

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

TYTUŁ INICJATYWY	28. system – unijne korporacyjne ramy prawne
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY RODZAJ	Ustawodawcza
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	I kw. 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_pl

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

W następstwie wytycznych politycznych Komisji Europejskiej na lata 2024–2029 oraz pisma określającego zadania komisarza do spraw demokracji, wymiaru sprawiedliwości i praworządności Komisja ogłosiła w [Kompasie konkurencyjności dla UE](#) ze stycznia 2025 r. utworzenie 28. systemu w ramach kompleksowego pakietu działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki europejskiej, aby umożliwić innowacyjnym przedsiębiorstwom korzystanie z jednolitego, zharmonizowanego zbioru ogólnounijnych przepisów, w tym w zakresie wszelkich istotnych aspektów prawa spółek, prawa upadłościowego, prawa pracy i prawa podatkowego. Następnie w [konkluzjach z marca 2025 r. Rada Europejska](#) zaapelowała do Komisji o „zapropowanie fakultatywnego 28. systemu prawa spółek umożliwiającego przedsiębiorstwom innowacyjnym zwiększenie skali działalności” zgodnie z odnośnymi kompetencjami przewidzianymi w Traktatach. W szczególności w [komunikacie w sprawie unii oszczędności i inwestycji](#), w [strategii jednolitego rynku](#) oraz w [strategii na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up](#) określono, odpowiednio, wykaz środków związanych z uruchomieniem inwestycji prywatnych, dostępem do finansowania, urzeczywistnieniem jednolitego rynku i zwiększeniem perspektyw przedsiębiorstw typu start-up i scale-up w UE, a także podkreślono ważną rolę, jaką w tych kontekstach może odegrać 28. system.

28. system prawny zapewni jednolity zbiór przepisów, potencjalnie w sposób progresywny i modułowy. Będzie on obejmował unijne korporacyjne ramy prawne oparte na rozwiązaniach domyślnie cyfrowych i pomoże przedsiębiorstwom w przezwyciężaniu barier w zakładaniu, zwiększaniu skali i prowadzeniu przedsiębiorstw na całym jednolitym rynku. System ten uprości obowiązujące przepisy i zmniejszy koszty niepowodzenia przez uwzględnienie konkretnych aspektów w odpowiednich obszarach prawa, w tym prawa upadłościowego, prawa pracy i prawa podatkowego.

Planowana inicjatywa uzupełni inne inicjatywy, które również będą miały na celu usunięcie przeszkód napotykaných przez przedsiębiorstwa w UE, w tym europejski akt o innowacjach i inicjatywę dotyczącą europejskiego portfela biznesowego.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Podstawowym problemem jest **rozdrobnienie** ram prawnych w państwach członkowskich, które prowadzi do ograniczenia działalności gospodarczej i utraty możliwości dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku. Ogół wcześniejszych i niedawnych apeli o wprowadzenie 28. systemu uwypukla

złożoność i koszty związane z zakładaniem i działalnością przedsiębiorstw w całej UE ze względu na brak jednolitych korporacyjnych ram prawnych, a także różnorodność krajowych przepisów prawa spółek i wymogów dotyczących **tworzenia, struktury i działalności** przedsiębiorstw.

Stowarzyszenia przedsiębiorców apelują o zmniejszenie obciążeń administracyjnych poprzez cyfryzację i stosowanie zasady jednorazowości raportowania. Ponadto przedsiębiorstwa typu start-up podkreślają, że obecne procedury zakładania przedsiębiorstw i inwestowania w nie **są niewystarczająco scyfryzowane, łatwe i szybkie** oraz że rozdrobnienie przepisów w 27 państwach członkowskich uniemożliwia przedsiębiorstwom typu start-up skuteczne zwiększanie skali działalności w UE. Często podnoszą one również kwestię braku łatwo rozpoznawalnej **marki spółki UE**, która byłaby znana inwestorom i partnerom biznesowym oraz wzbudzałaby ich zaufanie. Różnorodność systemów krajowych stwarza również **ograniczenia dla inwestorów**, ponieważ zwiększa złożoność i koszty, a w połączeniu z brakiem znormalizowanych cyfrowych procedur i narzędzi może utrudniać finansowanie przedsiębiorstw lub zniechęcać inwestorów do angażowania się.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawę prawną mogą stanowić: 1) art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który jest wymagany do stworzenia unijnej formy prawnej dla przedsiębiorstw i stanowi podstawę prawną istniejącego statutu spółki europejskiej, lub 2) art. 50 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi podstawę prawną dyrektyw UE dotyczących prawa spółek, oraz art. 114, który stanowi podstawę prawną funkcjonowania jednolitego rynku. To ostatnie podejście oznaczałoby ustanowienie nowej krajowej formy prawnej dla przedsiębiorstw, mającej wspólną nazwę i objętej zharmonizowanymi na poziomie UE wymogami prawnymi. Oba podejścia realizowałyby ten sam cel polityki i w praktyce osiągnęłyby porównywalny skutek.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Ogólnym celem niniejszego wniosku ustawodawczego jest przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorstw innowacyjnych oraz typu start-up i scale-up, przez ułatwienie im zakładania i prowadzenia działalności na jednolitym rynku oraz przez zmniejszenie barier dla inwestycji transgranicznych za pomocą nowych unijnych korporacyjnych ram prawnych. Państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie rozwiązać w wystarczający sposób tych problemów. Nawet gdyby wszystkie państwa członkowskie starały się zreformować swoje korporacyjne ramy prawne, nadal istniałyby rozbieżności między systemami krajowymi. Dlatego też konieczne są działania na szczeblu UE.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Scenariusz odniesienia (bez zmian polityki):

W scenariuszu odniesienia, bez nowej inicjatywy na szczeblu UE, przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa innowacyjne oraz typu start-up i scale-up, mogłyby korzystać z najnowszych rozwiązań i narzędzi cyfrowych unijnego prawa spółek, ale nadal musiałyby podlegać różnym wymogom krajowym ograniczającym ich potencjał w zakresie rozpoczynania i prowadzenia działalności w całej UE oraz przyciągania inwestycji. Nadal musiałyby one podlegać w poszczególnych państwach członkowskich różnym wymogom dotyczącym np. zakładania przedsiębiorstw czy dokonywania podwyższeń kapitału; ponadto niektóre procedury obowiązujące przedsiębiorstwa w poszczególnych państwach członkowskich pozostałyby rozbieżne i niecyfrowe.

Zmiana polityki:

Warianty strategiczne, w szczególności te dotyczące unijnych korporacyjnych ram prawnych, zostałyby opracowane jako połączenie wszystkich lub niektórych elementów wymienionych poniżej. Opierałyby się one na w pełni internetowych procedurach (ustanowienie przedsiębiorstwa, wpis do rejestrów), a także na zasadzie jednorazowości raportowania, której stosowanie umożliwia system integracji rejestrów

przedsiębiorstw (BRIS), oraz na narzędziach cyfrowych, takich jak niepowtarzalny identyfikator europejski (EUID) i certyfikat spółki UE, tzn. unijny dowód tożsamości firmy zgodny z europejskimi ramami tożsamości cyfrowej, ponieważ te już istniejące środki zapewniają gotowe rozwiązania niektórych problemów wskazanych przez zainteresowane strony w apelach o wprowadzenie 28. systemu, a także na europejskim portfelu biznesowym, który jest dopiero planowany.

Ich celem byłoby dalsze znaczne zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w całej UE oraz zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw innowacyjnych oraz typu start-up i scale-up, w szczególności:

- **Struktura i podstawowe elementy przedsiębiorstw działających na podstawie 28. systemu:** można m.in. określić zasadnicze elementy przedsiębiorstw działających na podstawie 28. systemu, w tym rodzaj spółki, kto jest uprawniony do tworzenia takich przedsiębiorstw i w jaki sposób, minimalny wymóg kapitałowy, a także ich ewentualną charakterystyczną nazwę i nazwę skróconą.
- **Proste, elastyczne i szybkie procedury i zasady zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw w ramach 28. systemu:** mogłoby to obejmować przyspieszenie i usprawnienie – za pomocą rozwiązań i narzędzi cyfrowych – zakładania przedsiębiorstw (docelowo w ciągu 48 godzin) w ramach 28. systemu prawa spółek, a także innych procedur, w tym likwidacji takich przedsiębiorstw; możliwe jest również rozszerzenie zasady jednorazowości raportowania dzięki wymianie informacji o przedsiębiorstwach między rejestrami handlowymi a innymi właściwymi organami krajowymi, takimi jak urzędy ds. pracy czy organy podatkowe; Komisja mogłaby również rozważyć sposoby uelastycznienia zarządzania przedsiębiorstwami działającymi na podstawie 28. systemu. Mogłoby to obejmować wykorzystanie przyszłego europejskiego portfela biznesowego.
- **Przyciąganie inwestycji w przedsiębiorstwa działające na podstawie 28. systemu:** mogłoby to odnosić się do wariantów strategicznych – realizowanych m.in. za pomocą rozwiązań i narzędzi cyfrowych – zakładających uproszczenie podwyższeń kapitału w przedsiębiorstwach działających na podstawie 28. systemu; można także rozważyć inne środki pozwalające tym przedsiębiorstwom przyciągać inwestorów, w tym wprowadzenie różnych rodzajów akcji, zasad przenoszenia akcji i udziałów lub możliwości korzystania z umów inwestycyjnych typu private equity.

C. Prawdopodobne skutki

Oczekuje się, że planowana inicjatywa **przyniesie korzyści przedsiębiorstwom, w tym przedsiębiorstwom innowacyjnym, przedsiębiorstwom typu start-up i scale-up oraz MŚP w całej UE**, poprzez zapewnienie uproszczonych i zharmonizowanych ram tworzenia, prowadzenia i przyciągania inwestycji.

Przyczyni się ona do poprawy ogólnego ekosystemu biznesowego przez ułatwienie i przyspieszenie **zakładania przedsiębiorstw i przyciągania inwestycji** w UE, w tym dzięki rozwiązaniom i narzędziom cyfrowym.

Dzięki zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, złożoności prawnej i kosztów związanych z działalnością przedsiębiorstw planowana inicjatywa zwiększy również **zdolność przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorstw typu start-up, do zwiększania skali działalności** w UE.

Spodziewane jest ponadto, że **inwestorzy**, w tym przedsiębiorstwa venture capital, skorzystają na jaśniejszych, bardziej znormalizowanych i cyfrowych procedurach, które powinny usprawnić procesy inwestycyjne na jednolitym rynku.

Ostatecznie inicjatywa ta powinna stymulować wzrost gospodarczy, wspierać innowacje, tworzyć nowe miejsca pracy i zwiększać globalną konkurencyjność UE, zapewniając szerokie korzyści społeczeństwu europejskiemu przez wspieranie dynamicznego i zintegrowanego ekosystemu przedsiębiorstw typu start-up i scale-up.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa
Ocena skutków
Opracowana zostanie ocena skutków, która pozwoli wesprzeć przygotowanie inicjatywy i dostarczy wiedzy na potrzeby decyzji Komisji. Przyjęcie wniosku ustawodawczego przewidziano na I kwartał 2026 r.
Strategia konsultacji
Działania konsultacyjne dotyczące planowanej inicjatywy będą miały na celu zebranie informacji zwrotnych na temat istnienia i skali problemów, a także na temat możliwych wariantów strategicznych i ich prawdopodobnych skutków. Zaplanowano następujące działania konsultacyjne: • dwunastotygodniowe konsultacje publiczne rozpoczęte równolegle z niniejszym zaproszeniem do zgłaszania uwag na centralnej stronie Komisji poświęconej konsultacjom publicznym „Wyraż swoją opinię”; • dyskusje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, w tym partnerami społecznymi, na szczecblu UE w kontekście forum wysokiego szczebla ds. programu „Wymiar sprawiedliwości na rzecz rozwoju”; • dyskusje z ekspertami akademickimi w dziedzinie prawa spółek w ramach nieformalnej grupy ekspertów ds. prawa spółek i ładu korporacyjnego (ICLEG) oraz • dodatkowe ukierunkowane konsultacje, w tym z przedsiębiorcami, spółkami i partnerami społecznymi (II-IV kw. 2025 r.). Informacje na temat konsultacji publicznych będą promowane w mediach społecznościowych, na stronie internetowej Komisji poświęconej polityce w zakresie prawa spółek oraz poprzez ukierunkowane kontakty z zainteresowanymi stronami. Inicjatywa ta będzie również opierać się na wynikach konsultacji przeprowadzonych w kontekście powiązanych strategii, np. strategii jednolitego rynku oraz strategii na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up.
Powody prowadzenia konsultacji
Inicjatywa ta będzie odpowiedzią na postulaty środowiska biznesu i zapewni przedsiębiorstwom, w szczególności przedsiębiorstwom innowacyjnym, jednolity zbiór przepisów ułatwiający inwestowanie i prowadzenie działalności na jednolitym rynku. Określi ona nowe korporacyjne ramy prawne w unijnym prawie spółek obejmujące szeroki zakres kwestii kluczowych dla przedsiębiorstw, w oparciu o procedury internetowe i narzędzia cyfrowe. Ramy te zostaną uzupełnione środkami w innych obszarach, aby wesprzeć rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw w UE.
Grupa docelowa
Konsultacje publiczne są otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron, ale skierowane w szczególności do przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw innowacyjnych, przedsiębiorstw typu start-up i scale-up, przedstawicieli stowarzyszeń biznesowych i branżowych, przedsiębiorców, inwestorów, prawników praktyków, organów państw członkowskich, rejestrów handlowych, związków zawodowych i pracowników akademickich.