MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 listopada 2026 r.

Poz. 1152

UCHWAŁA NR 227
RADY MINISTRÓW

z dnia 10 listopada 2026 r.

w sprawie przyjęcia Programu regulacyjnego na lata 2026–2028

Na podstawie art. 71a ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2026 r. poz. 1484) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Program regulacyjny na lata 2026–2028, stanowiący załącznik do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *D. Tusk*

Załącznik do uchwały nr 227 Rady Ministrów
z dnia 10 listopada 2026 r. (M.P. poz. 1152)

Program regulacyjny na lata 2026–2028

2026

Spis treści

I. Wprowadzenie 4
1. Nowe podejście do polityki regulacyjnej państwa 4
2. Podstawowe informacje o Programie 5
3. Znaczenie Programu w kontekście polskiej gospodarki 5
4. Cel i zakres Programu 6
5. Adresaci i beneficjenci Programu 7
II. Obszar I. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych 9
Priorytet I.1. Dalsze działania deregulacyjne 9
Działanie I.1.1. Deregulacja jako stały mechanizm rządowy 10
Działanie I.1.2. Systemowe zmiany deregulacyjne 10
Działanie I.1.3. Kontynuacja działań deregulacyjnych o charakterze punktowym przez ministerstwa 11
Priorytet I.2. Upowszechnianie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych ..15
Działanie I.2.1. Rozwój metodyki szacowania kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych i budowa wspólnoty praktyków 16
Działanie I.2.2. Monitoring stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych 17
Priorytet I.3. Ograniczenie obciążeń poprzez stosowanie zasady „domyślnie cyfrowo” ..17
Działanie I.3.1. Nowe narzędzia cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli 18
Priorytet I.4. Przeciwdziałanie implementacji zwiększającej obciążenia regulacyjne 20
Działanie I.4.1. Przygotowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE 22
III. Obszar II. System ewaluacji prawa 23
Priorytet II.1. Podnoszenie jakości oceny wpływu 25
Działanie II.1.1. Przygotowanie nowych formularzy oceny wpływu regulacji 25
Działanie II.1.2. Aktualizacja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego 26
Działanie II.1.3. Efektywne zaangażowanie interesariuszy w proces legislacyjny 28
Działanie II.1.4. Obowiązkowe konsultacje projektów ocen funkcjonowania aktów normatywnych 29
Działanie II.1.5. Ewaluacja wieloletnich przepisów dotyczących działalności gospodarczej ..29
Działanie II.1.6. Przegląd w sektorach i testy prawa w rzeczywistości z inicjatywy własnej ministerstw oraz centralnych urzędów administracji rządowej 30
Działanie II.1.7. Rozwój narzędzi do monitorowania ewaluacji 31
Priorytet II.2. Usprawnienie przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych wynikającego z Prawa przedsiębiorców 32
Działanie II.2.1. Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego” 33

Działanie II.2.2. Opracowanie metodyki i narzędzi oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu regulacji na gospodarkę 33

Działanie II.2.3. Opracowanie założeń i planu wdrożenia systemu monitorowania obciążeń administracyjnych 34

Działanie II.2.4. Wykorzystanie metainformacji do monitorowania systemu prawa gospodarczego 35

Priorytet II.3. Ocena wpływu do projektów europejskich 36

Działanie II.3.1. Wdrożenie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE 37

Priorytet II.4. Tworzenie piaskownic regulacyjnych 38

Działanie II.4.1. Rozwój systemu piaskownic regulacyjnych dla innowacji technologicznych .38

Działanie II.4.2. Przygotowanie systemu piaskownic regulacyjnych dla sztucznej inteligencji 39

IV. Monitorowanie realizacji Programu 41

Wykaz skrótów 42

I. Wprowadzenie

1. Nowe podejście do polityki regulacyjnej państwa

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dokonał istotnej zmiany w podejściu do stanowienia prawa i zarządzania państwem. Uczynił z deregulacji trwały element procesu legislacyjnego. W obliczu współczesnych wyzwań geopolitycznych i presji ekonomicznej priorytetem stało się tworzenie otoczenia prawnego, które zamiast generować zbędne bariery, wspiera innowacyjność, przedsiębiorczość i dynamizuje rozwój gospodarczy. Doświadczenia ostatnich lat, a w szczególności działania podjęte w 2025 roku, potwierdziły zdolność administracji publicznej do skutecznego działania i budowania partnerskich relacji z interesariuszami. Szczególnym przykładem jest pogłębiona współpraca ze stroną społeczną w procesie upraszczania prawa, która stała się wzorem nowoczesnego dialogu również w wymiarze europejskim. Pokazała ona, że administracja państwowa potrafi aktywnie wsłuchiwać się w głos obywateli i przedsiębiorców, jednocześnie dbając o stabilność fiskalną oraz realizację nadrzędnego interesu publicznego.

Dotychczasowe osiągnięcia w zakresie redukcji obciążeń biurokratycznych potwierdzają, że obrany kierunek przynosi wymierne korzyści dla rodzimego biznesu i sprzyja poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Krajowe reformy wpisują się przy tym w szerszy, międzynarodowy trend upraszczania otoczenia regulacyjnego. Aktywność polskiego rządu zyskała uznanie na forum UE, szczególnie podczas polskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku. Polska uczyniła wówczas ograniczanie obciążeń regulacyjnych jednym z priorytetów swojej agendy i zainicjowała wspólnotową dyskusję na temat potrzeby uproszczenia prawa, w tym poprzez systematyczny przegląd obowiązujących regulacji oraz uchylanie przepisów nieaktualnych i nadmiernie obciążających.

Prezentowany Program regulacyjny na lata 2026–2028 (dalej „Program”) stanowi bezpośrednią kontynuację tych działań i tworzy ramy systemowego podejścia do prawa gospodarczego. Jego celem jest zapewnienie, aby regulacje gospodarcze były proporcjonalne, skuteczne i przyjazne dla adresatów. Dokument bazuje na zasadach lepszego stanowienia prawa, tworzeniu przepisów opartych na dowodach i rzetelnej ocenie wpływu regulacji. Nowe podejście rządu kładzie szczególny nacisk na wzmacnianie pewności i przewidywalności prawa, ograniczanie obciążeń administracyjnych oraz rozwój systemu ewaluacji obowiązujących przepisów. Jest to kluczowe dla budowania długofalowej konkurencyjności, innowacyjności i odporności polskiej gospodarki.

2. Podstawowe informacje o Programie

Program realizuje obowiązek wynikający z art. 71a ustawy – Prawo przedsiębiorców[1] (dalej „Prawo przedsiębiorców") i stanowi narzędzie polityki regulacyjnej rządu. Jest to pierwszy tego typu dokument, który **określa priorytetowe działania Rady Ministrów w zakresie kształtowania otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej w trzyletniej perspektywie.**

Program **jest formą wdrażania rekomendacji OECD w zakresie polityki regulacyjnej i zarządzania**[2], w których zaleca się m.in. systematyczne prowadzenie przeglądów obowiązujących przepisów oraz przygotowywanie planów ich upraszczania[3].

3. Znaczenie Programu w kontekście polskiej gospodarki

Wzrost gospodarczy, niski poziom inflacji i bezrobocia stawiają Polskę w czołówce dużych gospodarek UE. Według cyklicznego badania GUS „Koniunktura gospodarcza"[4] w większości obszarów gospodarki zauważalny jest spadek znaczenia barier związanych m.in. z niepewnością ogólnej sytuacji gospodarczej oraz niejasnymi, niespójnymi i niestabilnymi przepisami prawnymi. Z raportu „Bariery w biznesie. Edycja 2025"[5] Grant Thornton wynika, że biurokracja znajduje się na czwartym miejscu wśród głównych hamulców rozwoju polskich firm (po kosztach pracy, cenach energii i niepewności ekonomicznej), a przedsiębiorcy coraz rzadziej wskazują ją jako silną lub bardzo silną przeszkodę (spadek z 65 % w 2020 r. do 56 % w 2025 r.). Według raportu z badania „Global Entrepreneurship Monitor"[6] z 2025 r. dominuje opinia, że założenie firmy jest proste (uważa tak 83 % Polaków), a warunki biznesowe w otoczeniu są korzystne (74 %).

---

[1] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2026 r. poz. 1484).

[2] Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance OECD, www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en.html.

[3] Dokumenty będące odpowiednikami Programu funkcjonują w wielu innych krajach. W Holandii występuje: „Less Pressure With Rules Action Programme" (https://www.regeldrukmonitor.nl/documenten/2024/12/9/kamerbrief-actieprogramma-mdmr06120204), w Niemczech: „Fourth Bureaucracy Reduction Act" (https://www.bmjv.de/EN/topics/bureaucracy_reduction/bureaucracy_reduction_node.html), w Kanadzie: „Forward regulatory plan" (https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/acts-regulations/forward-regulatory-plan.html) i „Red Tape Reduction Action Plan" (https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/requirements-developing-managing-reviewing-regulations/red-tape-reduction-action-plan.html).

[4] „Koniunktura gospodarcza (2000–2025) – grudzień 2025", GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/koniunktura-gospodarcza-20002025-grudzien-2025,4,104.html.

[5] „Bariery w biznesie, EDYCJA 2025, Wyniki badania International Business Report prowadzonego przez Grant Thornton", Kwiecień 2025, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2025/04/Bariery-w-biznesie-2025-BADANIE-Grant-Thornton-17-04-2025.pdf.

[6] „Raport z badania przedsiębiorczości, Global Entrepreneurship Monitor Polska 2025", Warszawa 2025, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/10-RAPORT-z-badania-GEM-polski-WCAG3B_17092025.pdf.

Niemniej w złożonej i wymagającej globalnej sytuacji gospodarczej i geopolitycznej kwestie podnoszone przez przedsiębiorców związane ze zbędnymi obowiązkami regulacyjnymi czy niestabilnością prawa są uzasadnione.

Nacisk rządu na eliminowanie przypadków nadregulacji stanowi wkład w rozwój gospodarczy Polski i wyjście naprzeciw oczekiwaniom sektora prywatnego. Według Polskiego Instytutu Ekonomicznego[7] 52 % przedsiębiorców uważa, że mniejsze obciążenia biurokratyczne obniżą koszty prowadzenia działalności. 48 % firm liczy na skrócenie czasu oczekiwania na decyzje administracyjne, co w dynamicznym otoczeniu biznesowym jest kluczowe dla zachowania przewagi konkurencyjnej. Około 40 % przedsiębiorców wskazuje, że deregulacja może zwiększyć konkurencyjność i poprawić warunki inwestowania, co potwierdzają analizy Banku Światowego. 39 % firm spodziewa się łatwiejszego dostępu do kredytów, zwłaszcza w branży budowlanej i usługowej, zgodnie z oceną Europejskiego Banku Inwestycyjnego podkreślającego, że złożone procedury utrudniają pozyskiwanie finansowania. Około 40 % przedsiębiorców jest zdania, że mniejsze obciążenia administracyjne zwiększą ich zdolność do szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze.

Oczekiwane efekty reform deregulacyjnych potwierdzają analizy OECD wskazujące, że **poprawa jakości regulacji może podnieść tempo wzrostu gospodarczego o 0,5–1 pkt proc. rocznie**. Poprawa jakości procesu stanowienia prawa i jego monitorowanie, a także ewaluacja obowiązujących aktów normatywnych mogą w znacznym stopniu przyczynić się do eliminacji zbędnych obowiązków i ograniczania wynikających z nich obciążeń.

4. Cel i zakres Programu

Program wpisuje się w realizację celu poprawy otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej. Dokument prezentuje planowane działania rządu dotyczące warunków podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej zgodnie z zakresem art. 1 Prawa przedsiębiorców, w podziale na określone priorytety w dwóch kluczowych obszarach.

Obszar pierwszy dotyczy zmniejszania obciążeń administracyjnych, które wynikają z nakładanych na przedsiębiorców na mocy przepisów obowiązków, w tym zwłaszcza wymogów w zakresie gromadzenia i dostarczania informacji dla sektora publicznego lub stron trzecich, przy zapewnieniu standardów prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochrony ważnego interesu publicznego[8].

[7] „Tygodnik Gospodarczy PIE" 17 kwietnia 2025 r., https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/04/Tygodnik-PIE_15-2025.pdf.

[8] Więcej o typologii kosztów regulacyjnych można znaleźć w „Zasadach pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów projektów ustaw", https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo. W ich rozumieniu obciążenia wynikające z przepisów mogą oznaczać koszt finansowy (np. daniny

Obszar drugi poświęcono systemowi ewaluacji prawa. Program przewiduje działania na rzecz zwiększenia liczby dokonywanych ocen funkcjonowania aktów normatywnych, poprawy ich jakości i usprawnienia dla całego systemu monitoringu i ewaluacji.

Dokument uwzględnia także wyniki przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych, o którym mowa w art. 70 Prawa przedsiębiorców. Ocena procesu przygotowywania i przekazywania informacji doprowadziła do zidentyfikowania szeregu wyzwań, związanych z oceną funkcjonowania aktów normatywnych, analizą obciążeń administracyjnych i wpływu na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców czy brakiem systemu umożliwiającego stały monitoring i ewaluację prawa. Program jest próbą podjęcia tych wyzwań.

5. Adresaci i beneficjenci Programu

Adresatami Programu są organy centralnej administracji publicznej i inne instytucje publiczne biorące udział w procesie legislacyjnym. Szczególną rolę dla Programu pełni minister właściwy do spraw gospodarki, który opracowuje dokument i koordynuje jego realizację[9].

Beneficjentami Programu będą:

1. **przedsiębiorcy**, którzy poprzez zmniejszenie wynikających z krajowych regulacji obciążeń administracyjnych, w szczególności związanych z gromadzeniem lub dostarczaniem informacji, będą mogli skupić się na rozwoju swojej działalności gospodarczej. Zmniejszenie tych obciążeń pozwoli im również na oszczędność czasu i zasobów, co może przyczynić się do zwiększenia ich konkurencyjności na rynku europejskim i światowym,
2. **konsumenci oraz ogół społeczeństwa** również skorzystają na poprawie jakości i efektywności systemu ewaluacji prawa. Zwiększona liczba ocen funkcjonowania aktów normatywnych oraz usprawnienie monitoringu i ewaluacji umożliwi wdrażanie lepszych regulacji, które będą odpowiadać potrzebom społeczeństwa i gospodarki,
3. **instytucje administracji publicznej, w tym administracja rządowa** – dzięki Programowi Rada Ministrów zyska narzędzia do skutecznego prowadzenia polityki gospodarczej oraz monitorowania jej realizacji. Poprawa systemu oceny wpływu regulacji pozwoli na lepsze rozpoznanie potrzeb i wyzwań stojących przed gospodarką, co umożliwi wdrożenie bardziej skutecznych rozwiązań. Ponadto redukcja obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców może przełożyć się na zwiększenie poziomu ich zaufania do instytucji publicznych i poprawę relacji między biznesem a administracją publiczną,

publiczne czy koszty płacowe), koszt administracyjny (np. koszty sporządzania i wysyłania sprawozdań finansowych) i koszt dostosowawczy.

[9] Art. 71a ust. 3 i 5 Prawa przedsiębiorców.

4. **parlamentarzyści** – Program zostanie przedstawiony Sejmowi i Senatowi przez ministra właściwego do spraw gospodarki[10], a w wyniku działań zaplanowanych w Programie do Parlamentu powinny trafiać projekty ustaw z propozycjami znaczących ułatwień dla adresatów regulacji, wypracowane na podstawie szczegółowych analiz i we współpracy ze stroną społeczną. Parlamentarzystom łatwiej będzie rozpatrywać projekty przygotowane w oparciu o pogłębione analizy i ograniczające nadmierne obciążenia regulacyjne. Dodatkowo Program odpowiada na postulaty sformułowane w Dezyderacie nr 1 Komisji Gospodarki i Rozwoju do Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zmian w systemie stanowienia prawa dotyczącego przedsiębiorców i pracodawców[11],
5. **organizacje pozarządowe** zainteresowane polskim systemem prawnym, w tym te, które reprezentują interes przedsiębiorców i biorą udział w konsultacjach publicznych projektów aktów normatywnych,
6. **reprezentatywne organizacje** związków zawodowych oraz organizacje pracodawców, do których w ramach opiniowania kierowane są projekty aktów normatywnych.

[10] Art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców.

[11] Dezyderat nr 1 Komisji Gospodarki i Rozwoju z 6 marca 2024 r. do Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zmian w systemie stanowienia prawa dotyczącego przedsiębiorców i pracodawców.

II. Obszar I. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych

Skuteczna polityka regulacyjna może wpływać na wzrost zaufania do władz publicznych. Zdaniem OECD zaufanie to może przekładać się na:

1. wysokość kosztów transakcyjnych (koszty gromadzenia informacji o rynku, koszty zarządzania i zawierania kontraktów, koszty monitorowania i realizacji kontraktów, a także straty wynikające z nieudanych transakcji i zmarnowanych szans),
2. poziom ostrożności inwestorów krajowych i zagranicznych,
3. przestrzeganie prawa i jego egzekwowanie.

Ostatnie dwa lata przyniosły wyraźne ograniczenie skali zmian regulacyjnych. W 2025 r. uchwalono około 12,5 tys. stron nowego prawa, co oznacza spadek o 12 % w porównaniu z 2024 r. i aż o 64 % względem 2023 r. Jest to najniższy wynik od 19 lat. Wydłużył się również czas przeznaczony dla firm na dostosowanie się do zmian w przepisach prawa. Ustawy mające wpływ na podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej wchodzą w życie średnio po 38 dniach od ich ogłoszenia, co stanowi wynik lepszy niż w 2024 r. (37 dni) i dwa lata wcześniej (31 dni)[12].

Pomimo tych pozytywnych zmian istnieje konieczność dalszego podejmowania działań zmierzających do ograniczania obciążeń regulacyjnych nakładanych na przedsiębiorców, aby obniżyć koszty związane z przestrzeganiem przepisów. Inicjatywy tego typu są zazwyczaj bezkosztowe, a jednocześnie znacząco poprawiają konkurencyjność i płynność finansową firm oraz ułatwiają im prowadzenie działalności gospodarczej.

Priorytet I.1. Dalsze działania deregulacyjne

Prostsze regulacje i zmniejszanie obciążeń administracyjnych są kluczowe dla podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz poprawy sytuacji polskich przedsiębiorców. Rada Ministrów powołała specjalny zespół[13] odpowiedzialny za identyfikację i eliminację zbędnych regulacji, aby ułatwić życie Polaków i obrót gospodarczy. Powodzenie tej inicjatywy zależało od znaczącego zaangażowania strony społecznej[14].

Zgodnie z priorytetami polityki rządu, do końca II kwartału 2026 r. Rada Ministrów przyjęła ponad 200 zmian deregulacyjnych, ułatwiających prowadzenie działalności

[12] BAROMETR PRAWA – Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 12, Kwiecień 2026 r.,https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2026/04/Barometr-Prawa-2026-RAPORT-Grant-Thornton-i-UNGC.pdf.

[13] Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację (M.P. poz. 1053, z późn. zm.).

[14] Postęp w tym zakresie jest publikowany na stronie internetowej: https://www.gov.pl/web/deregulacja.

gospodarczej i uproszczenie formalności dla obywateli, poprzez ograniczenie zbędnych obciążeń, przyspieszenie procedur i tworzenie przejrzystego, efektywnego prawa[15]. Do końca października 2026 r. Rada Ministrów zrealizowała 262 postulaty deregulacyjne strony społecznej.

Działanie I.1.1. Deregulacja jako stały mechanizm rządowy

Bazując na wcześniejszych doświadczeniach i dążąc do realizacji wyznaczonego celu redukcyjnego, Rada Ministrów będzie kontynuowała proces deregulacji jako stały mechanizm punktowego upraszczania przepisów, usuwania barier i budowy przyjaznego dla przedsiębiorców i obywateli prawa. Propozycje konkretnych zmian deregulacyjnych zgłaszanych przez stronę społeczną będą poddawane szczegółowej analizie przez właściwe organy, a prace w tym zakresie będzie koordynował minister właściwy do spraw gospodarki. Ocena dotychczasowego stanu prawnego i identyfikacja barier rozwoju przedsiębiorczości będzie następowała w ścisłej współpracy z organizacjami biznesowymi i przedsiębiorcami, w tym w ramach Zespołu do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego[16].

Wyniki analiz propozycji deregulacyjnych będą przedkładane Zespołowi do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację.

***Wskaźnik**: Przygotowanie co najmniej 30 propozycji deregulacyjnych rocznie w formie projektu lub projektów aktów normatywnych przyjętych przez Radę Ministrów*

***Realizacja**: minister właściwy do spraw gospodarki, Zespół do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego*

***Termin**: działanie ciągłe*

Działanie I.1.2. Systemowe zmiany deregulacyjne

W ramach rządowego Zespołu do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację zaplanowano prace nad systemowymi, pogłębionymi zmianami deregulacyjnymi, z udziałem szerszej grupy partnerów społecznych. Prace będą dotyczyły obszarów zidentyfikowanych jako kluczowe, tj. uproszczenia systemu podatkowego oraz przyspieszenia spraw sądowych, w szczególności w sprawach gospodarczych.

***Wskaźnik:** Przygotowanie projektów dokumentów rządowych wdrażających deregulację, w szczególności projektów aktów normatywnych we wskazanych obszarach*

[15] Cel „Realizacja co najmniej 200 postulatów deregulacyjnych inicjatywy SprawdzaMy” nie stanowi wskaźnika realizacji Programu. Został on określony w Priorytetach polityki Rady Ministrów wraz z wykazem priorytetów polityki członków Rady Ministrów (RM-060-235-25) przyjętych przez Radę Ministrów 9 września 2025 r.

[16] Zarządzenie nr 10 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego (Dz. Urz. Min. Roz. i Tech. poz. 12, z późn. zm.).

Realizacja: *Zespół do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację, minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, Minister Sprawiedliwości*

Termin: 2027

Działanie I.1.3. Kontynuacja działań deregulacyjnych o charakterze punktowym przez ministerstwa

Działania deregulacyjne będą kontynuowane przez poszczególnych ministrów.

Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych:

1. zaproponował zmiany legislacyjne w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych[17] oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych[18], mające na celu zmniejszenie obciążeń w stosunku do podatników, a w rezultacie ułatwienie dla prowadzących działalność gospodarczą, uproszczenie formalności dla obywateli, a także podniesienie sprawności działania organów podatkowych[19],
2. zaplanował liberalizację zasad nakładania dodatkowej opłaty (sankcyjnej) za niewypełnienie obowiązku złożenia informacji i zapłaty w terminie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi oraz za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, dotyczącej dokonanego zaopatrzenia w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml[20].

Minister właściwy do spraw klimatu:

1. zaplanował uzupełnienie ram regulacyjnych dotyczących wychwytu, transportu i składowania dwutlenku węgla, które ułatwią realizację projektów inwestycyjnych w tym obszarze w celu wsparcia dekarbonizacji przemysłów trudnych do zdekarbonizowania (ang. „hard-to-abate”)[21]. Przedsięwzięcie zakłada stworzenie jednolitego systemu transportu CO_2 i efektywnego wdrożenia technologii wychwytywania, transportu i składowania dwutlenku węgla. Pozwoli

[17] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 592, z późn. zm.).

[18] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 554, z późn. zm.).

[19] Ustawa z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 1371).

[20] Art. 9^2 ust. 21 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.).

