



Warszawa, dnia 29 czerwca 2026 r.

DAiL/0466/06.26/MK

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-III. Odr. 164. 14. 2026*

Data wpływu *30. 06. 2026*

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Ryszard Mamon

Pracodawcy RP przedstawiają stanowisko do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk sejmowy nr 2723).

1. Wprowadzenie

Projekt zakłada wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji „względnej pozycji dominującej” poprzez dodanie do ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2025 poz. 1714, dalej: ustawa o okik) definicji ww. pojęcia (nowy art. 4 pkt 10a) oraz zakazu jej nadużywania (nowy art. 9b), który został uzupełniony o katalog praktyk stanowiących nadużycie oraz sankcję nieważności dokonanych czynności prawnych.

Według uzasadnienia przedstawionego przez projektodawcę, proponowane zmiany mają uzupełnić lukę prawną, która pojawia się, gdy silniejszy kontrahent wykorzystuje swoją przewagę, ale nie ma pozycji dominującej w rozumieniu klasycznego prawa konkurencji.

2. Mechanizmy egzekwowania i przepisy sankcyjne

Projekt w obecnym kształcie tworzy konstrukcję pozbawioną realnego mechanizmu stosowania, ponieważ wprowadza materialnoprawny zakaz, nie przewidując jednocześnie żadnych przepisów proceduralnych, które umożliwiłyby jego egzekwowanie. Proponowane przepisy nie wyposażają Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) w podstawowe narzędzia władcze, takie jak możliwość wydawania decyzji nakazujących zaniechanie praktyki, przyjmowania zobowiązań, dotyczących podjęcia działań lub zaniechań związanych z naruszeniem czy nakładania kar pieniężnych. W rezultacie nowelizacja pozbawia organ jakichkolwiek kompetencji do egzekwowania zakazu.

Co więcej, autorzy projektu w dużym stopniu wzorowali się na regulacjach z zakresu przewagi kontraktowej w sektorze rolno-spożywczym - ustawie z dnia 17 listopada 2021 r.



o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. 2023 poz. 1773), jednak pominęli ich kluczowe i najbardziej efektywne elementy. W projekcie zabrakło precyzyjnie określonych progów, które pozwalałyby domniemywać występowania przewagi, a także precyzyjnych definicji legalnych.

Za nierealne uważamy założenia projektodawców, według których samo wprowadzenie zakazu miałooby ułatwić poszkodowanym dochodzenie roszczeń cywilnych na drodze sądowej. Sama sankcja nieważności czynności prawnej jest niewystarczająca w kontekście głębokiej asymetrii informacyjnej i negocjacyjnej między stronami.

3. Wątpliwa skuteczność przepisów projektowanej regulacji

W warunkach rynkowych brak realnych sankcji oraz wysoki poziom niepewności regulacyjnej sprawiają, że przepisy te pozostaną bezskuteczne, a ich nieprecyzyjność może dodatkowo utrudnić pracę UOKiK i sądów. Kluczową wadą projektu jest oparcie go na pojęciach nieostrych, gdzie jedna definicja jest tłumaczona kolejnym niedookreślonym sformułowaniem. Wprowadzenie pojęcia „względnej pozycji dominującej”, definiowanej przez „posiadanie przewagi kontraktowej wobec innego przedsiębiorcy” i „zależność”, bez jakichkolwiek mierzalnych kryteriów ilościowych czy rynkowych, drastycznie obniża pewność obrotu gospodarczego. Przenosi to ciężar interpretacyjny na organy stosujące prawo, co rodzi ryzyko arbitralności. Stosowanie nieostrych pojęć rodzi ryzyko uchylania decyzji Prezesa UOKiK ze względu na błędną wykładnię.

Podobne wątpliwości budzi posłużenie się kryterium „znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym”. Pojęcie potencjału ekonomicznego w realiach rynkowych obejmuje bardzo szeroki katalog zmiennych – od zasobów finansowych i kadrowych, po technologie czy ogólną siłę konkurencyjną. Brak obiektywnych, mierzalnych wskaźników sprawi, że ocena ta będzie skrajnie dyskrejonalna i zmienna w zależności od sprawy. Zamiast usprawnić procedury, zmusi to organ antymonopolowy do kreowania pojęć prawnych na bieżąco. W konsekwencji przedsiębiorcy nie będą w stanie przewidzieć, czy ich codzienna aktywność biznesowa nie zostanie uznana za naruszenie prawa.

Wadliwie skonstruowano również definicję przedsiębiorcy zależnego, opierając ją na klauzulach generalnych takich jak „przymus zawarcia umowy” czy „nadmierna uciążliwość” alternatywnego kontraktu. Pozostawia to organowi zbyt szeroki zakres interpretacyjny. Co więcej, projektodawcy zignorowali fakt, że ustawa o okik zawiera już legalną definicję przedsiębiorcy zależnego, odnoszącą się do stosunków kontroli kapitałowej lub personalnej (art. 4 pkt 4 ustawy o okik). Wprowadzenie drugiego, zupełnie odmiennego znaczenia tego samego terminu w ramach jednego aktu prawnego rażąco narusza Zasady techniki



prawodawczej. Spowoduje to głęboki chaos interpretacyjny i podważy spójność systemową polskiego prawa konkurencji.

