



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X kadencja

**Druk nr 2723**  
Warszawa, 28 maja 2026 r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jacka Tomczaka.

(-) Władysław Bartoszewski; (-) Paweł Bejda; (-) Marek Biernacki; (-) Adam Dziędzic; (-) Andrzej Grzyb; (-) Henryk Kiepus; (-) Agnieszka Maria Kłopotek; (-) Radosław Lubczyk; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Urszula Nowogórska; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Krzysztof Paszyk; (-) Michał Pyrzyk; (-) Ireneusz Raś; (-) Wiesław Różyński; (-) Jarosław Rzepa; (-) Tadeusz Samborski; (-) Marek Sawicki; (-) Czesław Siekierski; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Magdalena Sroka; (-) Jacek Tomczak; (-) Stanisław Tomczyszyn; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Zbigniew Ziejewski; (-) Jolanta Zięba-Gzik; (-) Bożena Żelazowska.

**U S T A W A**

**z dnia .....2026r.**

**o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1714) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:

„10a) względnej pozycji dominującej - 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;”;

2) po art. 9a dodaje się art. 9b w brzmieniu:

„Art. 9b.1. Zakazane jest nadużywanie względnej pozycji dominującej przez jednego lub kilku przedsiębiorców wobec przedsiębiorców, którzy są od nich zależni.

2. Nadużywanie względnej pozycji dominującej polega w szczególności na:

1) bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów;

2) ograniczeniu produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów;

3) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;

4) uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;

5) narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści;

6) jednostronnej zmianie przez nabywcę warunków umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w tej umowie;

7) groźeniu podjęciem handlowych działań odwetowych lub podejmowaniu takich działań przeciwko kontrahentowi, jeżeli ten korzysta z praw przysługujących mu na mocy umowy lub przepisów prawa.

3. 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.

4. Czynności prawne będące przejawem nadużywania względnej pozycji dominującej są w całości lub w odpowiedniej części nieważne.”

## **Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Celem przedmiotowego projektu ustawy jest rozwiązanie problemów strukturalnej nierównowagi kontraktowej pomiędzy przedsiębiorcami, w szczególności w relacjach, w których jeden przedsiębiorca posiada istotną przewagę ekonomiczną i kontraktową wobec drugiego przedsiębiorcy, który jest od niego zależny. Zawarte w projekcie propozycje zmian w przepisach stanowią uzupełnienie aktualnie obowiązujących i stosowanych przez UOKiK przepisów regulujących kwestię nadużywania pozycji dominującej.

W szczególności należy wskazać na fakt, że istnieje luka w prawie materialnym - art. 102 TFUE i krajowe przepisy o zakazie nadużywania pozycji dominującej (art. 9. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – dalej „ustawa okik”) nie obejmują wielu sytuacji uzależnienia słabszych kontrahentów od przedsiębiorstw posiadających znaczącą przewagę kontraktową, ale nie posiadających pozycji dominującej. To uzależnienie może być wykorzystywane w sposób prowadzący do ograniczenia efektywnej konkurencji poprzez praktyki eksploatacyjne (polegające np. na uzyskiwaniu monopolistycznych marż kosztem słabszych kontrahentów) lub wykluczające (ograniczające dostęp do czynników produkcji lub rynków zbytu / klientów), ze szkodą dla konsumentów i łącznego dobrobytu.

Dodatkowym problemem związanym ze stosowaniem art. 102 TFUE i art. 9 ustawy okik jest długi czas postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”) oraz przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”), a także skomplikowany charakter spraw (wymagane jest zdefiniowanie rynku właściwego oraz ustalenie czy podmiot posiada pozycję dominującą, co bardzo często wymaga złożonych analiz ekonomicznych i zgromadzenia obszernych dowodów), co w efekcie może skutkować rezygnacją części podmiotów doświadczających antykonkurencyjnych praktyk z dochodzenia swoich praw.

Występuje również problem z dochodzeniem roszczeń cywilnych przez podmioty uzależnione od silniejszego kontrahenta w przypadku powstania sporu. W szczególności słabszy przedsiębiorca może rezygnować z dochodzenia swoich praw z powodu zależności, kosztów, ryzyka odwetu lub utraty relacji handlowej. W niektórych przypadkach słabszy podmiot może rezygnować ze ścieżki sądowej powodu niskich oczekiwanych szans na wygraną z powodu istniejącej luki w prawie materialnym, jeśli podstawą roszczeń są antykonkurencyjne zachowania silniejszego partnera (np. eksploatacyjne lub wykluczające).

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że samoregulacja nie jest skutecznym rozwiązaniem wskazanego problemu. Przykładem jest rynek najmu powierzchni w centrach handlowych,

gdzie dotychczas podejmowane próby samoregulacji oraz istniejące instrumenty prawne nie rozwiązały w sposób systemowy i skuteczny problemu strukturalnej nierównowagi stron tych umów. Warto też podkreślić, że ustawodawca uznał, samoregulacja nie jest wystarczającym i skutecznym alternatywnym rozwiązaniem chroniącym słabszych kontrahentów, dlatego zdecydował się na uregulowanie problemu nadużywania pozycji dominującej, zgodnie z obowiązującą ustawą oikik.

Podsumowując, istnieje zatem obiektywna luka pomiędzy 'klasycznym' zakazem nadużywania pozycji dominującej a realiami relacji gospodarczych, w których silniejszy przedsiębiorca nie musi być dominantem na rynku właściwym, aby móc narzucać uzależnionym od niego kontrahentom warunki zagrażające jego zdolności konkurencyjnej. W szczególności może nie być dominantem na całym rynku, ale może posiadać faktyczną przewagę wobec konkretnej kategorii kontrahentów, np. lokalnych dostawców, podwykonawców, mniejszych producentów lub firm zależnych od jednego kanału dystrybucji. Doświadczenia Niemiec, Francji i Włoch pokazują, że ustawodawcy krajowi wprowadzali takie przepisy właśnie po to, aby objąć sytuacje antykonkurencyjnego wykorzystywania zależności ekonomicznej, których klasyczny art. 102 TFUE i krajowe przepisy nie obejmują albo standard dowodowy jest na tyle złożony, że w praktyce poszkodowana strona nie może dochodzić swoich praw w rozsądnym okresie czasu.

Ogólnie ujmując, nieuczciwe praktyki związane z nadużywaniem zależności ekonomicznej wywierają presję na zyski i marże słabszych podmiotów gospodarczych, co może w konsekwencji prowadzić do niewłaściwej alokacji zasobów, a nawet spowodować wyparcie z rynku podmiotów, które w przeciwnym razie byłyby rentowne i konkurencyjne. Najbardziej wyrazistym przejawem omawianego problemu nierównowagi kontraktowej, mogącej prowadzić do antykonkurencyjnych praktyk są sektory lub rynki, gdzie istnieją wysokie korzyści z tytułu renty ekonomicznej, znacznie przewyższające koszt podaży np. rynek nieruchomości, rynek centrów handlowych, rynek hoteli i condo-hotelu (tzw. renta gruntowa lub renta geograficzna), rynki wydobywania surowców naturalnych czy rynki cyfrowe (tzw. renta cyfrowa, związana z platformami i gromadzeniem unikalnych danych o użytkownikach). Kolejne przykłady takiej strukturalnej nierównowagi i zależności to relacje gospodarcze oparte na umowach franczyzowych, problemy z jakimi borykają się krajowe media w relacjach z globalnymi korporacjami typu Big Tech czy też relacje pomiędzy dealerami samochodów, a ich importerami czy producentami.

Projektowane rozwiązanie należy oceniać w szerszym kontekście struktury polskiej gospodarki, w której bardzo istotną rolę odgrywają mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Według danych PARP sektor MŚP generuje ok. 45,3% PKB, a przedsiębiorstwa ogółem wytwarzają ok. 67,9% PKB. Oznacza to, że niemal co druga złotówka wartości dodanej w gospodarce jest tworzona przez MŚP, które stanowią podstawę zatrudnienia i zwłaszcza podstawę lokalnej aktywności i odporności gospodarczej.

Znaczenie MŚP jest szczególnie widoczne w strukturze przedsiębiorstw niefinansowych. W 2023 r. w Polsce działało ok. 2,3 mln przedsiębiorstw niefinansowych, z czego ok. 2,24 mln stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. Taka struktura oznacza, że zdecydowana większość podmiotów działających na rynku ma ograniczone zasoby organizacyjne, finansowe i prawne w porównaniu z największymi kontrahentami. Jednocześnie polska gospodarka pozostaje gospodarką silnie umiędzynarodowioną, w której duże znaczenie mają przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. Udział inwestorów zagranicznych jest ważnym źródłem kapitału, technologii, eksportu i integracji Polski z globalnymi łańcuchami wartości, ale równocześnie wzmacnia potrzebę zapewnienia krajowym przedsiębiorstwom realnej możliwości konkurencyjności i uczestnictwa w tych łańcuchach na uczciwych warunkach.

Z perspektywy polityki gospodarczej państwa szczególnego znaczenia nabiera obecnie zwiększanie udziału krajowych przedsiębiorstw w strategicznych inwestycjach oraz krajowych łańcuchach wartości. Rządowy projekt „Local Content. Z korzyścią dla Polski” został przedstawiony jako koncepcja wspierająca krajowy przemysł, krajowe firmy i „repolonizację” gospodarki, w szczególności przez zwiększanie udziału polskich dostawców w dużych projektach inwestycyjnych. Projektowana regulacja dotycząca nadużywania względnej pozycji dominującej wpisuje się w ten kierunek polityki gospodarczej, ale jej uzasadnienie opiera się na bardziej uniwersalnej przesłance: potrzebie zapewnienia, aby przedsiębiorstwa zależne ekonomicznie — w praktyce często MŚP, lokalni dostawcy, podwykonawcy, dystrybutorzy lub użytkownicy platform — mogły uczestniczyć w rynku na warunkach pozwalających im efektywnie konkurencyjnie, inwestować i rozwijać własne kompetencje. Albowiem problemem nie jest samo istnienie dużych przedsiębiorstw, lecz możliwość nadużywania przewagi w relacjach, w których druga strona nie ma realnej alternatywy rynkowej.

Proponowane rozwiązanie polega na nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa oikik ma charakter publicznoprawny. Jej celem nie jest rozstrzygnięcie indywidualnych sporów gospodarczych między przedsiębiorcami, lecz ochrona konkurencji, konsumentów oraz prawidłowego funkcjonowania rynku jako mechanizmu. Wynika to już z art. 1 ust. 1 ustawy

okik, zgodnie z którym ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W ustawie okik wprowadzone zostanie nowe pojęcie „względnej pozycji dominującej” oraz zakaz jej nadużywania wraz z otwartym katalogiem stanowiącym przykłady nadużywania takiej pozycji m.in. narzucanie nieuczciwych cen lub innych warunków umownych, stosowanie uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, jednostronną zmianę warunków umowy bez ważnej przyczyny oraz grożenie działaniami odwetowymi wobec kontrahenta korzystającego z przysługujących mu praw.

Projektowane przepisy będą pełniły funkcję uzupełniającą wobec ‘klasycznego’ zakazu nadużywania pozycji dominującej.

Na podstawie doświadczeń innych krajów UE zakłada się, że główny mechanizm wpływu proponowanych przepisów polega na stworzeniu istotnego bodźca do przeglądu i zmiany praktyk rynkowych przez podmioty posiadające znaczącą siłę ekonomiczną wobec swoich kontrahentów (działania compliance). Istotne znaczenie będzie miało edukowanie rynku i tzw. wystąpienia miękkie ze strony Prezesa UOKiK. W związku z powyższym (zakładając odpowiednie dostosowanie po stronie rynku) oraz koniecznością wykazania interesu publicznego, liczba postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK na podstawie proponowanych przepisów powinna być ograniczona (tzn. wynosić około kilkanaście spraw rocznie).

Bez zmian regulacyjnych nie jest możliwe, aby doszło do samoistnego (tj. w oparciu o rynkowe mechanizmy) procesu zwiększenia konkurencji na wielu rynkach i ograniczenia nierównowagi ekonomicznej stron. Istnieje wiele dowodów, że samoregulacje i sektorowe kodeksy dobrych praktyk nie są efektywnym rozwiązaniem problemów wynikających z ograniczonej konkurencji, gdyż nie tworzą wiarygodnego mechanizmu odstrasżającego przed podejmowaniem zyskowych, ale antykonkurencyjnych praktyk.

Istnieje także ryzyko, że intensywność konkurencji na wielu rynkach będzie słabnąć, wskutek rosnącej ich koncentracji i siły kontraktowej wybranych przedsiębiorców. Skutki ograniczonej konkurencji są ostatecznie ponoszone przez konsumentów np. w formie wyższych cen za dobra i usługi. Dodatkowo, kosztem społecznym ograniczonej konkurencji rozumianej jako proces jest osłabienie bodźców dla rozwoju przedsiębiorczości i mniej efektywny rynek pracy – gdyż słabsze podmioty, jeśli nie mogą efektywnie konkurować na rynkach sprzedaży, to tym bardziej nie mogą konkurować o pracowników.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie powoduje negatywnych konsekwencji dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Projekt ustawy wpływa na ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w relacjach kontraktowych, w których występuje znacząca asymetria siły negocjacyjnej. Pozytywnym skutkiem może być większa przewidywalność współpracy gospodarczej, ograniczenie arbitralnych praktyk silniejszych kontrahentów oraz poprawa stabilności łańcuchów dostaw. Po stronie kosztów mogą wystąpić koszty dostosowawcze po stronie części przedsiębiorców, szczególności związane z przeglądem wzorców umownych, procedur zakupowych, sprzedażowych i compliance. Skutki te mają charakter pośredni i zależą od praktyki stosowania przepisów. Per saldo, projekt będzie pozytywnie wpływał na konkurencję w gospodarce.

MŚP będą jedną z głównych grup potencjalnych beneficjentów regulacji. Projekt może ograniczyć ryzyko nadużywania przewagi kontraktowej wobec dostawców, podwykonawców, dystrybutorów, usługodawców użytkowników platform, którzy są zależni od kluczowych odbiorców, dostawców, kanałów sprzedaży. Korzyści mogą obejmować większą stabilność relacji gospodarczych, ograniczenie nieuzasadnionego przerzucania kosztów i ryzyk, poprawę zdolności do inwestowania oraz skalowania działalności.

## DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

### Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

*Posel Jacek Tomczak*  
Proszę podać imię i nazwisko osoby będącego przedstawicielem wnioskodawcy.

### I. Część wstępna

[1] Zwięźły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

#### Zidentyfikowany problem i jego skala

##### A. Kontekst prawny

Celem przedmiotowego projektu ustawy jest rozwiązanie problemów strukturalnej nierównowagi kontraktowej pomiędzy przedsiębiorcami, w szczególności w relacjach, w których jeden przedsiębiorca posiada istotną przewagę ekonomiczną i kontraktową wobec drugiego przedsiębiorcy, który jest od niego zależny. Zawarte w projekcie propozycje zmian w przepisach stanowią mają uzupełnienie aktualnie obowiązujących i stosowanych przez UOKiK przepisów regulujących kwestię nadużywania pozycji dominującej.

W szczególności należy wskazać na fakt, że istnieje luka w prawie materialnym - art. 102 TFUE i krajowe przepisy o zakazie nadużywania pozycji dominującej (art. 9. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – dalej „ustawa okik”) nie obejmują wielu sytuacji uzależnienia słabszych kontrahentów od przedsiębiorstw posiadających znaczącą przewagę kontraktową, ale nie posiadających pozycji dominującej. To uzależnienie może być wykorzystywane w sposób prowadzący do ograniczenia efektywnej konkurencji poprzez praktyki eksploatacyjne (polegające np. na uzyskiwaniu monopolistycznych marż kosztem słabszych kontrahentów) lub wykluczające (ograniczające dostęp do czynników produkcji lub rynków zbytu / klientów), ze szkodą dla konsumentów i łącznego dobrobytu.