[21] Projekt ustawy o zasadach zarządzania transportem i składowaniem dwutlenku węgla oraz realizacji projektów inwestycyjnych w zakresie wychwytywania, transportu, składowania i wykorzystania dwutlenku węgla (nazwa robocza).

to efektywnie zaplanować sieć rurociągów, zoptymalizować koszty i zapewnić równy dostęp wielu emitentom do usług przesyłu CO_2. Projekt zakłada kompleksowe uregulowanie zasad rynku wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, w tym zapewnienie równego, niedyskryminacyjnego dostępu stron trzecich do sieci transportowych CO_2, wzorowanych na rozwiązaniach stosowanych w sektorze gazu ziemnego. W odpowiedzi na postulaty interesariuszy wspomniany projekt będzie przewidywał umożliwienie transportu CO_2 do składowiska w inny sposób niż tylko rurociągami, przy wykorzystaniu różnego rodzaju transportu: drogowego, kolejowego, morskiego i wodnego śródlądowego. W projekcie przewiduje się również wprowadzenie odpowiednich procedur weryfikacji i nadzoru nad projektami strategicznymi dla tej technologii[22],

2. znowelizuje przepisy o odnawialnych źródłach energii[23] w celu uproszczenia i przyśpieszenia procedur administracyjnych związanych z inwestycjami w zakresie instalacji OZE. Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC118)[24] m.in.: wyłącza stosowanie przepisów o kontroli w ramach oceny oddziaływania na środowisko dla modernizacji instalacji PV; zwalnia z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 dla instalacji PV zlokalizowanych na sztucznej powierzchni; skraca terminy na wydanie warunków przyłączenia do sieci w przypadku zwiększenia łącznej mocy zainstalowanej instalacji OZE o nie więcej niż 15 % oraz dla pomp ciepła o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 12 kW i 50 kW; wprowadza zasadę milczącej zgody w odniesieniu do spełniania przez wniosek złożony w trakcie procedury administracyjnej wymagań formalnych.

3. w ramach nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych[25] wprowadzone zostanie uproszczenie obowiązków sprawozdawczych podmiotów realizujących Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW) przez uchylenie obowiązku przekazywania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki sprawozdań kwartalnych, zastąpienie kwartalnej sprawozdawczości wobec Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa sprawozdawczością roczną oraz umożliwienie składania sprawozdań i informacji w postaci elektronicznej. Rozwiązania ograniczają częstotliwość wykonywania obowiązków

[22] Zmiany służą stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1735 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji technologii neutralnych emisyjnie i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724 (Dz. Urz. UE L 2024/1735 z 28.06.2024, z późn. zm.).

[23] Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2026 r. poz. 68, z późn. zm.).

[24] Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, UC118, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12410252.

[25] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 901, z późn. zm.).

sprawozdawczych oraz koszty administracyjne po stronie przedsiębiorców, przy zachowaniu danych niezbędnych do monitorowania realizacji NCW.

Minister właściwy do spraw gospodarki oraz budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa planuje:

1. likwidację obowiązku dołączania wydruków komputerowych z KRS oraz zaświadczeń o wpisie do CEIDG do pism i wniosków kierowanych do organów administracji publicznej oraz innych podmiotów[26],
2. uregulowanie stosunków własnościowych gruntów pod budynkami należącymi do spółdzielni, co umożliwi racjonalną politykę remontową i inwestycyjną w tych nieruchomościach[27],
3. przeprowadzenie punktowych zmian przepisów dotyczących działalności wykonywanej przez osoby działające na rynku nieruchomości, w tym dedykowanych rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami oraz zarządcom nieruchomości, które powinny przyczynić się do usprawnienia działalności wykonywanej przez przedstawicieli tych profesji[28],
4. wprowadzenie do systemu prawa gospodarczego „prawa do aklimatyzacji", polegającego na ustanowieniu dodatkowego czasu dla MŚP na oswojenie się z nową regulacją i na wytworzenie się praktyki stosowania przepisu,
5. rozszerzenie dopuszczalności postaci elektronicznej oraz formy dokumentowej dla zawierania umów i prowadzenia dokumentacji w obrocie gospodarczym, w celu uproszczenia wymogów prawnych, zwiększenia efektywności procedur i dostosowania regulacji do realiów cyfrowych,
6. uelastycznienie wybranych sankcji administracyjnych poprzez wprowadzenie rozwiązań ograniczających ich sztywność i automatyzm, tak aby stosowane środki były bardziej adekwatne do charakteru naruszenia i zapewniały proporcjonalność ich stosowania.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego:

[26] Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu likwidacji obowiązku dołączania dokumentów dostępnych w prowadzonych elektronicznie rejestrach publicznych, UDER96, https://legislacja.gov.pl/projekt/12405201.

[27] Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, UD335, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3233.

[28] Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, UD424, https://legislacja.gov.pl/projekt/12414255.

1. przygotował ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[29], prowadzącą do elektronizacji i uproszczenia zasad w zakresie składania wniosków o zasiłki z ubezpieczenia chorobowego, a także doprecyzowującą formę składania załączników do wniosków o zasiłki,
2. ograniczy obowiązki płatników składek, w tym przedsiębiorców, w stosunku do ZUS, a także uprości procedury związane ze sporządzaniem i przekazywaniem do ZUS dokumentów ubezpieczeniowych oraz eliminację powielania danych, które są już dostępne w systemie informatycznym ZUS[30].

Minister właściwy do spraw transportu:

1. planuje wydłużyć termin ważności świadectw bezpieczeństwa z 5 do 10 lat,
2. wyeliminuje obowiązek wystąpienia o nowe świadectwo maszynisty w sytuacji przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, poprzez możliwość aktualizacji świadectw maszynisty w terminie 6 miesięcy od dnia takiego przejścia,
3. wyeliminuje obowiązek przeprowadzania podwójnych badań lekarskich i psychologicznych kandydatów na maszynistów (wyeliminowane zostaną badania przy ubieganiu się o świadectwo maszynisty, pozostaną tylko badania przy ubieganiu się o licencję maszynisty),
4. umożliwi wprowadzenie do obrotu pojazdów kolejowych, urządzeń i budowli kolejowych niepodlegających przepisom o interoperacyjności bez konieczności uzyskania świadectwa dopuszczenia do eksploatacji dla typu pojazdu kolejowego, budowli lub urządzenia.

Minister Sprawiedliwości:

1. przygotuje nowelizację ustawy o KRS[31], która wprowadzi unijny certyfikat spółki oraz unijne cyfrowe pełnomocnictwo w celu tworzenia spółek, rejestracji lub zamykania oddziałów w innych państwach członkowskich UE oraz przeprowadzania transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek, a także uproszczenia działań spółek w wymiarze transgranicznym poprzez eliminację konieczności przedstawiania dodatkowych dokumentów przy

[29] Ustawa z dnia 13 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 441).

[30] Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, UDER90, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-ubezpieczen-spolecznych-oraz-niektorych-innych-ustaw13.

[31] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 1505). Zmiany wdrożą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/25 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2009/102/WE i (UE) 2017/1132 w odniesieniu do szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w ramach prawa spółek (Dz. Urz. UE L 2025/25 z 10.01.2025).

zakładaniu oddziałów czy przenoszeniu siedziby do innego państwa członkowskiego UE,

2. opracuje zmiany do Kodeksu spółek handlowych[32], które zwiększą maksymalną możliwą liczbę głosów przypadających na akcję uprzywilejowaną z dotychczasowych 2 do 10 głosów, a także umożliwią uprzywilejowanie głosu w zakresie akcji spółek ubiegających się o notowanie na rynku regulowanym lub w ramach alternatywnego systemu obrotu, jak i spółek obecnie notowanych. Zmiany te będą skorelowane z zapewnieniem wymaganej prawem UE większej przejrzystości (dla inwestorów i kontrahentów) w zakresie prospektów emisyjnych oraz stosownych informacji zawieranych w sprawozdaniach finansowych spółki, przy równoczesnym zagwarantowaniu odpowiednich zabezpieczeń dla dotychczasowych akcjonariuszy.

Minister właściwy do spraw zdrowia:

– zaproponował katalog zwolnień w zakresie obowiązku uzyskania zezwolenia Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych dla poszczególnych rodzajów produktów w zakresie nowych substancji psychoaktywnych[33].

Wskaźnik: *Przygotowanie projektów aktów normatywnych we wskazanych obszarach*

Realizacja: *właściwi ministrowie*

Termin: *2028*

Priorytet I.2. Upowszechnianie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych

Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych (zwana zasadą „jeden za jeden”) została wprowadzona nowelizacją Prawa przedsiębiorców[34]. Oznacza, że przy tworzeniu nowych przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej należy dążyć do tego, by nie nakładać dodatkowych obowiązków administracyjnych na przedsiębiorców. Jeśli jednak takie obowiązki są niezbędne, powinny być one ograniczone do minimum koniecznego do osiągnięcia celu danego aktu normatywnego. Równocześnie należy szukać możliwości równoważnego

[32] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.). Zmiany wdrożą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2810 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie struktur akcji obejmujących akcje uprzywilejowane co do głosu w spółkach ubiegających się o dopuszczenie ich akcji do obrotu na wielostronnej platformie obrotu (Dz. Urz. UE L 2024/2810 z 14.11.2024).

[33] Ustawa z dnia 3 lipca 2026 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1004).

[34] Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz. U. poz. 769).

zmniejszenia lub usunięcia innych, już istniejących obciążeń administracyjnych w tej samej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego[35].

Zasada „jeden za jeden" jako stosunkowo nowy instrument w rządowym procesie legislacyjnym wymaga dodatkowych działań, aby przedsiębiorcy odczuli poprawę w związku z jej stosowaniem. Podobne instrumenty (ang. „one in, one out") funkcjonują w różnych państwach UE, takich jak np. Finlandia, Francja, Niemcy, Litwa, Rumunia, Słowacja i Włochy. Zasada jest też z powodzeniem realizowana przez KE od 2021 r.

Działanie I.2.1. Rozwój metodyki szacowania kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych i budowa wspólnoty praktyków

Planowany jest rozwój metodyki kwantyfikacji kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych, w tym upowszechnienie kalkulatora opartego na Modelu Kosztu Standardowego wraz z instrukcją jego stosowania, co pozwoli na ujednolicenie sposobu analizowania kosztów administracyjnych. Planowane jest też wprowadzenie do nowych formularzy do oceny wpływu pola dotyczącego zastosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych.

17 kwietnia 2026 r. odbyła się konferencja poświęcona wyzwaniom i dobrym praktykom w stosowaniu zasady z udziałem zagranicznych panelistów. Zaplanowano również warsztaty ze stosowania Modelu Kosztu Standardowego.

Ponadto powstanie wspólnota praktyków, skupiająca pracowników z poszczególnych ministerstw i centralnych urzędów administracji rządowej, której celem będzie promowanie dobrych praktyk oraz identyfikowanie problemów związanych ze stosowaniem zasady równoważenia obowiązków administracyjnych w praktyce. Na podstawie analizy praktyki, wspólnota ta wypracuje rekomendacje na rzecz aktualizacji materiału informacyjnego dla administracji na temat stosowania tej zasady, które wpłyną na zapewnienie efektywnego stosowania zasady w praktyce.

Podjęte działania pozwolą na podnoszenie świadomości administracji i interesariuszy w zakresie identyfikacji nadmiernych obciążeń regulacyjnych i zapobiegania ich nakładania.

Wskaźnik: *Publikacja instrukcji stosowania kalkulatora, zorganizowanie warsztatów dla ministerstw oraz centralnych urzędów administracji rządowej*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki*

Termin: *2026*

[35] Materiał informacyjny dla administracji – Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, lipiec 2025), https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/zasada-rownowazenia-obowiazkow-administracyjnych.

Działanie I.2.2. Monitoring stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych

Planuje się przeprowadzenie monitoringu stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych, którego wyniki zostaną wykorzystane przy aktualizacji materiału informacyjnego dla administracji na temat stosowania zasady. W zależności od wyników monitoringu, analizie zostanie poddana możliwość rozszerzenia zakresu stosowania zasady na obywateli nieprowadzących działalności gospodarczej lub wprowadzenia mechanizmu podwójnego zmniejszania obciążeń przy nakładaniu nowych obowiązków. Monitoring zasady będzie elementem przeglądu prawa gospodarczego, prowadzonego zgodnie z Prawem przedsiębiorców.

Wskaźnik: *Wyniki monitoringu stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki, pozostali ministrowie*

Termin: *2028*

Priorytet I.3. Ograniczenie obciążeń poprzez stosowanie zasady „domyślnie cyfrowo”

Tworzenie polityki gotowej do cyfryzacji (ang. „digital ready policymaking”) to podejście, które zapewnia, że nowe przepisy są łatwe do wdrożenia za pomocą narzędzi cyfrowych i nowoczesnych technologii. Przepisy powinny być jasne i spójne, co umożliwia automatyzację i redukcję złożoności administracyjnej. Polityka gotowa na cyfryzację kładzie także nacisk na to, aby wymogi regulacyjne mogły być wdrażane w formie operacyjnych rozwiązań cyfrowych, bez nadmiernych kosztów. Celem jest stworzenie ustawodawstwa, które sprzyja innowacjom i wspiera efektywną administrację publiczną.

Z tego podejścia wynika zasada domyślnie cyfrowo (ang. „digital by default”), zgodnie z którą rozwiązania cyfrowe są standardem w administracji publicznej. Dzięki temu procedury stają się prostsze, bardziej efektywne i mniej obciążające[36]. Usługi publiczne, takie jak składanie wniosków czy deklaracji, powinny być dostępne w formie elektronicznej[37]. Zasada ta wspiera również innowacje oraz wzrost konkurencyjności gospodarki, promując cyfryzację.

[36] Należy w tym celu zagwarantować interoperacyjność nowych i istniejących narzędzi cyfrowych.

[37] Z uwzględnieniem dobrowolności korzystania z rozwiązań cyfrowych, zasad dostępności oraz potrzeby ochrony osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.

Działanie I.3.1. Nowe narzędzia cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli

Właściwi ministrowie planują wdrożenie wachlarza nowych narzędzi cyfrowych z myślą zarówno o przedsiębiorcach, jak i obywatelach nieprowadzących działalności gospodarczej:

Minister właściwy do spraw informatyzacji:

– planuje rozwój usług dedykowanych obsłudze procesów związanych z jednoosobową działalnością gospodarczą (np. rejestracja działalności gospodarczej, zawieszenie lub wznowienie prowadzenia działalności gospodarczej)[38].

Minister właściwy do spraw transportu:

1. wprowadzi zmiany legislacyjne w celu wdrożenia Elektronicznego Rejestru Zgłoszeń Transportu Nienormatywnego – cyfrowego narzędzia, które uprości postępowania administracyjne, jak również usprawni i zmniejszy koszty administracyjne w procedurze uzyskiwania zgody na przejazd pojazdu nienormatywnego[39],
2. zapewni możliwość wymiany informacji za pośrednictwem platform opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (zamiast dokumentów w formie papierowej) między przedsiębiorcami a właściwymi organami w przewozie towarów w sektorach transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz w żegludze śródlądowej[40].

Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych:

1. włączy do jednej ogólnodostępnej bazy (tj. Systemu Informacji Celno-Skarbowej EUREKA[41]), zawierającej kompleksowy zbiór informacji na temat prawa

[38] Minister właściwy do spraw informatyzacji wdrożył z dniem 31 grudnia 2025 r. funkcjonalność wirtualnego asystenta AI w aplikacji mObywatel, opartego na polskim modelu językowym PLLuM. Rozwiązanie to umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom szybkie uzyskanie spójnych informacji o procedurach administracyjnych, wymaganych dokumentach i terminach realizacji spraw. Nadrzędną zasadą w tym zakresie, pozostaje „AI jako wsparcie, nie decyzja" – wszystkie wdrożenia są zgodne z AI Act i krajowymi regulacjami, zapewniając wyjaśnialność, transparentność i kontrolę człowieka nad procesem decyzyjnym.

[39] W tym zakresie planuje się zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.).

[40] W ramach stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 33, z późn. zm.).

[41] System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA to narzędzie zawierające kompleksowy zbiór informacji na temat prawa podatkowego i celnego, wypracowanych przez jednostki resortu finansów, zapewniający dostęp do aktualnej informacji pracownikom resortu oraz interesariuszom zewnętrznym (podatnikom).

podatkowego i celnego, interpretacje indywidualne wydawane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w zakresie podatków i opłat lokalnych, które obecnie publikowane są na stronach tych organów,

2. przeprowadzi synergię danych CRBR[42] i KRS[43] w celu zapewnienia możliwości użycia danych w KRS przez CRBR, aby przedsiębiorcy zobowiązani do zgłaszania informacji do CRBR mogli korzystać z formularza wypełnionego częściowo danymi uzyskanymi z KRS,

3. planuje rozwój i rozszerzenie usług cyfrowych udostępnianych w systemie e-Urząd Skarbowy, mających na celu wsparcie przedsiębiorców oraz obywateli nieprowadzących działalności gospodarczej w prawidłowym i terminowym wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych, a tym samym ograniczenie obciążeń administracyjnych[44].

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa:

– wdroży pełną cyfryzację przeprowadzania narad koordynacyjnych. Wniosek o skoordynowanie usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu składany będzie obligatoryjnie w formie dokumentu elektronicznego, a narada koordynacyjna przeprowadzana zawsze za pomocą środków komunikacji elektronicznej[45].

Minister właściwy do spraw klimatu:

– utworzy Platformę Efektywności Energetycznej, w ramach której nastąpi kompleksowa cyfryzacja procesu uzyskiwania świadectw efektywności energetycznej[46]. System świadectw efektywności energetycznej, zwany

[42] CRBR działa na podstawie art. 55 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644, z późn. zm.).

[43] KRS działa na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

[44] Rozwój usług e-Urzędu Skarbowego, przez który – zgodnie z art. 35b ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2026 r. poz. 1492, z późn. zm.) – rozumie się system teleinformatyczny służący w szczególności do załatwiania spraw przez organy KAS oraz składania i doręczania pism, obejmować będzie w szczególności automatyzację procesów podatkowych, w tym wydawanie zaświadczeń w sposób zautomatyzowany, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw; umożliwienie bezpiecznego udostępniania wglądu do danych podatkowych upoważnionym osobom trzecim, w szczególności przedstawicielom biur rachunkowych i księgowym; przygotowywanie oraz udostępnianie wstępnie wypełnionych wniosków i deklaracji podatkowych, opartych na danych posiadanych przez administrację skarbową; wdrażanie rozwiązań, w których e-Urząd Skarbowy będzie jedynym kanałem składania wybranych wniosków i deklaracji, zgodnie z zasadą „domyślnie cyfrowo". Rozwój ten będzie wymagał zmian legislacyjnych w szczególności w zakresie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz rozporządzeń wydanych na podstawie wskazanych ustaw.

[45] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, UD60, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12398653.

[46] Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw, UC77, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402653.

potocznie systemem białych certyfikatów, stanowi jeden z kluczowych mechanizmów wsparcia efektywności energetycznej w Polsce. Nowa platforma obejmie w sposób wyczerpujący całość procesu – począwszy od zbierania wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej, przez proces weryfikacji i uzupełniania wniosków, po ich wydawanie i informowanie o tym fakcie audytorów, wnioskodawców i podmiotów, dla których wydano świadectwa. Projekt przewiduje także usprawnienia procesu weryfikacji audytów efektywności energetycznej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Minister właściwy do spraw zdrowia:

– opracuje cyfrowe wzory dokumentów medycyny pracy w ramach „Przyśpieszenia procesów transformacji cyfrowej ochrony zdrowia poprzez dalszy rozwój usług cyfrowych w ochronie zdrowia" w ramach KPO[47]. Procedura elektronizacji w obszarze medycyny pracy będzie prowadzona kilkuetapowo.

Wskaźnik: *Przygotowanie projektów zmian legislacyjnych we wskazanych obszarach*

Realizacja: *właściwi ministrowie*

Termin: *2028*

Priorytet I.4. Przeciwdziałanie implementacji zwiększającej obciążenia regulacyjne

Implementując prawo europejskie, projektodawcy co do zasady transponują przepisy UE w sposób efektywny, możliwie wierny i bezpośredni, tzn. „jeden do jednego", ograniczając się do minimum koniecznego dla zapewnienia zgodności z wymogami UE.

W przypadkach gdy istnieje potrzeba dostosowania regulacji do istniejącego w Polsce porządku prawnego, wprowadza się rozwiązania techniczne i organizacyjne niezbędne do osadzenia dyrektywy, ale też często unijnego rozporządzenia w prawie krajowym (np. wskazanie organu właściwego, trybu postępowania, sankcji i innych elementów, które prawo UE pozostawia do decyzji państw członkowskich).

Nadmierna implementacja – określana jako „gold-plating" – polega na wprowadzaniu przy okazji wdrażania prawa unijnego rozwiązań wykraczających poza wymagania prawa UE, które nakładają na przedsiębiorców (i obywateli) dodatkowe obowiązki i przez to zwiększają obciążenia. Takie postępowanie może pozostawać w sprzeczności z prawem UE, jeżeli dodatkowe wymogi nie mają wystarczającego uzasadnienia dla realizacji celu publicznego albo są nieproporcjonalne i prowadzą do ograniczenia swobody

[47] KPO jest dokumentem programowym określającym cele związane z odbudową i zwiększeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19, jak również definiującym reformy strukturalne i inwestycje, służące realizacji ww. celów. Zob.: https://www.kpo.gov.pl/.

działalności gospodarczej lub innych wolności traktatowych[48]. W debacie publicznej takie pojęcia jak: „zbyt wczesne wdrażanie", „zaostrzanie przepisów" czy nawet „nieproporcjonalne egzekwowanie prawa" często bywają traktowane jako synonimy, choć odnoszą się do różnych zjawisk. Nie istnieje uniwersalna metodyka pozwalająca jednoznacznie zidentyfikować, kiedy implementacja przekracza uzasadniony zakres realizacji celu publicznego, a kiedy mieści się w ramach uzasadnionej adaptacji do prawa krajowego[49].

Mając na uwadze ryzyka i szkodliwy wpływ nadmiernej implementacji (gold-platingu) na przedsiębiorstwa, zgodnie z Prawem przedsiębiorców[50], implementując prawo UE i prawo międzynarodowe, należy dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów transponowanych przepisów.

Dodatkowo, zgodnie z § 28 ust. 3a Regulaminu pracy Rady Ministrów[51], w przypadku projektów aktów normatywnych implementujących prawo UE, które wprowadzają dodatkowe obowiązki lub regulacje nieprzewidziane bezpośrednio przez te akty, należy w OSR wyraźnie wskazać przepisy, które wykraczają poza wymagany zakres i uzasadnić je w kategoriach skutków gospodarczych, społecznych i finansowych. Ponadto, zgodnie z § 30 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w przypadku przepisów wdrażających prawo UE wykraczających poza ten cel do projektu aktu prawnego należy dołączyć tzw. odwróconą tabelę zgodności.

[48] Problem gold-platingu został wyraźnie zasygnalizowany w „Strategii na rzecz prostszego, płynniejszego i silniejszego jednolitego rynku", gdzie wskazano także, że przedsiębiorstwa i obywatele UE nieustannie zgłaszają przypadki przepisów krajowych, które w nieproporcjonalny sposób ograniczają podstawowe swobody gwarantowane w traktatach lub tworzą bariery szkodliwe dla gospodarki na jednolitym rynku. Przepisy krajowe często nie uwzględniają w wystarczającym stopniu zasad i ram prawnych UE. Zgodnie z tym dokumentem państwa członkowskie również tworzą bariery i dokonują fragmentacji jednolitego rynku poprzez brak transpozycji, nieprawidłowe, niepotrzebnie rozbieżne lub uciążliwe wdrażanie prawa UE (gold-plating).

[49] W kontekście European Structural and Investment Funds (ESIF) zaproponowano podział gold-platingu na aktywny i pasywny. Aktywny gold-plating zachodzi wówczas, gdy państwo członkowskie wprowadza do swojego porządku prawnego dodatkowe procedury i regulacje, które nie zostały przewidziane we wdrażanych przepisach UE. Pasywny gold-plating zachodzi wówczas, gdy krajowi, regionalni lub lokalni regulatorzy nie wprowadzili uproszczeń proponowanych przez unijne regulacje. Niemiecka Niezależna Rada Regulacyjna (Normenkontrollrat, NKR), która bierze udział w ocenie, czy przepisy krajowe nie wykraczają poza wymagania unijne, proponuje systematykę obejmującą: Fałszywe pozłacanie (Unechtes Gold-Plating), Prawdziwe pozłocone wdrażanie (Echtes Gold-Plating), Pasywne złocenie (Passives Gold-Plating). Por. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf oraz https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05_artikel_goldplating.html.

[50] Art. 67 pkt 4 Prawa przedsiębiorców.

[51] Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Działanie I.4.1. Przygotowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE

Planowane jest przygotowanie wskazówek, jak właściwie implementować przepisy UE bez zwiększania obciążeń regulacyjnych nakładanych na przedsiębiorców. Celem jest poprawa przejrzystości procesu transpozycji oraz eliminowanie przypadków nadmiernej implementacji. W pracach zostanie rozważony również aspekt wpływu regulacji na funkcjonowanie jednolitego rynku.

Opracowanie wskazówek będzie wiązało się również z przeprowadzeniem działań informacyjnych dla administracji na temat ograniczania obciążeń regulacyjnych przy implementowaniu prawa UE.

Wskaźnik: *Opracowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE i Koordynatorem OSR*

Termin: *2027*

III. Obszar II. System ewaluacji prawa

Potrzeba ciągłej poprawy jakości stanowionych w Polsce przepisów wynika z różnych badań i opracowań. W raporcie Sustainable Governance Indicators 2024[52] Polska zajęła ostatnie miejsce wśród wszystkich 30 badanych państw. Wzięto pod uwagę jakość OSR i OSR *ex post*, a także planowanie strategiczne czy ocenę skutków regulacji w horyzontalnym ujęciu. Dodatkowo badanie GUS „Koniunktura gospodarcza" wskazuje na niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne jako jedną z głównych barier w działalności gospodarczej[53]. Dlatego też ewaluacja prawa zasługuje na szczególną uwagę. OECD uznaje ją za obszar wymagający znaczącej poprawy, w tym także w Polsce[54].

Ewaluacja funkcjonowania aktu normatywnego to proces oceny, czy regulacja osiągnęła swoje cele, rozwiązując problemy zdefiniowane przed przyjęciem regulacji, jakie wywołała skutki, także niepożądane, oraz czy cele te można było zrealizować mniejszym kosztem. Ewaluacja pozwala stwierdzić, czy dany akt funkcjonuje prawidłowo czy też wymaga nowelizacji. Jej wyniki stanowią wartość dodaną zarówno dla legislatorów, jak i adresatów regulacji, a także punkt wyjścia do dalszych prac o charakterze legislacyjnym czy pozalegislacyjnym.

System ewaluacji prawa funkcjonujący w KE jest wysoko oceniany przez OECD. KE w procesie stanowienia unijnego prawa stosuje zasadę „najpierw oceniaj"[55], umożliwiającą zrozumienie skutków istniejących regulacji, jeszcze zanim podejmie się decyzję o ich nowelizacji. Taka analiza pozwala uniknąć zbędnych lub nieefektywnych zmian, co oszczędza czas i zasoby publiczne. Zasada ta pomaga także w lepszym dostosowaniu nowych regulacji do rzeczywistych potrzeb interesariuszy. Ponadto stosowanie tej zasady wspiera transparentność procesu legislacyjnego, budując zaufanie obywateli i przedsiębiorców do organów prawodawczych.

W kontekście procesu stanowienia prawa na uwagę zasługuje coraz bardziej powszechne wykorzystywanie narzędzi cyfrowych przez państwa europejskie. W zależności od kraju stosuje się różne rozwiązania, które kontrolują poprawność struktury aktów normatywnych, umożliwiają pracę na pełnych tekstach i automatyczne tworzenie poprawek. Ważnym elementem jest także wymiana ustrukturyzowanych danych między instytucjami. Czeski system eLegislativa[56] należy obecnie do najbardziej zaawansowanych systemów tego typu, ponieważ obejmuje cały cykl tworzenia prawa,

[52] Sustainable Governance Indicators, https://www.sgi-network.org/2024/Poland.

[53] Koniunktura gospodarcza, GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/.

[54] OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/56b60e39-en.

[55] Tool #45. What is an evaluation and when it is required?, https://commission.europa.eu/document/download/88ebf8bb-79c1-4cf2-975b-c643dcc766f8_en?filename=BRT-2023-Chapter%206-How%20to%20carry%20out%20an%20evaluation%20and%20a%20fitness%20check_0.pdf.

[56] E-Legislativa, https://e-legislativa.gov.cz/portal/domu.

od pomysłu, poprzez przygotowanie dokumentów, w tym ocenę skutków regulacji i zestawienie obowiązków, aż po publikację w zbiorze ustaw wraz z centralnym zarządzaniem szablonami. W Niemczech Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uruchomiło projekt „Elektronische Gesetzgebung”[57] (Elektroniczne Ustawodawstwo), mający na celu digitalizację całego procesu prawodawczego i zarządzania dokumentami legislacyjnymi.

Również w UE pracuje się nad narzędziami cyfrowymi wspierającymi proces legislacyjny. EKES przedstawił konkretne rekomendacje[58], dotyczące wykorzystania narzędzi cyfrowych, w tym AI, w procesie stanowienia prawa. EKES podkreślił, że przy rocznym przyroście ok. 18 tys. stron nowych regulacji i kosztach administracyjnych sięgających 150 mld euro rocznie, technologie cyfrowe mogą znacząco poprawić dostępność i jakość prawa w UE. EKES zaproponował m.in. obowiązkowe, zwięzłe streszczenia do wszystkich aktów normatywnych (ułatwiające analizę także narzędziom AI), przegląd istniejących regulacji w celu poprawy ich dostępności, stworzenie jednolitej unijnej platformy cyfrowej do stanowienia prawa oraz stosowanie interoperacyjnych formatów danych, pozwalających na automatyczne sprawdzanie spójności przepisów.

Mając na uwadze powyższe, warto w tym miejscu przytoczyć „Strategię Cyfryzacji Państwa”[59] w kontekście wykorzystania nowoczesnych technologii, które będą wspierać tworzenie prawa oraz powszechny dostęp do informacji o prawie poprzez:

1. budowę systemu zapewniającego powszechny dostęp do skonsolidowanych tekstów obowiązujących aktów normatywnych, który umożliwia zamieszczanie dodatkowych informacji dotyczących przepisów prawnych[60],
2. opracowanie standardów do przygotowania oraz publikacji aktów normatywnych w strukturze gotowej do odczytu maszynowego i wykonywania maszynowego (ang. „law as code”), np. w zakresie ustrukturyzowanych danych przestrzennych,
3. wprowadzenie jednolitego sposobu identyfikacji prac legislacyjnych,
4. wdrożenie systemu zapewniającego powszechny, przejrzysty dostęp do informacji na temat prac legislacyjnych i do dokumentów związanych z procesem legislacyjnym oraz narzędzia upraszczające, w tym zwiększające automatyzację czynności wykonywanych podczas prac nad projektami aktów normatywnych,

[57] E-Gesetzgebung im Internet, https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/.

[58] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Uproszczenie przepisów – wykorzystanie narzędzi cyfrowych na rzecz lepszego stanowienia prawa (C/2025/5146). Opinia została przyjęta na posiedzeniu plenarnym w dniu 16 lipca 2025 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202505146.

[59] Uchwała nr 130 Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia strategii dotyczącej informatyzacji państwa (M.P. poz. 620).

[60] Rządowe Centrum Legislacji będzie podmiotem odpowiedzialnym za realizację budowy systemu zapewniającego powszechny dostęp do skonsolidowanych tekstów obowiązujących aktów normatywnych.

5. opracowanie narzędzi AI wspierających tworzenie jasnych i zrozumiałych przepisów prawa, monitoring zmian w przepisach prawa i obsługę procesu legislacyjnego oraz powszechny dostęp do informacji o prawie.

Założenia „Strategii Cyfryzacji Państwa" i Programu powinny być impulsem do zmiany w polskim systemie prawa, w celu utworzenia cyfrowej bazy aktów normatywnych i elektronicznego systemu obejmującego cały rządowy proces legislacyjny.

Priorytet II.1. Podnoszenie jakości oceny wpływu

Ocena funkcjonowania aktów normatywnych (OSR *ex post*) domyka rządowy proces legislacyjny. Ewaluacja obowiązujących przepisów prawa pozwala ustalić, czy udało się rozwiązać zaobserwowany problem i osiągnąć zakładane cele. OSR *ex post* daje odpowiedź na pytanie, czy od wejścia w życie danego aktu wystąpiły jakieś nieprzewidziane i niepożądane skutki. Wartością ewaluacji jest to, że umożliwia identyfikację kolejnych problemów, które należy rozwiązać. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki włączaniu w ten proces interesariuszy, podobnie jak w przypadku oceny wpływu *ex ante*.

Potrzeba poprawy w tym obszarze wynika m.in. z wniosków kontroli NIK, dotyczącej funkcjonowania systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym[61]. Przedmiotową kontrolą objęto lata 2019–2024 (do czasu zakończenia kontroli). Według NIK ocena wpływu *ex ante* i *ex post* nie wspomagała w kontrolowanym okresie decydentów w podejmowaniu decyzji w wystarczający sposób, zgodnie z rolą określoną w Regulaminie pracy Rady Ministrów i „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego"[62]. Rząd podjął już działania wzmacniające funkcjonowanie procesu oceny wpływu, w tym przeciwdziałające dostrzeżonym w raporcie uchybieniom z okresu poprzednich rządów, zaś Program stanowi kontynuację i rozwinięcie tych działań.

Działanie II.1.1. Przygotowanie nowych formularzy oceny wpływu regulacji

Wnioski płynące z wieloletniej obserwacji procesu stanowienia prawa i sporządzania oceny wpływu znajdą swoje odzwierciedlenie w nowej metodyce i sposobie prezentowania opisu wpływu projektowanych regulacji.

Planuje się przygotowanie nowych formularzy OSR i OSR *ex post*, bardziej przyjaznych dla wypełniających i odbiorców, które zapewnią jak najwyższą jakość prezentacji

[61] „Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym. Informacja o wynikach kontroli", NIK, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/087/LWA/. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 18 kwietnia 2024 r. do 4 listopada 2024 r.

[62] „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego", Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/.

wyników prac analitycznych. Istotną proponowaną zmianą będzie zróżnicowanie wymaganych informacji w OSR w odniesieniu do projektów ustaw oraz pozostałych projektów dokumentów rządowych (uproszczone formularze OSR). W nowych wzorach wprowadzony zostanie przejrzysty podział na trzy segmenty: społeczeństwo, gospodarkę i sektor finansów publicznych. Uwypuklone zostaną pola dla oceny wpływu na MŚP oraz analizy alternatywnych rozwiązań. W nowych formularzach znajdą się też elementy wspierające stosowanie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych. Przygotowanie nowych formularzy przyczyni się do poprawy oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym poprzez określenie minimalnych wymagań jakościowych, które będą wspierały jednolite stosowanie zasad oceny wpływu, jednocześnie ułatwiając partnerom publicznym identyfikację skutków, jakie planowana regulacja będzie miała w stosunku do nich samych.

Opracowanie formularzy będzie wymagać działań wspierających resorty w dokonywaniu oceny wpływu w zmienionym układzie treści.

Wskaźnik: *Przygotowanie nowych formularzy OSR i OSR ex post oraz uproszczonego formularza OSR do projektów dokumentów rządowych niebędących ustawami*

Realizacja: *Koordynator OSR we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych*

Termin: *2027*

Działanie II.1.2. Aktualizacja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego

W związku z przygotowaniem nowych formularzy OSR aktualizacją zostaną objęte również wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego[63]. Dzięki temu wskazówki dla użytkowników uwzględnią obecne wyzwania związane z kształtowaniem polityk publicznych. Wytyczne w nowym kształcie staną się bardziej przystępne zarówno dla przygotowujących OSR, jak również dla strony społecznej, która zapoznaje się z OSR w procesie konsultacji publicznych. Wytyczne obejmą zidentyfikowane obszary problemowe i porady odnoszące się do konkretnych wyzwań i trudności związanych z dokonywaniem oceny wpływu. W zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zostaną przygotowane opisy procedur i rekomendacje. Rewizja wytycznych do

[63] Zgodnie z uchwałą nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 757), Koordynator OSR opracuje wytyczne w terminie 6 miesięcy od dnia zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowego wzoru formularza OSR.

przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych będzie wymagać działań wspierających resorty w ich stosowaniu.

Ponadto planowane jest przygotowanie materiału informacyjnego dotyczącego planowania oceny funkcjonowania aktów normatywnych. W innych państwach OECD istnieje szereg rozwiązań na rzecz strategicznego podejścia do ewaluacji prawa *ex post*, np. obowiązek dokonania oceny wpływu *ex post*, jeśli nie przeprowadzono oceny wpływu *ex ante* (Australia); test wielkości wpływu, którego wynik decyduje, czy ocena wpływu *ex post* jest obligatoryjna (Austria); obowiązek oceny wpływu *ex post* dla aktów po 5 latach od daty ich wejścia w życie (Czechy)[64].

W polskim systemie prawa przesłanki przygotowania OSR *ex post*, jak i jej elementy, zostały określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Jedną z nich jest zaplanowanie ewaluacji w OSR (pkt 12). Brak jest jednak wskazówek, które pomogłyby określić, w jakich sytuacjach (oraz po jakim okresie) ewaluacja *ex post* byłaby wskazana, zachowując przy tym zasadę proporcjonalności. Jedynym wyznacznikiem w tym zakresie jest obecnie art. 68a ust. 2 pkt 2 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym ocena funkcjonowania jest obowiązkowa w terminie nie dłuższym niż dwa lata od wejścia w życie aktu normatywnego, w przypadku gdy odstąpiono od konsultacji publicznych. Zasada ta dotyczy jednak wyłącznie aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej i obowiązuje od 13 lipca 2025 r.

Materiał informacyjny dotyczący planowania oceny funkcjonowania aktów normatywnych, nie tylko tych, które nie podlegały konsultacjom publicznym, byłby komplementarny w stosunku do wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

W tym zakresie zostanie przeanalizowana również możliwość opracowania tzw. klauzul przeglądowych. Klauzula przeglądowa nakłada obowiązek formalnej oceny skuteczności regulacji po jej wdrożeniu w terminie określonym w treści danego aktu normatywnego. Pozwala to na efektywne kształtowanie otoczenia prawnego przedsiębiorców i programowe ograniczanie nadmiernych obciążeń, ale przede wszystkim na ocenę, czy zrealizowano cele zaprojektowane w regulacji.

Zalecenia ujednolicą praktykę i przyczynią się do poprawy systemu oceny rzeczywistych skutków obowiązujących aktów normatywnych, w szczególności regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. W tym zakresie wskazane jest również przeprowadzenie szkoleń, warsztatów lub innych form podniesienia świadomości administracji na temat zaktualizowanych zaleceń.

[64] OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/56b60e39-en.

Wskaźnik: *Rewizja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu, przygotowanie opisów procedur i rekomendacji w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*

Realizacja: *Koordynator OSR (w zakresie przeprowadzania oceny wpływu), Prezes RCL (w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych)*

Wskaźnik: *Wypracowanie materiału informacyjnego dotyczącego planowania OSR ex post*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Koordynatorem OSR*

Termin: *2027*

Działanie II.1.3. Efektywne zaangażowanie interesariuszy w proces legislacyjny

Planowane są dalsze prace nad elektronizacją i rozbudową funkcjonalności systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie (systemów e-legislacji). Jedną z istotnych zmian wprowadzonych w systemie będzie rozbudowana funkcjonalność umożliwiająca zgłaszanie uwag do projektu w ramach konsultacji publicznych.

Ponadto powstanie strona internetowa poświęcona konsultacjom publicznym, obejmująca na bieżąco aktualizowaną bazę projektów podlegających konsultacjom publicznym. Na stronie znajdą się również materiały informacyjne dotyczące wiedzy o procesach konsultacyjnych i ocenie skutków regulacji. Dodatkowo planuje się prezentację narzędzi wspierających procesy konsultacyjne, w tym bazę podmiotów do opiniowania oraz konsultacji publicznych.

W ramach powyższych działań, w szczególności związanych z e-legislacją, przewidywane jest również wypracowanie rozwiązań pozwalających na efektywne wykorzystanie AI.

Wskaźnik: *Wdrożenie narzędzia do konsultacji publicznych online w ramach RPL, umożliwiającego zaangażowanie interesariuszy w ocenę funkcjonowania aktów normatywnych*

Realizacja: *Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki*

Wskaźnik: *Przygotowanie i rozwój strony internetowej poświęconej konsultacjom*

Realizacja: *Koordynator OSR we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki*

Termin: *2027*

Działanie II.1.4. Obowiązkowe konsultacje projektów ocen funkcjonowania aktów normatywnych

W celu zwiększenia zaangażowania strony społecznej w proces oceny funkcjonowania aktów normatywnych zaplanowano zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów tak, aby konsultacje projektów OSR *ex post* tych aktów były obowiązkowe, na zasadach takich, jakie dotyczą konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych. Obecnie, zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, członek Rady Ministrów może przedstawić projekt OSR *ex post* do konsultacji. Dotyczy to w szczególności podmiotów reprezentujących adresatów aktu normatywnego.

Wskaźnik: *Zmiana § 153 Regulaminu pracy Rady Ministrów*

Realizacja: *Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i Koordynatorem OSR*

Termin: *2027 (termin wejścia w życie)*

Działanie II.1.5. Ewaluacja wieloletnich przepisów dotyczących działalności gospodarczej

Ocena skutków regulacji obowiązuje od 2001 r., kiedy wprowadzono ją do Regulaminu pracy Rady Ministrów. Z tego powodu części obowiązujących przepisów nie poprzedziła ocena skutków regulacji. Należy sprawdzić, czy nie wymagają dostosowania do aktualnej sytuacji gospodarczej i rozwoju technologicznego. ZPPR odpowiedzialny będzie za wytypowanie co najmniej jednego takiego aktu rocznie. Niezależnie od tego, ministrowie mogą przygotować OSR *ex post* z własnej inicjatywy.

Z pierwszą propozycją wystąpił minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, zgłaszając plany oceny funkcjonowania obowiązujących przepisów dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, zawartych w Dziale IIIA ustawy – Ordynacja podatkowa[65]. Zaplanował on dokonanie podsumowania dotychczasowych rozwiązań i ich efektywności oraz stopnia realizacji celu. Założono też opracowanie OSR *ex post* lub rozpoczęcie procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji przepisów dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

Wskaźnik: *Wytypowanie rocznie co najmniej jednego obowiązującego aktu normatywnego lub jego części, dotyczącego podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, który wszedł w życie przed 2001 r. (i mógł być następnie nowelizowany) do oceny funkcjonowania*

Realizacja: *Przewodniczący ZPPR i właściwi ministrowie*

Termin: *2026–2028*

[65] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.).

Działanie II.1.6. Przegląd w sektorach i testy prawa w rzeczywistości z inicjatywy własnej ministerstw oraz centralnych urzędów administracji rządowej

Doświadczenia międzynarodowe[66] pokazują, że przeglądy w danych sektorach gospodarki pozwalają na szerszą i przekrojową ocenę całego zestawu przepisów. Jej celem jest sprawdzenie, czy cały system regulacyjny jest aktualny, spójny, działa efektywnie jako całość i nie generuje niepotrzebnych obciążeń. Taka forma ewaluacji powinna w szczególny sposób zaangażować podmioty danego sektora. Wspólny test prawa w rzeczywistości przedsiębiorców pozwala wykryć realne problemy wynikające z treści przepisów (np. zwłaszcza w ocenie MŚP)[67].

Przeglądy w danych obszarach i obowiązujących przepisach można przeprowadzić ze względu na pojawiającą się potrzebę ad hoc. Najczęściej jednak ewaluacja jest zaplanowana w OSR lub wynika z zawartych w przepisach aktu normatywnego klauzulach przeglądowych.

Wśród zgłoszonych kompleksowych przeglądów przepisów znalazł się przegląd regulacji dotyczący udziału polskich przedsiębiorców w programach unijnych w sektorze obronnym. Jego celem jest identyfikacja i eliminacja obowiązków wykraczających poza prawo UE, uproszczenie wymogów sprawozdawczych oraz ujednolicenie definicji i procedur, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji MŚP. Jednocześnie planuje się rozpoczęcie dialogu z przedsiębiorcami sektora obronnego (w tym MŚP) w formie spotkań lub warsztatów w formule stacjonarnej lub online, a także ankiety przeprowadzane w celu identyfikacji zbędnych obciążeń administracyjnych związanych z udziałem w programach unijnych oraz wypracowywania propozycji zmian prawa krajowego i unijnego (np. w zakresie sprawozdawczości, certyfikacji, dokumentacji technicznej).

Zaplanowano również przegląd koordynowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Rozwoju Przemysłu Obronnego[68] w zakresie funkcjonujących uwarunkowań

[66] Ewaluacja sektorowa może występować systematycznie w Kanadzie (https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/modernizing-regulations/targeted-regulatory-reviews/round-1.html) czy też z inicjatywy strony społecznej (Danish Business Regulation Forum), jak w Danii (https://regelforum.dk/english). KE prowadzi tzw. „fitness checks" w ramach przeglądów w obszarach konkretnych polityk (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en).

[67] Holandia wykorzystuje tzw. „lifelike approach" do identyfikacji problemów, z którymi borykają się przedsiębiorcy, stawiając się na miejscu przedsiębiorcy w rzeczywistych sytuacjach (https://www.regeldrukmonitor.nl/life-eventsaanpak). KE wykorzystuje dialogi wdrożeniowe i weryfikację rzeczywistości w bezpośrednim kontakcie z przedsiębiorcami i ekspertami (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en).

[68] Zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2025 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Obronnego (M.P. poz. 550).

prawnych i faktycznych w obszarze przemysłu obronnego. Wyniki analizy posłużą do podjęcia działań legislacyjnych lub pozalegislacyjnych.

Przewidziano też kompleksową ewaluację rynku lotniczego cargo w celu identyfikacji oraz stopniowej eliminacji barier ograniczających rozwój tego rynku, w tym barier celno-podatkowych. Punktem wyjścia są prace nad aktualizacją dokumentu „Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”[69]. Celem jest przygotowanie oraz uzgodnienie zmian w prawie prowadzących do deregulacji rynku lotniczego cargo. Wypracowane rozwiązania powinny doprowadzić do usprawnienia i ułatwienia procesów rynkowych oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej Polski.

Minister właściwy do spraw gospodarki, zgodnie z zawartą w ustawie klauzulą przeglądową[70], w 2026 r. dokonał przeglądu funkcjonowania przepisów ustawy o fundacji rodzinnej[71]. Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi[72] i Senatowi[73] raport o skutkach obowiązywania ustawy i propozycjach jej zmian.

Wskaźnik: *Przeprowadzenie co najmniej 2 przeglądów obszarów prawa gospodarczego*

Realizacja: *właściwi ministrowie*

Termin: *2028*

Działanie II.1.7. Rozwój narzędzi do monitorowania ewaluacji

Transformacja cyfrowa dotyczy również procesu stanowienia prawa w Polsce. Ewaluacja ex post aktu prawnego lub jego części, w tym w formie OSR ex post, może być zaplanowana w treści samego aktu, w OSR lub ad hoc. Monitorowanie planowanych lub przygotowanych OSR ex post będzie następowało w ramach systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny i zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie (systemów e-legislacji).

Wskaźnik: *Wdrożenie narzędzia do monitorowania planowanych lub dokonanych OSR ex post*

Realizacja: *Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów*

Termin: *2027*

[69] Uchwała nr 228/2023 Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Polityki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”.

[70] Art. 143 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326, z późn. zm.).

[71] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/przeglad-ustawy-o-fundacji-rodzinnej2

[72] https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3179

[73] https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/14717/druk/860.pdf

Priorytet II.2. Usprawnienie przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych wynikającego z Prawa przedsiębiorców

Wraz z wejściem w życie w lipcu 2025 r. nowelizacji Prawa przedsiębiorców[74] zmianie uległy zasady przeprowadzania przeglądu prawa gospodarczego na podstawie art. 70 Prawa przedsiębiorców. Doprecyzowano zasady postępowania związanego z gromadzeniem i analizą informacji na temat przeglądu przepisów prawa gospodarczego. Nowe zasady dotyczące obowiązku przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki informacji związanej z bieżącym przeglądem skonkretyzowały się po raz pierwszy do 30 czerwca 2026 r. Jednocześnie minister właściwy do spraw gospodarki opracował i zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego, wzór formularza służącego do przedstawienia informacji o wynikach przeglądu[75], który obejmuje:

1. wskazanie aktów normatywnych, które wpływają na MŚP,
2. wskazanie aktów normatywnych, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki administracyjne, w tym obowiązki informacyjne,
3. wskazanie aktów normatywnych, w stosunku do których zaplanowano przeprowadzenie oceny ich funkcjonowania lub oceny funkcjonowania ich części,
4. inne informacje mające znaczenie dla przedstawienia wyników przeglądu.

Jednocześnie, w ramach prac Zespołu e-Legislacja[76], w RCL prowadzone są działania, których celem jest opracowanie systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie. Zakłada się, że opracowane narzędzia powinny zapewniać efektywne monitorowanie procesu legislacyjnego na wszystkich jego etapach oraz być dostosowane zarówno do potrzeb profesjonalistów, jak również obywateli korzystających z nich okazjonalnie. Ponadto, na bazie skorowidza zbiorów Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” prowadzonego dzisiaj na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[77], powstanie repozytorium obowiązujących aktów normatywnych.

Efektem działań przewidzianych w tym priorytecie będzie usprawnienie oraz – tam, gdzie to możliwe – automatyzacja procesu przeglądu prawa gospodarczego, co pozwoli

[74] Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego.

[75] Wzór formularza jest dostępny na stronie https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/przeglad-prawa-gospodarczego.

[76] Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie Zespołu „e-Legislacja” (M.P. poz. 319, z późn. zm.).

[77] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, z późn. zm.).

na bardziej efektywną identyfikację i usuwanie zbędnych lub nieefektywnych regulacji, tym samym wspierając rozwój przedsiębiorczości w Polsce[78].

Działanie II.2.1. Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego”

W ramach działań zmierzających do usprawnienia przeglądu – na podstawie doświadczeń stosowania nowych zasad jego dokonywania – zaplanowano opracowanie wytycznych dotyczących przeglądu, o których mowa w § 155b Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy może ustalić wytyczne w zakresie przygotowania OSR *ex post* oraz przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych. Działania te mogą stanowić element rekomendacji przedstawionych Radzie Ministrów w ramach corocznej informacji przekazywanej Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw gospodarki[79].

Wytyczne będą zawierać m.in. systematykę obowiązków administracyjnych, w tym nakładanych na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, wskazanie informacji dodatkowych, które mają znaczenie dla przedstawienia wyników przeglądu. Planuje się przeprowadzenie szkoleń, warsztatów oraz innych form wsparcia, które pozwolą ekspertom biorącym udział w przeglądzie lepiej zrozumieć, jak podnieść jego jakość i efektywność.

Wskaźnik: *Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego”*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki*

Termin: *2027*

Działanie II.2.2. Opracowanie metodyki i narzędzi oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu regulacji na gospodarkę

Zaplanowano rozwój metodyki oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z analizą wpływu obowiązujących i projektowanych aktów normatywnych: na przedsiębiorców i gospodarkę, w tym na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Opracowana metodyka będzie uwzględniała „Wytyczne do przeglądu prawa gospodarczego” oraz podlegała ewaluacji i aktualizacji.

[78] W przywołanej opinii EKES uznał, że usprawnienie procesu legislacyjnego za pomocą narzędzi cyfrowych można osiągnąć poprzez automatyzację szablonów regulacyjnych, promowanie elektronicznych platform administracji, wykorzystywanie sztucznej inteligencji oraz narzędzi służących analizie danych w ramach oceny skutków polityki. Jednocześnie EKES uznał, że analityka predykcyjna może służyć do oceny potencjalnego wpływu nowych przepisów na przedsiębiorstwa i wzrost gospodarczy.

[79] Na podstawie art. 70 ust. 6 pkt 3 Prawa przedsiębiorców.

Zakłada się, że nastąpi modyfikacja procedur oraz formularzy gromadzenia danych na potrzeby przeglądu prawa gospodarczego, w ramach przygotowywania projektów aktów normatywnych oraz ich opiniowania (wewnętrzna procedura dotycząca opiniowania projektów w toku uzgodnień międzyresortowych przez komórki organizacyjne ministerstwa), w wyniku której możliwe będzie stworzenie bazy danych gromadzącej informacje z obszaru oceny wpływu regulacji na gospodarkę w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki. Zakłada się stworzenie prototypu narzędzi, które będą służyły do agregowania (w jednolitej strukturze informacyjnej) danych z systemów wspierających rządowy proces legislacyjny. W trakcie prac zostanie uwzględniona ontologia europejskiego identyfikatora prawodawstwa (ELI[80]), w tym ontologia tego identyfikatora dla projektów legislacyjnych (ELI-DL)[81]. Działania te będą komplementarne w stosunku do zadań Zespołu „e-Legislacja".

Wskaźniki: *Opracowanie wstępnej metodyki oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu na gospodarkę. Opracowanie prototypu narzędzi agregujących dane wspierające identyfikację obciążeń administracyjnych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Prezesem RCL*

Termin: *2027*

Działanie II.2.3. Opracowanie założeń i planu wdrożenia systemu monitorowania obciążeń administracyjnych

W wyniku opracowania metodyki związanej z opatrywaniem aktów normatywnych metainformacjami związanymi z wpływem przepisów na gospodarkę możliwe będzie opracowanie założeń oraz planu wdrożenia systemu monitorowania identyfikowanych obciążeń administracyjnych. System taki będzie funkcjonował w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki, ale doświadczenia związane z jego rozwojem będą wykorzystywane w pracach nad rozwojem systemów IT rządowego procesu legislacyjnego.

Zakłada się, że rozwój systemu monitorowania obciążeń administracyjnych realizowanego w ramach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki wspierał będzie realizację zadań Prezesa RCL, które zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej, a także zapewniać ma dostęp do informacji o prawie oraz o przebiegu rządowego procesu legislacyjnego. Z tego względu zakłada się współpracę z Prezesem RCL, w wyniku której prowadzony przez niego skorowidz zbiorów Dziennika

[80] Por. Konkluzje Rady zalecające wprowadzenie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (European Legislation Identifier – ELI) (2012/C 325/02) oraz Konkluzje Rady w sprawie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (2017/C 441/05). Więcej na temat ELI: https://eli.gov.pl.

[81] ELI ontology for draft legislation (ELI-DL): https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/eli-european-legislation-identifier/solution/eli-ontology-draft-legislation-eli-dl/distribution/eli-dl-v3-complete-package.

Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz inne systemy e-legislacji rozwijane w RCL będą mogły być wzbogacane o metainformacje potrzebne do ewaluacji prawa gospodarczego, w tym do wsparcia realizacji bieżącego przeglądu tego prawa w poszczególnych ministerstwach.

Celem jest rozwój i dostarczenie narzędzi, które pozwolą na jednolite identyfikowanie, analizę i monitorowanie informacji na temat konkretnych obowiązków administracyjnych, w tym obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców i wspierających projektodawców w procesie tworzenia i ewaluacji prawa gospodarczego w całej administracji rządowej.

Wskaźnik: *Stworzenie założeń i planu wdrożenia*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki*

Termin: *2028*

Działanie II.2.4. Wykorzystanie metainformacji do monitorowania systemu prawa gospodarczego

Założony rozwój skorowidza oraz stworzenie prototypu narzędzi w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki pozwoli na aplikację wypracowanych rozwiązań do danych historycznych. W efekcie będzie możliwe włączenie zasad oznaczania aktów normatywnych oraz metainformacji rządowego procesu legislacyjnego – w stosunku do wszystkich rządowych projektów aktów normatywnych. Ministerstwo obsługujące ministra właściwego do spraw gospodarki przeprowadzi testy w zakresie możliwości wykorzystania zebranych informacji dla potrzeb analitycznych. Jednym z celów działania jest zidentyfikowanie ograniczeń i możliwości wykorzystania metainformacji gromadzonych w ramach rządowego procesu legislacyjnego do badania trendów i wskaźników potrzebnych nie tylko do identyfikowania obciążeń administracyjnych wynikających z przyjmowanych projektów aktów normatywnych, ale również m.in. do pomiaru sposobu działania zasad określonych w rozdziale 6 Prawa przedsiębiorców. Efekt działania zostanie ujęty w ramach corocznej informacji przedkładanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki Radzie Ministrów[82].

Zakłada się opracowanie prototypu narzędzi, które – na podstawie pozyskiwanych danych dotyczących przeglądu prawa gospodarczego, metadanych skorowidza aktów normatywnych oraz metadanych pozyskiwanych w toku poszczególnych etapów rządowego procesu legislacyjnego – stanowić będą moduł analityczny w kontekście analizy i monitorowania informacji na temat obciążeń administracyjnych oraz innych informacji wspierających analizę wpływu regulacji na gospodarkę (*ex ante* oraz *ex post*, identyfikacja obciążeń, identyfikacja wymogów wymagających notyfikacji, identyfikacja gold-platingu itp.) dla całej administracji rządowej.

[82] Na podstawie art. 70 ust. 6 Prawa przedsiębiorców.

W ramach działań Zespołu e-Legislacja ukierunkowanych na wzrost transparentności procesu legislacyjnego i efektywne angażowanie partnerów społecznych w proces tworzenia prawa przewidywane jest wypracowanie rozwiązań pozwalających na efektywne wykorzystanie AI, służących zarówno automatyzacji procesów, jak i pogłębionej analizie dostępnych informacji. W kontekście realizacji Programu: celem jest przygotowanie założeń automatycznego lub półautomatycznego identyfikowania obciążeń administracyjnych (obowiązków administracyjnych, w tym obowiązków informacyjnych) w aktach normatywnych oraz w projektach aktów normatywnych – realizując jednocześnie cele „Polityki rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku”[83]. Planuje się opracowanie założeń modelu i systemu precyzyjnego wychwytywania informacji o wszystkich zobowiązaniach podmiotów prawnych z dokumentów związanych z projektowaniem i ogłaszaniem aktów normatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego.

Wskaźnik: *Określenie ograniczeń i możliwości wykorzystania metainformacji procesu legislacyjnego dla potrzeb analitycznych ministra właściwego do spraw gospodarki. Opracowanie założeń automatycznego lub półautomatycznego identyfikowania obciążeń administracyjnych z wykorzystaniem AI*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Prezesem RCL*

Termin: *2028*

Priorytet II.3. Ocena wpływu do projektów europejskich

KE deklaruje silny nacisk na uproszczenia i ograniczanie obciążeń regulacyjnych i inicjuje w tym celu działania deregulujące w pakietach zwanych Omnibusami.

Polski system oceny wpływu dla projektów unijnych, w postaci tzw. fiszek informacyjnych, obowiązuje w obecnej formie od 2016 r. Celem wprowadzenia tego systemu było zwiększenie skuteczności oddziaływania Polski na kształt propozycji KE, przede wszystkim legislacyjnych, mogących nieść ze sobą istotne dla Polski skutki gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. Dzięki zwiększeniu obecności przedstawicieli polskiej administracji publicznej w nieformalnych, a następnie formalnych, pracach prowadzonych w ramach procesu decyzyjnego UE, możliwe jest wypracowanie takich regulacji, które będą zgodne z interesem Polski i które nie przyczynią się do powstania nadmiernych obciążeń dla naszego kraju, w tym dla polskich przedsiębiorców. System ułatwia też późniejszy proces implementacyjny prawa UE.

[83] Ministerstwo Cyfryzacji, „Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku” – bezpieczne i odpowiedzialne wykorzystanie sztucznej inteligencji, listopad 2025 r., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polityka-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-do-2030-roku--bezpieczne-i-odpowiedzialne-wykorzystanie-sztucznej-inteligencji.

Dodatkowo, aby wspomóc ekspertów zajmujących się nowymi KE w 2021 r., KSE przyjął „Zalecenia w zakresie przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego w UE”[84]. Od 2016 r. przygotowano 20 fiszek, 7 z nich było aktualizowanych, co motywuje do ewaluacji i modernizacji tego elementu systemu oceny wpływu, aby w sposób bardziej kompleksowy realizował założone cele.

Działanie II.3.1. Wdrożenie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE

Decyzją KSE z 27 lutego 2026 r. wprowadzono zmiany w systemie fiszek informacyjnych, tak aby z jednej strony wyposażyć polskich ekspertów w dane pozwalające od wczesnego etapu prac legislacyjnych w KE wpływać na decyzje w zakresie rozwiązań zawartych w inicjatywach prawa europejskiego, a jednocześnie zapewnić aktualność fiszek poprzez nadzór ministra właściwego do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE nad systemem. Co najmniej raz na kwartał lub w zależności od potrzeb fiszki będą przedstawiane KSE w celu oceny stanu realizacji fiszki informacyjnej. Na tej podstawie KSE podejmie decyzję w sprawie konieczności aktualizacji fiszki.

Jednym z nowych elementów fiszki jest ocena, czy planowana inicjatywa wpływa na polskich przedsiębiorców (zwłaszcza MŚP) i czy zawiera obciążenia administracyjne. Oprócz nowego mechanizmu zostaną zaktualizowane wytyczne dla urzędników, tj. „Zalecenia w zakresie przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej”. Planowane jest również przeprowadzenie szkoleń, warsztatów lub innych form podnoszenia świadomości administracji na temat oceny wpływu w UE.

OSR przygotowywana przez KE (ang. „impact assessment”) nie pokazuje zazwyczaj wpływu na poszczególne państwa członkowskie, a jedynie szacowany wpływ na całą UE. Identyfikacja obciążeń administracyjnych jest jednak możliwa, ponieważ są one wyszczególnione w Aneksie 3 OSR KE, jak również w testach konkurencyjności i MŚP (ang. „competitiveness check” i „SME test”). Przygotowywanie krajowej OSR w oparciu o fiszkę informacyjną, rozwijaną i uzupełnianą przy udziale partnerów publicznych, może mieć istotne znaczenie dla oszacowania wpływu inicjatywy na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce oraz dla możliwości reagowania i zmieniania projektowanych przepisów. Powinna też ona ułatwić transpozycję przepisów UE do krajowego porządku prawnego.

Wskaźnik: *Wdrożenie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE przez KSE i aktualizacja zaleceń*

[84] Komunikat nr 1/2021 nt. prac KSE w okresie 4–29.01.2021 r., https://www.gov.pl/attachment/0a768b7c-07ca-4be6-a269-2820a975b936.

Realizacja: *minister właściwy do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE oraz minister właściwy do spraw gospodarki w zakresie przygotowania zaleceń.*

Termin: *2026*

Priorytet II.4. Tworzenie piaskownic regulacyjnych

W dzisiejszym świecie szybkiego rozwoju technologicznego twórcy polityk publicznych stają przed wyzwaniem znalezienia właściwej równowagi między ochroną konsumentów i integralnością rynku, a wspieraniem innowacji. Nowe technologie często nie są w pełni zgodne z istniejącymi ramami regulacyjnymi. Może to prowadzić do niepewności, która hamuje innowacje, ponieważ przedsiębiorstwa mogą wahać się przed inwestowaniem w nowe technologie w związku z brakiem przewidywalności regulacyjnej. Dodatkowo projektodawcy stają przed wyzwaniem dostosowania swoich ram regulacyjnych do tempa postępu technologicznego. Jednym ze sposobów rozwiązania i złagodzenia tych dynamik są tzw. piaskownice regulacyjne.

Piaskownice to narzędzia, które umożliwiają testowanie nowych technologii lub produktów w kontrolowanym, ale bardziej elastycznym środowisku, z nadzorem regulacyjnym dostosowanym do ryzyka. Celem tych inicjatyw jest wspieranie innowacji przy jednoczesnym zachowaniu zasad ochrony konsumentów i rynku.

Przeprowadzona przez KE w 2025 r.[85] analiza wskazuje na znaczący rozwój piaskownic regulacyjnych, które pozwalają przedsiębiorstwom na eksperymentowanie z nowymi rozwiązaniami w różnych dziedzinach, takich jak fintech, AI czy transport/mobilność. Czas trwania piaskownic regulacyjnych w UE wynosi zazwyczaj od sześciu miesięcy do roku, z możliwością przedłużenia. Zgodnie z analizą w 2025 r. odnotowano łącznie 93 piaskownice regulacyjne, z czego 70 w Niemczech. Piaskownice regulacyjne funkcjonują również w Austrii, Danii, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii, Szwecji, na Litwie i we Włoszech. Dla porównania w 2021 r. odnotowano 40 piaskownic regulacyjnych w 16 krajach.

Działanie II.4.1. Rozwój systemu piaskownic regulacyjnych dla innowacji technologicznych

Celem działania jest opracowanie i wdrożenie pilotażowego modelu piaskownic regulacyjnych w Polsce jako narzędzia wspierającego rozwój innowacyjnych technologii w warunkach kontrolowanego eksperymentu regulacyjnego. Działanie ma charakter systemowy i przygotowawczy – jego efektem ma być wypracowanie ram operacyjnych, legislacyjnych i instytucjonalnych dla funkcjonowania piaskownic w wybranych

[85] Analiza powstała na bazie odpowiedzi do ankiet rozesłanych przez KE do państw członkowskich UE. KE przedstawiła wnioski z analizy podczas posiedzenia grupy roboczej Rady UE ds. Lepszych Regulacji 24.09.2025. Prezentacja jest dostępna na stronach Rady UE: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/WK-12246-2025-INIT/en/pdf.

obszarach technologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem AI, danych, zaawansowanych materiałów, technologii cyfrowych oraz technologii neutralnych emisyjnie[86]. W działanie na każdym etapie będą angażowani różni interesariusze, w tym przedstawiciele sektora innowacji, środowisk akademickich i think-tanków oraz organizacji konsumenckich i społecznych.

Opracowanie modelu operacyjnego piaskownic regulacyjnych będzie obejmowało procedury naboru uczestników, zasady testowania rozwiązań w warunkach regulacyjnych, mechanizmy nadzoru i oceny ryzyka, zasady odpowiedzialności podmiotów testujących, zasady implementacji wyników testów do ram operacyjnych i legislacyjnych.

W celu przygotowania założeń legislacyjnych planuje się identyfikację niezbędnych zmian w ustawach sektorowych, opracowanie propozycji nowelizacji ustaw horyzontalnych (np. o innowacyjności, Prawo przedsiębiorców, o ochronie danych) i przeprowadzenie analizy zgodności z prawem UE (w tym AI Act, Data Act, Digital Services Act).

Zaplanowano również uruchomienie pilotażowego projektu piaskownic regulacyjnych, w ramach którego przeprowadzony zostanie nabór projektów w wybranym obszarze (np. medtech, dual use) oraz przetestowane zostaną mechanizmy współpracy między innowatorami a regulatorami.

Na koniec przewidziano opracowanie rekomendacji dla wdrożenia ogólnokrajowego modelu piaskownic regulacyjnych, obejmujących propozycje finansowania, model instytucjonalny i mechanizmy monitorowania i ewaluacji.

Wskaźnik: *Opracowanie i publikacja założeń operacyjnych oraz przygotowanie projektu aktu normatywnego, uruchomienie pilotażu*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw informatyzacji (GovTech Polska), Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*

Termin: *2028*

Działanie II.4.2. Przygotowanie systemu piaskownic regulacyjnych dla sztucznej inteligencji

Dodatkowo, zgodnie z wymogami AI Act, Polska uruchomi system piaskownic regulacyjnych dla AI. Piaskownice będą stanowiły bezpieczne środowisko testowe dla innowacyjnych rozwiązań AI, w tym dla MŚP oraz startupów, z bezpłatnym dostępem dla MŚP. Harmonogram wdrożenia piaskownic jest powiązany z terminami aktów

[86] W rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1735 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji technologii neutralnych emisyjnie i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724, np. technologie wodorowe oraz technologie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS).

wykonawczych i publikacją wytycznych KE. Piaskownice będą zintegrowane z krajową infrastrukturą obliczeniową (Fabryki AI, Rządowa Chmura Obliczeniowa) oraz platformą AI HUB Poland, co zapewni dostęp do mocy obliczeniowych i danych w sposób zgodny z regulacjami.

Wskaźnik: *Uruchomienie systemu piaskownic dla sztucznej inteligencji*

Realizacja: *minister właściwy do spraw informatyzacji*

Termin: *2028*

IV. Monitorowanie realizacji Programu

Na podstawie art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców minister właściwy do spraw gospodarki koordynuje realizację Programu. Koordynacja Programu oznacza m.in. konieczność upowszechniania standardów i rekomendacji w zakresie objętym Programem, gromadzenia i analizowania informacji związanych z inicjatywami legislacyjnymi, przygotowywanie i przedstawianie informacji w ramach zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających m.in. z członkostwa w OECD, w szczególności okresowego przedstawiania informacji w ramach badania iREG, na podstawie którego opracowywane i publikowane są raporty Regulatory Policy Outlook.

Minister właściwy do spraw gospodarki będzie monitorował realizację Programu w zakresie terminowości i zgodności z przyjętymi założeniami. Informacja o realizacji Programu 2026–2028 będzie zawarta w uzasadnieniu do następnego Programu.

W oparciu o wskaźniki zawarte w Programie pod każdym zaproponowanym działaniem, powstanie kompleksowy raport, podsumowujący całokształt realizacji Programu oraz realizację wyznaczonego celu.

Wykaz skrótów

AI – sztuczna inteligencja (ang. „artificial intelligence”)

CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

CRBR – Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych

RPL – Rządowy Proces Legislacyjny

EKES – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

GUS – Główny Urząd Statystyczny

KE – Komisja Europejska

KPO – Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

KSE – Komitet do Spraw Europejskich

MŚP – mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)

OSR – ocena skutków regulacji

OZE – odnawialne źródła energii

RCL – Rządowe Centrum Legislacji

UE – Unia Europejska

ZPPR – Zespół do spraw Programowania Prac Rządu

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych