

Warszawa, 9 lipca 2026 r.
KL/463/137/IJ/2026

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu członków Konfederacji Lewiatan w załączeniu przekazuję stanowisko naszej organizacji dotyczące przekazanego do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako: „Projekt”).

Z poważaniem



Marek Górski

Prezydent Konfederacji Lewiatan

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.164.16.2026

Data wpływu 13.07.26r.

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

member of



BUSINESS OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Stanowisko Konfederacji Lewiatan
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

I. Uwagi ogólne

Projekt ma na celu uzupełnienie regulacji dotyczących nadużywania pozycji dominującej (art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako: „Ustawa”) poprzez wprowadzenie kwalifikowanego rodzaju tej instytucji, tzw. „względnej pozycji dominującej” i zakazu jej nadużywania (projektowany art. 9b Ustawy), a także sankcji nieważności czynności prawnych podjętych w wyniku realizowania tej praktyki. Celem procedowania Projektu jest ochrona małych i średnich przedsiębiorców przed szeroko rozumianą nierównowagą umowną. Niemniej jednak proponowane rozwiązania budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z zasadami poprawnej legislacji, pewności prawa czy proporcjonalności.

Projekt, choć deklaratywnie zmierza do ochrony słabszych kontrahentów, został oparty na niedookreślonych pojęciach i nie został dostatecznie uzasadniony w świetle już istniejących instrumentów prawnych. Może to prowadzić do nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, zwiększenia niepewności prawnej oraz dalszego obciążenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes UOKiK”)¹ i sądów.

Już obecnie postępowania w sprawach nadużywania pozycji dominującej należą do jednych z najbardziej przewlekłych i skomplikowanych w praktyce Prezesa UOKiK. Wprowadzenie instytucji względnej pozycji dominującej opartej na tak ogólnych i niedookreślonych przesłankach rodzi uzasadnioną obawę, że czas ich prowadzenia ulegnie dalszemu wydłużeniu, a nie skróceniu. Wykazanie spełnienia tak szerokich i ocennych kryteriów będzie wymagało przeprowadzenia jeszcze bardziej złożonych analiz ekonomicznych, dowodowych i porównawczych niż w przypadku klasycznej pozycji dominującej opartej na udziale rynkowym. W efekcie zamiast przyspieszenia ochrony słabszych kontrahentów, może dojść do dalszego wydłużenia niepewności prawnej dla wszystkich uczestników rynku.

W związku z tym, w przypadku prowadzenia dalszych prac legislacyjnych, Konfederacja Lewiatan postuluje o stosowne doprecyzowanie treści Projektu.

¹ Zgodnie ze Sprawozdaniem z działalności UOKiK za 2025 r. Prezes Urzędu wydał łącznie 900 decyzji (369 w obszarze ochrony konkurencji i 530 w sprawach konsumenckich). W obszarze nadużywania pozycji dominującej zakończono zaledwie 1 takie postępowanie decyzją. Jednocześnie Urząd wszczął 24 nowe postępowania wyjaśniające i 13 antymonopolowych w sprawach konkurencji. Te liczby wyraźnie pokazują, że nawet przy obecnej liczbie spraw Urząd pracuje na granicy swoich możliwości, a sprawy o nadużycie pozycji dominującej należą do najbardziej pracochłonnych i czasochłonnych.



II. Uwagi szczegółowe

A. Art. 1 pkt 1 Projektu (art. 4 pkt 10a Ustawy) – „względna pozycja dominująca”

Projektodawca proponuje dodanie kwalifikowanego przypadku posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej. Proponuje się dodanie definicji „względnej pozycji dominującej”, która zgodnie z art. 1 pkt 1 Projektu ma otrzymać następujące brzmienie: „rozumie się przez to pozycję przedsiębiorcy, w której posiada on przewagę kontraktową wobec innego przedsiębiorcy, który jest od niego zależny; domniemywa się, że przewaga kontraktowa występuje pomiędzy przedsiębiorcami, jeżeli istnieje między nimi znacząca dysproporcja w potencjale ekonomicznym”.

