



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1294/26

Warszawa, 8 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III. 020.164.15.2026

Data wpływu 09.07.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów
(druk sejmowy nr 2723)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problemem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, jest brak instrumentów prawnych umożliwiających przeciwdziałanie nadużywaniu przewagi kontraktowej przez przedsiębiorców nieposiadających pozycji dominującej w rozumieniu prawa ochrony konkurencji, lecz dysponujących istotną przewagą ekonomiczną wobec kontrahentów pozostających w stanie zależności gospodarczej. W ocenie Wnioskodawców obowiązujące przepisy, w szczególności art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TfUE”) oraz art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹ (dalej: u.o.k.k.) nie obejmują sytuacji, w których przedsiębiorca, mimo braku pozycji dominującej, posiada faktyczną zdolność do jednostronnego kształtowania warunków współpracy z kontrahentami pozbawionymi realnej alternatywy rynkowej. Zdaniem Wnioskodawców prowadzi to do powstania luki regulacyjnej pomiędzy zakazem nadużywania pozycji dominującej a rzeczywistymi relacjami zależności ekonomicznej występującymi w obrocie gospodarczym. W konsekwencji możliwe jest stosowanie praktyk wykluczających, które zakłócają warunki konkurencji oraz ograniczają możliwość efektywnego funkcjonowania na rynku podmiotów słabszych ekonomicznie, w szczególności mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1714, ze zm.

Ponadto Wnioskodawcy wskazują, że skuteczność obowiązujących mechanizmów ochronnych jest ograniczana przez trudności związane z wykazaniem pozycji dominującej oraz długotrwałość i złożoność postępowań prowadzonych na podstawie przepisów prawa konkurencji, a także przez ograniczoną efektywność środków ochrony cywilnoprawnej. W ich ocenie okoliczności te mogą zniechęcać przedsiębiorców do dochodzenia przysługujących im praw, a tym samym ograniczać skuteczność ochrony przed praktykami wykorzystującymi zależność ekonomiczną między uczestnikami obrotu gospodarczego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację u.o.k.k. poprzez wprowadzenie nowej instytucji prawnej w postaci „względnej pozycji dominującej” oraz ustanowienie zakazu jej nadużywania. W projekcie względną pozycję dominującą definiuje się jako sytuację, w której przedsiębiorca posiada przewagę kontraktową wobec innego przedsiębiorcy pozostającego od niego „w stanie zależności gospodarczej”. Jednocześnie projekt przewiduje domniemanie istnienia przewagi kontraktowej w przypadku występowania znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym między przedsiębiorcami.

Proponowane rozwiązanie polega na rozszerzeniu zakresu ochrony przewidzianej w prawie konkurencji na przypadki, które nie są objęte zakazem nadużywania pozycji dominującej określonym w art. 102 TfUE oraz art. 9 u.o.k.k. Celem projektowanej regulacji jest objęcie ochroną przedsiębiorców znajdujących się w stanie zależności ekonomicznej od kontrahentów posiadających istotną przewagę ekonomiczną, nawet jeżeli podmioty te nie zajmują pozycji dominującej.

W tym celu projekt przewiduje dodanie do u.o.k.k. nowego art. 9b ustanawiającego zakaz nadużywania „względnej pozycji dominującej”. Wnioskodawcy proponują również otwarty katalog zachowań mogących stanowić przejawy takiego nadużycia, obejmujący m.in. narzucanie nieuczciwych cen lub innych warunków umownych, ograniczanie produkcji lub zbytu ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów, stosowanie niejednorodnych warunków umownych, czy też uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia dodatkowych świadczeń niemających związku z jej przedmiotem.

Projekt określa ponadto przesłanki uznania przedsiębiorcy za podmiot pozostający „w stanie zależności gospodarczej” wskazując, że zależność taka występuje w szczególności wtedy, gdy przedsiębiorca jest zmuszony do zawarcia umowy z podmiotem posiadającym przewagę kontraktową albo gdy nawiązanie współpracy z innym przedsiębiorcą byłoby dla niego nadmiernie utrudnione. Projekt przewiduje także sankcję nieważności czynności prawnych stanowiących przejaw nadużywania „względnej pozycji dominującej”, w całości lub w odpowiedniej części.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Cel, który ma być osiągnięty za pomocą proponowanej regulacji, nie może być, ich zdaniem, zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej przedstawiono rozwiązania prawne przyjęte w wybranych państwach UE, które służą przeciwdziałaniu nadużywaniu przewagi ekonomicznej wobec przedsiębiorców zależnych od silniejszego kontrahenta. Regulacje te nie zawsze wymagają wykazania klasycznej pozycji dominującej na rynku właściwym, lecz odnoszą się do sytuacji, w których słabszy przedsiębiorca nie dysponuje realną lub równoważną alternatywą handlową. Przedstawiono przykłady rozwiązań obowiązujących we Francji, Niemczech, Portugalii i we Włoszech, ze wskazaniem przesłanek stwierdzenia zależności ekonomicznej albo względnej siły rynkowej oraz podstawowych środków ochrony i sankcji przewidzianych w tych systemach.

We Francji podstawowym przepisem dotyczącym nadużywania zależności ekonomicznej jest art. L.420-2 akapit drugi kodeksu handlowego². Przepis ten zakazuje nadużywania przez przedsiębiorstwo albo grupę przedsiębiorstw stanu zależności ekonomicznej, w którym znajduje się wobec nich przedsiębiorstwo będące klientem albo dostawcą, jeżeli praktyka może wpływać na funkcjonowanie albo strukturę konkurencji. Jako przykłady nadużycia art. L.420-2 akapit drugi francuskiego kodeksu handlowego wskazuje odmowę sprzedaży, sprzedaż wiążaną, praktyki dyskryminacyjne, o których mowa w art. L.442-1–L.442-3, oraz porozumienia dotyczące asortymentu. Przepis nie zawiera szczegółowej definicji stanu zależności ekonomicznej. W materiałach francuskiej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, Konsumentów i Zwalczania Nadużyć³ wskazuje się, że przy ocenie zależności uwzględnia się m.in. udział silniejszego kontrahenta w obrotach jego partnera, rozpoznawalność marki, udział silniejszego przedsiębiorcy w rynku oraz istnienie albo brak rozwiązań równoważnych. Wskazuje się również, że dla stwierdzenia nadużycia zależności ekonomicznej konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek: istnienie stanu zależności ekonomicznej, nadużycie tej sytuacji oraz rzeczywisty albo potencjalny wpływ na funkcjonowanie lub strukturę konkurencji na rynku. Skutki praktyk zakazanych na podstawie art. L.420-2 określają dalsze przepisy francuskiego kodeksu handlowego. Zgodnie z art. L.420-3 nieważne jest zobowiązanie, porozumienie albo postanowienie umowne odnoszące się do praktyki zakazanej m.in. przez art. L.420-2. Artykuł L.481-1 przewiduje

² Code de commerce, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000038725501/2024-05-11 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 9 VII 2026 r.].

³ Abus de dépendance économique: comment définir cette pratique?, <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/les-fiches-pratiques/abus-de-dependance-economique-comment-definir-cette-pratique>.

odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez praktykę antykonkurencyjną określoną m.in. w art. L.420-2. Publicznoprawne egzekwowanie zakazu należy do francuskiego organu ochrony konkurencji – *Autorité de la concurrence*. Na podstawie art. L.464-2 francuskiego kodeksu handlowego organ ochrony konkurencji może nakazać przedsiębiorcy zaprzestanie praktyki antykonkurencyjnej, nałożyć warunki służące jej usunięciu, przyjąć zobowiązania zaproponowane przez przedsiębiorcę albo nałożyć karę pieniężną.

W Niemczech odpowiednie regulacje odnoszące się do przedsiębiorstw posiadających względną albo nadrzędną siłę rynkową znajdują się w ustawie przeciwko ograniczeniom konkurencji⁴, w której § 20 przewiduje zakaz określonych zachowań przedsiębiorstw posiadających względną lub nadrzędną siłę rynkową. Przepisy dotyczą sytuacji, w których inne przedsiębiorstwa, jako dostawcy albo nabywcy określonego rodzaju towarów lub świadczeń gospodarczych, są zależne od danego przedsiębiorstwa, ponieważ nie istnieją wystarczające i rozsądne możliwości zwrócenia się do przedsiębiorstw trzecich, a zarazem występuje wyraźna nierównowaga wobec siły równoważącej tych przedsiębiorstw. Regulacja obejmuje także przedsiębiorstwa działające jako pośrednicy na rynkach wielostronnych, jeżeli inne przedsiębiorstwa są zależne od ich usług pośrednictwa w zakresie dostępu do rynków zaopatrzenia i zbytu. Ustawa przewiduje ponadto domniemanie zależności dostawcy od nabywcy, jeżeli nabywca regularnie uzyskuje od niego szczególne korzyści, wykraczające poza zwyczajowe rabaty lub inne świadczenia, których nie przyznaje się podobnym nabywcom. Zależność może wynikać również z tego, że przedsiębiorstwo jest zdane na dostęp do danych kontrolowanych przez inne przedsiębiorstwo. Odmowa udzielenia dostępu do takich danych za odpowiednim wynagrodzeniem może stanowić nieuzasadnione utrudnianie działalności, także wtedy, gdy dotychczas nie istniał obrót tymi danymi. Przepisy dotyczące przedsiębiorstw posiadających nadrzędną siłę rynkową odnoszą się także do relacji z małymi i średnimi konkurentami. Przedsiębiorstwa te nie mogą wykorzystywać swojej siły rynkowej do bezpośredniego lub pośredniego nieuzasadnionego utrudniania działalności takich konkurentów. Jako przykłady wskazano m.in. oferowanie żywności poniżej ceny nabycia, oferowanie innych towarów lub świadczeń gospodarczych poniżej ceny nabycia nie tylko okazjonalnie oraz żądanie od małych lub średnich przedsiębiorstw ceny za dostawę wyższej niż cena, którą przedsiębiorstwo samo oferuje na rynku niższego szczebla, chyba że zachowanie jest obiektywnie uzasadnione. Ustawa przewiduje również, że nieuzasadnione utrudnianie działalności może polegać na utrudnianiu konkurentom samodzielnego osiągania efektów sieciowych, jeżeli stwarza to poważne ryzyko ograniczenia konkurencji opartej na jakości i efektywności świadczeń w istotnym zakresie. Naruszenie § 20 ustawy może skutkować zastosowaniem ogólnych środków przewidzianych w niemieckim prawie konkurencji. Organ ochrony konkurencji może np. nakazać zaprzestanie naruszenia i podjęcie działań służących jego usunięciu lub zastosować środki tymczasowe. Naruszenie może również rodzić roszczenia

⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>.

cywilnoprawne podmiotów dotkniętych praktyką, w tym roszczenie o zaniechanie, usunięcie naruszenia oraz naprawienie szkody. Możliwe jest także odebranie korzyści gospodarczej uzyskanej wskutek naruszenia. Ponadto naruszenie § 20 może stanowić delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną, której maksymalna wysokość wobec przedsiębiorstwa może sięgać 10% całkowitego obrotu.

W Portugalii kwestię nadużywania zależności ekonomicznej reguluje ustawa nr 19/2012⁵. Zgodnie z art. 12 tej ustawy zakazane jest nadużywanie przez jedno lub kilka przedsiębiorstw stanu zależności ekonomicznej, w którym znajduje się wobec nich dostawca albo klient z powodu braku równoważnej alternatywy, jeżeli praktyka ta może wpływać na funkcjonowanie rynku albo strukturę konkurencji. Ustawa doprecyzowuje, kiedy przedsiębiorstwo nie dysponuje równoważną alternatywą. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy dostawa danego towaru lub świadczenie danej usługi, zwłaszcza usługi dystrybucyjnej, są zapewniane przez ograniczoną liczbę przedsiębiorstw, a zależny podmiot nie może uzyskać równoważnych warunków od innych partnerów handlowych w rozsądnym terminie. Za nadużycie mogą zostać uznane w szczególności zachowania odpowiadające klasycznym formom nadużywania pozycji dominującej, takie jak narzucanie nieuczciwych warunków transakcji, ograniczanie produkcji lub dystrybucji, stosowanie odmiennych warunków wobec równoważnych świadczeń albo uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia dodatkowych świadczeń niezwiązanych z jej przedmiotem. Odrębnie wskazano również nieuzasadnione, całkowite lub częściowe zerwanie utrwalonej relacji handlowej, z uwzględnieniem wcześniejszych stosunków handlowych, zwyczajów branżowych oraz ustalonych warunków umownych. Egzekwowanie zakazu należy do portugalskiego organu ochrony konkurencji – *Autoridade da Concorrência* (AdC). Naruszenie art. 12 stanowi delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną. W przypadku przedsiębiorstw maksymalna kara może wynieść do 10% całkowitego światowego obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym ostateczną decyzję organu. Przepisy przewidują również możliwość przyjęcia zobowiązań zaproponowanych przez podmiot objęty postępowaniem, jeżeli mogą one wyeliminować skutki praktyki dla konkurencji, oraz zastosowania środków tymczasowych w przypadku ryzyka poważnej i trudnej do naprawienia szkody dla konkurencji. We Włoszech zgodnie z art. 9 ustawy nr 192/1998⁶ zakazane jest nadużywanie przez jednego lub kilku przedsiębiorców stanu zależności ekonomicznej, w którym znajduje się wobec nich przedsiębiorca będący klientem lub dostawcą. Zależność ekonomiczna jest rozumiana jako sytuacja, w której silniejszy przedsiębiorca może wywołać w relacjach handlowych z innym przedsiębiorcą nadmierną nierównowagę praw i obowiązków. Przy jej ocenie bierze się pod uwagę również rzeczywistą możliwość znalezienia przez słabszą stronę satysfakcjonujących alternatyw na rynku. Ustawa zawiera otwarty katalog praktyk mogących stanowić nadużycie. Obejmuje on

⁵ Lei n.º 19/2012, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2012-73888498>.

⁶ Legge 18 giugno 1998, n. 192, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?um:nir:stato:legge:1998-06-18:192>.

w szczególności odmowę sprzedaży albo zakupu, narzucanie nieuzasadnione uciążliwych lub dyskryminacyjnych warunków umownych oraz arbitralne przerwanie istniejących relacji handlowych. Porozumienie albo postanowienie, za pomocą którego dochodzi do nadużycia zależności ekonomicznej, jest nieważne. Poszkodowany przedsiębiorca może dochodzić ochrony przed sądem powszechnym, w tym żądać zaniechania naruszenia oraz naprawienia szkody. Powództwa te są rozpoznawane przez wyspecjalizowane wydziały właściwe w sprawach przedsiębiorstw. Włoska regulacja przewiduje również publicznoprawną interwencję włoskiego organu ochrony konkurencji i rynku. Organ ten może wydać nakazy zaniechania oraz nałożyć sankcje, jeżeli stwierdzi, że nadużycie zależności ekonomicznej ma znaczenie dla ochrony konkurencji i rynku. Szczególne rozwiązania przyjęto wobec platform cyfrowych. Domniemywa się, chyba że zostanie wykazane co innego, istnienie zależności ekonomicznej, jeżeli przedsiębiorca korzysta z usług pośrednictwa świadczonych przez platformę cyfrową, która odgrywa decydującą rolę w dotarciu do użytkowników końcowych lub dostawców, w szczególności ze względu na efekty sieciowe lub dostępność danych. Nadużycia platform mogą polegać m.in. na przekazywaniu niewystarczających informacji lub danych dotyczących usługi, żądaniu nienależnych świadczeń jednostronnych albo utrudnianiu korzystania z usług innego dostawcy.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

A. Projekt przewiduje wprowadzenie do u.o.k.k. nowego pojęcia – względnej pozycji dominującej (projektowany art. 4 pkt 10a ustawy), a także wprowadzenie zakazu nadużywania względnej pozycji dominującej, wraz z otwartym katalogiem czynów stanowiących nadużywanie względnej pozycji dominującej (projektowany art. 9b ustawy). Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie, jakkolwiek projekt nie wskazuje na to *explicite*, rozszerzenie praktyk ograniczających konkurencję o czyny kwalifikowane jako nadużywanie względnej pozycji dominującej.

Jak wskazują Wnioskodawcy, projektowane przepisy mają wypełnić istniejącą obecnie lukę w stanie prawnym wyrażającą się w braku regulacji praktyk polegających na uzależnieniu kontrahentów od przedsiębiorców posiadających znaczną przewagę kontraktową, ale nieposiadających pozycji dominującej. Zawarte w projekcie regulacje zbliżone są w swych założeniach do rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej: ustawa o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej)⁷. Wskazana ustawa zakazuje nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej przez nabywców lub dostawców produktów rolnych lub spożywczych. Ustawa o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej opiera się na kryterium występowania

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1773.

przewagi kontraktowej w stosunku nabywca – dostawca. Jakkolwiek samo pojęcie przewagi kontraktowej określone jest za pomocą klauzuli generalnej „występowania znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym”, to ustawa o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej przewiduje domniemanie występowania znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym oparte na różnicy w wysokości obrotu kontrahentów (dostawcy i nabywcy) – art. 7 ustawy o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej. Ustawa o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej zawiera również otwarty katalog praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową (art. 8 ustawy). W tym kontekście należy wskazać, że jakkolwiek rozwiązania zawarte w projekcie w swej treści zbliżone są do rozwiązań zawartych w ustawie o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, to jednak projektowana regulacja nie przewiduje definicji/opisu pojęć niedookreślonych takich jak „przewaga kontraktowa” oraz „znacząca dysproporcja w potencjale ekonomicznym”, składających się na definicję legalną kryterium względnej pozycji dominującej. Brak określoności w tym zakresie, przy oparciu praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu względnej pozycji dominującej o wskazane pojęcia, budzi wątpliwości z punktu widzenia kwalifikacji owych czynów, a co za tym idzie z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i przewidywalności przepisów prawa. Projekt nie zawiera również definicji pojęcia nadużywania względnej pozycji dominującej. Projektowana regulacja rozstrzyga wprawdzie, że nadużywanie względnej pozycji dominującej dotyczy przedsiębiorców od siebie zależnych, wskazując, że zależność występuje „w szczególności, jeżeli przedsiębiorca jest zmuszony do zawarcia umowy z przedsiębiorcą posiadającym przewagę kontraktową albo zawarcie umowy z innym przedsiębiorcą byłoby dla niego nadmiernie uciążliwe” (projektowany art. 9b ust. 1 i ust. 3 ustawy), jednak nie zawiera ona definicji samego pojęcia. Projekt określa natomiast przykładowy (otwarty) katalog czynów stanowiących nadużywanie względnej pozycji dominującej.

Należy także zwrócić uwagę, że projektowana regulacja nie przesądza wprost, że czyny polegające na nadużywaniu względnej pozycji dominującej miałyby zostać objęte przepisami u.o.k.k. dotyczącymi postępowań antymonopolowych, prowadzonych przed Prezesem UOKiK (m.in. działu II rozdziału 3 ustawy dotyczącego decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję czy działu VII ustawy dotyczącego kar pieniężnych).

Skutkiem cywilnoprawnym stosowania praktyk polegających na nadużywaniu względnej pozycji dominującej ma być (zgodnie z projektowanym art. 9b ust. 4 ustawy) nieważność czynności prawnej w całości lub w części. Jest to rozwiązanie odpowiadające sankcji czynów stanowiących nadużywanie pozycji dominującej zawartej w ustawie o wykorzystywaniu przewagi kontraktowej (art. 9 ustawy).

B. Z punktu widzenia celu projektowanej regulacji, jakim jest wprowadzenie nowego instrumentu ochrony konkurencji w postaci zakazu nadużywania względnej pozycji dominującej, należy wskazać, że w Sejmie toczą się prace nad zagadnieniem systemowego uregulowania instytucji franczyzy w Polsce. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, w ramach powołanej

Podkomisji stałej do spraw rynku pracy⁸, przeprowadzono dyskusję na temat potrzeby uregulowania franczyzy w Polsce. Na posiedzeniu Podkomisji w dniu 13 maja 2026 r. podsumowano zebrane materiały eksperckie, branżowe, strony społecznej oraz stanowiska instytucji publicznych. W przedstawionych wnioskach wskazano, że brak regulacji dotyczących franczyzy ma charakter systemowy, bowiem przekłada się nie tylko na relacje na poziomie kontraktowym (związane z nierównowagą ekonomiczną i organizacyjną jednej ze stron, a co za tym idzie jej słabszą pozycją), ale również rodzi problemy z zakresu prawa podatkowego, zabezpieczenia społecznego czy prawa pracy. We wnioskach wskazano ponadto, że obowiązujący stan prawny prowadzi do zaburzeń w zakresie konkurencji (wykorzystywania przewagi konkurencyjnej), jak również może wpływać na strukturę rynku (preferowania modelu franczyzowego nad innymi formami dystrybucji towarów i usług)⁹. Biorąc pod uwagę treść oraz uzasadnienie przedłożonego projektu, wskazujące na potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych pozwalających na bardziej równomierne ukształtowanie stosunków między stronami, z których jedna jest stroną o znacznie mniejszym potencjale ekonomicznym (gospodarczym), zasadnym byłoby – w przypadku pojawienia się konkretnych projektów legislacyjnych dotyczących regulacji umowy franczyzy – uwzględnienie toczących się prac w tym zakresie. Zasadne jest również wskazanie, iż w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości – w zespole problemowym do spraw ochrony słabszej strony umowy (B2B) trwają prace nad wypracowaniem założeń (propozycji) dotyczących kontroli klauzul umownych w stosunkach obustronnie profesjonalnych¹⁰. Z perspektywy systemowej należy wskazać, że ewentualne regulacje dotyczące kontroli klauzul umownych w stosunkach B2B zapewne znajdą zastosowanie do materii regulowanej w analizowanym projekcie, co mogłoby wywołać potrzebę wzajemnej koordynacji obu reżymów normatywnych.

Na marginesie należy dodać, że w stanowisku Prezesa UOKiK (będącego częścią materiałów opracowanych na potrzeby prac w Podkomisji stałej do spraw rynku pracy) potwierdzono, że na gruncie obowiązujących przepisów u.o.k.k. w obszarze rynku franczyzowego zakresem obowiązujących przepisów mogą zostać objęte jedynie sytuacje, które mogą zostać zakwalifikowane jako publicznoprawne naruszenia reguł konkurencji przez przedsiębiorców, tj. porozumienia ograniczające konkurencję (art. 6 u.o.k.k.) i nadużywanie pozycji dominującej (art. 9 u.o.k.k.). Innymi słowy *de lege lata* ocena antykonkurencyjnego charakteru praktyk stosowanych przez przedsiębiorców jest dokonywana przez Prezesa UOKiK „jedynie” w oparciu o wskazane przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Odnosząc się do pojawiających się w toku prac

⁸ Zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji,

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=PSR03S>.

⁹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?skmr=PSR03S-11>.

¹⁰ Na tę kwestię zwrócił uwagę przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości podczas posiedzeń Podkomisji stałej do spraw rynku pracy 17 IX 2025 r.

(<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/2A2082886A7DA429C1258D1500656CE1/%24File/0083110.pdf>) oraz 13 V 2026 r. (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?skmr=PSR03S-11>).

Podkomisji stałej do spraw rynku pracy postulatów poszerzenia katalogu narzędzi prawnych, jakimi dysponuje Prezes UOKiK w odniesieniu do nieuczciwych praktyk stosowanych przez franczyzodawców, Prezes UOKiK podkreślił, że wszelkie zmiany w przepisach prawa, których celem jest wyposażenie organu antymonopolowego w nowe uprawnienia, muszą uwzględniać pozycję ustrojową Prezesa UOKiK, a jego rolą nie jest, co do zasady, rozsądzanie jednostkowych, indywidualnych sporów pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na rynku. W opinii Prezesa UOKiK w dyskusji nad zwiększeniem ochrony franczyzobiorców warto rozważyć rozwiązania legislacyjne analogiczne do przyjętych na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, które pozwoliłyby na ocenę konkretnych praktyk stosowanych przez franczyzodawców¹¹.

C. Przedłożony projekt był przedmiotem analizy Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej¹². W konkluzji opinii wskazano, że projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może być uznany za sprzeczny z prawem UE. W opinii zawarto, że zgodnie z uzasadnieniem projektu, projektowane przepisy mają obejmować ochroną przypadki nadużywania względnej pozycji dominującej wobec przedsiębiorców pozostających w stanie zależności gospodarczej, które nie mieszczą się w zakresie zakazu nadużywania pozycji dominującej przewidzianego w art. 102 TfUE ani w art. 9 u.o.k.k. W tym ujęciu projektowane przepisy mają mieć charakter uzupełniający względem obowiązujących instrumentów prawa konkurencji i służyć ochronie przedsiębiorców przed nieuzasadnionym wykorzystywaniem przewagi ekonomicznej przez silniejszych kontrahentów. „Powyższe założenie zostało jednak wyrażone wyłącznie w uzasadnieniu projektu ustawy i nie znalazło odzwierciedlenia w projektowanych przepisach. Brak wyraźnego ustawowego zastrzeżenia, że zakaz nadużywania względnej pozycji dominującej znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacjach nieobjętych zakresem art. 102 TfUE i art. 9 ustawy, może prowadzić do wniosku, iż dopuszczalne jest równoległe stosowanie obu reżimów ochrony. Taki rezultat należałoby uznać za niewłaściwy z punktu widzenia spójności prawa konkurencji, gdyż prowadziłby do zatarcia granicy pomiędzy zakazem nadużywania pozycji dominującej a projektowanym zakazem nadużywania względnej pozycji dominującej” (s. 6 opinii). Równocześnie w opinii wskazano, że projekt nie budzi zastrzeżeń z perspektywy zakazu dyskryminacji, a także nie ustanawia ograniczeń w swobodnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, w tym swobody przedsiębiorczości czy swobody świadczenia usług (art. 49 i art. 56 TfUE).

¹¹ Pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 X 2025 r. skierowane do pani Joanny Frydrych, przewodniczącej Podkomisji stałej do spraw rynku pracy Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, sygn. akt DPR-WPL.071.24.2025.

¹² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak)*, opinia BEOS z 15 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1258/26.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹³. W opinii wskazano, że projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, w szczególności:

- mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy (ok. 2,3-2,4 mln przedsiębiorstw z sektora MŚP, stanowiących ok. 99,8% przedsiębiorstw niefinansowych);
- pozostali przedsiębiorcy, w tym duże przedsiębiorstwa (ok. 4-5 tys. podmiotów), zwłaszcza przedsiębiorcy posiadający znaczącą przewagę kontraktową wobec swoich kontrahentów.

Dokładna liczba przedsiębiorców faktycznie mogących skorzystać z nowych instrumentów ochrony lub zobligowanych do przeanalizowania i ewentualnej zmiany swoich praktyk nie jest możliwa do oszacowania i będzie zależeć od skali występowania praktyk, które w świetle nowych przepisów zostaną uznane za nieuprawnione.

2. Prezes UOKiK jako organ właściwy do stosowania projektowanych przepisów (1 organ administracji rządowej), wraz z pracownikami Urzędu realizującymi zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych, analiz ekonomicznych oraz działań informacyjnych.

Liczba pracowników bezpośrednio zaangażowanych w wykonywanie nowych zadań nie jest możliwa do oszacowania na etapie projektowania regulacji i będzie uzależniona od liczby prowadzonych postępowań oraz organizacji pracy Urzędu.

3. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), jako sąd właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (1 sąd), a

¹³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 16 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1259/26.

¹⁴ Przyjęto, że adresem regulacji są wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, przy czym faktyczny zakres oddziaływania będzie zależał od występowania relacji przewagi kontraktowej. Liczebność określono na podstawie: a) danych GUS dotyczących przedsiębiorstw niefinansowych, *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-wedlug-rodzajow-i-miejsc-prowadzenia-dzialalnosci-w-2024-r-32,6.html?pdf=1>; b) raportu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2024*, Warszawa 2024, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2024_skorygowany_13_10_2025.pdf.

także sędziowie i pracownicy sądu uczestniczący w rozpoznawaniu spraw wynikających z projektowanych przepisów.

Skala oddziaływania będzie uzależniona od liczby wydawanych decyzji administracyjnych oraz liczby wniesionych odwołań.

4. Sądy powszechne, jako organy rozpoznające spory cywilnoprawne pomiędzy przedsiębiorcami dotyczące skutków stosowania projektowanych przepisów, w szczególności nieważności czynności prawnych będących przejawem nadużywania względnej pozycji dominującej.

Nie jest możliwe oszacowanie liczby spraw, ponieważ będzie ona zależeć od praktyki stosowania nowych regulacji.

5. Konsumenci, tj. mieszkańcy Rzeczypospolitej Polskiej korzystający z towarów i usług oferowanych przez przedsiębiorców (ok. 37,3 mln osób)¹⁵. Projekt oddziałuje na tę grupę pośrednio poprzez wpływ na poziom konkurencji, stabilność funkcjonowania przedsiębiorstw oraz dostępność i różnorodność oferty rynkowej.

6. Sektor finansów publicznych, w szczególności budżet państwa, jako podmiot finansujący działalność Prezesa UOKiK oraz funkcjonowanie sądownictwa.

Wpływ będzie zależał od skali realizacji nowych zadań i liczby prowadzonych postępowań, dlatego na etapie projektowania regulacji nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie wielkości dodatkowych kosztów.

B. Skutki społeczne

Projektowana regulacja będzie oddziaływać przede wszystkim na uczestników obrotu gospodarczego funkcjonujących w relacjach charakteryzujących się znaczną nierównowagą siły negocjacyjnej. Społeczne znaczenie projektowanej ustawy wynika z wprowadzenia instrumentów ochrony przedsiębiorców pozostających w zależności ekonomicznej od silniejszych kontrahentów poprzez ustanowienie zakazu nadużywania względnej pozycji dominującej. Najważniejszym skutkiem społecznym może być zwiększenie poczucia bezpieczeństwa prawnego wśród mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Podmioty te często dysponują ograniczonym zapleczem organizacyjnym i prawnym, co utrudnia im skuteczne przeciwdziałanie niekorzystnym praktykom kontraktowym. Wprowadzenie dodatkowych gwarancji prawnych może sprzyjać budowaniu bardziej partnerskich relacji gospodarczych oraz ograniczaniu zjawiska ekonomicznej zależności prowadzącej do faktycznej nierówności stron stosunku gospodarczego. Założenia te znajdują potwierdzenie w stanowisku organizacji reprezentujących przedsiębiorców,

¹⁵ Liczebność ustalono na podstawie danych GUS dotyczących liczby ludności, <https://new.stat.gov.pl/>.

które wskazują na występowanie tego rodzaju praktyk w wielu sektorach gospodarki¹⁶, a także w wypowiedziach przedstawicieli wybranych branż¹⁷.

Regulacja może również przyczynić się do wzmocnienia społecznego wymiaru uczciwości obrotu gospodarczego. Ograniczenie praktyk polegających na jednostronnym narzucaniu warunków współpracy, nieuzasadnionym przerzucaniu ryzyka gospodarczego czy stosowaniu działań odwetowych wobec słabszych kontrahentów może zwiększać poziom zaufania pomiędzy przedsiębiorcami. Efektem może być poprawa jakości współpracy w łańcuchach dostaw oraz wzrost przekonania uczestników rynku o skuteczności ochrony prawnej.

Pośredni pozytywny wpływ może wystąpić również na rynku pracy. Jeżeli projekt przyczyni się do stabilizacji funkcjonowania przedsiębiorstw zależnych ekonomicznie od większych kontrahentów, może ograniczać ryzyko nagłego pogorszenia sytuacji tych podmiotów wynikającego z nieuczciwych praktyk handlowych. W konsekwencji regulacja może sprzyjać utrzymaniu zatrudnienia, zwłaszcza w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz w lokalnych społecznościach, gdzie przedsiębiorstwa te stanowią ważne źródło miejsc pracy. Skala tego oddziaływania nie jest jednak możliwa do oszacowania na etapie projektowania regulacji.

Pośrednimi beneficjentami regulacji mogą być także konsumenci. Jeżeli nowe przepisy przyczynią się do utrzymania większej liczby aktywnych uczestników rynku, może to sprzyjać zachowaniu różnorodności oferty towarów i usług oraz zwiększać odporność łańcuchów dostaw. Wpłynie to na potencjalnie większą dostępność produktów i usług oraz ograniczenie ryzyka wykluczenia z rynku mniejszych przedsiębiorców. Skutki te będą jednak zależały od rzeczywistej skuteczności nowych instrumentów prawnych oraz skali ich stosowania.

Projekt będzie miał również wpływ na administrację publiczną, przede wszystkim na Prezesa UOKiK oraz SOKiK, co wynikać będzie z konieczności stosowania nowych przepisów i wypracowania praktyki interpretacyjnej dotyczącej pojęcia „względnej pozycji dominującej”¹⁸.

Jednocześnie w debacie publicznej zwraca się uwagę na możliwość powstania okresowej niepewności prawnej wynikającej z wprowadzenia nowych przepisów, których granice stosowania będą dopiero kształtowane przez praktykę (Prezesa UOKiK i orzecznictwo sądowe)¹⁹. Wskazuje się również na ryzyko zwiększenia liczby sporów dotyczących oceny, czy w konkretnym przypadku występowała zależność ekonomiczna oraz czy doszło do nadużycia względnej pozycji

¹⁶ Opinia ZPPHiU w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk sejmowy nr 2723): <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/828F3AC93487CCA2C1258E250039E8E0/%24File/2723-001.pdf>.

¹⁷ Nowe przepisy mogą wzmocnić pozycję warsztatów i innych firm z branży motoryzacyjnej, <https://motofocus.pl/prawo-i-przepisy/139994/nowe-przepisy-moga-wzmocnic-pozycje-warsztatow-i-innych-firm-z-branzy-motoryzacyjnej>.

¹⁸ Nie tędy droga – prawnicy krytykują poselski projekt chroniący małe firmy, <https://www.prawo.pl/biznes/nawela-ustawy-o-konkurencji-prawnicy-krytykuja-projekt-psl-tid%2C1545776.html>.

¹⁹ Ibidem.

dominującej. Część ekspertów podnosi także, że zbyt szeroka interpretacja nowych przepisów mogłaby negatywnie wpływać na pewność obrotu gospodarczego, dlatego istotne znaczenie będzie miało wypracowanie jednolitej praktyki stosowania prawa.

Na etapie projektowania regulacji większość skutków społecznych ma charakter jakościowy. Ze względu na brak doświadczeń związanych ze stosowaniem projektowanej instytucji oraz zależność efektów od przyszłej praktyki organów ochrony konkurencji i sądów nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie ich wartości ekonomicznej ani skali społecznej.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektu przesłano 17 ankiet i przedstawiono 25 komentarzy. Analiza komentarzy wskazuje na wyraźną polaryzację stanowisk. Komentarze reprezentantów sektora handlu detalicznego akcentują potrzebę zwiększenia ochrony przedsiębiorców znajdujących się w relacjach zależności ekonomicznej oraz przewiduje pozytywny wpływ regulacji na uczciwość obrotu gospodarczego i bezpieczeństwo prowadzenia działalności²⁰. Jednocześnie komentujący prognozujący potencjalne negatywne konsekwencje przyjęcia nowych regulacji, wskazują przede wszystkim na ryzyko zwiększenia niepewności prawa, wzrost kosztów działalności, efekt mrozący w relacjach handlowych oraz zwiększenie liczby sporów administracyjnych i sądowych²¹. Komentujący w większości zgadzają się, że projekt będzie istotnie oddziaływał na relacje kontraktowe pomiędzy przedsiębiorcami. Rozbieżność dotyczy natomiast oceny tego oddziaływania: zwolennicy projektu przewidują poprawę równowagi kontraktowej i wzmocnienie pozycji MŚP, natomiast przeciwnicy wskazują na możliwość pogorszenia pewności obrotu gospodarczego oraz wzrost kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw. Wyniki konsultacji społecznych wskazują, że społeczny odbiór regulacji będzie w znacznym stopniu zależał od sposobu jej stosowania przez organy władzy publicznej.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja może wywołać istotne skutki gospodarcze zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i pośrednio także konsumentów. Jej zasadnicze znaczenie ekonomiczne polega na objęciu ochroną takich relacji gospodarczych, w których przewaga jednego podmiotu nie wynika tylko z klasycznej dominacji rynkowej (pozycji dominującej), lecz z konkretnego układu kontraktowego, prowadzącego do faktycznej zależności ekonomicznej słabszego kontrahenta. Regulacja zmierza zatem do ograniczenia nadużyć przewagi kontraktowej, w szczególności poprzez przeciwdziałanie narzucaniu nieuczciwych lub rażąco niekorzystnych warunków współpracy, nadmiernie odległych terminów płatności,

²⁰ ID ankiety: 177588.

²¹ ID ankiety: 173494.

nieuzasadnionych świadczeń dodatkowych, jednostronnych zmian umów oraz działań odwetowych wobec kontrahentów dochodzących swoich praw (patrz pkt 5 opinii).

Największe znaczenie ekonomiczne projekt może mieć dla małych i średnich przedsiębiorców, zwłaszcza dostawców, podwykonawców, lokalnych producentów oraz podmiotów funkcjonujących w łańcuchach dostaw zdominowanych przez dużych odbiorców. Ograniczenie możliwości jednostronnego narzucania warunków przez silniejszego partnera może poprawić ich pozycję negocjacyjną, zwiększyć przewidywalność współpracy oraz ograniczyć ryzyko ekonomicznego uzależnienia od jednego lub kilku kluczowych kontrahentów. Szczególnie istotne znaczenie może mieć uporządkowanie zasad płatności, ponieważ bardziej przewidywalny cykl rozliczeń sprzyja poprawie płynności finansowej mniejszych podmiotów gospodarczych i ogranicza konieczność finansowania bieżącej działalności kredytem obrotowym albo opóźniania własnych zobowiązań. Podobne stanowisko wyrażone zostało w przeprowadzonych konsultacjach społecznych projektu²².

Pozytywnym skutkiem gospodarczym dla małych i średnich podmiotów może być również ograniczenie praktyk polegających na przerzucaniu na słabszych kontrahentów kosztów, ryzyk lub obowiązków niemających bezpośredniego związku z przedmiotem umowy. Wprowadzenie zakazu uzależniania zawarcia lub kontynuowania współpracy od przyjęcia dodatkowych, ekonomicznie nieuzasadnionych świadczeń może ograniczyć ukryte koszty uczestnictwa mniejszych przedsiębiorców w dużych kanałach sprzedaży i dystrybucji. Istotne znaczenie ma także przeciwdziałanie działaniom odwetowym, ponieważ może ono zmniejszyć tzw. efekt mrozący²³, który w praktyce często powstrzymuje słabsze podmioty przed dochodzeniem roszczeń z obawy przed utratą kluczowego odbiorcy.

Jednocześnie projekt może generować określone ryzyka gospodarcze dla małych i średnich przedsiębiorstw. Po pierwsze, ochrona prawna słabszych przedsiębiorców będzie efektywna tylko w takim zakresie, w jakim będą oni realnie zdolni do korzystania z przewidzianych instrumentów. W praktyce część podmiotów zależnych może nadal unikać sporów z dużymi kontrahentami, jeżeli relacja ta ma zasadnicze znaczenie dla skali sprzedaży, stabilności przychodów lub przetrwania działalności. Po drugie, możliwe jest ryzyko, że duże przedsiębiorstwa, dążąc do ograniczenia ryzyka regulacyjnego, mogą preferować współpracę z większymi, bardziej stabilnymi i organizacyjnie rozwiniętymi dostawcami. W takim scenariuszu część mniejszych podmiotów mogłaby napotkać większe trudności w dostępie do dużych kanałów sprzedaży lub dystrybucji. Podobne obawy wyrażone zostały w konsultacjach społecznych projektu²⁴.

Projektowana regulacja może zarazem spowodować, że duże przedsiębiorstwa będą musiały w większym stopniu uzasadniać stosowane polityki zakupowe, systemy rabatowe, terminy płatności, kary umowne, zasady

²² Np. ID ankiety: 17488.

²³ Zjawisko, w którym groźba negatywnych konsekwencji prawnych (np. wysokiej kary, procesu czy nękania) zniechęca do korzystania z przysługujących praw.

²⁴ ID ankiety: 173494.

wypowiadania umów oraz mechanizmy jednostronnej zmiany warunków współpracy. W praktyce oznacza to wzrost znaczenia procedur zapewniających zgodność z regulacjami (*compliance*), audytów kontraktowych, analiz ryzyka oraz szkoleń dla działów zakupów, sprzedaży i zarządzania relacjami handlowymi. Praktyki dotychczas traktowane jako standardowe elementy negocjacji gospodarczych mogą po wejściu w życie projektowanej regulacji wymagać dodatkowego uzasadnienia ekonomicznego, zwłaszcza gdy prowadzą do uzyskania przez silniejszy podmiot korzyści niewspółmiernych do świadczenia wzajemnego albo do jednostronnego przeniesienia ryzyka na kontrahenta zależnego.

Istotnym skutkiem ekonomicznym może być także ograniczenie elastyczności negocjacyjnej dużych przedsiębiorstw. Zakaz jednostronnej zmiany warunków umowy bez ważnej przyczyny przewidzianej w umowie może utrudnić szybkie reagowanie na zmiany kosztów, popytu, logistyki lub warunków makroekonomicznych, jeżeli kontrakty nie zostaną odpowiednio precyzyjnie skonstruowane. Największe ryzyko regulacyjne dotyczyć będzie natomiast modeli biznesu opartych na agresywnym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej wobec słabszych uczestników rynku. Szczególnie istotne znaczenie gospodarcze może mieć sankcja nieważności czynności prawnych stanowiących przejaw nadużywania względnej pozycji dominującej. Może ona prowadzić do sporów dotyczących ważności poszczególnych postanowień umownych, rozliczeń już spełnionych świadczeń oraz finansowych skutków zakwestionowania określonych klauzul. Dla dużych przedsiębiorców oznacza to podwyższone ryzyko kontraktowe, ponieważ nawet wykonana umowa mogłaby zostać podważona w całości albo w części, jeżeli zostanie uznana za rezultat nadużycia przewagi kontraktowej. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w ramach konsultacji społecznych projektu²⁵.

Warto zaznaczyć, że w kontekście asymetrii siły ekonomicznej przedsiębiorstw, odrębnej oceny wymaga wpływ projektu na rynek franczyzy. Regulacja nie ingeruje w samą dopuszczalność modelu franczyzowego, lecz w sposób wykonywania przewagi kontraktowej przez silniejszą stronę relacji. W praktyce franczyza często łączy formalną niezależność przedsiębiorców z faktyczną zależnością ekonomiczną franczyzobiorcy od organizatora sieci. Zależność ta wynika z korzystania z marki, know-how, systemów operacyjnych, dostawców, standardów sprzedaży i procedur narzuconych przez franczyzodawcę. Po poniesieniu nakładów inwestycyjnych franczyzobiorca może mieć ograniczoną możliwość szybkiego i racjonalnego ekonomicznie przejścia do innego modelu działalności. W tym zakresie projekt może prowadzić do przesunięcia równowagi kontraktowej w relacjach franczyzowych. Wzmocnienie ochrony franczyzobiorców może ograniczyć praktyki polegające na jednostronnym przerzucaniu kosztów, narzucaniu nieuzasadnionych opłat, wymuszaniu świadczeń dodatkowych lub arbitralnym zmienianiu warunków współpracy. Może to zwiększyć przewidywalność ekonomiczną działalności prowadzonej w systemie franczyzowym, zwłaszcza po stronie małych i średnich przedsiębiorców działających pod marką większych sieci. Jednocześnie franczyzodawcy będą zmuszeni do bardziej szczegółowego

²⁵ ID ankiety: 173494.

uzasadniania wysokości opłat, zasad dostaw, wymogów inwestycyjnych, polityki cenowej oraz różnicowania warunków między poszczególnymi uczestnikami sieci.

Projekt może także ograniczać modele franczyzowe oparte na nadmiernej asymetrii ryzyka i korzyści. Szczególnie narażone na ocenę regulacyjną będą te systemy, w których franczyzobiorca ponosi zasadnicze ryzyko inwestycyjne i operacyjne, natomiast franczyzodawca zachowuje dominujący wpływ na ceny, dostawców, koszty, standardy działania oraz politykę handlową. W takim układzie formalna samodzielność franczyzobiorcy może nie odpowiadać jego rzeczywistej pozycji ekonomicznej. Regulacja może więc ograniczać najbardziej eksploatacyjne modele, w których opłacalność działalności franczyzobiorcy jest podporządkowana interesowi sieci jako całości albo interesowi franczyzodawcy.

Z kolei w odniesieniu do konsumentów skutki ekonomiczne będą miały przede wszystkim charakter pośredni. Stabilniejsze łańcuchy dostaw, większa liczba dostawców oraz lepsza pozycja mniejszych producentów mogą sprzyjać jakości, innowacyjności i zróżnicowaniu oferty. Nie można jednak wykluczyć, że część kosztów dostosowania ponoszonych przez większe podmioty zostanie przeniesiona na ceny końcowe, zwłaszcza w sektorach, w których dotychczas intensywnie wykorzystywano przewagę kontraktową dużych nabywców. Wskazane ryzyko zostało również zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych projektu²⁶. Efekt cenowy nie będzie zatem jednokierunkowy. Ponadto jego skala będzie zależała od struktury rynku, poziomu konkurencji detalicznej, siły przetargowej dostawców oraz od tego, czy korzyści uzyskiwane dotychczas przez duże podmioty były rzeczywiście przekazywane konsumentom w postaci niższych cen, czy raczej zatrzymywane jako dodatkowa marża. Możliwe są więc dwa równoległe mechanizmy: krótkookresowy efekt kosztowy, potencjalnie sprzyjający wzrostowi cen, oraz średnio- i długookresowy efekt prokonkurencyjny, wynikający z utrzymania większej liczby dostawców, stabilniejszych relacji handlowych i bardziej zrównoważonego podziału ryzyka w łańcuchu dostaw.

Podsumowując, projekt może przynieść pozytywne skutki gospodarcze przede wszystkim poprzez wzmocnienie ochrony przedsiębiorców zależnych, poprawę płynności finansowej mniejszych podmiotów gospodarczych, ograniczenie nieuczciwych praktyk kontraktowych oraz zwiększenie transparentności relacji handlowych. Równocześnie projekt będzie wiązał się ze wzrostem kosztów dostosowawczych i ryzyka prawnego po stronie dużych przedsiębiorców oraz franczyzodawców. Ostateczny bilans projektowanej regulacji będzie zależał od praktyki jej stosowania, w szczególności od sposobu interpretacji przez m.in. Prezesa UOKiK takich pojęć jak np. znacząca dysproporcja potencjału ekonomicznego, nadmierna uciążliwość warunków czy nieuzasadnione korzyści (patrz pkt V opinii).

²⁶ ID ankiety: 173494.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie powoduje większych kosztów finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wpływ na wydatki sektora finansów publicznych będzie – zdaniem Wnioskodawców – marginalny i pomijając jednorazowe koszty dostosowawcze po stronie Prezesa UOKiK i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, coroczny dodatkowy koszt nie powinien przekraczać kosztu zatrudnienia kilku specjalistów i sędziów. Oszacowanie tych kosztów będzie jednak możliwe na późniejszym etapie – po uzyskaniu opinii i danych ze strony Prezesa UOKiK i SOKiK dotyczących potrzebnych dodatkowych zasobów na realizację nowych zadań.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu oraz DSR stwierdzili ponadto, że wskazanie źródła finansowania dodatkowych środków jest kompetencją Ministra Finansów i Rady Ministrów. Dodatkowe finansowanie – zdaniem Wnioskodawców – powinno polegać na odpowiednim zwiększeniu budżetu, jaki ma do dyspozycji Prezes UOKiK i SOKiK.

Zdaniem Wnioskodawców projekt może mieć w przyszłości pozytywne znaczenie dla sektora finansów publicznych, w zakresie w jakim nowe środki ochrony przedsiębiorców wpłyną na poprawę ich sytuacji ekonomiczno-finansowej, a tym samym na powiększenie bazy podatkowej.

Można się zgodzić z Wnioskodawcami, że projektowane rozwiązanie nie wywołuje większych bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Na przykład budżet UOKiK zrealizowany w 2025 r. wyniósł 172,3 mln zł, z tego na wydatki bieżące jednostek budżetowych (których największą pozycję stanowią wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) przypadło 158 mln zł²⁷. Zatrudnienie w latach 2023-2025 było w miarę stabilne i wynosiło odpowiednio: 631, 656 oraz 640 osób²⁸. Zatrudnienie dodatkowych specjalistów nie wpłynie na ogólną ocenę skutków budżetowych funkcjonowania UOKiK.

Natomiast ocena pośrednich skutków projektowanych rozwiązań wymaga zachowania ostrożności. Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw nie musi automatycznie prowadzić do zwiększenia bazy podatkowej ani wzrostu dochodów sektora finansów publicznych. Skala ewentualnych efektów fiskalnych jest uzależniona od szeregu czynników o charakterze egzogenicznym i endogenicznym, w tym od sytuacji makroekonomicznej, warunków rynkowych oraz decyzji gospodarczych podejmowanych przez przedsiębiorców. Z uwagi na wieloczynnikowy charakter tych uwarunkowań wiarygodne oszacowanie pośrednich skutków fiskalnych na tym etapie projektowanych regulacji nie jest możliwe.

Podsumowując, można uznać stanowisko Wnioskodawców za prawidłowe – efekty finansowe projektu będą w zasadzie neutralne dla systemu finansów publicznych.

²⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 roku, Rada Ministrów, Warszawa 2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2025-rok>.

²⁸ Stan na 31 grudnia danego roku. Zob. w: Sprawozdanie z działalności UOKiK. Rok 2025, <https://uokik.gov.pl/publikacje>.

W trakcie konsultacji społecznych na temat skutków finansowych proponowanych zmian wypowiedziało się zaledwie dwóch respondentów²⁹. Przede wszystkim zakwestionowano przyjęte w DSR założenia dotyczące skali oddziaływania projektowanych rozwiązań i kosztów ich stosowania. Wskazano, że prognoza opiera się na optymistycznym założeniu ograniczonej liczby postępowań i skuteczności działań edukacyjnych, co może prowadzić do niedoszacowania kosztów związanych z egzekwowaniem przepisów, w szczególności w przypadku sektorów, w których problem nieuczciwych praktyk ma szeroki zakres. Zwrócono również uwagę na możliwość wystąpienia dodatkowych kosztów po stronie sektora finansów publicznych, wynikających ze wzrostu liczby postępowań prowadzonych przez właściwe organy oraz sądy.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt będzie miał wpływ na administrację publiczną, przede wszystkim na Prezesa UOKiK oraz SOKiK. W początkowym okresie obowiązywania ustawy można spodziewać się zwiększenia liczby zawiadomień, postępowań administracyjnych oraz odwołań do sądu, co wiązać się będzie z koniecznością wypracowania praktyki interpretacyjnej dotyczącej nowej instytucji względnej pozycji dominującej. Wpływ ten powinien mieć charakter przejściowy.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje wprowadzenie do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nowego pojęcia – względnej pozycji dominującej (projektowany art. 4 pkt 10a ustawy), a także wprowadzenie zakazu nadużywania względnej pozycji dominującej, wraz z otwartym katalogiem czynów stanowiących nadużywanie względnej pozycji dominującej (projektowany art. 9b ustawy). Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie, jakkolwiek projekt nie wskazuje na to *explicite*, rozszerzenie praktyk ograniczających konkurencję o czyny kwalifikowane jako nadużywanie względnej pozycji dominującej. Projekt nie zawiera normatywnych kryteriów służących wypełnieniu pojęć niedookreślonych takich jak „przewaga kontraktowa” oraz „znacząca dysproporcja w potencjale ekonomicznym”, składających się na definicję legalną pojęcia względnej pozycji dominującej. Brak doprecyzowania w tym zakresie, przy oparciu praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu względnej pozycji dominującej o ww. niedookreślone pojęcia prawne budzi zastrzeżenia z punktu widzenia kwalifikacji owych czynów,

²⁹ Zob. ID ankiety: nr 173494, 174888.

a co za tym idzie z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i przewidywalności przepisów prawa. Ponadto projekt nie określa bliżej wprowadzanego do systemu prawa pojęcia nadużywania względnej pozycji dominującej. Na etapie dalszych prac legislacyjnych projekt wymaga uzupełnienia tak, aby czyny polegające na nadużywaniu względnej pozycji dominującej zostały objęte przepisami u.o.k.k. dotyczącymi postępowań antymonopolowych, prowadzonych przed Prezesem UOKiK (m.in. działu II rozdziału 3 ustawy dotyczącego decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję czy działu VII ustawy dotyczącego kar pieniężnych). Przedłożony projekt był przedmiotem analizy BEOS dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej. W opinii wskazano, że brak wyraźnego ustawowego zastrzeżenia, że zakaz nadużywania względnej pozycji dominującej znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacjach nieobjętych zakresem art. 102 TfUE i art. 9 u.o.k.k., może prowadzić do wniosku, iż dopuszczalne jest równoległe stosowanie obu reżimów ochrony. Taki zaś rezultat należałoby uznać za niewłaściwy z punktu widzenia spójności prawa konkurencji, gdyż prowadziłby do zatarcia granicy pomiędzy zakazem nadużywania pozycji dominującej a projektowanym zakazem nadużywania względnej pozycji dominującej. Równocześnie w opinii wskazano, że projekt nie budzi zastrzeżeń z perspektywy zakazu dyskryminacji, a także nie ustanawia ograniczeń w swobodnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, w tym swobody przedsiębiorczości czy swobody świadczenia usług (art. 49 i art. 56 TfUE). Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może wywołać pozytywne skutki społeczne poprzez wzmocnienie ochrony przedsiębiorców znajdujących się w relacjach zależności ekonomicznej, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa prawnego, promowanie uczciwych relacji kontraktowych oraz pośrednie wspieranie stabilności zatrudnienia i różnorodności rynku. Jednocześnie rzeczywista skala oddziaływania regulacji będzie uzależniona od praktyki stosowania nowych przepisów oraz wypracowania jednolitego orzecznictwa, dlatego nie jest obecnie możliwe wiarygodne oszacowanie skali prognozowanych skutków społecznych.

3. Skutki gospodarcze: Zasadniczym skutkiem gospodarczym projektowanej regulacji powinno być wzmocnienie pozycji słabszych uczestników rynku, w szczególności małych i średnich przedsiębiorców, dostawców, podwykonawców oraz franczyzobiorców, poprzez ograniczenie możliwości narzucania im nieekwiwalentnych świadczeń, nadmiernych ryzyk, nieuzasadnionych kosztów czy jednostronnych zmian warunków współpracy. Jednocześnie regulacja istotnie podnosi wymagania wobec dużych przedsiębiorców, którzy będą zobowiązani do większej transparentności, staranniejszego dokumentowania przesłanek ekonomicznych stosowanych praktyk oraz rozbudowy mechanizmów audytu kontraktowego. Należy również uwzględnić, że dla dużych podmiotów projekt może generować istotne koszty dostosowawcze, zwiększać ryzyko sporów dotyczących ważności postanowień umownych oraz ograniczać elastyczność negocjacyjną

w relacjach handlowych. Ostatecznie skutki projektowanej regulacji będą zależeć przede wszystkim od praktyki stosowania przepisów i ich interpretacji.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych projektowana regulacja ma wąsko określony obszar oddziaływania i w nieznacznym stopniu może wpływać na ten sektor. Brak szczegółowych danych uniemożliwia oszacowanie pośrednich konsekwencji finansowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W wybranych państwach UE funkcjonują rozwiązania prawne pozwalające przeciwdziałać nadużywaniu zależności ekonomicznej lub względnej siły rynkowej w relacjach między przedsiębiorcami, także wtedy, gdy silniejszy kontrahent nie ma klasycznej pozycji dominującej na rynku. Regulacje obowiązujące m.in. we Francji, Niemczech, Portugalii i Włoszech koncentrują się na sytuacjach, w których słabszy przedsiębiorca nie dysponuje realną lub równoważną alternatywą handlową, a nadużycie może polegać np. na odmowie współpracy, narzucaniu nieuczciwych warunków, dyskryminacji kontrahenta albo arbitralnym zerwaniu relacji handlowej. Systemy te przewidują zarówno instrumenty cywilnoprawne, takie jak nieważność określonych postanowień umowy, roszczenia o zaniechanie lub odszkodowanie, jak i interwencję organów ochrony konkurencji, w tym nakazy zaniechania praktyki, środki tymczasowe, zobowiązania oraz kary pieniężne.

Autorzy:

dr hab. Justyna Łacny, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Ilona Szczepańska-Kulik, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/