postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU.

Zagadnieniami omówionymi w następnym rozdziale opracowania, są postępowanie w sprawie nakładania kar pieniężnych oraz prawo do skutecznego środka prawnego. W ramach pierwszej części rozdziału, poświęconej postępowaniu w sprawie nakładania kar pieniężnych, prezentowana jest – w zakresie niezbędnym dla realizacji celu przedmiotowego opracowania – istota tego typu postępowania i sposób jego regulacji. Omówione zostaje także, proponowane przez Autorkę postępowanie modelowe, które następnie odzwierciedlone jest w konstrukcji wszystkich modeli wdrożenia systemów AI. Owo modelowe postępowanie wprowadza podział na następujące po sobie fazy, w ramach których identyfikowane są decyzje, które mają kluczowe znaczenie dla strony postępowania, w kontekście realizacji prawa do skutecznego środka prawnego. Druga część rozdziału, dotycząca prawa do skutecznego środka prawnego, obejmuje prezentację istoty tego prawa, dokonywaną przez pryzmat postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych. Oznacza to, że prawo do skutecznego środka prawnego przedstawiane jest jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla istoty opracowania, czyli prezentacji proponowanych modeli wdrożenia i zakresu realizacji tego prawa w ich ramach. Zdefiniowane zostają także – składające się na to prawo – gwarancje, których realizacja w ramach postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych jest konieczna, by urzeczywistnić – na etapie procedury administracyjnej – prawo do skutecznego środka prawnego. Każda z gwarancji jest omówiona w sposób umożliwiający określenie konkretnych aspektów, które muszą być zapewnione stronie postępowania, by jej prawa w ramach postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych były realizowane. W tym fragmencie przedstawiona jest także koncepcja dotycząca stosowania standardów wynikających z prawa unijnego do postępowań, które nie są sprawą unijną, a zatem, w ramach których organ nie stosuje – bezpośrednio lub pośrednio – prawa unijnego.

W ramach kolejnego rozdziału opracowania zaprezentowane zostały tytułowe modele wdrożenia systemów AI do postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU, które stanowią wkład Autorki w rozwój nauki. Początkowo omówiona została przyjęta metodologia tworzenia modeli, osadzająca się na potrzebie zapewnienia w ramach postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych konkretnych funkcji i rozwiązań technicznych. Przy czym opracowanie nie zawiera wskazówek w przedmiocie stosowania konkretnych technologii czy metod kodowania, gdyż

wymagałoby to wysoko specjalistycznej wiedzy w dziedzinie tworzenia technologii AI, której Autorka – z uwagi na wykształcenie prawnicze – nie posiada. Przedstawione zostały zatem kluczowe funkcje, jakie muszą być zapewniane w ramach systemu AI, w którym prowadzone ma być postępowanie w sprawie nakładania kar pieniężnych z przyjęciem pewnego uproszczonego – obrazowego – określenia poszczególnych, uvažanych za niezbędne, elementów systemu. Następnie zaprezentowane zostały cztery modele wdrożenia. Każdy z kolejnych modeli – okreśłany także mianem modelu wyższego rzędu – oparty jest na założeniu stosowania bardziej zaawansowanych rozwiązań technologicznych oraz postępującej automatyzacji procesu decyzyjnego. Opis każdego z modeli wdrożenia zawiera jasno określony zestaw funkcji, jakie muszą być zapewniane do sprawnego prowadzenia postępowania, a także jednoznacznie wskazuje, które z decyzji oraz w jakim zakresie podlegają automatyzacji.

Ostatni rozdział opracowania poświęcony jest ocenie realizacji gwarancji – składających się na prawo do skutecznego środka prawnego – prowadzonej przez pryzmat funkcji i narzędzi, dostępnych w ramach każdego z modeli wdrożenia. Określona zostaje metodologia dokonywania owej oceny, opierająca się na matematycznym wyrażaniu zdefiniowanych – w ramach każdego modelu wdrożenia – korzyści i zagrożeń dla realizacji gwarancji, składających się na prawo do skutecznego środka prawnego. Następnie, określone wartości matematyczne są sumowane w procesie ewaluacji, który pozwala nie tylko zweryfikować stawianą hipotezę badawczą, ale także wyciągnąć szereg ogólnych wniosków, dotyczących między innymi gwarancji prawa do skutecznego środka prawnego, które są najmniej i najbardziej narażone na naruszenie w procesie wdrażania systemów AI do postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU. Umożliwia także sprawdzenie, czy i w jaki sposób poziom zaawansowania technologicznego poszczególnych modeli wdrożenia wpływa na realizację prawa skutecznego środka prawnego.

Chociaż wszystkie elementy niniejszego opracowania są istotne z punktu widzenia realizacji celu badań – weryfikacji możliwości konstrukcji takiego modelu wdrożenia systemu AI do postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU, który jednocześnie prezentowałby efektywne wykorzystanie technologii AI, a jednocześnie realizował prawo do skutecznego środka prawnego w analogicznym, a nawet wyższym stopniu niż tradycyjna forma postępowania – to jednak kluczowe znaczenie ma w tym obszarze ostatni fragment. Obejmuje on bowiem autorski system ewaluacji modeli wdrożenia, wykazujący w jakim stopniu – niższym lub wyższym od poziomu ich zapewnienia w ramach postępowania tradycyjnego – gwarancje składające się na prawo do skutecznego środka prawnego są realizowane w ramach poszczególnych modeli wdrożenia.

Analiza zagadnień objętych zakresem opracowania prowadzona jest z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej, prawno-porównawczej, historycznej (w ograniczonym zakresie) oraz ekonomicznej analizy prawa. Metoda formalno-dogmatyczna służy do analizy treści relevantnych aktów prawa pierwotnego i pochodnego UE oraz

przepisów prawa krajowego. Z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej badane są także stanowiska doktryny oraz judykatury TSUE, Sądu (UE) oraz ETPC.

Metoda prawno-porównawcza służy do analizy instytucji i procedur, składających się na postępowania administracyjne i sądowe, które – w różnych krajach – poddane zostały procesowi automatyzacji. Umożliwia zatem formułowanie wniosków i postulatów, dotyczących celowości wdrożenia analogicznych rozwiązań prawnych i faktycznych do krajowej procedury. Pozwala także na ocenę już przyjętych rozwiązań krajowych w porównaniu do podobnych, funkcjonujących w innych systemach prawnych. Służy także do projektowania tytułowych modeli wdrożenia, które oparte są na zaawansowanych rozwiązaniach, w obszarze wykorzystania systemów AI w postępowaniach administracyjnych i sądowych, które funkcjonują już w innych państwach.

Pomocniczo wykorzystana została także metoda historyczna, która służy do zakreślenia procesu ewolucji regulacji dotyczących stosowania sztucznej inteligencji. Została ona wykorzystana także do prezentacji procesu inkorporowania rozwiązań informatycznych do krajowych postępowań administracyjnych.

Z kolei ekonomiczna analiza prawa, prowadzona z wykorzystaniem modelowania matematycznego, wykorzystana została do określenia społecznego kosztu wdrożenia modeli AI do postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU, który w analizowanym przypadku wyraża się w bilansie korzyści i ryzyk dla realizacji prawa do skutecznego środka prawnego w ramach tych postępowań. W związku z tym stworzony został autorski system oceny, który opiera się na założeniu przypisywania wartości matematycznych (dodatnich bądź ujemnych), zdefiniowanym w procesie oceny korzyściom i zagrożeniom dla realizacji prawa do skutecznego środka prawnego, w ramach każdego modelu wdrożenia. Następnie owe wartości matematyczne podlegają sumowaniu, pozwalając na ocenę, w jakim stopniu dana gwarancja, składająca się na prawo do skutecznego środka prawnego jest realizowana, w ramach każdego modelu wdrożenia. Punktem wyjścia dla dokonywanej oceny (czyli wartością „0” odpowiednio na osiach „x” i „y”) jest poziom realizacji danej gwarancji w ramach procedury tradycyjnej (obecnie obowiązującej).

Tematyka objęta zakresem niniejszej książki nie była dotąd przedmiotem kompleksowego opracowania w literaturze krajowej oraz międzynarodowej. W doktrynie odnaleźć można analizy dotyczące jedynie jej poszczególnych elementów składowych, obejmujących omówienie sposobu regulacji sztucznej inteligencji w prawie wtórnym<sup>12</sup>, analizę postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU<sup>13</sup> oraz prawa

---

<sup>12</sup> Zob. m.in.: *F. Reinhold, A. Muller*, Algorithm Watch’s response to the European Commission’s proposed regulation on Artificial Intelligence – A major step with gaps’, 2021, <https://algorithmwatch.org/en/response-to-eu-ai-regulation-proposal-2021> (dostęp: 1.1.2026 r.); *P. Fik, P. Staszczuk*, Sztuczna inteligencja, *passim*; *G. Wagner*, Liability, s. 2.

<sup>13</sup> Zob. m.in.: *M. Sieradzka, K. Kohutek*, Ustawa; *A. Stawicki, E. Stawicki* (red.), Ustawa; *E. Mordzelewska-Wąchal*, Ustawa; *K. Róziewicz-Ładoń*, Postępowanie.

do skutecznego środka prawnego<sup>14</sup>. Z tej też przyczyny, a także z uwagi na praktyczny aspekt przedmiotowej publikacji, może się ona nie tylko przyczynić do rozwoju doktryny w przedmiocie realizacji prawa do skutecznego środka prawnego w zautomatyzowanej formie postępowania administracyjnego, lecz także stać się postawą do opracowania realnego modelu wdrożenia systemów AI do krajowych postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z OchrKonkurU. Opracowanie to może także zwiększyć świadomość społeczną w zakresie gwarancji, jakie muszą być realizowane w ramach postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych, przyczyn warunkujących występowanie przeszkód w jego efektywnym prowadzeniu, niezbędnych narzędzi, jakie państwo powinno zapewnić urzędnikom, by umożliwić im skuteczne realizowanie nałożonych nań obowiązków i wreszcie warunków zrównoważonej transformacji cyfrowej. Może się zatem przyczynić nie tylko do wzrostu poziomu wiedzy obywateli, ale także – dzięki stosowaniu praktycznych przykładów i odniesień kulturowych – złagodzić strach przed wykorzystaniem nowych technologii w usługach publicznych, zwiększając tym samym zaufanie do automatyzacji procesów administracyjnych.

---

<sup>14</sup> A. Wróbel (red.), *Karta Praw*; D. Miąsik, *System prawa*; K. Szczepanowska-Kozłowska, *Prawo*; K. Gutman, *The essence*; P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje*; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony*; M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, *The EU*; S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter*; T. Tridimas, *The General*; U. Bernitz, X. Groussot, F. Schulyok, *General Principles*.

**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**