4. Naruszenie zasady interesu publicznego i systemowych celów ochrony konkurencji

Projekt zakłada przeniesienie katalogu praktyk zakazanych z klasycznego prawa konkurencji (art. 9 ustawy o okik oraz art. 102 TFUE) przy jednoczesnym odcięciu katalogu od wymogu posiadania pozycji dominującej na rynku właściwym i konieczności prowadzenia analizy ekonomiczno-prawnej. W rezultacie zachowania, których bezprawność w prawie konkurencji zależy od ich szkodliwego wpływu na strukturę rynku, mają być oceniane w oderwaniu od tego kontekstu. Prowadzi to do sytuacji, w której zwykle spory kontraktowe o charakterze stricte indywidualnym zostaną arbitralnie podniesione do rangi naruszeń prawa konkurencji.

Taka konstrukcja stoi w sprzeczności z podstawowym założeniem ustawy o okik, która chroni konkurencję wyłącznie w interesie publicznym, a nie w interesie poszczególnych uczestników obrotu (art. 1 ustawy o okik). Istotą prawa ochrony konkurencji – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym – jest zabezpieczenie reguł gry rynkowej jako zjawiska gospodarczego, a nie ochrona partykularnych interesów biznesowych. Kwalifikowanie jako praktyk ograniczających konkurencję działań, których ocena jest całkowicie oderwana od ich rynkowych skutków, jest niezgodne z podstawowym założeniem, według którego brak naruszenia interesu publicznego z góry wyłącza interwencję Prezesa UOKiK.

Przeniesienie ciężaru na ochronę relacji indywidualnych jest szczególnie widoczne w definicji zależności kontraktowej, opartej na nieostrych przesłankach przymusu zawarcia umowy lub nadmiernej uciążliwości alternatywnych rozwiązań. Przepis ten czyni koniecznym badanie indywidualnych relacji handlowych. W konsekwencji, Prezes UOKiK będzie zmuszony w każdej sprawie dowodzić, że dany konflikt ma znaczenie ogólnospołeczne na tyle istotne, by uzasadniało ono ingerencję w konstytucyjną zasadę swobody umów. Brak jednoznacznego wykazania interesu publicznego w odniesieniu do tego rodzaju sporów będzie generował wysokie ryzyko masowego uchylania decyzji organu przez sądy odwoławcze.

5. Niewystarczające instrumenty ochrony

Proponowane rozwiązania są niewystarczające względem deklarowanych celów, ponieważ w żaden sposób nie eliminują kluczowego problemu, jakim jest obawa słabszych podmiotów przed rynkowym odwetem i zerwaniem relacji handlowych. Co istotne, sytuacje, w których przedsiębiorca jest zmuszony do akceptacji niekorzystnych warunków z powodu braku alternatyw, podlegają już skutecznej penalizacji na gruncie obowiązujących przepisów. Działania takie kwalifikują się jako klasyczne nadużywanie pozycji dominującej, na przykład poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów, co czyni nową regulację w tym obszarze całkowicie zbędną.



W konsekwencji, oparcie systemu ochrony wyłącznie na sankcji nieważności czynności prawnej, bez jednoczesnego wdrożenia efektywnych mechanizmów egzekucyjnych, okaże się nieskuteczne. Przedsiębiorcy pozbawieni realnego wsparcia instytucjonalnego i procesowego nadal będą unikać otwartych konfliktów z silniejszymi partnerami biznesowymi.

6. Naruszenie zasad techniki prawodawczej i standardów procesu legislacyjnego

Konstrukcja nowej regulacji opiera się na wielopiętrowych pojęciach nieostrych. Definicja „względnej pozycji dominującej” odsyła do niedookreślonych terminów „przewagi kontraktowej” oraz „zależności”, z kolei domniemanie tej przewagi bazuje na „znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym”. Brak jakichkolwiek mierzalnych, obiektywnych kryteriów ilościowych lub wartościowych godzi w ustrojowe zasady określoności i przejrzystości prawa, drastycznie obniżając bezpieczeństwo obrotu gospodarczego.

Projekt ustawy nie adresuje potrzeby uporządkowania relacji systemowych z istniejącym porządkiem prawnym. Przepisy nie określają stosunku nowego zakazu do klasycznych instrumentów ochrony konkurencji (art. 9 ustawy o okik), sektorowych ustaw o przewadze kontraktowej, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji czy kluczowych instytucji Kodeksu cywilnego – takich jak wyzysk, zasada swobody umów czy zasady współżycia społecznego. Projektowane przepisy nie określają również relacji z przepisami ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. 2023 poz. 1790) ani ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz.U. 2017 poz. 1132). Stwarza to bezpośrednie ryzyko nakładania się kompetencji różnych organów, dublowania postępowań w tych samych sprawach i wydawania sprzecznych wyroków.