Dodatkowym problemem związanym ze stosowaniem art. 102 TFUE i art. 9 ustawy okik jest długi czas postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”) oraz przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”), a także

skomplikowany charakter spraw (wymagane jest zdefiniowanie rynku właściwego oraz ustalenie czy podmiot posiada pozycję dominującą, co bardzo często wymaga złożonych analiz ekonomicznych i zgromadzenia obszernych dowodów), co w efekcie może skutkować rezygnacją części podmiotów doświadczających antykonkurencyjnych praktyk z dochodzenia swoich praw.

Występuje również problem z dochodzeniem roszczeń cywilnych przez podmioty uzależnione od silniejszego kontrahenta w przypadku powstania sporu. W szczególności słabszy przedsiębiorca może rezygnować z dochodzenia swoich praw z powodu zależności, kosztów, ryzyka odwetu lub utraty relacji handlowej. W niektórych przypadkach słabszy podmiot może rezygnować ze ścieżki sądowej powodu niskich oczekiwanych szans na wygraną z powodu istniejącej luki w prawie materialnym, jeśli podstawą roszczeń są antykonkurencyjne zachowania silniejszego partnera (np. eksploatacyjne lub wykluczające).

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że samoregulacja nie jest skutecznym rozwiązaniem wskazanego problemu. Przykładem jest rynek najmu powierzchni w centrach handlowych, gdzie dotychczas podejmowane próby samoregulacji oraz istniejące instrumenty prawne nie rozwiązały w sposób systemowy i skuteczny problemu strukturalnej nierównowagi stron tych umów. Warto też podkreślić, że ustawodawca uznał, samoregulacja nie jest wystarczającym i skutecznym alternatywnym rozwiązaniem chroniącym słabszych kontrahentów, dlatego zdecydował się na uregulowanie problemu nadużywania pozycji dominującej, zgodnie z obowiązującą ustawą okik.

Podsumowując, istnieje zatem obiektywna luka pomiędzy 'klasycznym' zakazem nadużywania pozycji dominującej a realiami relacji gospodarczych, w których silniejszy przedsiębiorca nie musi być dominantem na rynku właściwym, aby móc narzucać uzależnionym od niego kontrahentom warunki zagrażające jego zdolności konkurowania. W szczególności może nie być dominantem na całym rynku, ale może posiadać faktyczną przewagę wobec konkretnej kategorii kontrahentów, np. lokalnych dostawców, podwykonawców, mniejszych producentów lub firm zależnych od jednego kanału dystrybucji. Doświadczenia Niemiec, Francji i Włoch pokazują, że ustawodawcy krajowi wprowadzali takie przepisy właśnie po to, aby objąć sytuacje antykonkurencyjnego wykorzystywania zależności ekonomicznej, których klasyczny art. 102 TFUE i krajowe przepisy nie obejmują albo standard dowodowy jest na tyle złożony, że w praktyce poszkodowana strona nie może dochodzić swoich praw w rozsądnym okresie czasu.

## **B. Kontekst ekonomiczny i społeczny**

Ogólnie ujmując, nieuczciwe praktyki związane z nadużywaniem zależności ekonomicznej wywierają presję na zyski i marże słabszych podmiotów gospodarczych, co może w konsekwencji prowadzić do niewłaściwej alokacji zasobów, a nawet spowodować wyparcie z rynku podmiotów, które w przeciwnym razie byłyby rentowne i konkurencyjne. Najbardziej wyrazistym przejawem omawianego problemu nierównowagi kontraktowej, mogącej prowadzić do antykonkurencyjnych praktyk są sektory lub rynki, gdzie istnieją wysokie korzyści z tytułu renty ekonomicznej, znacznie przewyższające koszt podaży np. rynek nieruchomości, rynek centrów handlowych, rynek hoteli i condo-hotelu (tzw. renta gruntowa lub renta geograficzna), rynki wydobywania surowców naturalnych czy rynki cyfrowe (tzw. renta cyfrowa, związana z platformami i gromadzeniem unikalnych danych o użytkownikach).<sup>1</sup> Kolejne przykłady takiej strukturalnej nierównowagi i zależności to relacje gospodarcze oparte na umowach franczyzowych, problemy z jakimi borykają się krajowe media w relacjach z globalnymi korporacjami typu Big Tech czy też relacje pomiędzy dealerami samochodów, a ich importerami czy producentami.

Projektowane rozwiązanie należy oceniać w szerszym kontekście struktury polskiej gospodarki, w której bardzo istotną rolę odgrywają mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. Według danych PARP

<sup>1</sup> O teorii renty ekonomicznej oraz przykładach sektorów lub rynków – zob. artykuł Mariana Mazzucato, Josh Ryan-Collins, Giorgos Gouzoulis, Mapping modern economic rents: the good, the bad, and the grey areas, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 47, Issue 3, May 2023, Pages 507–534, <https://doi.org/10.1093/cje/bead013>

**sektor MŚP generuje ok. 45,3% PKB**, a przedsiębiorstwa ogółem wytwarzają ok. 67,9% PKB<sup>2</sup>. Oznacza to, że niemal co druga złotówka wartości dodanej w gospodarce jest tworzona przez MŚP, które stanowią podstawę zatrudnienia i zwłaszcza podstawę lokalnej aktywności i odporności gospodarczej.

Znaczenie MŚP jest szczególnie widoczne w strukturze przedsiębiorstw niefinansowych. W 2023 r. w Polsce działało ok. 2,3 mln przedsiębiorstw niefinansowych, z czego ok. 2,24 mln stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. Taka struktura oznacza, że zdecydowana większość podmiotów działających na rynku ma ograniczone zasoby organizacyjne, finansowe i prawne w porównaniu z największymi kontrahentami. Jednocześnie polska gospodarka pozostaje gospodarką silnie umiędzynarodowioną, w której duże znaczenie mają przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. Udział inwestorów zagranicznych jest ważnym źródłem kapitału, technologii, eksportu i integracji Polski z globalnymi łańcuchami wartości, ale równocześnie wzmacnia potrzebę zapewnienia krajowym przedsiębiorstwom realnej możliwości konkurowania i uczestnictwa w tych łańcuchach na uczciwych warunkach.

Z perspektywy polityki gospodarczej państwa szczególnego znaczenia nabiera obecnie zwiększanie udziału krajowych przedsiębiorstw w strategicznych inwestycjach oraz krajowych łańcuchach wartości. **Rządowy projekt „Local Content. Z korzyścią dla Polski”** został przedstawiony jako koncepcja wspierająca krajowy przemysł, krajowe firmy i „repolonizację” gospodarki, w szczególności przez zwiększanie udziału polskich dostawców w dużych projektach inwestycyjnych. **Projektowana regulacja dotycząca nadużywania względnej pozycji dominującej wpisuje się w ten kierunek polityki gospodarczej**, ale jej uzasadnienie opiera się na bardziej uniwersalnej przesłance: potrzebie zapewnienia, aby przedsiębiorstwa zależne ekonomicznie — w praktyce często MŚP, lokalni dostawcy, podwykonawcy, dystrybutorzy lub użytkownicy platform — mogły uczestniczyć w rynku na warunkach pozwalających im efektywnie konkurować, inwestować i rozwijać własne kompetencje. Albowiem problemem nie jest samo istnienie dużych przedsiębiorstw, lecz możliwość nadużywania przewagi w relacjach, w których druga strona nie ma realnej alternatywy rynkowej.

### **Opis proponowanych rozwiązań**

Proponowane rozwiązanie polega na nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa okik ma charakter publicznoprawny. Jej celem nie jest rozstrzygnięcie indywidualnych sporów gospodarczych między przedsiębiorcami, lecz ochrona konkurencji, konsumentów oraz prawidłowego funkcjonowania rynku jako mechanizmu. Wynika to już z art. 1 ust. 1 ustawy okik, zgodnie z którym ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej **w interesie publicznym** ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

**W ustawie okik wprowadzone zostanie nowe pojęcie „względnej pozycji dominującej” oraz zakaz jej nadużywania** wraz z otwartym katalogiem stanowiącym przykłady nadużywania takiej pozycji m.in. narzucanie nieuczciwych cen lub innych warunków umownych, stosowanie uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, jednostronną zmianę warunków umowy bez ważnej przyczyny oraz grożenie działaniami odwetowymi wobec kontrahenta korzystającego z przysługujących mu praw.

Projektowane przepisy będą pełniły funkcję uzupełniającą wobec 'klasycznego' zakazu nadużywania pozycji dominującej.

Na podstawie doświadczeń innych krajów UE zakłada się, że główny mechanizm wpływu proponowanych przepisów polega na stworzeniu istotnego bodźca do przeglądu i zmiany praktyk rynkowych przez podmioty posiadające znaczącą siłę ekonomiczną wobec swoich kontrahentów (działania compliance). Istotne znaczenie będzie miało edukowanie rynku i tzw. wystąpienia miękkie

<sup>2</sup> <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/86657:stan-polskiej-przedsiębiorczosci-po-dwoch-dekadach-w-ue-parp-prezentuje-raport-o-stanie-sektora-msp-w-polsce-2024>

ze strony Prezesa UOKiK. W związku z powyższym (zakładając odpowiednie dostosowanie po stronie rynku) oraz koniecznością wykazania interesu publicznego, liczba postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK na podstawie proponowanych przepisów powinna być ograniczona (tzn. wynosić około kilkanaście spraw rocznie).

#### **Skutki braku zmiany stanu obecnego**

Bez zmian regulacyjnych nie jest możliwe, aby doszło do samoistnego (tj. w oparciu o rynkowe mechanizmy) procesu zwiększenia konkurencji na wielu rynkach i ograniczenia nierównowagi ekonomicznej stron. Istnieje wiele dowodów, że samoregulacje i sektorowe kodeksy dobrych praktyk nie są efektywnym rozwiązaniem problemów wynikających z ograniczonej konkurencji, gdyż nie tworzą wiarygodnego mechanizmu odstrasżającego przed podejmowaniem zyskowych, ale antykonkurencyjnych praktyk.

Istnieje także ryzyko, że intensywność konkurencji na wielu rynkach będzie słabnąć, wskutek rosnącej ich koncentracji i siły kontraktowej wybranych przedsiębiorców. Skutki ograniczonej konkurencji są ostatecznie ponoszone przez konsumentów np. w formie wyższych cen za dobra i usługi. Dodatkowo, kosztem społecznym ograniczonej konkurencji rozumianej jako proces jest osłabienie bodźców dla rozwoju przedsiębiorczości i mniej efektywny rynek pracy – gdyż słabsze podmioty, jeśli nie mogą efektywnie konkurować na rynkach sprzedaży, to tym bardziej nie mogą konkurować o pracowników.

#### **[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?**

- Tak
- Nie

Rozważano następujące alternatywne rozwiązania:

1. Przygotowanie propozycji nowej ustawy zakazującej nadużywania przewagi kontraktowej. Nowa ustawa wprowadzałaby uniwersalną definicję przewagi kontraktowej – nieograniczoną do konkretnego sektora gospodarki. Opracowanie nowej ustawy wiązałoby się jednak ze znacznie większym nakładem pracy niż proponowana nowelizacja ustawy okik, ponadto stosujący ją organ (najpewniej Prezes UOKiK) oraz sądy nie mogłyby korzystać z posiadanego już dorobku w odniesieniu do ustawy okik.
2. Przygotowanie propozycji nowej ustawy „sektorowej” na wzór uchwalonej w 2021 roku ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Problem nadużywania względnej pozycji dominującej dotyczy jednak przedsiębiorców funkcjonujących w różnych gałęziach gospodarki, z tego względu rozwiązanie „sektorowe” nie byłoby w pełni skuteczne, a jednocześnie wymagałoby w dłuższej perspektywie czasowej uchwalania kolejnych ustaw sektorowych w przypadku zaistnienia analogicznych problemów w kolejnych branżach.
3. Zmiana ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu zwiększenie możliwości dochodzenia swoich praw przez „słabsze” strony relacji gospodarczych w ramach postępowań sądowych. W tym wariantcie ochrona byłaby realizowana przede wszystkim na drodze postępowań cywilnych. Model ten byłby jednak zdecydowanie mniej efektywny dla wielu podmiotów z sektora MŚP z uwagi na koszty, czas trwania postępowań i ograniczone możliwości dowodowe po stronie przedsiębiorców zależnych.

W ramach przygotowywania projektu ustawy analizowano także analogiczne rozwiązania funkcjonujące w innych państwach Unii Europejskiej. W wielu państwach, w tym w Belgii, Niemczech

czy we Włoszech przepisy zawierają konstrukcje prawne tożsame z propozycjami zmian w przepisach zawartymi w przedmiotowym projekcie ustawy.

## II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

### **Spójność projektowanych rozwiązań z dotychczasowymi regulacjami**

Zaproponowana definicja określa sytuację, w której jeden przedsiębiorca dysponuje określoną siłą wobec drugiego – „przewagą kontraktową”. Pojęcie przewagi kontraktowej jest znane polskiemu ustawodawstwu (ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi). Pojęcie przewagi będzie klauzulą generalną, ale wprowadzone zostało domniemanie, że przewaga kontraktowa występuje pomiędzy przedsiębiorcami, jeżeli istnieje między nimi znacząca dysproporcja w potencjale ekonomicznym.

### **Zgodność projektowanych rozwiązań z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw**

Ochrona słabszych uczestników rynku (mikro i małych przedsiębiorstw) oraz związana z tym ochrona konkurencji mieści się w modelu społecznej gospodarki rynkowej. Konstytucja RP opiera ustrój gospodarczy nie tylko na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, ale także na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Dlatego ustawodawca może przeciwdziałać sytuacjom, w których przedsiębiorca formalnie nie ma ‘klasycznej’ pozycji dominującej na rynku właściwym, ale w konkretnej relacji kontraktowej ma znaczącą przewagę pozwalającą narzucać drugiej stronie nieuczciwe warunki. Taki cel można zakwalifikować jako **ważny interes publiczny** w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest bowiem dopuszczalne ustawą i ze względu na ważny interes publiczny.

W odniesieniu do **proporcjonalności** projektowanego rozwiązania, **projektowana regulacja nie zmienia publicznoprawnego charakteru interwencji Prezesa UOKiK**. Zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów działania Prezesa UOKiK podejmowane są w interesie publicznym. Oznacza to, że **projektowany zakaz nadużywania względnej pozycji dominującej nie będzie służył rozstrzygnięciu indywidualnych sporów cywilnoprawnych między przedsiębiorcami**, lecz przeciwdziałaniu takim praktykom, które — ze względu na charakter zależności gospodarczej, skalę, powtarzalność lub wpływ na warunki konkurencji — mogą oddziaływać na rynek w wymiarze wykraczającym poza interes jednej strony umowy.

Prezes UOKiK nie będzie zatem organem właściwym do oceny każdej nierównowagi kontraktowej ani do dochodzenia indywidualnych roszczeń przedsiębiorcy wobec kontrahenta. Tego rodzaju sprawy pozostają domeną prawa cywilnego i sądów powszechnych. Interwencja publicznoprawna będzie uzasadniona dopiero wtedy, gdy nadużycie względnej pozycji dominującej może zagrażać konkurencji, dostępowi do rynku, uczciwym warunkom uczestnictwa w łańcuchach wartości albo interesom szerszej kategorii uczestników rynku.

Projektowane rozwiązanie zakładające otwarty katalog praktyk stanowiących nadużycie względnej pozycji dominującej jest zgodne z Konstytucją RP, albowiem obecny art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów posługuje się formułą „w szczególności”, a więc zawiera otwarty katalog praktyk stanowiących nadużywania pozycji dominującej.

Odnosząc się do powyższych kwestii należy wskazać, że Prezes UOKiK ma duże doświadczenie w stosowaniu klauzul generalnych – dorobek orzeczniczy Prezesa UOKiK w zakresie prawa konsumenckiego wskazuje, że decyzje oparte na ustawach bazujących głównie na klauzulach generalnych (np. ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym) pozwoliły na szeroką ochronę interesów słabszych uczestników rynku, czyli konsumentów. Zgodnie z obowiązującymi i projektowanymi przepisami, Prezes UOKiK powinien stosować środki adekwatne do wagi i rodzaju

naruszenia oraz konieczne do jego zakończenia lub usunięcia skutków (tak jak obecnie zakłada ustawa w odniesieniu do nadużycia pozycji dominującej). Od decyzji Prezesa UOKiK będzie możliwe odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie — sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

#### **Projektowane rozwiązania w świetle prawa międzynarodowego i prawa UE**

Analogiczne rozwiązania funkcjonujące np. w Niemczech, Francji, Włoszech i Belgii wskazują, że prawo UE nie musi stać w kolizji z krajowymi przepisami zakazującymi nadużywania względnej pozycji dominującej, zależności ekonomicznej albo przewagi kontraktowej.

Art. 102 TFUE zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub jego istotnej części. Nie obejmuje jednak wszystkich przypadków zależności kontraktowej, w których przedsiębiorca nie jest dominantem w klasycznym rozumieniu prawnym i ekonomicznym. W UE jak dotąd nie doszło do harmonizacji całego obszaru jednostronnych praktyk antykonkurencyjnych, które nie spełniają definicji dominacji z art. 102 TFUE. Jednocześnie projektowane rozwiązanie nie będzie ograniczać stosowania art. 102 TFUE.

Projekt nie narusza również tzw. swobód rynku wewnętrznego UE, albowiem nie będzie prowadził do dyskryminacji podmiotów z innych państw UE, nie będzie również nakładać dodatkowych barier na transgraniczny handel dobrami i usługami w porównaniu z handlem na rynku krajowym (polskim).

Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego projektowane rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń. Państwa mają co do zasady swobodę w kształtowaniu regulacji dotyczących konkurencji, nieuczciwych praktyk rynkowych i relacji kontraktowych na swoim terytorium.

**Proponowany termin wejścia w życie:** po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Takie *vacatio legis* pozwoli przedsiębiorcom na audyt obowiązujących umów i praktyk handlowych oraz dostosowanie ich do nowych wymogów.

#### **[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?**

Projekt będzie oddziaływać pośrednio na gospodarstwa domowe jako konsumentów i pracujących w sektorze przedsiębiorstw oraz społeczności korzystające z oferty handlowej, usługowej lub produkcyjnej tych przedsiębiorców.

Pozytywnym skutkiem społecznym będzie zwiększenie stabilności funkcjonowania przedsiębiorstw słabszych ekonomicznie, co może sprzyjać utrzymaniu miejsc pracy, ograniczeniu ryzyka upadłości lub zamykania punktów sprzedaży lub produkcji oraz poprawie dostępności zróżnicowanej oferty handlowej i usługowej dla konsumentów. Jednocześnie większa pewność funkcjonowania na rynku może ułatwić tym przedsiębiorcom planowanie działalności, inwestycje, innowacje oraz oferowanie pracownikom stałego i stabilnego zatrudnienia.

Projekt może mieć również pozytywny wpływ na spójność społeczną poprzez ograniczenie nadmiernej koncentracji korzyści ekonomicznych po stronie silniejszych podmiotów i wzmocnienie pozycji małych oraz średnich przedsiębiorców. Skutki te mają przede wszystkim charakter jakościowy i trudno je wiarygodnie oszacować na etapie projektowania regulacji.

Negatywne skutki społeczne nie powinny wystąpić. Możliwy jest jedynie przejściowy wzrost liczby sporów lub postępowań związanych z interpretacją nowych przepisów, jednak będzie to skutek typowy dla wdrażania nowych instrumentów prawnych.

Nie przewiduje się skutków społecznych w pozostałym zakresie.

#### **[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?**

Wprowadzenie zakazu nadużywania względnej pozycji dominującej będzie służyć co najmniej trzem celom ekonomicznym.

1. **Ograniczenie ryzyka wypychania mniejszych przedsiębiorców z łańcuchów wartości przez praktyki, które nie wynikają z efektywności ekonomicznej, lecz z jednostronnej siły negocjacyjnej.** Chodzi m.in. o nieuzasadnione przrzucanie kosztów, arbitralne zmiany warunków współpracy, nieproporcjonalne kary umowne, wymuszanie świadczeń niezwiązanych z przedmiotem umowy, dyskryminacyjne traktowanie porównywalnych kontrahentów albo nagłe zerwanie relacji, gdy druga strona nie może w rozsądnym czasie znaleźć alternatywy.
2. **Wspieranie aktywności inwestycyjnej i skalowania działalności mniejszych, głównie krajowych przedsiębiorstw.** Jeżeli MŚP mają mieć realną możliwość udziału w dużych projektach infrastrukturalnych, energetycznych, obronnych i cyfrowych, potrzebują nie tylko dostępu do zamówień, ale również przewidywalnych i uczciwych warunków współpracy z większymi partnerami. Nadmierna asymetria kontraktowa ogranicza możliwości i skłonność mniejszych firm do inwestowania w moce produkcyjne, certyfikację, badania i rozwój, kompetencje eksportowe oraz specjalizację technologiczną.
3. **Wzmocnienie odporności krajowych łańcuchów wartości.** Z punktu widzenia bezpieczeństwa gospodarczego i strategicznej autonomii państwa korzystne jest, aby w kluczowych sektorach istniała możliwie szeroka baza krajowych dostawców zdolnych do konkurowania jakością, terminowością, innowacyjnością i skalą. Instrumenty przeciwdziałające nadużywaniu przewagi kontraktowej mogą ograniczać ryzyko, że potencjał ten będzie tłumiony przez praktyki silniejszych uczestników rynku, zanim mniejsze firmy osiągną zdolność samodzielnego konkurowania.

Poniżej przedstawiono przewidywany wpływ regulacji w ujęciu podmiotów, na które oddziałuje i ich liczebności.

Podmioty, na które wpływa projekt	Liczebność	Oszacowanie wpływu w mln zł / niemierzalny	Opis wpływu (w tym korzyści i koszty)
Sektor przedsiębiorstw ogółem	ok. 2,37 mln przedsiębiorstw niefinansowych <sup>3</sup>	Niemierzalny	Projekt może wpływać na ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w relacjach kontraktowych, w których występuje znacząca asymetria siły negocjacyjnej. Pozytywnym skutkiem może być większa przewidywalność współpracy gospodarczej, ograniczenie arbitralnych praktyk silniejszych kontrahentów oraz poprawa stabilności łańcuchów dostaw. Po stronie kosztów mogą wystąpić koszty dostosowawcze po stronie części przedsiębiorców, w szczególności związane z przeglądem wzorców umownych, procedur zakupowych, sprzedażowych i compliance. Skutki te mają charakter pośredni i zależą od praktyki stosowania przepisów. Per saldo, projekt będzie pozytywnie wpływał na konkurencję w gospodarce i odporność krajowych łańcuchów wartości, wskutek czego

<sup>3</sup> GUS, *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.*

			zwiększy się efektywność alokacji zasobów i dobrobyt.
<b>Sektor przedsiębiorstw – MŚP</b>	ok. 2,30 mln podmiotów; ok. 99,8% przedsiębiorstw niefinansowych <sup>4</sup>	Niemierzalny	MŚP będą jedną z głównych grup potencjalnych beneficjentów regulacji. Projekt może ograniczyć ryzyko nadużywania przewagi kontraktowej wobec dostawców, podwykonawców, dystrybutorów, usługodawców i użytkowników platform, którzy są zależni od kluczowych odbiorców, dostawców, kanałów sprzedaży, danych lub infrastruktury. Korzyści mogą obejmować większą stabilność relacji gospodarczych, ograniczenie nieuzasadnionego przeliczenia kosztów i ryzyk, poprawę zdolności do inwestowania, skalowania działalności oraz uczestnictwa w krajowych i europejskich łańcuchach wartości.
<b>Konsumenci</b>	ok. 37,5 mln osób	Niemierzalny	Wpływ na konsumentów będzie pośredni, ale pozytywny. Ograniczenie praktyk prowadzących do eliminowania mniejszych dostawców lub osłabiania ich zdolności konkurencyjnych może sprzyjać większej konkurencji cenowej, jakościowej, różnorodności oferty oraz zwiększeniu odporności łańcuchów dostaw.
<b>Pracujący</b>	ok. 10 mln osób w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych <sup>5</sup> ; w tym ok. 6,9 mln w MŚP <sup>6</sup>	Niemierzalny	Projekt może pośrednio wpływać na rynek pracy przez zwiększenie stabilności działalności przedsiębiorstw zależnych ekonomicznie, w szczególności MŚP. W dłuższej perspektywie może to sprzyjać efektywnej i zrównoważonej konkurencji o pracowników (jako pochodna pozytywnego wpływu na konkurencję między przedsiębiorstwami) oraz sprzyjać rozwojowi kompetencji pracowników (poprzez inwestycje firm w kapitał ludzki), co powinno sprzyjać wzrostowi produktywności pracy.
<b>Sektor finansów publicznych</b>	1	Mierzalny (po stronie kosztów), w pozostałym zakresie niemierzalny	Projekt może powodować wzrost kosztów po stronie sektora finansów publicznych związane z potrzebą finansowania realizacji nowych zadań przez Prezesa UOKiK i ew. zwiększenia finansowania sądownictwa. Sektor finansów publicznych może uzyskać wpływy z kar pieniężnych, jednakże mają one charakter niepewny i są niemożliwe do oszacowania. W pozostałym zakresie wpływ na sektor finansów publicznych ma charakter pośredni i niemierzalny, jednakże powinien on być pozytywny – jako pochodna pozytywnego wpływu na konkurencję i sektor przedsiębiorstw ogółem oraz rynek pracy, co przełoży się na zwiększenie podstawy opodatkowania i w konsekwencji wpływów podatkowych (zwłaszcza CIT i

<sup>4</sup> GUS, *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.*

<sup>5</sup> GUS, *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2023 r.*

<sup>6</sup> GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2023 roku*

			PIT płacony przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą).
<b>Prezes UOKiK</b>	1	Mierzalny (po stronie kosztów)	Projekt zwiększy zakres zadań Prezesa UOKiK przez wprowadzenie nowej kategorii spraw dotyczących nadużywania względnej pozycji dominującej. Skutkiem może być konieczność prowadzenia dodatkowych analiz ekonomicznych i prawnych, opracowania praktyki interpretacyjnej, rozpatrywania zawiadomień oraz prowadzenia postępowań. Koszty mogą obejmować zaangażowanie zasobów kadrowych, eksperckich i organizacyjnych. Skala obciążenia będzie zależeć od liczby spraw oraz od tego, jak precyzyjnie zostaną określone przesłanki interwencji. Ponieważ Prezes UOKiK podejmuje interesie w interesie publicznym, regulacja nie będzie prowadzić do przejmowania przez organ typowych sporów cywilnoprawnych między przedsiębiorcami.
<b>SOKiK</b>	1	Niemierzalny	Projekt może pośrednio wpłynąć na Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przez możliwość wnoszenia odwołań od decyzji Prezesa UOKiK wydawanych na podstawie nowych przepisów. Wpływ będzie zależał od liczby decyzji oraz liczby odwołań. Na etapie projektowania nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie liczby takich spraw. Skutek należy ocenić jako potencjalny, pośredni i niemierzalny. Regulacja może wymagać wykształcenia praktyki orzeczniczej dotyczącej przesłanek względnej pozycji dominującej, nadużycia oraz granicy między sprawą publicznoprawną a prywatnym sporem kontraktowym.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Wpływ na sektor finansów publicznych (SFP) został przedstawiony powyżej.

Oszacowanie wysokości kosztów dla SFP będzie możliwe na późniejszym etapie, w szczególności po uzyskaniu opinii i danych ze strony Prezesa UOKiK i SOKiK, dotyczących potrzebnych dodatkowych zasobów na realizację zadań tj. postępowań administracyjnych, badań rynku i in.

Wpływ na wydatki sektora finansów publicznych będzie jednak marginalny i pomijając koszty jednorazowe (dostosowawcze) po stronie Prezesa UOKiK i SOKiK, coroczny dodatkowy koszt nie powinien przekraczać kosztu zatrudnienia kilku specjalistów i sędziów.

Jednocześnie projekt może pośrednio pozytywnie oddziaływać na dochody sektora finansów publicznych, w zakresie w jakim nowe środki ochrony przedsiębiorców wpłyną na poprawę ich rentowności i stabilność prowadzonej działalności, utrzymanie miejsc pracy oraz powiększenia bazy podatkowej.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wskazanie źródła finansowania dodatkowych środków jest kompetencją Ministra Finansów i Rady Ministrów, jednakże to dodatkowe finansowanie powinno polegać na odpowiednim zwiększeniu budżetu, jaki ma do dyspozycji Prezes UOKiK i SOKiK.

j.w. wpływ na wydatki sektora finansów publicznych będzie marginalny.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

Projekt nie określa planu przyznania ani zmiany pomocy państwa, nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/1535, nie dotyczy kompetencji Europejskiego Banku Centralnego, nie ustanawia wymogów dotyczących usług świadczonych przez usługodawców ani nie zawiera regulacji wymagających notyfikacji w innej procedurze UE.

Projekt ma charakter ogólnej regulacji prawa konkurencji i dotyczy zakazu nadużywania przewagi kontraktowej w relacjach między przedsiębiorcami. Nie przewiduje selektywnego wsparcia finansowego ani preferencji dla określonych przedsiębiorców.

### III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Projekt nie zawiera przepisów zmieniających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Jednocześnie proponowane zmiany w przepisach będą miały istotny i pozytywny wpływ na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. W wielu relacjach gospodarczych to właśnie MŚP są stroną słabszą, zależną od większego kontrahenta, który posiada przewagę kontraktową i może narzucać warunki współpracy.

Projekt wzmacnia ochronę MŚP poprzez stworzenie instrumentu przeciwdziałania nadużywaniu względnej pozycji dominującej. Doprowadzi to do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty mogące zostać dotknięte skutkami naruszenia przewagi kontraktowej, zmniejszenia ryzyka nieuzasadnionych kosztów, większej przejrzystości relacji handlowych oraz zwiększenia możliwości dochodzenia ochrony przed praktykami odwetowymi.

Projekt nie nakłada na MŚP nowych obowiązków sprawozdawczych, rejestracyjnych ani informacyjnych. Nie przewiduje także konieczności uzyskiwania zezwoleń lub spełniania dodatkowych wymogów administracyjnych. Wpływ regulacji na MŚP ma przede wszystkim charakter ochronny.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Projekt nie wprowadza nowych obowiązków administracyjnych dla mikroprzedsiębiorców ani małych i średnich przedsiębiorców. Nie przewiduje nowych formularzy, zgłoszeń, rejestrów, obowiązków raportowych ani okresowych sprawozdań.

Ewentualne działania MŚP będą miały charakter dobrowolny i ochronny, np. możliwość zgłaszania praktyk naruszających przepisy lub powoływania się na nieważność czynności prawnych będących przejawem nadużywania względnej pozycji dominującej.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych dotyczących dostępu do zawodów regulowanych ani wykonywania takich zawodów. Nie określa również wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE.

Warszawa, 15 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1258/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-11.020.164.10.2026  
Data wpływu 16.06.26r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1714, dalej: „ustawa”). Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowej instytucji prawnej *względnej pozycji dominującej* oraz zakazania jej nadużywania. W tym celu do art. 4 ustawy dodawany jest pkt 10a zawierający definicję tego pojęcia. Zgodnie z projektowanymi przepisami przez *względną pozycję dominującą* należy rozumieć sytuację, w której przedsiębiorca posiada przewagę kontraktową wobec innego przedsiębiorcy pozostającego od niego w stanie zależności. Projekt wprowadza też domniemanie istnienia przewagi kontraktowej w przypadku występowania pomiędzy przedsiębiorcami znaczącej dysproporcji w ich potencjale ekonomicznym.

W dodawanym do ustawy art. 9b zakazane jest nadużywanie *względnej pozycji dominującej*. Projektowany artykuł zawiera otwarty katalog praktyk uznawanych za przejawy takich nadużyć. W szczególności za nadużywanie *względnej pozycji dominującej* uznano bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych nieuczciwych warunków zakupu albo sprzedaży towarów. Projektowane przepisy zakazują również uzależniania

zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę dodatkowego świadczenia niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy, a także narzucania uciążliwych warunków umownych przynoszących przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści. Za przejaw nadużywania *względnej pozycji dominującej* uznane mają zostać również jednostronna zmiana warunków umowy przez nabywcę bez ważnej przyczyny przewidzianej w umowie oraz groźenie podjęciem handlowych działań odwetowych lub podejmowanie takich działań wobec kontrahenta korzystającego z praw przysługujących mu na podstawie umowy lub przepisów prawa.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, jej celem ma być objęcie ochroną przypadków wykorzystywania przewagi kontraktowej wobec przedsiębiorców pozostających w stanie zależności gospodarczej, które nie są objęte zakazem nadużywania pozycji dominującej wynikającym z art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) ani z art. 9 ustawy. Projektodawcy podnoszą, że proponowane rozwiązanie ma charakter uzupełniający względem obowiązujących instrumentów prawa konkurencji. Służyć ma to przeciwdziałaniu praktykom ograniczającym konkurencję oraz ochronie przedsiębiorców, w szczególności mikro-, małych i średnich, przed nieuzasadnionym wykorzystywaniem przewagi ekonomicznej przez ich silniejszych kontrahentów.

Projekt ustawy przewiduje wejście w życie nowych przepisów po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

**2.1.** Materia objęta projektem ustawy pozostaje w zakresie regulacji unijnego prawa konkurencji. Podstawowym przepisem tego prawa odnoszącym się do jednostronnych zachowań przedsiębiorców jest wspomniany już art. 102 TfUE, który zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na jego istotnej części, o ile może to wpływać na handel między państwami członkowskimi. Przepis ten obejmuje w szczególności narzucanie nieuczciwych cen lub innych warunków transakcji, ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla konsumentów, stosowanie nierównych warunków wobec kontrahentów znajdujących się w porównywalnej sytuacji oraz uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia dodatkowych świadczeń niemających związku z jej przedmiotem.

Prawo UE nie przewiduje instytucji *względnej pozycji dominującej* ani ogólnego zakazu nadużywania przewagi kontraktowej przez przedsiębiorcę, który nie posiada pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TfUE. Zakres zastosowania tego przepisu ogranicza się do przedsiębiorców nadużywających własne pozycje dominujące na właściwie zdefiniowanych rynkach. Z tego względu orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) nie odnosi się do problematyki *względnej pozycji dominującej*. Można w nim jednak dostrzec odniesienia do zjawiska *zależności gospodarczej (economic*

*dependence*), które również nie zostało zdefiniowane w prawie UE i nie stanowi samodzielnej kategorii porównywalnej z pozycją dominującą. W orzecznictwie TS UE pojęcie *zależności gospodarczej* pojawia się głównie opisowo, jako okoliczność faktyczna istotna przy ocenie siły rynkowej przedsiębiorstwa lub skutków jego zachowań. Z orzecznictwa TS UE wynika, że *zależność gospodarcza* może występować w sytuacji, gdy przedsiębiorca jest w istotnym stopniu uzależniony od określonego kontrahenta ze względu na brak realnych alternatyw handlowych, ograniczone możliwości zmiany partnera handlowego lub wysokie koszty takiej zmiany. Sama *zależność gospodarcza* nie jest jednak wystarczająca do zastosowania art. 102 TfUE i nie zastępuje przesłanki posiadania pozycji dominującej. Przykładowo, w sprawie 27/76 *United Brands* TS UE wskazał, że przy ocenie pozycji rynkowej przedsiębiorcy znaczenie może mieć stopień uzależnienia kontrahentów od danego przedsiębiorcy oraz brak realnych alternatyw handlowych. Brak łatwo dostępnych substytutów i ograniczone możliwości wyboru po stronie kontrahentów były jednymi z okoliczności uwzględnianych przy ocenie istnienia pozycji dominującej. Podobnie w sprawie 85/76 *Hoffmann-La Roche* TS UE zwrócił uwagę na znaczenie więzi gospodarczych łączących przedsiębiorcę z jego kontrahentami. Okoliczności te były jednak analizowane wyłącznie jako element oceny istnienia pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TfUE.

W konsekwencji można stwierdzić, że tworzona przez projektodawców instytucja *względnej pozycji dominującej* nie znajduje swojego bezpośredniego odpowiednika w prawie UE ani nie była wyjaśniana w orzecznictwie TS UE. Co istotne i co należy podkreślić, prawo UE pozostawia jednak państwom członkowskim pewną swobodę regulacyjną w odniesieniu do jednostronnych zachowań przedsiębiorców. Przykładowo, zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82<sup>1</sup> Traktatu (dalej: rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003)<sup>2</sup>, państwa członkowskie mogą na swoim terytorium przyjmować i stosować bardziej rygorystyczne przepisy krajowe zakazujące lub sankcjonujące jednostronne zachowania przedsiębiorców. Podkreślić należy również, że w punkcie 8 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 wskazano, że „rozporządzenie nie powinno ograniczać Państw Członkowskich w przyjmowaniu i stosowaniu na swoim terytorium bardziej rygorystycznych krajowych przepisów prawa konkurencji, które zakazują lub nakładają sankcje na jednostronne praktyki stosowane przez przedsiębiorstwa. Te bardziej rygorystyczne krajowe przepisy prawne mogą zawierać przepisy, które zakazują lub nakładają sankcje za zachowania antykonkurencyjne stosowane wobec przedsiębiorstw uzależnionych ekonomicznie”. Oznacza to, że prawodawca unijny dopuszcza ustanawianie krajowych instrumentów ochrony przed

<sup>1</sup> Obecnie są to artykuły 101 i 102 TfUE.

<sup>2</sup> ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/2009-07-01>.

wykorzystywaniem przewagi ekonomicznej lub zależności gospodarczej, nawet jeżeli przedsiębiorca stosujący takie praktyki nie posiada pozycji dominującej w rozumieniu prawa UE.

Ponadto, w niektórych obszarach prawa UE zostały przyjęte szczególne instrumenty ochrony słabszych uczestników rynku przed nieuczciwym wykorzystywaniem przewagi kontraktowej. Przykładem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (zwana dalej: dyrektywa (UE) 2019/633)<sup>3</sup>. Dyrektywa ta ma chronić słabszych uczestników rynku, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, przed nieuczciwymi praktykami stosowanymi przez silniejszych kontrahentów. Wprowadzono w niej katalog zakazanych praktyk obejmujący m.in. opóźnianie płatności, jednostronne zmiany warunków umownych, anulowanie zamówień w krótkim terminie czy stosowanie działań odwetowych wobec kontrahentów korzystających z przysługujących im praw. Dyrektywa (UE) 2019/633 ma charakter sektorowy i ogranicza się wyłącznie do relacji występujących w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Nie ustanawia instytucji zależności gospodarczej ani *względnej pozycji dominującej* oraz nie przewiduje powszechnego zakazu nadużywania przewagi kontraktowej we wszystkich sektorach gospodarki.

2.2. Istotną rolę w zakresie oceny projektu ustawy odgrywa zasada zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wyrażona w art. 18 TfUE. Zgodnie z tym przepisem, w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Zasada ta stanowi jeden z fundamentów rynku wewnętrznego i znajduje zastosowanie również przy ocenie krajowych regulacji mogących wpływać na wykonywanie swobód traktatowych. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogą wprowadzać rozwiązań, które prowadziłyby do mniej korzystnego traktowania przedsiębiorców z innych państw członkowskich ani ustanawiać kryteriów, które choć formalnie neutralne, w praktyce stawiałyby przedsiębiorców zagranicznych w mniej korzystnej sytuacji niż przedsiębiorców krajowych.

Projekt ustawy powinien zostać również oceniony pod wspomnianym powyżej kątem zgodności z przepisami dotyczącymi swobód rynku wewnętrznego. Zgodnie z art. 26 ust. 2 TfUE rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału.

Jednym z elementów rynku wewnętrznego jest swoboda przedsiębiorczości określona w art. 49 TfUE, który zakazuje ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 111 z 25.4.2019, s. 59.

członkowskiego. Przepis ten obejmuje w szczególności podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej oraz tworzenie i prowadzenie przedsiębiorstw na warunkach przewidzianych przez prawo państwa przyjmującego dla jego własnych obywateli.

Znaczenie dla oceny projektu ustawy może mieć również art. 56 TFUE zakazujący ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług na terytorium UE. Z orzecznictwa TS UE wynika, że za ograniczenie tej swobody mogą zostać uznane nie tylko środki o charakterze dyskryminacyjnym, lecz także regulacje krajowe, które mogą utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym wykonywanie działalności transgranicznej przez przedsiębiorców pochodzących z innych państw członkowskich<sup>4</sup>.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

**3.1.** Projekt ustawy zmierza do wprowadzenia do polskiego prawa nowej instytucji prawnej *względnej pozycji dominującej* oraz zakazu jej nadużywania. Projektowana regulacja ma służyć zapewnieniu ochrony w sytuacjach, w których przedsiębiorcy nieposiadający pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TfUE, dysponują znaczącą przewagą ekonomiczną wobec swoich kontrahentów i wykorzystują ją w sposób mogący naruszać ich uzasadnione interesy. Przyjęta na gruncie art. 102 TfUE konstrukcja nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym jest ustalana w oparciu o kryteria ekonomiczne wypracowane w orzecznictwie TS UE i praktyce Komisji Europejskiej. Dopiero stwierdzenie istnienia pozycji dominującej otwiera możliwość oceny, czy jest ona nadużywana przez przedsiębiorcę, gdyż samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane przez prawo UE. Tym samym sam fakt posiadania znaczącej przewagi ekonomicznej wobec konkretnego kontrahenta nie jest wystarczający do zastosowania art. 102 TfUE.

Projektowana regulacja ma natomiast obejmować właśnie takie sytuacje, w których przedsiębiorca nie posiada pozycji dominującej na rynku właściwym, lecz dysponuje znaczącą przewagą kontraktową wobec określonego partnera handlowego i jej wobec niego nadużywa.

Prawo unijne takiej sytuacji nie reguluje, lecz jednocześnie nie wyklucza możliwości przyjmowania przez państwa członkowskie dalej idących rozwiązań służących ochronie przedsiębiorców przed wykorzystywaniem wobec nich przewagi ekonomicznej lub zależności gospodarczej. Potwierdza to art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą przyjmować i stosować bardziej rygorystyczne przepisy krajowe zakazujące lub ustalające sankcje za jednostronne zachowania przedsiębiorców.

---

<sup>4</sup> Takie ograniczenia mogą być uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy są stosowane w sposób niedyskryminacyjny, służą realizacji uzasadnionego celu interesu publicznego oraz spełniają wymóg proporcjonalności (wyroki w sprawach C-76/90 *Säger*, C-384/93 *Alpine Investments* oraz C-55/94 *Gebhard*).

Przepis ten odzwierciedla założenie, że poza obszarem objętym art. 102 TfUE państwa członkowskie zachowują autonomię regulacyjną pozwalającą na uwzględnienie specyfiki krajowych rynków i występujących na nich problemów związanych z nierównowagą kontraktową pomiędzy przedsiębiorcami. Tym samym samo ustanowienie zakazu nadużywania *względnej pozycji dominującej* nie pozostaje w sprzeczności z prawem UE.

Można jednak podnieść inną wątpliwość dotyczącą treści projektowanych przepisów. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, 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 ustawy. 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*. Treść proponowanych przepisów może zatem zostać uznana za sprzeczną z art. 102 TfUE w związku z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003.

**3.2.** Projekt ustawy nie budzi zastrzeżeń z punktu zakazu dyskryminacji. Projektowane przepisy mają charakter niedyskryminacyjny i będą znajdować zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Polski, niezależnie od ich przynależności państwowej, siedziby czy pochodzenia kapitału. Zasady stosowania projektowanych przepisów będą zależne wyłącznie od występowania między nimi przewag kontraktowych i związanych z tym zależności gospodarczych. W konsekwencji projekt ustawy nie prowadzi do bezpośredniej ani do pośredniej dyskryminacji przedsiębiorców z innych państw członkowskich w rozumieniu art. 18 TfUE.

Nie można również uznać, aby projekt ustawy ustanawiał ograniczenia w swobodnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, w tym swobody przedsiębiorczości czy swobody świadczenia usług (art. 49 i art. 56 TfUE). Nie uzależnia on bowiem podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej od spełnienia dodatkowych wymogów odnoszących się do przedsiębiorców

z innych państw członkowskich, ani nie ogranicza dostępu do rynku polskiego. Jego celem jest określenie dopuszczalnych standardów zachowań przedsiębiorców w relacjach kontraktowych, a nie ograniczenie wykonywania działalności transgranicznej.

W konsekwencji można uznać, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z zakazem dyskryminacji, który wynika z prawa UE.

#### **4. Konkluzje**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może być uznany za sprzeczny z prawem UE.

Autor:

Justyna Łacny  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, 15 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1259/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SP5-III.020.164.9.2026  
Data wpływu 16.06.26r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**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**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1714, dalej: „ustawa”). Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowej instytucji prawnej *względnej pozycji dominującej* oraz zakazania jej nadużywania. W tym celu do art. 4 ustawy dodawany jest pkt 10a zawierający definicję tego pojęcia.

Zgodnie z projektowanymi przepisami przez *względną pozycję dominującą* należy rozumieć sytuację, w której przedsiębiorca posiada przewagę kontraktową wobec innego przedsiębiorcy pozostającego od niego w stanie zależności. Projekt wprowadza też domniemanie istnienia przewagi kontraktowej w przypadku występowania pomiędzy przedsiębiorcami znaczącej dysproporcji w ich potencjale ekonomicznym.

W dodawanym do ustawy art. 9b zakazane jest nadużywanie *względnej pozycji dominującej*. Projektowany artykuł zawiera otwarty katalog praktyk uznawanych za przejawy takich nadużyć. W szczególności za nadużywanie *względnej pozycji dominującej* uznano bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych nieuczciwych warunków zakupu albo sprzedaży towarów. Projektowane przepisy zakazują również uzależniania zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę dodatkowego świadczenia niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy, a także narzucania uciążliwych warunków umownych przynoszących

przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści. Za przejaw nadużywania *względnej pozycji dominującej* uznane mają zostać również: jednostronna zmiana warunków umowy przez nabywcę bez ważnej przyczyny przewidzianej w umowie oraz zagrożenie podjęciem handlowych działań odwetowych lub podejmowanie takich działań wobec kontrahenta korzystającego z praw przysługujących mu na podstawie umowy lub przepisów prawa.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, jej celem ma być objęcie ochroną przypadków wykorzystywania przewagi kontraktowej wobec przedsiębiorców pozostających w stanie zależności gospodarczej, które nie są objęte zakazem nadużywania pozycji dominującej wynikającym z art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ani z art. 9 ustawy. Projektodawcy podnoszą, że proponowane rozwiązanie ma charakter uzupełniający względem obowiązujących instrumentów prawa konkurencji. Ma ono służyć przeciwdziałaniu praktykom ograniczającym konkurencję oraz ochronie przedsiębiorców, w szczególności mikro-, małych i średnich, przed nieuzasadnionym wykorzystywaniem przewagi ekonomicznej przez ich silniejszych kontrahentów.

Projekt ustawy przewiduje wejście w życie nowych przepisów po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Justyna Łacny  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*