

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 marca 2023 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów  
oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 marca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw postanowił ją odrzucić.

Senat wziął pod uwagę stanowiska podmiotów opiniujących uchwaloną ustawę na całym etapie procesu legislacyjnego, w których podnoszono, że ustawa narusza gwarancje procesowe przedsiębiorców, osłabia tajemnicę radcowską i adwokacką, przedstawia nieproporcjonalne rozwiązania oraz narusza fundamentalne zasady państwa prawa, a ponadto że ustawa wdrażając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., miejscami czyni to w sposób nieprecyzyjny lub zdobywa się na nadinterpretację prawa Unii Europejskiej.

Zdaniem Senatu niezbędne są zmiany, by zachować minimum standardów, którym powinno odpowiadać prawo konkurencji.

Krytyka niektórych ustawowych rozwiązań w zakresie: wprowadzenia uzasadnienia zarzutów przy wszczęciu postępowania antymonopolowego, a nie w jego końcowej fazie (art. 1 pkt. 13 ustawy); umożliwienia kontrolującemu pobieżnego zapoznania z pismem lub dokumentem, które mogą być objęte tajemnicą adwokacką czy radcowską (art. 1 pkt. 32 ustawy); wprowadzenia zaostrzonych zasad odpowiedzialności związków przedsiębiorców (art. 1 pkt. 41 ustawy) m.in. poprzez sankcje oraz zasadę dokonania naruszenia przez związek, „które jest związane z działalnością jego członków”, przyczyniła się do zajęcia przez Senat negatywnego stanowiska wobec ustawy.

Dodatkowo, w trakcie prac nad ustawą w Sejmie, pomiędzy I a II czytaniem Komisja Gospodarki i Rozwoju zaaprobowała poprawki zmierzające do uzupełnienia ustawy o nowelizację 5 ustaw. Zmiany te zawarto w art. 5–8 i art. 10 ustawy. Takie procedowanie zmian legislacyjnych budzi wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku wprowadzonych do ustawy zmian z przedmiotową ustawą, w szczególności z projektem ustawy wniesionym do Sejmu przez przedkładającego go wnioskodawcę.

Nie odnosząc się do zasadności i wagi rozwiązań zawartych w art. 5–8 i art. 10 ustawy, należy wskazać, że ich zakres zdecydowanie wykracza poza przedmiot i charakter opiniowanej ustawy. Rozwiązania w nich zaproponowane powinny znaleźć się w odrębnej

ustawie. Dotyczą one zupełnie innych zagadnień i nie są związane z implementacją dyrektywy 2019/1.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiają projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”.

W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

W orzeczeniu z dnia 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07) Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W dniu 8 czerwca 2006 r. do ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet zgłoszono m.in. poprawkę polegającą na dodaniu do ustawy art. 15, który modyfikował zasady udzielania kredytów przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 5–8 oraz 10 opiniowanej ustawy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Efektom nowelizacji ustaw zawartych w art. 5–8 oraz art. 10 ustawy będą skutki finansowe działań podejmowanych na ich podstawie. Propozycje nowelizacji tych ustaw nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu, nie mogły być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Mając na uwadze powyższe, Senat zdecydował o odrzuceniu ustawy.