Zaproponowane trzymiesięczne *vacatio legis* jest skrajnie nieadekwatne do skali projektowanych zmian, które wpłyną na strukturę relacji handlowych w większości sektorów gospodarki. Projektodawca nie przewidział również adekwatnych przepisów przejściowych. Nie uregulowano kwestii umów już trwających ani działań jednostronnych, których skutki ujawniłyby się po wejściu w życie nowelizacji.

Przedstawione przez projektodawcę Deklarowane Skutki Regulacji mają charakter czysto fasadowy. Całkowicie pominięto realne koszty i obciążenia, jakie nowelizacja wygeneruje dla struktury UOKiK, aparatu sądowego oraz samych przedsiębiorców. Za niewiarygodne należy uznać zapewnienia o neutralności projektu dla budżetu państwa. Nawet prognozowane przez samych autorów kilkanaście spraw rocznie uruchomi lawinę skomplikowanych i kosztownych postępowań odwoławczych, angażujących wymiar sprawiedliwości, co nie zostało wskazane w kalkulacji finansowej.



7. Konflikt projektu z polskim i unijnym porządkiem prawnym

Projekt rodzi poważne wątpliwości z perspektywy zgodności zarówno z prawem unijnym, jak i krajowym prawem konkurencji. Nieprecyzyjność przesłanek, na których oparto nowe przepisy, stwarza realne ryzyko naruszenia konstytucyjnych i traktatowych zasad swobody umów oraz wolności działalności gospodarczej. Ustrojowym warunkiem wprowadzania regulacji odsyłających do klauzul generalnych jest zapewnienie przewidywalności decyzji organów państwa. Brak jasnych kryteriów w projekcie może prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w relacje handlowe, co stoi w sprzeczności z Konstytucją RP (art. 20 i 22) oraz Kartą Praw Podstawowych UE (art. 16), a także grozi stworzeniem nieuzasadnionej bariery dla unijnego rynku wewnętrznego.

8. Podsumowanie

Przedsiębiorcy prowadzący działalność w modelach sieciowych, logistycznych, platformowych, kurierskich, e-commerce i punktów odbioru mogą zostać objęci nietransparentnym reżimem z uwagi na złożone relacje z partnerami, podwykonawcami, operatorami sieci, dużymi klientami czy dostawcami, bez możliwości wcześniejszego ustalenia, czy posiadają „względna pozycję dominującą” wobec któregośkolwiek z kontrahentów. Taki stan prawny uniemożliwia racjonalną ocenę ryzyka i planowanie działań compliance.

W ocenie Pracodawców RP projektowane przepisy nie zrealizują deklarowanych celów, a brak instrumentów egzekucyjnych i procedur administracyjnych uniemożliwi Prezesowi UOKiK egzekwowanie nowego zakazu. Oparcie regulacji na pojęciach nieostrych oraz brak mierzalnych kryteriów rynkowych przeniesie ciężar interpretacyjny na organy stosujące prawo, co wywoła bezpośrednie ryzyko arbitralności decyzji. Dodatkowo, przeniesienie katalogu praktyk ograniczających konkurencję do sfery relacji indywidualnych rozmywa publicznoprawną funkcję ochrony konkurencji, grożąc zaangażowaniem środków publicznych w prywatne spory kontraktowe. Wprowadzenie tak głębokich zmian przy skrajnie krótkim *vacatio legis* i bez przepisów przejściowych stworzy chaos interpretacyjny, uderzając w konstytucyjną zasadę swobody umów oraz bezpieczeństwo obrotu gospodarczego.

Ewentualne wprowadzenie instytucji „względnej pozycji dominującej” do polskiego porządku prawnego wymaga wypracowania zupełnie nowej regulacji od podstaw. Przyszły proces legislacyjny w tym obszarze powinien zostać poprzedzony rzetelnymi konsultacjami publicznymi oraz kompleksową oceną skutków regulacji, które pozwolą na wypracowanie odpowiedniego modelu prawnego. Niezbędne jest sformułowanie precyzyjnych i mierzalnych kryteriów rynkowych, które umożliwią przedsiębiorcom ocenę ryzyka prawnego *ex ante*. Nowe przepisy muszą także pozostawać w spójności z prawem cywilnym oraz unijnym



PRACODAWCY RP

prawem konkurencji, przewidywać kompletne procedury administracyjne i adekwatne sankcje, a także gwarantować odpowiednie vacatio legis oraz przepisy przejściowe.

W związku z powyższym, Pracodawcy RP postulują odrzucenie projektu w obecnym kształcie i zakończenie nad nim dalszych prac parlamentarnych.

Z posiedzenia,

Prezes Zarządu
Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Joanna Makowiecka-Gatza
Joanna Makowiecka-Gatza

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

