

Bruksela, 28 kwietnia 2026 r.
(OR. en)

8435/26

AG 70
SIMPL 79
BETREG 3
IA 96

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 kwietnia 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 380 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Prostszy, jaśniejszy i lepiej egzekwowany zbiór przepisów unijnych



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 28.4.2026 r.
COM(2026) 380 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Prostszy, jaśniejszy i lepiej egzekwowany zbiór przepisów unijnych

Unia Europejska znajduje się w decydującym momencie. Mierzy się z napiętą sytuacją geopolityczną, presją gospodarczą oraz zagrożeniami dla bezpieczeństwa i demokracji. Jednocześnie podejmuje wysiłki, aby jak najszybciej usunąć bariery strukturalne, które powstrzymują jej działania, i zapewnić warunki sprzyjające wysoce konkurencyjnej, innowacyjnej i zrównoważonej społecznej gospodarce rynkowej. W ramach tych wysiłków musimy zapewnić proste, skuteczne, przejrzyste i możliwe do wyegzekwowania ramy regulacyjne, mające stabilną podstawę w praworządności i wspierające w pełni zintegrowany jednolity rynek. Potrzebujemy zjednoczonej Europy, która wykorzystuje swoje mocne strony i utrzymuje przewagę konkurencyjną. Szczególnym elementem tych wysiłków jest egzekwowanie prawa w strategiczny sposób, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów ważnych dla obywateli i przedsiębiorstw. Jakość unijnych przepisów oraz możliwość ich skutecznego egzekwowania przekładają się też na skuteczność działań zewnętrznych Unii oraz jej zdolność do promowania własnych standardów. Dzięki temu rośnie bezpieczeństwo gospodarcze UE i jej pozycja na arenie międzynarodowej.

Komisja dysponuje jednym z najbardziej zaawansowanych systemów lepszego stanowienia prawa, co potwierdziła również OECD¹. U jego podstaw leżą: baza dowodowa, analizy skutków i szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami. Jednocześnie Komisja podjęła ambitne działania mające wzmocnić jednolity rynek, prawa obywateli i podstawowe wolności oraz chronić praworządność. Mimo to obywatele, przedsiębiorstwa i administracje publiczne często borykają się ze złożonymi, bardzo szczegółowymi bądź niejednoznacznymi przepisami unijnymi lub krajowymi. Są narażeni na nadmierne opóźnienia w transpozycji i wdrażaniu unijnych przepisów, problemy w zakresie ich egzekwowania, utrudnienia natury biurokratycznej i nadmierną regulację na szczeblu krajowym.

Fragmentaryczne, opóźniające się lub połowiczne wdrażanie prawa UE utrudnia osiągnięcie celów unijnej polityki oraz osłabia jednolity rynek, a także konkurencyjność i odporność UE. Długotrwałe i poważne naruszenia prawa UE mogą również podważać praworządność, która w obecnej sytuacji panującej na świecie pozostaje pod ciągłą presją. Zagwarantowanie praworządności jest nie tylko kwestią ochrony wartości UE. Ma ono zasadnicze znaczenie dla pewności prawa, przewidywalności oraz korzystnego otoczenia inwestycyjnego i biznesowego.

Niniejszy komunikat ma na celu unowocześnienie sposobu opracowywania, wdrażania i egzekwowania unijnych przepisów. Ma też zapewnić, by były one jasne, skuteczne i adekwatne do zakładanych celów i wspierały tym samym realizację planu działania „Jedna Europa, jeden rynek”². Usprawniając procedury, wzmacniając bazę dowodową przedkładanych wniosków oraz zapewniając rygorystyczne stosowanie zasady proporcjonalności, UE może wspierać realizację swoich celów politycznych, poprawić swoją konkurencyjność, zwiększyć pewność prawa oraz szybciej i skuteczniej reagować na pilne potrzeby. Mając na uwadze powyższe cele, w komunikacie określa się środki mające usprawnić wdrażanie prawodawstwa UE i przyspieszyć jego egzekwowanie we wszystkich obszarach polityki. Szczególny nacisk strategiczny położono na egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku.

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2025 [OECD, „Perspektywy polityki regulacyjnej na 2025 r.”], https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_pl.

Nowe inicjatywy UE powinny być zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa, w tym z podejściem przewidującym „prostotę z założenia”. Powinny im towarzyszyć wysokiej jakości oceny skutków i powinny one przyczyniać się do realizacji celów polityki Unii w najbardziej efektywny sposób. Środki i zasady określone w niniejszym komunikacie znajdują odzwierciedlenie w wytycznych służących lepszemu stanowieniu prawa oraz w zestawie odnośnych narzędzi i będą wdrażane stopniowo, zgodnie ze starannie określonymi priorytetami. Natomiast obowiązujące przepisy należy w razie potrzeby ponownie przeanalizować, aby zapewnić ich adekwatność i wspierać spójność między powiązаныmi aktami prawnymi. W tym celu niniejszemu komunikatowi towarzyszy plan działania na rzecz generalnych porządków regulacyjnych w 12 priorytetowych obszarach.

Komisja zasięgnęła opinii zainteresowanych stron na temat lepszego stanowienia prawa w drodze zaproszenia do zgłaszania uwag³. Otrzymała 288 odpowiedzi z 27 państw⁴. Zasadniczo zdaniem zainteresowanych stron narzędzia służące lepszemu stanowieniu prawa są niezbędne do zapewnienia odpowiedniej jakości unijnej legislacji. Narzędzia takie wymagają doskonalenia i modernizacji, tak aby zwiększały przejrzystość, rozliczalność oraz solidność podstaw prawnych.

1. PROSTOTA Z ZAŁOŻENIA

Aby stworzyć spójniejszy i wydajniejszy jednolity rynek, Komisja pragnie zadbać o to, by w przypadku nowych wniosków ustawodawczych unikać złożoności regulacyjnej i fragmentacji prawa. Prostota i jasność przepisów należą do kluczowych kwestii, jakie zainteresowane strony wskazywały w zaproszeniu do zgłaszania uwag: zdaniem zainteresowanych stron muszą być uwzględniane na najwcześniejszych etapach tworzenia prawa.

Wniosek legislacyjny jest „prosty z założenia”, kiedy podmioty, na które ma on wpływ, są w stanie łatwo zrozumieć:

- jaki jest jego cel,
- kto ma jakie zadania i kiedy musi je wykonać,
- jak nowe prawa i obowiązki wpływają na prawa i obowiązki już istniejące i vice versa,
- jak osiągnięta zostanie zgodność z przepisami, a także
- co się stanie w przypadku niedopełnienia obowiązków.

Aby przepisy były sprawnie wdrażane oraz spójnie stosowane w przewidywalny sposób, m.in. przez organy publiczne i sądy, muszą być jasne. Komisja będzie dążyć do zapewnienia, by jej przyszłe wnioski ustawodawcze były „proste z założenia”, i wzywa Parlament Europejski, Radę i państwa członkowskie, by w trakcie wykonywania swoich obowiązków również stosowały tę zasadę.

„Prostota z założenia” ma kilka wymiarów:

³ Zaproszenie do zgłaszania uwag, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Komunikat-na-temat-lepszego-stanowienia-prawa_pl.

⁴ Wśród respondentów znaleźli się: stowarzyszenia przedsiębiorców (100), organizacje pozarządowe (65), obywatele Unii (29), przedsiębiorstwa (22), organy publiczne (22), „inne” podmioty (16), związki zawodowe (12), instytucje akademickie/badawcze (11), organizacje ekologiczne (5), organizacje konsumenckie (4) oraz obywatele państw trzecich (2).

Dyscyplina regulacyjna

Aby stworzyć bardziej skuteczne i wydajne ramy prawne, Europa musi skutecznie określać priorytety i skupiać się na najważniejszych wyzwaniach i zagrożeniach. Dyscyplina regulacyjna jest środkiem zapewniającym spójne stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do prawa UE. Dzięki niej Unia może skoncentrować swoje wysiłki i zasoby na obszarach, w których działania na szczeblu UE są konieczne, przynoszą największą wartość dodaną i są proporcjonalne.

Dyscypliną i umiejętnością skupienia się na priorytetowych obszarach musimy się również wykazać, ustanawiając przepisy wykonawcze. Pozwoli nam to uniknąć sytuacji, w której unijne przepisy są zbyt długie, złożone i kosztowne. W ramach przyszłych wniosków ustawodawczych Komisja będzie starać się proponować wyłącznie dobrze opracowane uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych, które to akty są absolutnie niezbędne do skutecznego wdrażania i egzekwowania unijnych przepisów lub zobowiązań międzynarodowych. Wzywamy również Parlament Europejski i Radę, by stosowały w tym względzie takie samo podejście w całym procesie legislacyjnym.

Wybór odpowiedniego instrumentu prawnego i stopnia harmonizacji ma zasadnicze znaczenie dla pogłębienia jednolitego rynku i zwiększenia atrakcyjności UE na tle światowej gospodarki. Wybór aktu prawnego musi być odpowiednio uzasadniony w oparciu o Traktaty oraz w świetle zakładanych celów i treści aktu⁵. W kwestiach o dużym wpływie na jednolity rynek i tam, gdzie pozwalają na to kompetencje UE, bardziej systematyczne stosowanie wyczerpujących przepisów⁶ może ograniczyć fragmentację regulacyjną oraz nakładanie dodatkowych obowiązków wykraczających poza regulacje unijne, wynikające m.in. ze zjawiska „gold-plating”, czyli nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów. W takich przypadkach należy preferować pełną harmonizację, a wyjątki stosowane od tej reguły powinny być rzetelnie uzasadnione.

Regulacje, które można dostosowywać i które wytrzymują próbę czasu

Aby wspierać innowacje i wzrost gospodarczy, przepisy unijne i krajowe muszą zapewniać wystarczającą przestrzeń na dostosowania do rozwoju sytuacji w związku z coraz szybszymi zmianami technologicznymi i geopolitycznymi. Wymaga to opracowania przepisów, które sprzyjają innowacjom, są antycypacyjne i długofalowe oraz gwarantują konieczną pewność prawa i zaufanie potrzebne do inwestowania i prowadzenia działalności na jednolitym rynku. Jednocześnie Komisja zapewni, aby przepisy były ponownie analizowane i w razie potrzeby aktualizowane w celu dostosowania ich do zmieniających się okoliczności i technologii.

W stosownych przypadkach Komisja będzie również stosować klauzule wygaśnięcia, aby przepisy traciły ważność w określonym momencie w przyszłości. Klauzule te, stosowane wraz klauzulami dotyczącymi monitorowania i oceny, które będą odpowiednio zsynchronizowane w czasie, mogą ułatwić zapobieganie niepotrzebnemu mnożeniu przepisów i wymogów sprawozdawczych. Dzięki temu ze zbiorów przepisów wycofywane będą te, które stały się

⁵ Dyrektywy wymagają środków transpozycji i umożliwiają państwom członkowskim większą elastyczność we wdrażaniu przepisów, rozporządzenia natomiast są stosowane bezpośrednio i regulują dany obszar polityki w sposób, który nie wymaga dodatkowych daleko idących przepisów normatywnych w państwach członkowskich.

⁶ Ma to miejsce w przypadku, gdy zasady UE regulują w sposób wyczerpujący kwestię będącą przedmiotem danego aktu i zawierają pełny zestaw przepisów potrzebnych do samodzielnego uregulowania tej kwestii.

nieaktualne. Język stosowany w klauzulach wygaśnięcia oraz klauzulach dotyczących monitorowania i oceny zostanie znormalizowany i zharmonizowany.

Prostsze i bardziej przystępne prawodawstwo

Ważne jest też, aby każdy był w stanie łatwiej identyfikować swoje prawa i obowiązki prawne, a także związany z nimi harmonogram wdrażania. Komisja udoskonali zatem streszczenia aktów prawnych dostępne w serwisie EUR-Lex⁷, aby w przejrzysty sposób przedstawiały prawa i obowiązki oraz uwypuklały krajowe obowiązki w zakresie wdrażania. Komisja będzie również: (i) współpracować z innymi instytucjami w celu ułatwienia dostępu do przepisów UE, w tym poprzez publikowanie ich w formacie nadającym się do odczytu maszynowego, (ii) udostępniać więcej skonsolidowanych wersji aktów prawnych i szybciej je publikować, tak aby główny akt prawny wraz ze wszystkimi późniejszymi zmianami był dostępny w jednym dokumencie, oraz (iii) dalej rozwijać europejską przestrzeń danych prawnych w celu zapewnienia łatwego dostępu online do aktualnych obowiązujących przepisów i orzecznictwa na szczeblu UE i państw członkowskich⁸. Opracowując wymogi w zakresie sprawozdawczości, Komisja wdroży zasadę jednorazowości i zadba o to, by można było łatwo identyfikować źródła informacji.

Komisja będzie stosować ulepszone standardy dotyczące redagowania motywów znajdujących się na początku każdego wniosku ustawodawczego. W motywach będzie kładła większy nacisk na przedstawienie uzasadnienia aktu prawnego i sposobu jego interpretacji, zamiast jedynie parafrazować przepisy aktu lub odwoływać się do niepowiązanych inicjatyw lub celów politycznych. Do uproszczenia motywów w procesie legislacyjnym mogą przyczynić się również Parlament Europejski i Rada.

Aby poprawić spójność i wewnętrzną zgodność ram regulacyjnych, Komisja skorzysta z ugruntowanych technik, takich jak ujednolicenie⁹ i przekształcenie¹⁰. Obie te techniki skutkują uchYLENIEM i zastąpieniem istniejących wcześniej aktów oraz zmian do nich¹¹, co przyczynia się do stworzenia bardziej spójnych i czytelnych ram prawnych, które są łatwiejsze do zrozumienia i stosowania przez wszystkie zainteresowane strony. Aby ułatwić stosowanie tych technik, konieczne jest jednak, aby współprawodawcy wywiązywali się ze swojego zobowiązania, by nie kwestionować innych elementów prawodawstwa.

Spójne i prostsze ramy prawne wymagają również wyraźnego związku między poszczególnymi aktami prawnymi oraz wyeliminowania nakładających się na siebie lub

⁷ EUR-Lex zapewnia dostęp do aktów prawnych UE, w tym do autentycznego *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, skonsolidowanych wersji aktów prawnych UE (które są tekstami niemającymi skutków prawnych), streszczeń aktów prawnych i orzecznictwa. Jest to kompleksowe internetowe repozytorium prawa UE i powiązanych dokumentów, umożliwiające użytkownikom wyszukiwanie, przeglądanie i pobieranie dokumentów oraz śledzenie postępów w pracach nad wnioskami ustawodawczymi.

⁸ Komunikat Komisji „CyfrowaSprawiedliwość@2030”, COM(2025) 802.

⁹ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 grudnia 1994 r. Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych, Dz.U. C 102, s. 2, [EUR-Lex - 31996Y0404\(02\) - PL - EUR-Lex](#).

¹⁰ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, Dz.U. C 77, s. 1, [EUR-Lex - 32002Q0328 - PL - EUR-Lex](#).

¹¹ W przypadku ujednolicenia *pionowego* akt prawny i zmiany do niego zostają połączone w nowy akt prawny; w przypadku ujednolicenia *poziomego* akty podstawowe obejmujące powiązane kwestie i zmiany do tych aktów zostają zebrane w nowym akcie. W żadnej z tych sytuacji nie wprowadza się zmian merytorycznych. W przypadku *przekształcenia* nowy akt ustawodawczy zawiera zmiany merytoryczne i niezmienione przepisy w jednym tekście.

zbędnych przepisów. Przepisy lub postanowienia mające zastosowanie do konkretnych sektorów lub rodzajów działalności powinny uzupełniać lub zastępować przepisy lub postanowienia, które mają bardziej ogólne zastosowanie, a nie je powielać. Nowe przepisy powinny również eliminować rzeczywiste luki regulacyjne, a nie na nowo formułować istniejące ustawodawstwo. Należy zapewnić pełną spójność, jasność i zgodność między nowymi i istniejącymi przepisami.

Komisja zapewni stosowanie tych zasad podczas przygotowywania nowych wniosków dotyczących polityki. Postara się też przeprowadzić przegląd obowiązujących aktów prawnych w kluczowych obszarach, w których rozdrobnienie regulacji występuje szczególnie często. W pierwszej kolejności zajmie się dziedzinami wskazanymi w planie działania na rzecz generalnych porządków regulacyjnych, załączonym do niniejszego komunikatu.

Realistyczne terminy transpozycji i wdrożenia

Obywatele, przedsiębiorstwa i rządy potrzebują czasu, aby przygotować się do wprowadzenia nowych przepisów i zrozumieć, jak ich przestrzegać. W zaproszeniu do zgłaszania uwag zainteresowane strony opowiedziały się za tym, by przepisy były od samego początku opracowywane z myślą o ich wdrażaniu. Poważnym problemem poruszonym w tym kontekście były okresy przejściowe i okresy wdrażania, które nie pozwalają przygotować się w wystarczającym stopniu.

Komisja zwróci szczególną uwagę na to, aby przepisy były opracowywane od samego początku z myślą o ich wdrożeniu. Będzie stosować zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i uwzględniać potrzeby i możliwości małych i średnich przedsiębiorstw¹².

Komisja zintensyfikuje również działania na rzecz zapewnienia, aby terminy transpozycji i wdrożenia były wykonalne i wiarygodne, oparte na realistycznych szacunkach czasu potrzebnego na opracowanie środków wykonawczych i narzędzi cyfrowych, i będzie usilnie dążyć do zapewnienia przedsiębiorstwom i organom krajowym wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się do nowych przepisów. Proponując nowe przepisy, Komisja będzie systematycznie uwzględniać zasadę praw nabytych, okresy karencji oraz przepisy przewidujące testowanie i stopniowe wprowadzanie najważniejszych obowiązków. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę, by również zwracały szczególną uwagę na te kwestie w całym procesie legislacyjnym.

Wykorzystanie osiągnięć technologicznych

Kształtowanie polityki dostosowanej do ery cyfrowej pomaga określić cyfrowe aspekty inicjatyw ustawodawczych już na najwcześniejszych etapach planowania i uwzględniać je systematycznie w pracach legislacyjnych. To ustrukturyzowane podejście przyczynia się do osiągnięcia bardziej spójnego dorobku prawnego, sprawniejszego cyfrowego wdrażania polityk oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych¹³. Najnowocześniejsze technologie,

¹² Należy zapewnić MŚP możliwość zwolnienia z obowiązków w przypadku niewielkiego ryzyka regulacyjnego. Należy im też zapewnić dostęp do środków wsparcia w przypadku, gdy przestrzeganie przepisów jest kosztowne lub wymaga interpretacji. W stosownych przypadkach należy również uwzględnić specyfikę małych spółek o średniej kapitalizacji.

¹³ Zgodnie z ramami polityki dostosowanej do ery cyfrowej wnioskowi ustawodawczym mającym skutki cyfrowe towarzyszy ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

w tym sztuczna inteligencja, mogą ponadto przyczyniać się do poprawy jakości przepisów i zmniejszenia rozbieżności regulacyjnych między tekstami prawnymi.

W tym kontekście Komisja opracowuje nowe narzędzie informatyczne, które ułatwi zarządzanie aktami prawnymi UE, w tym przepisami wykonawczymi, oraz usprawni identyfikację pokrywających się lub nadmiernie złożonych przepisów oraz luk prawnych. Jednocześnie dalej udoskonalane będzie unijne elektroniczne narzędzie do redagowania aktów prawnych – EdiT, dzięki czemu nowo proponowane przepisy będą jasne i spójne. Wspomniane działania ułatwią przygotowanie przepisów, zwiększą też ich zrozumiałość i przewidywalność, wspierając tym samym priorytety, takie jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Standardowe klauzule, w tym przepisy przyjazne dla małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwią redagowanie aktów prawnych oraz zachowanie ich spójności.

Kolejnym sposobem zapewnienia jakości prawnej przedstawianych przez Komisję wniosków oraz dopilnowania, aby zasada „prostoty z założenia” trwale zakorzeniła się w cyklu polityki, są szkolenia i wytyczne. W związku z tym Komisja zainwestuje w promowanie wewnętrznej specjalistycznej wiedzy fachowej w zakresie techniki prawodawczej poprzez obowiązkowe programy szkoleniowe i zaktualizowane wytyczne dotyczące techniki prawodawczej. Promowaniem najlepszych praktyk i stosowaniem tych zasad zajmie się sieć korespondentów ds. jakości prawa.

Skuteczne egzekwowanie prawa z założenia

Zasada „prostoty z założenia” oznacza jaśniej i przystępniej sformułowane obowiązki, które państwom członkowskim i przedsiębiorstwom łatwiej będzie wypełniać od samego początku. Przepisy UE powinny być łatwe do wdrożenia, monitorowania i egzekwowania. Niełatwe powinno być natomiast ich nadużywanie i obchodzenie. Oznacza to, że przy opracowywaniu prawodawstwa UE należy od samego początku brać pod uwagę mechanizmy egzekwowania prawa. Wbudowane narzędzia monitorowania i egzekwowania mogą być cenne w przypadku wszystkich rodzajów aktów prawnych, szczególnie ważne są jednak w przypadku rozporządzeń, które stosuje się bezpośrednio. Mechanizmy są różne, jednak wśród dostępnych rozwiązań, jakie można rozważyć w zależności od przypadku, następujące okazały się pomocne:

- wyznaczenie krajowych organów egzekwowania prawa i określenie ich uprawnień w zakresie egzekwowania przepisów w połączeniu, o ile to możliwe, z wystarczającym stopniem harmonizacji sankcji;
- rozległe uprawnienia Komisji w zakresie ustalania faktów w określonych dziedzinach;
- solidne mechanizmy powiadamiania z wyprzedzeniem¹⁴ o projektach przepisów krajowych wraz z wiążącą oceną zgodności przeprowadzaną przez Komisję, tak aby wyeliminować zidentyfikowane problemy przed przyjęciem środków krajowych.

W zależności od okoliczności towarzyszących przedłożeniu poszczególnych wniosków Komisja rozważy, czy tego rodzaju uregulowania mające zapewnić skuteczne egzekwowanie już na etapie redagowania przepisów („skuteczne egzekwowanie prawa z założenia”) mogłyby wnieść wartość dodaną, i wykorzysta je w stosownych przypadkach. Jednocześnie Komisja będzie dążyć do zminimalizowania – w ramach obecnych ograniczeń budżetowych –

¹⁴ Dotyczy to dziedzin i środków krajowych nieobjętych istniejącymi mechanizmami powiadamiania, takimi jak mechanizmy ustanowione dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku i dyrektywą usługową.

wszelkich wynikających z przyjęcia takich uregulowań obciążeń, czy to dla państw członkowskich, czy to dla niej samej.

Najważniejsze działania

- Położenie większego nacisku na zasady pomocniczości i proporcjonalności w ramach **dyscypliny regulacyjnej**, w tym na uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych.
- Nadanie priorytetu **wyczerpującym przepisom i pełnej harmonizacji** przy regulowaniu kwestii związanych z jednolitym rynkiem, jeżeli jest to wykonalne z prawnego punktu widzenia i właściwe.
- Stosowanie klauzul dotyczących regularnego i odpowiednio zsynchronizowanego monitorowania i oceny oraz, w stosownych przypadkach, **klauzul wygaśnięcia**, aby prawodawstwo uwzględniało rozwój sytuacji.
- Szersze wykorzystanie technik **przekształcenia i ujednolicenia** oraz zapewnienie **spójności między przepisami sektorowymi i ogólnymi** oraz między **istniejącymi i nowymi aktami prawnymi**.
- Określenie **standardowych warunków i przepisów** dotyczących najlepszych praktyk, zawierających standardowe formuły uzgodnione w miarę możliwości przez instytucje oraz w bardziej **ukierunkowany sposób sformułowane motywy**.
- Ustalenie realistycznych **terminów transpozycji i wdrożenia** oraz **systematyczne uwzględnianie środków**, takich jak stosowanie zasady praw nabytych lub stopniowe wprowadzanie przepisów w celu ułatwienia ich wdrażania.
- Dalszy rozwój i wykorzystanie **narzędzi cyfrowych**, takich jak elektroniczne narzędzie redakcyjne EdiT i nowe narzędzie zarządzania dorobkiem prawnym, ciągle udoskonalanie platformy EUR-Lex zapewniającej dostęp do zbiorów unijnych przepisów oraz dalszy rozwój europejskiej przestrzeni danych prawnych.
- Utworzenie **sieci korespondentów ds. jakości prawa** w całej Komisji oraz wprowadzenie **obowiązkowych szkoleń dla osób redagujących teksty prawne** w oparciu o zaktualizowane **wytyczne**.
- Uwzględnianie solidniejszych **mechanizmów monitorowania i egzekwowania** w aktach prawnych UE w celu zapewnienia, by **już na etapie redagowania przepisów uwzględniano ich skutecznie egzekwowanie**, w tym zapobieganie już na wczesnym etapie ewentualnym rozbieżnościom z prawem UE za pomocą mechanizmów powiadamiania z wyprzedzeniem o nowych przepisach.

2. UDOSKONALANIE RAM LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA

Ramy regulacyjne UE muszą umożliwiać szybką reakcję na bieżące wyzwania, takie jak zapewnienie dobrobytu, zwiększanie konkurencyjności czy rozwiązywanie problemów społecznych, środowiskowych i geopolitycznych. Wymaga to lepiej ukierunkowanych i sprawniejszych działań, a także większej dyscypliny, jasności i przewidywalności.

Ze względu na swoją wysoką jakość komisyjny system lepszego stanowienia prawa – obejmujący oceny skutków, konsultacje i oceny – stanowi powszechnie uznany punkt odniesienia na arenie międzynarodowej. W niniejszym komunikacie proponuje się ukierunkowane usprawnienia w tym systemie, tak by pozwalał skuteczniej reagować na szerszy zakres sytuacji. Usprawnienia te mają na celu zwiększenie zarówno liczby, jak i znaczenia ocen skutków, zapewnienie możliwie najbardziej rzetelnej bazy dowodowej w przypadku pilnych działań ustawodawczych oraz udoskonalenie harmonogramu konsultacji. To nowe podejście będzie miało natychmiastowe zastosowanie, będzie jednak wdrażane stopniowo – do czasu zakończenia przeglądu wytycznych i zestawu narzędzi.

Częstsze i lepiej ukierunkowane oceny skutków

W pierwszym roku swojej obecnej kadencji Komisja podjęła szybkie i zdecydowane działania, aby sprostać wyzwaniom geopolitycznym i gospodarczym, które należały w niektórych przypadkach do najtrudniejszych od dziesięcioleci. Wiązało się to z przyjęciem inicjatyw ustawodawczych w trybie pilnym, w tym kilku wniosków dotyczących uproszczeń¹⁵. Zmiany przedstawione w niniejszym komunikacie pozwolą Komisji przedstawiać większą liczbę inicjatyw, którym towarzyszy ocena skutków¹⁶, nawet jeśli w wyjątkowo pilnych przypadkach może nadal zaistnieć potrzeba odejścia od niektórych standardów lepszego stanowienia prawa.

Aby to było możliwe, konieczne będzie bardziej rygorystyczne i ustrukturyzowane uwzględnianie kwestii proporcjonalności. Oceny skutków będą się koncentrować na tym, co naprawdę ważne, tj. na ocenie kluczowych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych danego wniosku. Bardziej zindywidualizowane podejście pozwoli zróżnicować sposób działania w przypadku dużych nowych inicjatyw ustawodawczych z jednej strony oraz bardziej ukierunkowanych inicjatyw¹⁷ z drugiej strony. Pozwoli ponadto uzyskać niezbędne dowody i przeprowadzić analizę w zależności od charakteru danej inicjatywy i jej oczekiwanych skutków, w tym, w stosownych przypadkach, potencjalnych skutków zewnętrznych.

Podejście to zostanie odzwierciedlone w zmienionych wzorach ocen skutków i wzorach ocen. Przewiduje ono opracowanie już na samym początku „matrycy kluczowych skutków”, co pozwoli w większym stopniu skoncentrować się na skutkach, które są znaczące i istotne z perspektywy poszczególnych wniosków ustawodawczych. Tym samym możliwe będzie określenie kluczowych skutków i zasadniczych aspektów wymagających analizy oraz zdefiniowanie głównego przedmiotu oceny skutków oraz zakresu i poziomu szczegółowości

¹⁵ Obejmowały one przepisy zbiorcze w formie pojedynczego aktu prawnego zmieniającego kilka aktów prawnych.

¹⁶ Ocena skutków nie jest konieczna w przypadku wszystkich wniosków ustawodawczych (Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa, narzędzie nr 7). Na czym polega ocena skutków i kiedy należy ją przeprowadzić, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_pl.

¹⁷ Ukierunkowane inicjatywy to te, które nie zmieniają znacząco celów politycznych obowiązujących przepisów, a proponują jedynie zmiany mające na celu optymalizację skuteczności i efektywności przepisów.

przeprowadzanej analizy. Analiza kosztów i korzyści pozostanie kluczowym elementem tej bardziej ukierunkowanej i zwięzłej analizy, w której ważną rolę odgrywać będą liczby, dane i statystyki, o ile będą dostępne. W miarę możliwości Komisja dołoży starań, aby cele te osiągnąć przy jak najlepszym wykorzystaniu własnych zasobów, zdolności i wiedzy fachowej.

Bardziej rygorystyczne podejście sprawi, że Rada ds. Kontroli Regulacyjnej będzie przeprowadzać kontrolę jakości w odniesieniu do szerszego zakresu ocen towarzyszących wnioskowi dotyczącemu polityki. Taka rozszerzona kontrola, która zyskała szerokie poparcie zainteresowanych stron, będzie również uwzględniać charakter i znaczenie skutków poszczególnych wniosków ustawodawczych. Rada będzie nadal opiniować¹⁸ najważniejsze wnioski ustawodawcze, natomiast w przypadku innych bardziej ukierunkowanych inicjatyw – wydawać zalecenia dotyczące usprawnień. Informacje o otrzymanych zaleceniach będą w przejrzysty sposób podawane do wiadomości i uwzględniane we wniosku. Dzięki temu poprawi się jakość bazy dowodowej w przypadku wniosków obecnie nie objętych kontrolą Rady.

Minimalne wymogi w przypadku procedur przyspieszonych

Sytuacja niecierpiąca zwłoki powstaje wówczas, gdy potrzebne są szybkie działania UE, aby zapobiec poważnym szkodom, wypełnić zobowiązania prawne lub wykorzystać szansę o decydującym znaczeniu. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wydał zalecenia¹⁹ dotyczące sposobu, w jaki Komisja popiera pilne wnioski ustawodawcze dowodami. Respondenci, którzy odpowiedzieli na zaproszenie do zgłaszania uwag, również odnieśli się do kwestii stosowania przyspieszonych procedur. Ich zdaniem rzeczywiste sytuacje nadzwyczajne mogą wymagać procedur przyspieszonych, w miarę możliwości należy jednak nadal przeprowadzać konsultacje i ocenę.

W odpowiedzi na zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i obawy zainteresowanych stron Komisja będzie oceniać czynnik czasu w każdej sytuacji oraz ewentualne szkodliwe konsekwencje opóźnionych działań. Dzięki temu będzie w stanie odróżnić pilne sytuacje od sytuacji wymagających dochowania rutynowej staranności. Komisja uwzględni przy tym parametry takie jak:

- istnienie lub przewidywane wystąpienie wstrząsów lub kryzysów, w tym w stosunkach zewnętrznych Unii;
- możliwe konsekwencje w przypadku braku natychmiastowych działań;
- przewidziane prawem terminy oraz
- kontekst polityczny wymagający pilnych działań.

Nawet w pilnych przypadkach Komisja będzie dążyć do uzyskania jak najlepszej bazy dowodowej. W miarę możliwości Komisja będzie przygotowywać oceny skutków pilnych inicjatyw o spodziewanym znaczącym wpływie. Takie oceny zostaną następnie przeanalizowane przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej. Rada będzie odpowiedzialna za dotrzymanie wymaganych terminów i będzie wydawać zalecenia stanowiące wkład w proces decyzyjny, zapewniając korzyści płynące z przeprowadzanej przez nią kontroli przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń związanych z potrzebą pilnych działań.

¹⁸ Rada może wydać opinię pozytywną, opinię pozytywną z zastrzeżeniami lub opinię negatywną.

¹⁹ Wspólne rekomendacje dot. zapytań 983/2025/MAS, 2031/2024/VB i 1379/2024/MIK.

Aby utrzymać znaczące zaangażowanie zainteresowanych stron w ramach procedury przyspieszonej, Komisja będzie co do zasady przeprowadzać konsultacje publiczne w formie zaproszenia do zgłaszania uwag. Umożliwi to przedsiębiorstwom, obywatelom, społeczeństwu obywatelskiemu, organom publicznym i innym zainteresowanym stronom wniesienie wkładu w kształtowanie inicjatywy. Komisja może również przeprowadzać ukierunkowane konsultacje z różnymi zainteresowanymi stronami, w tym ewentualnie dialogi na temat wdrażania lub warsztaty na temat stosowania przepisów w praktyce, w celu zebrania informacji praktycznych i zapewnienia, aby proponowane środki były skuteczne, efektywne i możliwe do wdrożenia.

W wyjątkowych okolicznościach, gdy potrzeba podjęcia działań jest tak pilna, że wnioski muszą zostać przyjęte w niezwykle krótkim terminie, komisarz odpowiedzialny za lepsze stanowienie prawa może przyznać odstępstwa od zwykłych zasad proceduralnych wskazanych powyżej. Takie odstępstwa będą brane pod uwagę jedynie wówczas, gdy szczególnie pilny charakter zostanie wyraźnie wykazany.

W takich wyjątkowych okolicznościach Komisja zapewni, aby do wniosku został dołączony analityczny dokument roboczy jej służb lub aby został on opublikowany jak najszybciej, nie później jednak niż w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia wniosku. Dokument ten będzie zawierał co najmniej:

- określenie problemu;
- wytypowane podejście służące rozwiązaniu problemu;
- ocenę kluczowych skutków wniosku, w tym analizę kosztów i korzyści oraz ocenę spójności z celem, jakim jest neutralność klimatyczna.

Ocena pilnego charakteru wniosku ustawodawczego i wszystkie odstępstwa będą należycie dokumentowane, rejestrowane w przejrzysty sposób i przedstawiane w uzasadnieniu wniosku. Podejście to zapewni odpowiednią równowagę między potrzebą podjęcia pilnych działań a koniecznością zagwarantowania jak najwyższych standardów lepszego stanowienia prawa w każdych warunkach.

Bardziej inteligentny i elastyczny system konsultacji

Stosowany przez Komisję system konsultacji jest kompleksowy i cieszy się dużym uznaniem – regularnie osiąga najwyższe wyniki w rankingach OECD²⁰. Zestaw narzędzi konsultacyjnych uległ ostatnio dalszemu rozszerzeniu dzięki dodaniu dialogów na temat wdrażania i warsztatów na temat stosowania przepisów w praktyce²¹. System konsultacji Komisji jest bardzo wydajny, zainteresowane strony zgłaszały jednak zastrzeżenia dotyczące czasu trwania konsultacji, braku wystarczających informacji zwrotnych oraz faktu, że konsultacje czasem się pokrywają a wnioski o udzielenie informacji – dublują.

Aby usunąć te zastrzeżenia, Komisja lepiej zintegruje poszczególne narzędzia konsultacji. Będzie przy tym unikać powielania działań i nadal zapewniać wszystkim obywatelom

²⁰ OECD Regulatory Policy Outlook 2025 [OECD, „Perspektywy polityki regulacyjnej na 2025 r.”], zob. wykresy 2.1 i 2.2 dotyczące zaangażowania zainteresowanych stron w opracowywanie prawa pierwotnego i wtórnego, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Narzędzia te okazały się przydatne w realizacji programu upraszczania przepisów przez Komisję: pozwoliły na objęcie istniejącej legislacji testem warunków skrajnych oraz na przygotowanie wniosków w sprawie przepisów zbiorczych oraz innych wniosków w sprawie uproszczeń.

i zainteresowanym stronom jak najszerszy dostęp do tych narzędzi. Każde narzędzie konsultacji służy określonej celowi i może być skierowane do nieco innej grupy odbiorców, a fakt, że Komisja korzysta z różnych instrumentów, nie powinien skutkować wielokrotnym zwracaniem się do tych samych zainteresowanych stron o te same informacje.

Komisja będzie się starać przeprowadzać konsultacje publiczne w sprawie danej inicjatywy tylko raz, w drodze zaproszenia do zgłaszania uwag albo za pomocą kwestionariusza. Konsultacje publiczne uzupełni w razie potrzeby ukierunkowanymi konsultacjami, aby poznać różne punkty widzenia i opinie oraz umożliwić udział w dyskusji zróżnicowanemu gronu zainteresowanych stron. Udoskonalony format zaproszenia do zgłaszania uwag sprawi, że pytania będą się koncentrować na kluczowych aspektach danej inicjatywy, dzięki czemu zainteresowane strony będą mogły łatwiej przedstawić istotne uwagi.

Zoptymalizowany zostanie również ogólny harmonogram konsultacji. Zgodnie z postulatem wielu zainteresowanych stron Komisja będzie w miarę możliwości unikać zaliczania głównych okresów wakacyjnych do ogólnego czasu konsultacji. Jeżeli w odniesieniu do tej samej inicjatywy prowadzone są inne konsultacje publiczne lub ukierunkowane konsultacje, standardowy 12-tygodniowy okres przewidziany na wypełnienie kwestionariuszy konsultacji publicznych może zostać skrócony nawet o sześć tygodni.

Komisja będzie ponadto informować zainteresowane strony bezpośrednio po udostępnieniu streszczenia odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji na portalu „Wyraź swoją opinię”. Taki automatyczny mechanizm powiadamiania zwiększy przejrzystość i umożliwi uczestnikom łatwy dostęp do wyników konsultacji.

Co więcej, Komisja będzie w większym stopniu angażować w działania konsultacyjne komitety doradcze i ich sieci, takie jak sieć regionalnych centrów ds. oceny wdrożenia polityki UE, ułatwiając im udział w konsultacjach i przekazując informacje zwrotne na temat ich wkładu.

Ocena istotnych zmian

W procesie legislacyjnym Parlament Europejski i Rada mogą wprowadzać istotne zmiany do pierwotnych wniosków Komisji. W praktyce instytucje proponujące te zmiany nie dokonują oceny ich skutków, mimo że zobowiązały się do tego, „jeżeli uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego”²². Bez takich ocen analiza oczekiwanych skutków przepisów staje się niekompletna i może wprowadzać w błąd, co z kolei może skutkować większymi obciążeniami lub nieoczekiwanymi trudnościami we wdrażaniu przepisów.

Aby poprawić ten stan rzeczy, Komisja proponuje spójne, pragmatyczne i oparte na współpracy podejście obejmujące trzy aspekty współdziałania wspomnianych wyżej instytucji:

Po pierwsze, instytucje powinny dążyć do osiągnięcia wspólnego zrozumienia, na czym polega istotna zmiana. Przykłady istotnej zmiany mogą obejmować rozszerzenie zakresu wniosku na mikroprzedsiębiorstwa lub MŚP czy też środki potencjalnie skutkujące dodatkowymi kosztami przestrzegania przepisów, nowymi wymogami sprawozdawczymi dla przedsiębiorstw lub administracji lub dodatkowymi wydatkami publicznymi. Wspólny zestaw parametrów

²² Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, OJ L 123, p. 1, [EUR-Lex - 32016Q0512\(01\) - PL - EUR-Lex](#). W przeszłości Parlament Europejski przeprowadzał takie oceny w niektórych przypadkach, jednak dzisiaj już tego nie robi. Rada takich ocen nigdy nie przeprowadzała.

umożliwiłby Parlamentowi Europejskiemu i Radzie określenie, co stanowi istotną zmianę, oraz ocenę takich zmian.

Po drugie, po zidentyfikowaniu istotnej zmiany instytucja, która ją zaproponowała, przedstawiałaby ocenę skutków i określałaby wymierne koszty lub oszczędności przy użyciu zwykłej metody obliczeniowej. Obliczanie i zgłaszanie kosztów lub oszczędności administracyjnych ułatwiałoby zastosowanie „modelu kosztu standardowego”.

Po trzecie, skutki takich istotnych zmian można by przedstawiać za pomocą zwięzłego szablonu. Obejmowałby on elementy takie jak ogólny opis, oczekiwane dodatkowe koszty i korzyści, zainteresowane strony, na które dana zmiana ma wpływ, oraz skutki z punktu widzenia konkurencyjności i innowacji.

Najważniejsze działania

- Zapewnienie, aby **ocena skutków** oraz kontrola przeprowadzana przez **Radę ds. Kontroli Regulacyjnej** towarzyszyły **szerszemu zakresowi inicjatyw** o znaczących skutkach.
- Przeprowadzanie **bardziej ukierunkowanych ocen skutków**, w oparciu o **matrycę kluczowych skutków** i bardziej **proporcjonalne** podejście.
- **Minimalne wymogi** dotyczące **pilnych inicjatyw** realizowanych w ramach **przyspieszonej procedury**.
- Uproszczenie **zaproszeń do zgłaszania uwag** w celu skoncentrowania się na informacjach, które są dla zainteresowanych stron najważniejsze.
- Optymalizacja i uelastycznienie harmonogramu konsultacji, z uwzględnieniem **okresów wakacyjnych**.
- Bardziej **zintegrowane** i **elastyczne** korzystanie z **narzędzi konsultacji**, aby uniknąć „zmęczenia” konsultacjami i uzyskać dostęp do szerokiego zakresu opinii i stanowisk.
- Bezpośrednie i automatyczne **powiadamianie** respondentów o dostępnych streszczeniach konsultacji.
- Aktualizacja **wytycznych służących lepszemu stanowieniu prawa, wzorów oceny skutków i wzorów ocen** w celu odzwierciedlenia proponowanych udoskonaleń.
- Dalsza współpraca ze współprawodawcami w celu opracowania i wdrożenia **wspólnej metodyki**, tak aby **każda instytucja oceniała wprowadzane przez siebie istotne zmiany**.

3. GENERALNE PORZĄDKI REGULACYJNE

Z biegiem czasu dorobek prawny UE powiększa się. Wynika to z rozszerzającego się zakresu obowiązków UE, jej roli w pogłębianiu jednolitego rynku oraz konieczności rozwiązywania

coraz bardziej wymagających i złożonych kwestii. W wielu przypadkach prawodawstwo UE zastępuje 27 różnych zbiorów przepisów krajowych. Sam rozmiar i poziom szczegółowości prawa UE oraz jego interakcja z prawem krajowym mogą jednak prowadzić do nadmiernej złożoności, dublowania obciążeń regulacyjnych oraz do potencjalnych niespójności. Akumulacja przepisów stała się problemem w większości rozwiniętych jurysdykcji²³.

Zainteresowane strony konsekwentnie twierdziły, m.in. w odpowiedziach udzielonych na zaproszenie do zgłaszania uwag, że wysiłki na rzecz uproszczenia muszą obejmować również przegląd i konsolidację istniejących środków. Nowe przepisy są potrzebne, by sprostać pojawiającym się wyzwaniom i aktualizować obowiązujące zasady, równie ważne jest jednak zarządzanie istniejącym zbiorem przepisów w celu zwiększenia jego klarowności oraz wewnętrznej spójności i zgodności.

W 2025 r. Komisja zaproponowała ambitne środki upraszczające, opierając się na swoim komunikacie w sprawie prostszej i szybszej Europy²⁴. Dziesięć pakietów zbiorczych i inne wnioski dotyczące uproszczeń powinny – po ich przyjęciu przez współprawodawców – przynieść przedsiębiorstwom i administracjom stałe oszczędności kosztów w wysokości co najmniej 15 mld EUR. Ta dynamika utrzymuje się: obecnie trwają prace nad kilkoma nowymi wnioskami w sprawie pakietów zbiorczych i wprowadzane są dodatkowe środki upraszczające. Ponad połowa inicjatyw ustawodawczych przewidzianych w programie prac Komisji na 2026 r. przyczyni się do „odchudzenia” unijnych przepisów oraz sprawi, że staną się bardziej klarowne i łatwiejsze do wdrożenia²⁵.

W wyniku przeglądu aktów delegowanych i wykonawczych obniżono ponadto priorytet w przypadku około 30 % aktów planowanych na 2026 r. Dzięki temu prawo wtórne będzie skuteczne pod względem zakładanych celów, pozostanie proporcjonalne i będzie się koncentrować na obszarach, w których działania UE przynoszą największą wartość dodaną.

Plan działania na rzecz generalnych porządków regulacyjnych

Każdy członek kolegium jest odpowiedzialny za przeprowadzenie kompleksowego przeglądu przepisów w dziedzinach, za które odpowiada, aby ocenić, czy przepisy te są nadal właściwe i adekwatne do zakładanych celów. Taki przegląd jest integralnym elementem testu warunków skrajnych przewidzianego w wytycznych politycznych Komisji i pismach określających zadania komisarzy²⁶. Przegląd prawodawstwa obejmuje wszystkie obszary polityki i uwzględnia akty delegowane i wykonawcze.

Aby zintensyfikować te wysiłki i nadać im wyższy priorytet, Komisja uruchamia plan działania na rzecz generalnych porządków regulacyjnych. Koncentruje się on na 12 obszarach określonych w załączniku 1. Zostaną one przeanalizowane w trybie priorytetowym w latach 2026–2027 w celu ograniczenia złożoności i fragmentacji przepisów oraz poprawy ich skuteczności i efektywności.

12 kluczowych obszarów – swobodny przepływ towarów i usług, usługi finansowe, cła, podatki, zdrowie i bezpieczeństwo żywności, rolnictwo, transport, energia, klimat, środowisko, cyfryzacja, mieszkalnictwo i wydawanie pozwoleń – wybrano na podstawie przeprowadzonej

²³ OECD Economic Outlook [Perspektywy gospodarcze, OECD], https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html.

²⁴ Prostsza i szybsza Europa: komunikat dotyczący wdrażania i upraszczania, COM(2025) 47 final.

²⁵ Program prac Komisji na 2026 r., COM(2025) 870.

²⁶ „Wybór Europy: wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2024–2029)”.

wewnętrznie analizy problemów związanych z wdrażaniem przepisów oraz na podstawie uwag zainteresowanych stron, przekazanych m.in. podczas dialogów na temat wdrażania i warsztatów na temat stosowania przepisów w praktyce.

Generalne porządki mają doprowadzić do przyjęcia środków ustawodawczych lub innych środków, które rozwiążą problem przestarzałych przepisów, dublowania regulacji, niespójności lub zbędnych wymogów powodujących niepotrzebne obciążenia. Będą również sprzyjać konsolidacji w dziedzinach charakteryzujących się dużą fragmentacją regulacyjną i mogą prowadzić do wycofania pojedynczych wniosków ustawodawczych Komisji, w przypadku gdy wnioski te nie odzwierciedlają już panujących realiów lub gdy odnośne prace prowadzone przez współprawodawców utknęły w martwym punkcie.

Przykłady możliwych środków obejmują harmonizację, cyfryzację procesów, zespolenie rozdrobnionych przepisów, ograniczenie obowiązków sprawozdawczych i zmniejszenie biurokracji dzięki wykorzystaniu narzędzi cyfrowych. Plan działania ma na celu zwiększenie przejrzystości i przewidywalności oraz zapewnienie, aby przepisy UE były adekwatne do zakładanych celów, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, administracje publiczne i obywateli.

Aby nadać generalnym porządkom regulacyjnym niezbędną dynamikę, kolegium komisarzy będzie regularnie dokonywać przeglądu postępów w realizacji planu działania. Komisja będzie informować o tych postępach w swoich corocznych sprawozdaniach dotyczących upraszczania, wdrażania i egzekwowania przepisów.

Platforma ds. upraszczania – nowa grupa ekspertów wysokiego szczebla

Działania podejmowane w ramach generalnych porządków regulacyjnych będą wspierane przez grupę zainteresowanych stron wysokiego szczebla – platformę ds. upraszczania²⁷. W skład tej nowej grupy²⁸ wejdą władze krajowe, regionalne i lokalne, Komitet Regionów wspierany przez sieć regionalnych centrów ds. oceny wdrożenia polityki UE, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, partnerzy społeczni, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Członkowie grupy będą przedstawiać sugestie dotyczące sposobu upraszczania unijnych przepisów i ich wdrażania, a także łatwiejszego zastosowania przez obywateli, przedsiębiorstwa i organy administracji. Będą również monitorować postępy i pojawiające się potrzeby.

Najważniejsze działania

- Przeprowadzenie **generalnych porządków regulacyjnych** zgodnie z załączonym planem działania.
- Dalsze zbieranie opinii zainteresowanych stron w celu określenia wyzwań związanych z wdrażaniem i możliwych uproszczeń, m.in. za pomocą **konsultacji, dialogów na temat wdrażania i warsztatów na temat stosowania przepisów w praktyce**.

²⁷ Prace tej nowo powoływanej grupy będą się opierać na osiągnięciach platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości, która działała w latach 2021–2024.

²⁸ C(2026) 8000.

- Utworzenie nowej grupy ekspertów wysokiego szczebla – **platformy ds. upraszczania** – mającej wspierać działania służące upraszczaniu przepisów i zmniejszaniu obciążeń.

4. PRZECIWDZIAŁANIE NADMIERNIE RYGORYSTYCZNEMU WDRAŻANIU PRZEPISÓW

Barier na jednolitym rynku mogą wynikać z krajowych wyborów politycznych, rozbieżnych procedur administracyjnych, braku zdolności administracyjnych lub różnic w poziomie cyfryzacji. Choć nie zawsze są sprzeczne z prawem UE, utrudniają sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku, czasami w sposób niezamierzony. Obniżają tym samym dobrobyt i odporność.

Jedną z większych barier tego rodzaju jest nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów²⁹. Jest to sytuacja, w której państwo członkowskie, transponując lub wdrażając prawo UE w danym obszarze polityki, wprowadza przepisy, które mają szerszy zakres, są bardziej rygorystyczne lub nakładają obowiązki wykraczające poza wymogi określone w akcie prawnym UE³⁰. Za nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów można też uznać wprowadzanie procedur, które są bardziej uciążliwe niż procedury konieczne do wdrożenia prawa UE.

Nawet jeżeli praktyki te nie stanowią naruszenia przepisów UE, mają one zazwyczaj szkodliwy wpływ na jednolity rynek i utrudniają działalność gospodarczą, w tym na szczeblu krajowym, lub wywierają nadmierny wpływ na prawa osób fizycznych. Mogą również prowadzić do nierównych warunków działania przedsiębiorstw i wyższych kosztów przestrzegania przepisów, osłabiając przedsiębiorczość i innowacje w Europie, a w konsekwencji również jej konkurencyjność. Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów grozi ponadto zacieraniem odpowiedzialności, ponieważ podmioty gospodarcze mogą obwiniać UE za obciążenia regulacyjne, które w rzeczywistości wynikają z decyzji politycznych podejmowanych na szczeblu krajowym. A to szkodzi reputacji UE.

Usunięcie tych barier i ograniczenie nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów jest możliwe jedynie we współpracy z państwami członkowskimi. Mając to na uwadze, Komisja będzie pracować nad zestawem najlepszych praktyk i kryteriów, aby pomóc państwom członkowskim w identyfikowaniu i unikaniu nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów UE na szczeblu krajowym. Punktem wyjścia dla tych starań jest wspólne zobowiązanie do unikania nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów, wyrażone w konkluzjach Rady Europejskiej z 19 marca 2026 r. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w procesie transpozycji dyrektyw i pomagać im na wczesnym etapie identyfikować potencjalne ryzyko nadmiernie rygorystycznego wdrażania.

Komisja wykorzysta konsultacje, dialogi na temat wdrażania oraz warsztaty na temat stosowania przepisów w praktyce do określenia i przeanalizowania wyzwań związanych z nadmiernie rygorystycznym wdrażaniem przepisów. Analizy prowadzone przez Komisję

²⁹ Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie zostało wskazane jako jedna z barier w komunikacie z 2025 r. dotyczącym strategii jednolitego rynku, COM(2025) 500.

³⁰ Pozostaje to bez uszczerbku dla prerogatyw państw członkowskich w zakresie przyjmowania bardziej rygorystycznych środków w niektórych obszarach polityki, jeżeli przewidują to Traktaty.

w ramach priorytetowych obszarów egzekwowania (zob. sekcja poniżej) również pomogą wykrywać przypadki nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów.

Państwa członkowskie także powinny uczestniczyć w tym gromadzeniu dowodów. Już dziś mogą sygnalizować za pośrednictwem specjalnej bazy danych³¹, że ich własne środki krajowe są bardziej rygorystyczne niż prawo UE. Mogą to robić w trakcie transpozycji dyrektyw lub po jej zakończeniu. W praktyce jednak nie korzystają z tej możliwości.

Komisja będzie intensywniej wykorzystywać istniejące mechanizmy i fora do zwalczania szkodliwych barier i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów na jednolitym rynku. Wykorzysta w tym celu m.in. oceny przeprowadzane w ramach europejskiego semestru³², które pozwolą zidentyfikować kluczowe bariery i problemy związane z nadmiernie rygorystycznym wdrażaniem przepisów w poszczególnych państwach członkowskich oraz wskazać przypadki, którymi należy się zająć w pierwszej kolejności. Komisja będzie też polegać m.in. na pracach Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku, która wraz z państwami członkowskimi opracowała oparte na współpracy podejście do usuwania szkodliwych barier na jednolitym rynku.

Komisja uwzględni również ryzyko nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów przy sporządzaniu wniosków ustawodawczych, które będzie formułować w sposób minimalizujący to ryzyko (na przykład, w stosownych przypadkach, poprzez preferowanie w dziedzinach związanych z jednolitym rynkiem wyczerpujących rozporządzeń a nie dyrektyw, i zapewnienie, aby przepisy UE regulowały kwestię będącą przedmiotem danego aktu w sposób wyczerpujący).

Najważniejsze działania

- Wspieranie państw członkowskich w ich zobowiązaniu do unikania nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów i stosowanie w tym celu **zestawu narzędzi zawierającego najlepsze praktyki i wytycznych dotyczących transpozycji**.
- **Lepsze i wcześniejsze wykrywanie** – za pomocą narzędzi Komisji i we współpracy z państwami członkowskimi – przypadków nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów.
- Określenie największych barier i podejmowanie działań następczych w odniesieniu do kwestii nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów w poszczególnych państwach członkowskich w ramach europejskiego semestru i przy pomocy **Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku**.

5. LEPSZE WDRAŻANIE I RZETELNE EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW

Nawet najlepsze przepisy nie przynoszą zamierzonych skutków, gdy ich wdrażanie jest fragmentaryczne, opóźnione lub niespójne w poszczególnych państwach członkowskich. Takie niedociągnięcia nie tylko osłabiają integralność jednolitego rynku i konkurencyjność,

³¹ THEMIS jest wspólną bazą danych służb Komisji i państw członkowskich, w której organy krajowe zgłaszają Komisji krajowe środki transpozycji.

³² Europejski semestr stanowi ramy Unii Europejskiej w zakresie koordynacji polityk gospodarczych i społecznych oraz nadzoru nad nimi.

ale także podważają zaufanie do praworządności, która jest podstawą legitymacji UE. Konsekwencją są wysokie koszty, które ponoszą obywatele i przedsiębiorstwa. Zdecydowane i przewidywalne egzekwowanie przepisów wzmacnia wiarygodność Unii w partnerstwach międzynarodowych i jej zdolność do promowania współpracy opartej na zasadach.

Komisja w obecnej kadencji zaproponowała kluczowe inicjatywy mające na celu wzmocnienie jednolitego rynku³³ i ochronę praworządności³⁴. Zwiększyła wsparcie dla państw członkowskich, zapewniając im narzędzia do terminowego i prawidłowego wdrażania prawa UE od samego początku³⁵. Wiarygodne i skuteczne egzekwowanie przepisów jest jednak mechanizmem ochronnym niezbędnym do terminowego zapewnienia zgodności z przepisami UE, w przypadku gdyby środki zapobiegawcze okazały się nieskuteczne.

Aby dopasować się do skali wyzwań stojących przed Europą i budować odporność na przyszłość, Komisja usprawni egzekwowanie prawa UE. Podejmie działania na rzecz szybszego i rzetelnego egzekwowania prawa UE we wszystkich obszarach polityki oraz zapewnienia równego traktowania³⁶.

Priorytetowe obszary egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku

Jednolity rynek jest siłą napędową europejskich innowacji, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności³⁷. W obliczu nieuzasadnionych barier, rozbieżnych przepisów krajowych i różnych warunków wymiany handlowej przedsiębiorstwa nie wykorzystują w pełni swojego potencjału. Przeszkody te zakłócają konkurencję i ograniczają działalność transgraniczną i inwestycje.

Dlatego też Komisja postanowiła zintensyfikować egzekwowanie zbioru przepisów dotyczących jednolitego rynku. W załączniku 2 określiliśmy jedenaście priorytetowych obszarów egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku na podstawie ich znaczenia systemowego i gospodarczego. W tych obszarach Komisja będzie bardziej proaktywnie badać sytuację we wszystkich państwach członkowskich i usuwać wykryte problemy, w stosownych przypadkach – za pomocą sprawnie prowadzonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wskazane obszary priorytetowe dotyczą kwestii mających poważny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku i szkodliwie odbijających się na europejskich przedsiębiorstwach. Komisja określiła te obszary na podstawie informacji zebranych z różnych źródeł, takich jak dialogi na temat wdrażania, skargi obywateli, skargi zainteresowanych stron oraz problemy systemowe zgłaszane przez centra SOLVIT, które działają na terenie całej Unii i zajmują się indywidualnymi problemami o wymiarze transgranicznym. Egzekwowanie prawa w obszarach priorytetowych obejmie również

³³ Jednolity rynek: nasz europejski rynek wewnętrzny w niepewnym świecie. Strategia na rzecz prostszego, płynniejszego i silniejszego jednolitego rynku, COM(2025) 500.

³⁴ Roczny cykl dotyczący praworządności, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_pl.

³⁵ Prostsza i szybsza Europa: komunikat dotyczący wdrażania i upraszczania, COM(2025) 47 final.

³⁶ Niniejszy komunikat uzupełnia priorytety w zakresie egzekwowania prawa określone we wcześniejszych komunikatach Komisji, w szczególności w komunikacie „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, C(2016)8600, oraz komunikacie „Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania”, COM(2022) 518 final.

³⁷ Według Europejskiego Banku Centralnego „[z]mniejszenie barier dla towarów doprowadziłoby do wzrostu wewnątrzunijnej wymiany handlowej o 4,4 % i szacowanego wzrostu dobrobytu o 1,3 %. Obniżenie barier w handlu usługami skutkowałoby jednak jeszcze większym wzrostem wymiany handlowej (o 14,5 %) i jeszcze większym wzrostem dobrobytu (o 1,8 %)\”, [artykuł](#) opublikowany w [Biuletynie Ekonomicznym EBC, wydanie 8/2025](#).

przeciwdziałanie niezgodnemu z prawem nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu przepisów³⁸.

Celem jest jak najszybsze zapewnienie zgodności z przepisami dotyczącymi jednolitego rynku przy użyciu odpowiednich narzędzi dostosowanych do poszczególnych przypadków. Analizy będą przeprowadzane przy użyciu istniejących narzędzi, a punktem wyjścia dla tych analiz będą dane zgromadzone podczas wymiany informacji z państwami członkowskimi w ramach grup ekspertów, warsztatów dotyczących transpozycji oraz, w razie potrzeby, ukierunkowanych spotkań. Cenny wkład ze strony podmiotów, których w praktyce dotyczą przepisy UE, mogą wnieść dialogi na temat wdrażania prowadzone przez komisarzy i warsztaty na temat stosowania przepisów w praktyce. Komisja będzie w większym stopniu korzystać z prowadzonych z państwami członkowskimi dialogów poprzedzających postępowania w sprawie uchybienia, co umożliwi jej analizowanie potencjalnych naruszeń przepisów dotyczących jednolitego rynku w przypadkach, w których istnieje realna perspektywa szybkiego rozwiązania sprawy we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

W razie potrzeby Komisja będzie wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Procedurę tę będzie uruchamiać albo po bezskutecznym dialogu poprzedzającym wszczęcie postępowania, albo – przypadku poważnych i dobrze udokumentowanych naruszeń – już na samym początku. Wszczęcie postępowania służy szybkiemu osiągnięciu zgodności z przepisami, co znajduje odzwierciedlenie w odsetku spraw, jakie Komisja kończy powodzeniem na wczesnym etapie postępowania³⁹.

Jeśli nie uda się doprowadzić sprawy do pozytywnego rozstrzygnięcia ani w ramach dialogu z danym państwem członkowskim, ani na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, Komisja nie zawaha się w stosownych przypadkach skierować sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Postępy i wyniki działań Komisji w zakresie egzekwowania prawa w priorytetowych obszarach jednolitego rynku będą częścią corocznej sprawozdawczości Komisji na temat upraszczania, wdrażania i egzekwowania przepisów.

Szybsze egzekwowanie prawa UE

Zapewnienie zgodności z prawem UE ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla skutecznego funkcjonowania jednolitego rynku, ale również dla utrzymania UE jako wspólnoty opartej na praworządności. Przepisy UE przynoszą zamierzone korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom tylko wtedy, gdy państwa członkowskie wdrażają je prawidłowo i na czas. Ma to szczególne znaczenie w czasach, gdy praworządność na całym świecie znalazła się pod presją i dochodzi do zakłóceń w handlu międzynarodowym.

³⁸ W rocznym sprawozdaniu Komisji dotyczącym jednolitego rynku i konkurencyjności z 30 stycznia 2026 r. (COM(2026) 46) zapowiedziano roczny program egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku, który będzie publikowany co roku. Priorytety w zakresie egzekwowania przepisów wyznaczone na 2026 r. są częścią jedenastu priorytetowych obszarów egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku, o których mowa w niniejszym komunikacie. Obszary priorytetowe pozostają bez uszczerbku dla ścisłego monitorowania wdrażania przepisów UE w innych ważnych obszarach, takich jak przepisy mające na celu przyspieszenie wprowadzania czystej energii, jak określono w dokumencie COM(2026) 370 z dnia 22 kwietnia 2026 r. (AccelerateEU).

³⁹ Dwie trzecie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rozstrzyga się na pierwszym etapie procedury (po wezwaniu do usunięcia uchybienia), a około 95 % spraw – przed skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Nadal zbyt wiele dyrektyw nie jest transponowanych w terminie. W 2025 r. prawie 70 % nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikało z opóźnień w transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie, które to opóźnienia uniemożliwiały obywatelom i przedsiębiorstwom czerpanie pełnych korzyści z przepisów UE. We wspomnianym roku większość państw członkowskich systematycznie nie dotrzymywała terminów transpozycji, co zmusiło Komisję do wszczęcia 370 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postępowania te dotyczyły 36 dyrektyw, które należało włączyć do przepisów krajowych.

Chociaż Komisja podejmuje szybko działania w celu wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z opóźnieniami w transpozycji, kolejne kroki, aż do zamknięcia postępowań, często wymagają wielu lat. Sprawy związane z nieprawidłową transpozycją dyrektyw i niewłaściwym stosowaniem dyrektyw lub rozporządzeń trwają jeszcze dłużej. W 2025 r. średni czas postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zamkniętego w tym roku wynosił niemal trzy lata, a blisko jedna piąta tych postępowań trwała pięć lat⁴⁰. W międzyczasie przepisy UE są stosowane niespójnie w poszczególnych państwach członkowskich, co sprawia, że obywatele i przedsiębiorstwa mierzą się z nierównymi warunkami i brakiem pewności prawa.

W związku z powyższym Komisja chce przyspieszyć swoje działania w zakresie egzekwowania przepisów w przypadkach braku transpozycji dyrektyw. O ile państwa członkowskie nie powiadomią Komisji o środkach transpozycji, Komisja uprości i przyspieszy przyjmowanie uzasadnionych opinii⁴¹, które stanowią drugi etap postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego następujący po wezwaniu danego państwa do usunięcia uchybienia. Jeżeli państwo członkowskie nie powiadomi o żadnym środku transpozycji (całkowity brak transpozycji) lub nie przekaze dodatkowego powiadomienia po wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (częściowy brak transpozycji), Komisja co do zasady wyda uzasadnioną opinię w terminie sześciu miesięcy od przyjęcia wezwania do usunięcia uchybienia.

Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek przekazywania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji na temat treści przepisów krajowych transponujących dyrektywę był przywoływany przez Trybunał Sprawiedliwości w utrwalonym orzecznictwie⁴². Trybunał podkreślił, że takie informacje są niezbędne Komisji do ustalenia, czy państwo członkowskie dokonało pełnej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. W ostatnich latach Komisja pomogła państwom członkowskim ujednolicić i usprawnić składanie takich wyjaśnień⁴³ i będzie nadal oferować tego typu wsparcie. Jeżeli jednak państwo członkowskie nie przedstawi niezbędnych wyjaśnień, stosowana będzie ta sama procedura uproszczona, jak w przypadku braku zawiadomienia o środkach transpozycji, o której mowa powyżej.

Komisja przyjmie też bardziej rygorystyczne podejście do wniosków państw członkowskich o przedłużenie dwumiesięcznego terminu na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/pl#inline-nav-10>.

⁴¹ W szczególności poprzez częstsze korzystanie z procedury uprawnienia na potrzeby przyjmowania decyzji w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

⁴² Zob. przełomowy wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, pkt 59.

⁴³ Na przykład poprzez dostarczenie państwom członkowskim szablonu, który mogą wykorzystać do przedstawienia wyjaśnienia.

uchybień⁴⁴ (we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego). W przyszłości przedłużenia będą zasadniczo przyznawane wyłącznie na etapie uzasadnionej opinii, pod warunkiem że państwo członkowskie potwierdzi naruszenie i spełni określone łączne warunki⁴⁵, co będzie rygorystycznie oceniane. Na etapie wezwania do usunięcia uchybień ograniczone przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi będzie możliwe jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach, takich jak przypadki siły wyższej, gdy nieprzewidywalne zdarzenia uniemożliwiają państwu członkowskiemu udzielenie odpowiedzi w terminie.

Do końca swojego mandatu Komisja zamierza zmniejszyć liczbę wieloletnich postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego. Aby to osiągnąć, Komisja skoncentruje się na sprawach, które otwarto ponad pięć lat temu i których nie przekazano jeszcze do Trybunału Sprawiedliwości. Kluczowe znaczenie dla rozwiązania takich spraw będą miały starania państw członkowskich i ich wola współpracy.

Wykorzystywanie sztucznej inteligencji

Innym sposobem na przyspieszenie egzekwowania przepisów jest usprawnienie kontroli zgodności krajowych środków transpozycji. Przepisy krajowe odzwierciedlają unikalne systemy konstytucyjne, proceduralne i administracyjne poszczególnych państw członkowskich, a sprawdzenie tych środków wymaga czasu i zasobów. W tym kontekście Komisja wprowadzi specjalne narzędzia oparte na sztucznej inteligencji, mające pomóc kontrolować sposób, w jaki państwa członkowskie transponują unijne przepisy do prawa krajowego. Narzędzia te pomogą również Komisji w identyfikowaniu potencjalnych przypadków nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów, dzięki czemu ocena będzie przeprowadzana we wszystkich państwach członkowskich bardziej systematycznie. W 2026 r. Komisja rozpocznie projekt pilotażowy dotyczący kontroli zgodności krajowych środków transpozycji. Sztuczna inteligencja będzie wspierać ocenę przeprowadzaną przez człowieka, ale jej nie zastąpi, i będzie podlegać ścisłym zabezpieczeniom⁴⁶. Ponadto, Komisja zachęca państwa członkowskie, by wykorzystywały sztuczną inteligencję do przyspieszenia prac w zakresie transpozycji i monitorowania.

Zaostrzenie środków odstraszających

Rzetelne egzekwowanie przepisów wymaga wiarygodnych środków odstraszających. Po zidentyfikowaniu i zbadaniu naruszenia prawa UE wszystkie strony muszą współpracować w celu jego usunięcia. Jeżeli tak się nie stanie, a państwo członkowskie w dalszym ciągu nie będzie przestrzegać przepisów, Komisja może, w dwóch przypadkach⁴⁷, wszcząć

⁴⁴ Celem wezwania do usunięcia uchybień jest zapoznanie się z uwagami państwa członkowskiego na temat ustaleń Komisji, często po przeprowadzeniu dialogów poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybień zobowiązaniom lub po dwustronnej wymianie informacji. Nieuzasadnione opóźnienia utrudniają ocenę Komisji i stwarzają ryzyko nierównego traktowania państw członkowskich.

⁴⁵ Wniosek musi zawierać realistyczny i wystarczająco jasny harmonogram działań, które należy podjąć; musi mieć na celu umożliwienie państwu członkowskiemu podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do uzasadnionej opinii; wniosek o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi może być złożony tylko raz; wniosek musi wpłynąć do Sekretariatu Generalnego przed upływem pierwotnego terminu; przyznany dodatkowy czas nie może przekraczać trzech miesięcy.

⁴⁶ Co wykluczy wszelkie ryzyko zautomatyzowanego podejmowania decyzji i zapewni dobrą administrację.

⁴⁷ W szczególności (i) jeżeli państwo członkowskie nie podjęło środków niezbędnych do wykonania wcześniejszego wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie prawa UE (art. 260 ust. 2 TFUE) oraz (ii) jeżeli państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą (art. 260 ust. 3 TFUE).

postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, wnioskując o nałożenie sankcji finansowych.

W przypadkach, w których transpozycja dyrektywy jest niepełna, Traktaty przewidują sankcje finansowe już w momencie, gdy Komisja po raz pierwszy kieruje sprawę przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości. W tym przypadku Trybunał w swoim wyroku nie może nałożyć kary przekraczającej kwotę zaproponowaną przez Komisję. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do pierwszego wyroku i sprawa musi zostać ponownie skierowana do Trybunału Sprawiedliwości, Trybunał dysponuje szerokim zakresem uznania, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o karze przekraczającej kwotę zaproponowaną przez Komisję (i w ostatnich latach podjął już takie decyzje). Brak transpozycji utrudnia stosowanie dyrektywy w krajowym porządku prawnym, co pozbawia obywateli i przedsiębiorstwa praw i korzyści przyznanych przez dyrektywę⁴⁸.

W związku z tym oraz ze względu na potrzebę zapewnienia wystarczająco odstraszających sankcji finansowych wobec państw członkowskich Komisja będzie systematycznie bardziej rygorystycznie naliczać kary, o nałożenie których wnioskuje do Trybunału, co będzie prowadziło do wyższych kwot.

Współpraca z państwami członkowskimi na rzecz większej zgodności z przepisami

Usunięcie istniejących barier to tylko część problemu – równie ważne jest zapobieganie powstawaniu nowych barier. W sytuacji, w której legislacja szybko się zmienia, zasoby są ograniczone i należy szybko reagować na kryzysy, nowe przepisy muszą być poprawnie wdrażane od samego początku.

Komisja jest głęboko przekonana, że państwa członkowskie ponoszą współodpowiedzialność za osiągnięcie pełnej zgodności z prawem UE. Podczas wdrażania przepisów przez państwa członkowskie Komisja zapewnia im szerokie wsparcie w postaci strategii wdrażania, planów transpozycji, dostosowanych wytycznych i specjalnych grup roboczych. Z kolei państwa członkowskie powinny aktywnie współpracować z Komisją, informując ją na wczesnym etapie o trudnościach w zakresie wdrażania. Pozwala to uniknąć fragmentarycznego wdrażania unijnego prawodawstwa.

Z czasem liczba nowych dyrektyw się zmniejszyła, a na znaczeniu jako narzędzie legislacyjne zyskują rozporządzenia, które wymagają jednak innego podejścia do monitorowania. W związku z tym Komisja i państwa członkowskie będą musiały wzmocnić monitorowanie wdrażania i stosowania rozporządzeń UE. W 2026 r. Komisja opracuje nowe narzędzie informatyczne, aby zapewnić państwom członkowskim pojedynczy punkt kontaktowy służący do komunikacji z Komisją i powiadamiania o krajowych środkach wykonawczych w terminach przewidzianych w rozporządzeniach (np. o wyznaczeniu właściwych organów). Narzędzie to pomoże również Komisji w zapewnieniu państwom członkowskim systematycznych wytycznych dotyczących wdrażania oraz w prowadzeniu systematycznego nadzoru nad wdrażaniem i stosowaniem rozporządzeń.

⁴⁸ W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym naruszeń związanych z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia konsekwentnie przypomina się, że „obowiązek przyjęcia środków [...] i obowiązek poinformowania [...] o tych przepisach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za niewatpliwie poważne” (wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, pkt 72).

Nie wszystkie bariery wynikają jednak z niewłaściwego wdrażania prawa UE. Wiele z nich wynika z jednostronnych przepisów krajowych. Skuteczna współpraca oznacza również, że państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wprowadzania przepisów krajowych, które mogłyby stać się problematyczne dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku i spójnego wdrażania przepisów UE.

Aby ograniczyć rozdrobnienie regulacji, Komisja zwiększy wykorzystanie istniejących narzędzi, takich jak dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku⁴⁹ i dyrektywa usługowa⁵⁰, które zobowiązują państwa członkowskie do zgłaszania projektów środków krajowych, oraz przeanalizuje możliwości dalszego usprawnienia tychże procedur. Przepisy te stanowią potężne mechanizmy zapobiegania niezgodnościom z prawem UE na wczesnym etapie, jeszcze przed przyjęciem środków krajowych. Eliminują tym samym potrzebę przyszłych wysiłków w zakresie egzekwowania prawa i zwiększają wydajność zarówno Komisji, jak i państw członkowskich.

Zgodnie z systemem stworzonym na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku państwa członkowskie muszą zgłaszać projekty przepisów dotyczących niektórych produktów i usług, zanim przyjmą takie przepisy. Komisja dokonuje przeglądu tych projektów pod kątem zgodności z prawem UE, a w przeglądzie tym uczestniczą w równej mierze wszystkie państwa członkowskie, które mogą też przedstawić własne oceny. Od momentu zgłoszenia projektu przepisów obowiązuje trzymiesięczny okres zawieszenia, podczas którego zgłaszające państwo członkowskie nie może przyjąć środka. W tym czasie można przekazać informacje zwrotne na temat projektu i wprowadzić ewentualne dostosowania. Dzięki platformie „TRIS” zainteresowane strony mają dostęp do pełnej informacji i mogą przedstawiać merytoryczne uwagi mające zapobiec barierom na szczeblu krajowym.

W przypadku środków krajowych objętych obowiązkiem powiadamiania określonym w dyrektywie usługowej okres zawieszenia nie ma zastosowania. Komisja zachęca jednak państwa członkowskie, by zgłaszały dobrowolnie środki – w miarę możliwości już na etapie projektu – w celu zwiększenia zapobiegawczego efektu takich powiadomień.

W ostatnich latach Komisja sygnalizowała problemy w zakresie zgodności w projektach przepisów, w szczególności w sektorze rolno-spożywczym, sektorze usług cyfrowych i sektorze ochrony środowiska. Nie wszystkie państwa członkowskie rozwiązały jednak te problemy.

Korzystając w pełni ze wspomnianego narzędzia zapobiegawczego, Komisja będzie systematycznie wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli stwierdzone naruszenia nie zostaną usunięte. Zapewni również pełną zgodność z dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, podejmując działania w zakresie egzekwowania przepisów w przypadku, gdy państwa członkowskie ignorują wymogi proceduralne (np. jeżeli nie przestrzegają okresu zawieszenia) lub nie powiadamiają o projektach aktów. W ramach działań na rzecz skutecznego egzekwowania przepisów z założenia Komisja przyjmie ten sam sposób działania w odniesieniu do podobnych przepisów, które mogą zostać wprowadzone w przyszłym prawodawstwie.

⁴⁹ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1).

⁵⁰ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

Oprócz podjęcia powyższych działań, w kolejnych ramach finansowych – w szczególności w przypadku środków w kontekście planów partnerstwa krajowego i regionalnego – Komisja zwróci szczególną uwagę na przestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa UE, zwłaszcza w odniesieniu do właściwego funkcjonowania jednolitego rynku.

Najważniejsze działania

- Szybkie rozwiązywanie zidentyfikowanych **problemów w priorytetowych w obszarach egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku** oraz, w stosownych przypadkach, kierowanie spraw do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli problemy się utrzymują.
- **Szybsze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** w związku z niepełną transpozycją dyrektyw dzięki sprawnej wydawanym uzasadnionym opiniom i systematycznym działaniom następczym w przypadku, gdy państwa członkowskie nie przedstawiły dokumentów wyjaśniających.
- **Rzadsze przedłużanie terminu**, jaki państwa członkowskie mają na udzielenie Komisji odpowiedzi w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- Wprowadzenie specjalnych **narzędzi sztucznej inteligencji** mających usprawnić ocenę transpozycji, a tym samym zmniejszyć obciążenia administracyjne bez uszczerbku dla dokładności przeprowadzanej oceny i przy zapewnieniu rygorystycznych zabezpieczeń.
- **Zmniejszenie liczby długotrwałych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** do końca kadencji obecnej Komisji, ze szczególnym uwzględnieniem spraw toczących się od ponad pięciu lat, które nie zostały skierowane do Trybunału Sprawiedliwości.
- Proponowanie Trybunałowi Sprawiedliwości, by nakładał na państwa członkowskie **kary pieniężne o silniejszym efekcie odstraszającym**.
- W uzupełnieniu istniejącej kontroli transpozycji dyrektyw – **lepsze monitorowanie rozporządzeń UE** za pomocą nowego narzędzia informatycznego umożliwiającego zcentralizowanie w stosownych przypadkach powiadomień przekazywanych przez państwa członkowskie, usystematyzowanie wytycznych dotyczących wdrażania oraz wzmocnienie nadzoru przez Komisję.
- **Skuteczniejsze zapobieganie naruszeniom przepisów dotyczących jednolitego rynku** dzięki wykorzystaniu wymogów w zakresie powiadamiania, przewidzianych w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku i dyrektywie usługowej.