Definicja „względnej pozycji dominującej” ma dwa elementy. Pierwszy utożsamia względną pozycję z przewagą kontraktową. Drugi element tworzy domniemanie istnienia takiej pozycji w postaci znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym danego przedsiębiorcy względem kontrahenta. Podobna dwuaspektowość definiowania jest również przewidziana w przepisie identyfikującym występowanie pozycji dominującej. Zgodnie z funkcjonującym art. 4 pkt 10 Ustawy „pozycja dominująca to pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%”. Jednak wskazane podobieństwo strukturalne jest jedynym. O ile pierwszy element ma postać opisową i może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne, tak element dotyczący domniemania jest wskazany w postaci określonej wartości liczbowej, która odnosi się do udziału w rynku właściwym. Zawarta w Projekcie definicja „względnej pozycji dominującej” zawiera dwa elementy o charakterze opisowym i skrajnie niedookreślonym. W obowiązującym porządku prawnym określenie udziału w rynku właściwym umożliwia rozróżnienie pozycji dominującej od monopolistycznej. Brak takiego udziału przy „względnej pozycji dominującej” powoduje trudności w jej sklasyfikowaniu. Ocena działań przedsiębiorcy pod kątem tego, czy dochodziło do zakazanych praktyk jest zależna od jego pozycji na rynku. Przykładowo, te same działania mogą być inaczej klasyfikowane dla przedsiębiorcy mającego pozycję dominującą oraz przedsiębiorcy z małym udziałem w rynku.

Do posiadania względnej pozycji dominującej dochodzić ma w sytuacji, w której dany przedsiębiorca ma posiadać wobec zależnego od siebie, innego przedsiębiorcy przewagę kontraktową. Wątpliwości budzi jednak brak zdefiniowania w Projekcie oraz w Ustawie pojęcia „przewagi kontraktowej”, co daje podstawy do szerokich interpretacji. Podobnie można wyrazić się o domniemaniu spowodowanym do posiadania znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nad kontrahentem.

Projektodawca ponadto zaproponował, że do stwierdzenia występowania względnej pozycji dominującej konieczne jest stwierdzenie wystąpienia stanu „zależności” jednego przedsiębiorcy od drugiego. Zgodnie ze zmianą zaproponowaną w art. 1 pkt 2 Projektu z art. 9b ust. 3 Ustawy miałyby wynikać, że „Zależność między przedsiębiorcami 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”. Projektodawca wskazuje, że o stosunku zależności kontrahenta decydują w szczególności takie przesłanki jak sytuacja przymusu zawarcia umowy z danym przedsiębiorcą lub nadmierna uciążliwość zawarcia kontraktu z innym przedsiębiorcą. Po pierwsze trzeba zwrócić uwagę na ryzyko, że każdą zależność należałoby oceniać jaką potencjalnie zakazaną. Wątpliwości budzi również to, czy przymus zawarcia umowy z danym przedsiębiorcą oraz nadmierna uciążliwość zawarcia umowy z innym przedsiębiorcą nie opisują w istocie tej samej sytuacji. Jeżeli o zależności kontrahenta ma decydować brak realnych alternatyw rynkowych, to wówczas jest mowa o pozycji dominującej. W takim przypadku tworzenie odrębnej kategorii „względnej pozycji dominującej” może okazać się zbędne. Dodatkowo pojęcie „zależności” może być utożsamiane z relacjami w ramach grupy kapitałowej, w tym z „przejęciem kontroli”, o której mowa w art. 4 pkt 4 Ustawy albo „wywieraniem decydującego wpływu”, o którym mowa w art. 6b Ustawy.

Wprowadzenie pojęcia „względnej pozycji dominującej” wywrze również skutek wobec przedsiębiorców, którzy nie posiadają dostatecznej siły rynkowej, aby uznać ich dominantami. Rozwiązanie to sprawi, że napotkają oni zdecydowanie większe ograniczenia w zakresie działań, które dotychczas mogły być przez nich dokonywane. W praktyce może to oznaczać, że przedsiębiorca posiadający większą siłę ekonomiczną (np. duży dystrybutor wobec mniejszego dostawcy lub sieć handlowa wobec lokalnego producenta) będzie *de facto* zmuszany do zawierania umów, których nie chce zawierać – nawet jeśli odmowa jest racjonalna biznesowo (np. ryzyko kredytowe, brak zdolności produkcyjnych, strategia asortymentowa, ochrona marki). Taka konstrukcja prowadzi do niebezpiecznego odwrócenia zasady: zamiast wolności gospodarczej jako reguły, a ograniczeń jako wyjątku – powstaje mechanizm, w którym przedsiębiorca z „względną przewagą” jest z góry podejrzany o nadużycie już poprzez samo korzystanie z przysługującej mu swobody kontraktowania. Stanowi to nie tylko nadmierną ingerencję w istotę wolności działalności gospodarczej, ale także grozi destabilizacją relacji rynkowych i zmniejszeniem efektywności gospodarczej.

Jednocześnie wprowadzenie pojęcia „względnej pozycji dominującej”, mimo iż z założenia ma uzupełniać przepisy dotyczące pozycji dominującej, rozmywa istotę funkcjonowania przepisów dotyczących nadużywania tej drugiej i prowadzi do nieuzasadnionego rozszerzenia nadzwyczajnych obowiązków i odpowiedzialności na szerszy krąg przedsiębiorców. We współczesnym orzecznictwie antymonopolowym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje się, że „na przedsiębiorstwach dominujących ciąży szczególna

member of



BUSINESS OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

odpowiedzialność, by nie podejmować działań naruszających skuteczną konkurencję”². Powstaje wątpliwość czy podmioty posiadające jedynie „przewagę kontraktową” powinny ponosić taką samą szczególną odpowiedzialność jak klasyczni dominanci oraz powinni wystrzegać się rygorystycznie takich samych form jak oni.

Ponadto definicja przewagi kontraktowej funkcjonuje już w krajowym systemie prawnym, tj. w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej jako: „u.w.p.k.”). Ustawa ta jest dedykowanym instrumentem przeciwdziałania nieuczciwym działaniom w sektorze rolnym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.w.p.k. przewagą kontraktową jest: „występowanie znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy”. Znacząca dysproporcja została natomiast doprecyzowana za pomocą domniemań określonych ustawowo ze wskazaniem konkretnych sytuacji i progów kwotowych. Domniemania te zostały wymienione w art. 7 ust. 2 i 3 u.w.p.k. Zatem, w u.w.p.k. pierwsza część definicji ma postać opisową, natomiast część dotycząca domniemania została określona za pomocą wartości liczbowych. Takie usystematyzowanie powinno zostać przyjęte również w Projekcie, który częściowo powieli rozwiązania definicyjne znane już z u.w.p.k., ale nie odsyła do nich wprost. Może to powodować wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza że projektowana regulacja ma dotyczyć innych relacji gospodarczych niż te objęte u.w.p.k.

B. Art. 1 pkt 2 Projektu (art. 9b ust. 2 Ustawy) – przesłanki nadużywania względnej pozycji dominującej

W Projekcie zaproponowano dodanie art. 9b ust. 2, który zawierałby otwarty katalog przesłanek pozwalających na stwierdzenie jakie zachowania przedsiębiorcy są przejawem nadużywania względnej pozycji dominującej. Wskazać należy, że większość przesłanek jest taka sama jak przesłanki nadużywania pozycji dominującej, które zostały wskazane w art. 9 ust. 2 Ustawy. W tym kontekście istotne jest to, że działanie np. „bezpośrednie lub pośrednie narzucaniu nieuczciwych cen” może być uznane jednocześnie jako nadużywanie względnej pozycji dominującej oraz nadużywanie pozycji dominującej. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na dwie przesłanki opisujące zachowania przedsiębiorcy zaliczane jako nadużywanie względnej pozycji dominującej. Są to: „jednostronna zmiana przez nabywcę warunków umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w tej umowie” oraz „groźenie podjęciem handlowych działań odwetowych lub podejmowaniu takich działań przeciwko kontrahentowi, jeżeli ten korzysta z praw przysługujących mu na mocy umowy lub przepisów prawa”. Oba te działania zostały opisane na tyle ogólnie, że mogą powodować spory interpretacyjne polegające na odmiennym rozumieniu „ważnych przyczyn zmiany umowy” czy też „groźby” lub „działań odwetowych”. Poza tym tego typu działania mogą już być

² Wyrok TS z dnia 6 września 2017 r. w sprawie Intel/Komisja, C-413/14 P, EU:C:2017:632, pkt 135.

oceniane jako zakazane praktyki w obecnie obowiązującym porządku prawnym. Dodatkowo nieproporcjonalny jest katalog przewidziany w Projekcie – jest on szerszy i bardziej szczegółowy niż katalog z art. 9 Ustawy, co w połączeniu z niejasną definicją pojęcia „względnej pozycji dominującej” rodzi ryzyko nadmiernej ingerencji w swobodę umów i prowadzonej działalności gospodarczej.

C. Sankcje za nadużywanie względnej pozycji dominującej

W Projekcie wskazano, że czynności prawne zawarte wskutek nadużywania względnej pozycji dominującej są w całości lub odpowiedniej części nieważne (projektowane brzmienie art. 9b ust. 4 Ustawy). Nie przewidziano jednak jednocześnie przepisów umożliwiających nakładanie kar pieniężnych za nadużywanie względnej pozycji dominującej. Nie jest zatem jasne, czy kary za tego typu działania nie będą przewidziane, czy też zostaną dodane do Projektu w trakcie trwania procesu legislacyjnego. Jednocześnie zaznaczamy, że karanie za dopuszczenie się zakazanego zachowania nie powinny być domniemywane poprzez przyjęcie, że skoro jest to kwalifikowana postać pozycji dominującej, to zastosowanie mają sankcje przewidziane za nadużywanie pozycji dominującej. Z jednej strony założenie, że stosuje się te same kary bez formalnego, ustawowego jego wprowadzenia byłoby sprzeczne z zasadą *nulla poena sine lege*, a z drugiej strony nawet ustawowe uregulowanie kar pieniężnych w sposób tożsamy z już przewidzianymi dla nadużywania pozycji dominującej stanowiłoby szczególnie dolegliwy przejaw nieproporcjonalności.

D. Art. 2 Projektu – *Vacatio legis*

Wprowadzenie tak daleko idącej i jednocześnie nieprecyzyjnej regulacji, jak instytucja „względnej pozycji dominującej”, nie powinno następować z krótkim lub symbolicznym *vacatio legis*. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodząca się bezpośrednio z art. 2 Konstytucji RP (demokratyczne państwo prawne), nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia adresatom normy odpowiedniego okresu na dostosowanie się do nowych wymagań. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że „zasada zaufania do państwa” wymaga, aby zmiany w prawie, zwłaszcza te o charakterze obciążającym lub wprowadzające nowe, nieoczywiste obowiązki i sankcje, wchodziły w życie po upływie terminu umożliwiającego racjonalne przygotowanie się do ich stosowania.

W przypadku regulacji tak złożonej i generującej poważne ryzyko nakładania sankcji, krótkie *vacatio legis* byłoby nie tylko naruszeniem standardów poprawnej legislacji, lecz także zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Przedsiębiorcy potrzebują odpowiedniego czasu na analizę obowiązujących umów, ocenę ryzyka, ewentualną reorganizację modeli biznesowych oraz wdrożenie mechanizmów compliance. W przeciwnym razie regulacja, zamiast chronić słabszych uczestników rynku, mogłaby uderzyć również w nich poprzez zaskoczenie, wzrost kosztów dostosowania oraz ryzyko niejednolitego stosowania nowych przepisów.

member of



BUSINESS OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

W Projekcie przewidziano krótki termin wejścia w życie zmian, tj. po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Tak szerokie zmiany powinny zostać wprowadzone z dłuższym, co najmniej rocznym *vacatio legis*.

* * *

Mając powyższe na uwadze Konfederacja Lewiatan postuluje **o odstąpienie od dalszych prac nad Projektem w obecnym kształcie albo co najmniej jego istotne doprecyzowanie**, w szczególności poprzez jednoznaczne określenie przesłanek względnej pozycji dominującej, zakresu zakazanych praktyk, ewentualnych sankcji oraz relacji projektowanej regulacji do już obowiązujących instrumentów prawnych. W przypadku kontynuowania prac nad Projektem konieczne jest również zapewnienie odpowiednio długiego *vacatio legis*, umożliwiającego przedsiębiorcom dostosowanie działalności do nowych wymogów.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



member of



BUSINESS OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy