

Barbara Surdykowska¹

Biuro Eksperckie KK NSZZ Solidarność (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4569-1274>).

Asymetria integracji europejskiej: 28. reżim prawa spółek między rynkiem a społecznym modelem przedsiębiorstwa

Słowa kluczowe: prawo spółek UE, asymetria integracji, model przedsiębiorstwa

Artykuł analizuje projekt tzw. 28. reżimu prawa spółek (EU Inc.) (dalej Projekt 28²) jako punkt wyjścia do szerszej refleksji nad charakterem integracji europejskiej. Wychodząc z założenia, że prawo spółek stanowi jeden z najbardziej rozwiniętych obszarów integracji, autorka pokazuje, że kolejne próby jego pogłębiania konsekwentnie napotykają tę samą granicę – brak zgody co do społecznego modelu przedsiębiorstwa. Na podstawie analizy konstrukcji projektu EU Inc., wcześniejszych inicjatyw legislacyjnych (SE, SPE, SUP³, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2121 z 27.11.2019 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek⁴) oraz reakcji kluczowych aktorów (instytucji UE, środowisk biznesowych i związków zawodowych) artykuł wskazuje, że problem ten nie ma charakteru prawnego, lecz polityczny. Integracja gospodarcza rozwija się w sposób systemowy i kumulatywny, podczas gdy komponent społeczny przyjmuje formę rozwiązań proceduralnych, fakultatywnych lub minimalnych. W rezultacie utrzymuje się strukturalna asymetria między integracją rynkową a społeczną. Artykuł dowodzi, że 28. reżim nie przełamuje tej logiki, lecz ją potwierdza, pokazując trwałą przewagę integracji gospodarczej nad integracją społeczną w procesie rozwoju prawa Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Zajmuję się zbiorowym prawem pracy i dialogiem społecznym – obszarami, które w integracji europejskiej od dawna rozwijają się odmiennie niż prawo handlowe. W tym sensie Projekt 28 przedstawiany jako narzędzie wzmacniania konkurencyjności gospodarki europejskiej, wspierania

innowacyjności i skalowania działalności przedsiębiorstw w ramach jednolitego rynku, mógłby wydawać się odległy od mojego pola zainteresowań. A jednak to właśnie ten projekt pozwala szczególnie wyraźnie uchwycić granice integracji europejskiej: moment, w którym prawo spółek przestaje być neutralną techniką organizacji działalności gospodarczej, a zaczyna ujawniać brak wspólnego modelu społecznego przedsiębiorstwa oraz zbiorowych stosunków pracy. Przez społeczny model przedsiębiorstwa rozumiem odpowiedź na pytanie, czy przedsiębiorstwo jest wyłącznie organizacją gospodarczą służącą interesom właścicieli, czy także instytucją społeczną, w której określoną rolę odgrywają pracownicy i inni interesariusze.

Nie jest to jedynie kwestia historycznego rozwoju prawa spółek, lecz również jego współczesnej transformacji. Jak wskazuje najnowsza literatura, rozwój gospodarki cyfrowej, sztucznej inteligencji oraz nowych form zarządzania danymi prowadzi do przesunięcia w kierunku bardziej złożonych modeli ładu korporacyjnego, w których decyzje korporacyjne coraz wyraźniej wiążą się z pytaniami o odpowiedzialność, przejrzystość

- 1 Artykuł przedstawia wyłącznie poglądy autorki i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ Solidarność.
- 2 Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the 28th Regime Corporate Legal Framework – 'EU Inc.'*, COM(2026) 321 final, Brussels, 18.03.2026, CELEX 52026PC0321. Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a 28th Regime for EU Companies*, COM(2026) 320 final, Brussels, 18.03.2026, CELEX: 52026DC0320.
- 3 Spółka europejska (Societas Europaea, SE), europejska spółka prywatna (Societas Privata Europaea, SPE) oraz jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (Societas Unius Personae, SUP).
- 4 Dz.Urz. UE L 321, s. 1, ze zm. – dalej dyrektywa 2019/2121.

i udział interesariuszy⁵. Jednocześnie utrzymywanie ścisłego rozdziału między poszczególnymi dziedzinami prawa – w tym między prawem spółek, prawem pracy i regulacjami środowiskowymi – staje się coraz mniej przekonujące wobec systemowych wyzwań gospodarki. Krytyka tzw. podejścia „siloowego”, zakładającego oddzielanie prawa spółek od regulacji społecznych i środowiskowych, podkreśla, że prawo spółek nie tylko współkształtuje zachowania przedsiębiorstw, lecz może także wzmacniać negatywne skutki społeczne i środowiskowe działalności gospodarczej. W tym kontekście coraz częściej wskazuje się, że stanowi ono brakujący element (*missing piece*) europejskiego systemu regulacyjnego w obszarze zrównoważonego rozwoju. Pomimo intensywnego rozwoju regulacji dotyczących finansów, raportowania czy należytej staranności, rdzeń funkcjonowania przedsiębiorstwa – zasady ładu korporacyjnego (*corporate governance*) – pozostaje w dużej mierze nietknięty⁶.

Punkt wyjścia jest pozornie oczywisty. Prawo spółek należy do najbardziej rozwiniętych i najsilniej zharmonizowanych obszarów integracji, budowanych konsekwentnie od lat 60. XX w. i ściśle związanych ze swobodą przedsiębiorczości oraz funkcjonowaniem rynku wewnętrznego⁷. Jednocześnie jednak każda bardziej ambitna próba jego pogłębienia – od spółki europejskiej (SE)⁸, przez projekty spółki prywatnej europejskiej (SPE)⁹ i spółki jednoosobowej (SUP)¹⁰, po regulacje dotyczące transgranicznych reorganizacji spółek¹¹ – prowadzi do powrotu tego samego problemu: statusu pracowników i ich miejsca w strukturze przedsiębiorstwa. Przez partycypację pracowniczą rozumiem w niniejszym artykule udział pracowników lub ich przedstawicieli w kształtowaniu składu organów spółki, w szczególności poprzez prawo wyboru, wyznaczania lub rekomendowania ich członków¹². Partycypacja pracownicza nie jest tu elementem zewnętrznym, lecz punktem, w którym ujawnia się społeczny wymiar prawa spółek oraz granice jego harmonizacji.

Na tym tle Projekt 28 nie stanowi zaskoczenia, lecz kolejną odsłonę dobrze znanej dynamiki. Z jednej strony odpowiada na diagnozę strukturalnych słabości gospodarki europejskiej,

w szczególności ograniczonej zdolności przedsiębiorstw do funkcjonowania w skali ponadnarodowej w warunkach utrzymującej się fragmentacji regulacyjnej. Z drugiej przyjmuje formę regulacji wyraźnie „odciążonej” z komponentu społecznego, koncentrującej się na uproszczeniu procedur, cyfryzacji oraz elastyczności struktury kapitałowej. Tym samym powtarza znany schemat: pogłębianie integracji gospodarczej przy jednoczesnym odsuwaniu lub fragmentaryzowaniu kwestii społecznych.

Co istotne, wniosku tego nie podważają również najnowsze próby wzmocnienia roli rokowań zbiorowych na poziomie unijnym. Nawet w ramach art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z 19.10.2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej¹³, gdzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuścił stosowanie instrumentów planistycznych, integracja przybiera przede wszystkim formę zobowiązań proceduralnych, a nie ustanowienia wspólnych, materialnych standardów. Wskazuje to, że zasadnicze ograniczenie ma charakter polityczny: państwa członkowskie nie są gotowe uzgodnić konkretnych rozwiązań w obszarze zbiorowych stosunków pracy.

W tym sensie 28. reżim nie jest jedynie projektem prawa spółek. Jest testem granic integracji europejskiej – a dokładniej pytaniem o to, czy możliwe jest dalsze pogłębianie integracji gospodarczej bez równoległego rozstrzygnięcia jej społecznych podstaw. Celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowa rekonstrukcja projektu, lecz pokazanie, że wpisuje się on w trwały wzorec rozwojowy prawa Unii Europejskiej: asymetryczną integrację, w której instrumenty rynku rozwijają się szybciej i pełniej niż ich społeczne odpowiedniki¹⁴.

2. Co właściwie proponuje 28. reżim?

Projekt rozporządzenia ustanawiającego korporacyjne ramy 28. systemu prawnego – EU Inc. – należy czytać przede wszystkim jako odpowiedź na diagnozę fragmentacji jednolitego rynku. Komisja Europejska wychodzi z założenia, że przedsiębiorstwa działające w Unii Europejskiej – w szczególności *start-upy* i *scale-upy* – napotykają nie tyle formalne ograniczenia swobody przedsiębiorczości, ile nadmierne koszty jej praktycznego wykonywania. Różnice między krajowymi formami spółek, procedurami rejestracyjnymi, zasadami finansowania i wymogami korporacyjnymi utrudniają tworzenie przedsiębiorstw, pozyskiwanie inwestycji i skalowanie działalności. W ocenie skutków wskazano, że ponad 80% respondentów uznaje zróżnicowanie krajowych form prawnych za istotną barierę prowadzenia działalności, a 88% wskazuje na konieczność korzystania z doradztwa prawnego jako znaczące obciążenie wynikające ze złożoności systemów krajowych¹⁵.

Pierwszym elementem projektu jest stworzenie nowej, opcjonalnej formy prawnej – EU Inc. Nie ma ona zastępować krajowych typów spółek, lecz funkcjonować obok nich jako dodatkowa,

5 F. Möslin, *European company law in the age of digital transformation: artificial intelligence, data economy, and digital corporate governance*, „ERA Forum” 2025/26, s. 629–646.

6 B. Sjäffell, *The Missing Link in Sustainable Finance: The Role of Company Law and Corporate Governance*, „Journal of Corporate Law Studies” 2021/21(2), s. 635–664.

7 M. Gelter, *EU Company Law Harmonization between Convergence and Varieties of Capitalism*, „ECGI Law Working Paper” 2017/355.

8 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 z 8.10.2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE) (Dz.Urz. UE L 294, s. 1) – dalej rozporządzenie 2157/2001; dyrektywa Rady 2001/86/WE z 8.10.2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (Dz.Urz. UE L 294, s. 22) – dalej dyrektywa 2001/86/WE.

9 Komisja Europejska, *Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European Private Company (SPE)*, COM(2008) 396 final, Brussels, 25.06.2008 r. Projekt nie został ostatecznie przyjęty. Zob. także: European Parliament resolution of 2 February 2012 on the future of European company law (2012/2669(RSP)).

10 Komisja Europejska, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on single-member private limited liability companies*, COM(2014) 212 final, Brussels, 9.04.2014 r. Projekt przewidywał utworzenie formy *Societas Unius Personae* (SUP), tj. jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, lecz nie został ostatecznie przyjęty.

11 Zob. dyrektywa 2019/2121.

12 K. Oplustil, A. Mucha, *Ochrona pracowniczych uprawnień partycypacyjnych w związku z transgranicznymi reorganizacjami spółek. Cz. I. Prawo unijne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024/11, s. 4–5.

13 Dz.Urz. UE L 275, s. 33.

14 F.W. Scharpf, *The Double Asymmetry of European Integration: Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy*, „MPIfG Working Paper” 2009/12.

15 European Commission, *Impact Assessment Report Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the 28th Regime Corporate Legal Framework – “EU Inc.”*, SWD(2026) 321 final, Brussels 2026, CELEX: 52026SC0321.

zharmonizowana forma dostępna w całej UE. Ma to być spółka kapitałowa wyposażona w osobowość prawną, zapewniająca wspólnikom wyłączenie odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Projekt przewiduje możliwość jej utworzenia przez jedną osobę (fizyczną lub prawną), zarówno od podstaw, jak i w drodze przekształceń, połączeń lub podziałów, także o charakterze transgranicznym. Osobowość prawną powstaje z chwilą wpisu do rejestru państwa siedziby statutowej, a uznanie następuje automatycznie w całej Unii. Jednocześnie w sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem zastosowanie zachowuje prawo krajowe, przy czym każde państwo członkowskie ma wskazać krajowy typ spółki, którego regulacje będą stosowane subsydiarnie. Konstrukcja ta jasno pokazuje logikę projektu: nie pełna unifikacja prawa spółek, lecz stworzenie dodatkowej europejskiej warstwy regulacyjnej osadzonej w systemach krajowych¹⁶.

Drugim elementem jest „lekkość” konstrukcji. EU Inc. ma być formą szybką, cyfrową i elastyczną. Projekt przewiduje możliwość rejestracji poprzez centralny interfejs UE (oparty na BRIS¹⁷), w trybie przyspieszonym – w ciągu 48 godzin i przy ograniczonym koszcie, jeśli wykorzystany zostanie standardowy wzór umowy spółki. Towarzyszy temu zasada jednorazowości: dane przekazane przy rejestracji mają być automatycznie wykorzystywane przez inne systemy administracyjne (m.in. podatkowe, VAT i zabezpieczenia społeczne).

„Lekkość” obejmuje także kapitał. Projekt nie przewiduje minimalnego kapitału zakładowego – dopuszczając nawet poziom 0 euro – a funkcję ochronną przesuwając z kapitału na test bilansowy i test wypłacalności. Jest to rozwiązanie wyraźnie inspirowane logiką start-upową: ograniczenie barier wejścia i dostosowanie struktury kapitałowej do kolejnych rund finansowania.

Trzecim elementem są instrumenty udziałowe i inwestycyjne. Projekt przewiduje elastyczne zasady emisji udziałów, różne ich kategorie (w tym zróżnicowane prawa głosu) oraz w pełni cyfrowy rejestr udziałów. Szczególne znaczenie ma unijny plan opcji pracowniczych (EU-ESO), który ma wspierać przyciąganie i utrzymywanie pracowników poprzez udział w wartości spółki. W ocenie skutków podkreślono, że fragmentacja regulacji krajowych dotyczących opcji pracowniczych, w tym różnice w opodatkowaniu i procedurach, stanowi istotną barierę dla działalności transgranicznej.

Najważniejsze dla dalszej analizy jest jednak to, że projekt ma charakter modułowy. Komisja wyraźnie wskazuje, że EU Inc. stanowi jedynie pierwszy element szerszego 28. reżimu, który ma być rozwijany w obszarach takich jak podatki, zatrudnienie czy innowacje. Obecny wniosek koncentruje się wyłącznie na ramach korporacyjnych – tworzeniu spółki, strukturze udziałowej, finansowaniu i procedurach cyfrowych.

Kwestie społeczne pozostają natomiast na marginesie. Projekt nie tworzy autonomicznego europejskiego modelu partycypacji pracowniczej. Zgodnie z art. 12 Projektu 28 prawa uczestnictwa pracowników mają być określane przez prawo

właściwe dla krajowego typu spółki wskazanego przez dane państwo członkowskie jako punkt odniesienia dla EU Inc. W konsekwencji projekt odwołuje się do istniejących krajowych systemów partycypacji, pozostawiając poza harmonizacją jedną z najbardziej zróżnicowanych instytucji europejskiego prawa spółek. W tym sensie 28. reżim dobrze oddaje obecny etap integracji: obszary związane z konkurencyjnością, inwestycjami i skalowaniem działalności podlegają bezpośredniej harmonizacji, natomiast elementy społeczne – w tym partycypacja pracownicza i rokowania zbiorowe – pozostają w zasadniczej mierze poza jej rzeniem.

Warto zauważyć, że najnowsza analiza European Parliamentary Research Service (EPRS) dotycząca oceny skutków projektu potwierdza, iż harmonizacja zasad partycypacji pracowniczej dla spółek 28. reżimu była rozważana jako jedna z opcji regulacyjnych, lecz została odrzucona ze względu na stanowiska interesariuszy oraz względy polityczne i prawne¹⁸.

Projekt nie jest więc neutralnym narzędziem upraszczania prawa spółek, lecz wyraźnym sygnałem, które elementy przedsiębiorstwa Unia jest dziś gotowa integrować, a które pozostają politycznie poza zasięgiem wspólnej regulacji¹⁹.

3. Granice harmonizacji: między modelem przedsiębiorstwa a kompromisem

Historia unijnego prawa spółek nie jest historią liniowej harmonizacji, lecz raczej sekwencją prób, które konsekwentnie natrafiają na tę samą granicę: brak zgody co do społecznego modelu przedsiębiorstwa. Na poziomie ogólnym harmonizacja była od początku postrzegana jako projekt techniczny, służący realizacji rynku wewnętrznego poprzez tworzenie minimalnych, równoważnych standardów funkcjonowania przedsiębiorstw. Jednocześnie – jak pokazuje zarówno M. Gelter, jak i praktyka regulacyjna – proces ten nie prowadził do jednolitej konwergencji, lecz odzwierciedlał zmieniającą się dominację różnych „odmian kapitalizmu”²⁰.

Rozwój prawa spółek ma więc charakter nieciągły i pragmatyczny: od ambitnych prób szerokiej harmonizacji w latach 70. XX w., przez okres stagnacji, po zwrot ku bardziej selektywnym instrumentom, ukierunkowanym na mobilność przedsiębiorstw i potrzeby rynku. W każdej z tych faz powraca ten sam problem: brak zgody państw członkowskich co do tego, czy przedsiębiorstwo ma być rozumiane wyłącznie jako podmiot gospodarczy, czy także jako instytucja społeczna. Napięcie to nie zostało nigdy rozstrzygnięte. Przeciwnie – każda próba pogłębienia integracji prowadzi do konfliktu między odmiennymi wizjami przedsiębiorstwa, a w konsekwencji do rozwiązań kompromisowych: zamiast wspólnego modelu pojawiają się mechanizmy proceduralne, opcjonalne lub negocjacyjne.

Wyraźnie widać to na przykładzie Societas Europaea²¹. Projekt ten był jedną z najbardziej ambitnych prób stworzenia

16 W polskich warunkach naturalnym kandydatem do pełnienia tej funkcji wydaje się prosta spółka akcyjna.

17 BRIS (Business Registers Interconnection System) to system integracji rejestrów przedsiębiorstw państw członkowskich UE. Umożliwia on elektroniczną wymianę danych między krajowymi rejestrami spółek oraz dostęp do podstawowych informacji o spółkach za pośrednictwem unijnego portalu e-Sprawiedliwość. System jest wykorzystywany m.in. przy przekazywaniu informacji o oddziałach spółek oraz transgranicznych przekształceniach, połączeniach i podziałach.

18 J. Capdevila Penalva, *28th regime: Proposal for an EU corporate legal framework. Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment*, European Parliamentary Research Service, PE 788.143, czerwiec 2026.

19 Art. 12 projektu rozporządzenia COM(2026) 321 final przewiduje, że prawa uczestnictwa pracowników w EU Inc. określane są przez przepisy mające zastosowanie do krajowego typu spółki wskazanego przez dane państwo członkowskie jako właściwy punkt odniesienia dla EU Inc.

20 M. Gelter, *EU Company Law Harmonization between Convergence and Varieties of Capitalism*, „ECGI Law Working Paper” 2017/355.

21 Zob. rozporządzenie 2157/2001; dyrektywa 2001/86/WE.

ponadnarodowej formy spółki funkcjonującej ponad systemami krajowymi, jednak jego ostateczna konstrukcja – rozdzielenie „twardego” statutu spółki i „miękkiego”, negocyjnego reżimu partycypacji pracowniczej – pokazuje, że kwestie korporacyjne i społeczne pozostają w tym obszarze nierozdzielne. Zamiast jednego modelu przyjęto rozwiązanie oparte na wyborze między systemem jedno- i dwupoziomowym, negocyjnym ustalaniu partycypacji pracowników oraz szerokich odesłaniach do prawa krajowego. Societas Europaea nie harmonizuje więc modelu przedsiębiorstwa, lecz umożliwia jego negocjowanie w momencie tworzenia spółki. Integracja materialna zostaje zastąpiona integracją proceduralną, co dobrze wpisuje się w szerszy trend opisany przez C. Gorriza – przejście od harmonizacji substancjalnej do bardziej elastycznych narzędzi omijających polityczne punkty zapalne²².

Jeszcze wyraźniej strukturalny charakter tego konfliktu ujawnia się w przypadku projektów SPE i SUP. Oba miały stworzyć jednolitą, uproszczoną formę spółki dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), opartą na minimalnych wymogach kapitałowych i cyfrowych procedurach. Mimo technicznego charakteru projektów szybko ujawnił się ich wymiar społeczny. Kluczowe obawy dotyczyły ryzyka arbitrażu regulacyjnego i powstawania tzw. *letterbox companies*, możliwości omijania krajowych standardów partycypacji pracowniczej oraz braku wspólnych minimalnych gwarancji ochrony pracowników²³. Problem *letterbox companies* dobrze pokazuje, dlaczego nawet minimalistyczne projekty nie są neutralne. Jak wskazuje A. Mucha, mobilność korporacyjna w UE jest ściśle związana z możliwością wyboru najbardziej korzystnego systemu prawnego, co może prowadzić zarówno do efektywnej konkurencji regulacyjnej, jak i do przerzucania kosztów na pracowników, wierzycieli czy systemy podatkowe. W efekcie każda próba uproszczenia prawa spółek natychmiast uruchamia pytanie o granice dopuszczalnego arbitrażu regulacyjnego. Brak zgody w tych kwestiach doprowadził do impasu i wycofania projektów. Pokazuje to wyraźnie, że nawet próba stworzenia „neutralnej” formy spółki nie eliminuje konfliktu między odmianami kapitalizmu – przeciwnie, ujawnia go w sposób szczególnie wyraźny²⁴.

Podobną logikę widać w dyrektywie 2019/2121 dotyczącej operacji transgranicznych. W tym przypadku Unia zdecydowała się na działanie, ale w sposób charakterystyczny dla tego obszaru: zamiast harmonizować model przedsiębiorstwa, wprowadziła procedury kontroli legalności operacji oraz mechanizmy ochrony pracowników, wierzycieli i wspólników, pozostawiając zasadnicze kwestie prawa spółek i partycypacji prawu krajowemu. Ochrona ma więc charakter proceduralny, a nie materialny. Jak wskazuje A. Mucha, instrumenty te są często nieprecyzyjne i pozostawiają szeroki margines uznania organom krajowym, co zwiększa niepewność prawną. Dyrektywa 2019/2121 stanowi tym samym przykład „ograniczonej

konwergencji”: harmonizacja dotyczy procedur i mechanizmów kontroli, a nie samego modelu przedsiębiorstwa.

4. Reakcje: zgoda co do problemu, brak zgody co do rozwiązania

Punktem wspólnym wszystkich reakcji na Projekt 28 reżimu jest stosunkowo rzadko spotykana w prawie Unii Europejskiej zgodność diagnozy. Fragmentacja rynku wewnętrznego, zróżnicowanie krajowych systemów prawa spółek oraz trudności w skalowaniu działalności transgranicznej są powszechnie uznawane za realne bariery dla konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw²⁵. W tym sensie projekt nie odpowiada na problem sztucznie wykreowany, lecz trafia w obszar dobrze rozpoznany zarówno w analizach instytucjonalnych, jak i eksperckich. Zgodność ta kończy się jednak dokładnie w tym miejscu. Na poziomie rozwiązań projekt natychmiast uruchamia odmienne logiki interpretacyjne, które prowadzą do rozbieżnych wniosków i pozostają wobec siebie trudne do pogodzenia.

Perspektywa instytucjonalna Unii Europejskiej jest zasadniczo przychylna projektowi, ale wyraźnie warunkowa. 28. reżim postrzegany jest jako potrzebny instrument ograniczenia kosztów transakcyjnych, zwiększenia przewidywalności i wsparcia mobilności przedsiębiorstw. Jednocześnie jednak nie jest traktowany jako rozwiązanie kompletne ani samowystarczalne. EU Inc. ma mieć charakter funkcjonalny i pomocniczy: współistnieć z prawami krajowymi i raczej ograniczać fragmentację niż ją całkowicie znosić. Ostrożność ta wynika także z doświadczeń wcześniejszych inicjatyw, które pokazały, że dodatkowy reżim może zwiększać złożoność systemu i prowadzić do mnożenia wyjątków oraz *gold-platingu*²⁶, podważając tym samym pierwotny cel uproszczenia²⁷.

Reakcja środowisk biznesowych jest bardziej jednoznaczna, ale jednocześnie silnie warunkowa. 28. reżim jest akceptowany jako narzędzie redukcji kosztów i uproszczenia regulacyjnego pod warunkiem, że pozostanie „lekki”, techniczny i ograniczony do prawa spółek. Stanowisko to wyraźnie widać w dokumentach BusinessEurope, które podkreślają potrzebę stworzenia prostego, opcjonalnego reżimu, unikającego rozszerzania regulacji na obszary takie jak prawo pracy czy partycypacja pracownicza, ponieważ groziłoby to utratą atrakcyjności instrumentu i jego politycznym zablokowaniem²⁸. W tym ujęciu projekt jest wspierany nie jako element budowy europejskiego modelu przedsiębiorstwa, lecz jako instrument konkurencyjności.

Perspektywa związkowa jest niemal odwrotna. Punktem wyjścia nie jest efektywność, lecz ryzyko systemowe: możliwość

22 C. Gorriz, *EU Company Law: Past, Present and... Future?*, „Global Jurist” 2019/19(1), Article 20170029.

23 *Letterbox companies* to termin używany w prawie UE i literaturze prawa spółek na określenie spółki formalnie zarejestrowanej w danym państwie, lecz nieprowadzącej tam rzeczywistej działalności gospodarczej. W języku polskim spotyka się również określenia „spółka skrzynka pocztowa” lub „spółka fasadowa”.

24 A. Mucha, *Letterbox Companies and the Corporate Mobility Regime in the EU After Directive 2019/2121*, „Review of European and Comparative Law” 2024/59(4), s. 27–45.

25 European Law Institute, *ELI Response to the European Commission’s Public Consultation on 28th Regime – A Single Harmonized Set of Rules for Innovative Companies Throughout the EU*, Vienna 2025.

26 *Gold-plating* to zjawisko polegające na dodawaniu przez państwa członkowskie do wymogów przewidzianych w prawie Unii dodatkowych obowiązków, procedur lub ograniczeń podczas wdrażania lub stosowania regulacji unijnych, co może prowadzić do zwiększenia obciążeń regulacyjnych i ograniczenia zamierzonych efektów uproszczenia.

27 European Law Institute, *ELI Response...*

28 BusinessEurope, *28th regime – A new optional EU-wide company statute to help SMEs set-up, scale-up and prosper in the Internal Market*, Position Paper, 26.09.2025 r., oraz BusinessEurope, *Proposed regulation on EU Inc. (28th regime) – a BusinessEurope position paper*, 28.05.2026 r.

wykorzystania nowej formy prawnej do obchodzenia krajowych standardów ochrony pracowników. Najważniejsze obawy koncentrują się wokół arbitrażu regulacyjnego i *forum shopping*²⁹, osłabienia mechanizmów partycypacji oraz powtórzenia efektów znanych z funkcjonowania SE, takich jak *freezing effect*³⁰ czy tworzenie spółek o charakterze *shelf companies*³¹. W tym ujęciu 28. reżim nie jest neutralnym instrumentem technicznym, lecz potencjalnym narzędziem reorganizacji przedsiębiorstw w sposób umożliwiający omijanie istniejących struktur reprezentacji pracowniczej³².

Nowsza analiza ETUI, przygotowana już po publikacji projektu Komisji z marca 2026 r., wzmacnia tę diagnozę. M. Meyer-Erdmann wskazuje, że proponowany reżim nie jest ograniczony do start-upów i scale-upów, lecz może być wykorzystywany przez wszystkie spółki, niezależnie od wielkości, sektora czy wieku, co otwiera drogę do arbitrażu regulacyjnego i obchodzenia krajowych standardów partycypacji pracowniczej. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście krytyka art. 4 ust. 2 Projektu 28, który odsyła do prawa państwa siedziby rejestrowej EU Inc., a nie do miejsca rzeczywistej aktywności gospodarczej. W ujęciu ETUI konstrukcja ta może ułatwiać omijanie zbiorowych praw pracowniczych, w tym informacji i konsultacji, rokowań zbiorowych oraz reprezentacji pracowników w organach spółki³³.

Zestawienie tych trzech perspektyw prowadzi do wniosku wykraczającego poza ocenę samego projektu. Problem nie polega na tym, że 28. reżim jest niedoskonały lub wymaga dopracowania, lecz na tym, że trafia w obszar, w którym nie istnieje wspólna definicja celu regulacji. Instytucje unijne poszukują instrumentu funkcjonalnego, ale politycznie bezpiecznego, środowiska biznesowe – rozwiązania maksymalnie lekkiego, a związki zawodowe – mechanizmu zabezpieczonego społecznie. Oczekiwania te pozostają ze sobą w trwałym napięciu, którego nie da się w pełni rozwiązać w ramach jednego rozwiązania normatywnego. Każde przesunięcie w jedną stronę oznacza utratę poparcia po drugiej.

W tym sensie nie jest to klasyczny konflikt interesów możliwy do rozstrzygnięcia poprzez kompromis legislacyjny, lecz przejaw strukturalnej cechy integracji europejskiej: braku wspólnego modelu przedsiębiorstwa, który mógłby stanowić punkt odniesienia dla prawa spółek³⁴. 28. reżim nie napotyka sprzeciwu dlatego, że jest źle zaprojektowany, lecz dlatego, że próbuje rozwiązać problem, który w obecnej strukturze integracji europejskiej nie ma wspólnego rozwiązania.

5. Co to mówi o integracji europejskiej?

Dotychczasowa analiza – obejmująca zarówno konstrukcję Projektu 28 reżimu, wcześniejsze próby harmonizacji prawa spółek, jak i reakcje na proponowane rozwiązania – prowadzi do wniosku wykraczającego poza ocenę pojedynczej inicjatywy legislacyjnej. 28. reżim nie jest ani wyjątkiem, ani szczególną aberracją procesu integracyjnego. Przeciwnie, stanowi jego wyrazistą ilustrację, pokazując, w jaki sposób integracja europejska strukturalnie rozkłada ciężar między wymiarem gospodarczym a społecznym.

Najważniejszym wnioskiem jest utrzymująca się asymetria między integracją rynku a integracją społeczną. W obszarze gospodarczym integracja przyjmuje postać systemową: opiera się na tworzeniu spójnych, operacyjnych i coraz bardziej kompletnych ram prawnych, które umożliwiają funkcjonowanie jednolitego rynku. Prawo spółek, swoboda przedsiębiorczości czy regulacje dotyczące mobilności przedsiębiorstw rozwijają się w logice kumulatywnej – kolejne akty prawne nie tylko rozwiązują konkretne problemy, lecz także wzmacniają całościową architekturę systemu. W tym sensie integracja gospodarcza wpisuje się w proces określany w literaturze jako *system-building*, w którym prawo nie jest jedynie narzędziem realizacji określonych celów, lecz samo staje się strukturą organizującą i stabilizującą proces integracyjny. Z perspektywy tej logiki kluczowe znaczenie mają spójność, efektywność, jednolitość i przewidywalność, a więc elementy umożliwiające funkcjonowanie prawa jako względnie autonomicznego systemu.

Na tym tle komponent społeczny rozwija się według zasadniczo odmiennej logiki. Nie stanowi on elementu rdzenia regulacji, lecz pojawia się w formie wyjątków, mechanizmów ochronnych lub rozwiązań negocjacyjnych. Partycypacja pracownicza w spółce europejskiej przyjmuje postać procedury negocjacyjnej, w dyrektywie 2019/2121 – zestawu zabezpieczeń proceduralnych, a w Projekcie 28 reżimu – elementu przesuniętego poza główny zakres regulacji. Integracja społeczna nie współtworzy więc struktury systemowej, lecz funkcjonuje jako jej korekta.

Kluczowe jest przy tym to, że asymetria ta nie ma charakteru przypadkowego. Jak wskazuje literatura z zakresu socjologii prawa i studiów nad integracją europejską, prawo Unii nie jest autonomiczne w sensie społecznym, lecz osadzone w szerszych strukturach politycznych i gospodarczych, które determinują zakres możliwej harmonizacji. O ile integracja gospodarcza może zostać ujęta w kategoriach systemowych i technicznych, o tyle integracja społeczna pozostaje silnie związana z krajowymi modelami instytucjonalnymi i nie poddaje się tej samej logice ujednolichenia. Jednocześnie – jak pokazują badania nad zróżnicowaną integracją – sama asymetria nie ma jednolitego znaczenia: jej skutki zależą od tego, czy wynika z wyboru państw członkowskich, czy jest im narzucana, oraz od sposobu jej postrzegania przez aktorów³⁵. Asymetria ta staje się bardziej zrozumiała, jeśli spojrzeć na integrację europejską przez pryzmat autonomii prawa UE. Autonomia ta nie oznacza jedynie niezależności od innych porządków prawnych, lecz przede wszystkim dążenie do stworzenia spójnego, wewnętrznie

29 *Forum shopping* to wybór przez podmiot tej jurysdykcji lub reżimu prawnego, który z jego perspektywy oferuje najkorzystniejsze warunki regulacyjne.

30 *Freezing effect* to efekt polegający na utrwaleniu istniejącego stanu regulacyjnego poprzez stworzenie mechanizmów utrudniających późniejsze podwyższanie standardów ochronnych.

31 *Shelf company* to spółka już utworzona i zarejestrowana, utrzymywana bez prowadzenia działalności gospodarczej w celu późniejszej sprzedaży lub wykorzystania przez nabywcę. W literaturze polskiej spotyka się również określenia „spółka gotowa”, „spółka z półki” lub „spółka przygotowana do sprzedaży”.

32 M. Meyer-Erdmann, A. Hoffmann, *How a 28th Company Law Regime Jeopardises Workers' Rights*, „ETUI Policy Brief”, Brussels 2025.

33 M. Meyer-Erdmann, *Innovation or Evasion? How the 28th Regime 'EU Inc.' Undermines Collective Rights and Shifts Corporate Risk on to Workers*, „ETUI Policy Brief” 2026/07.

34 European Law Institute, *ELI Response...*; M. Meyer-Erdmann, A. Hoffmann, *How a 28th Company...*

35 M. Moland, *Past Political Asymmetry and Present Public Opinion: How Has the Asymmetrical Federation of the EU Shaped Popular Opinion of Its Optimal Shape?*, „Publius: The Journal of Federalism” 2024/54(2), s. 361–385.

uporządkowanego i możliwie kompletnego systemu norm³⁶. W takim ujęciu integracja polega na „domykaniu” systemu poprzez eliminowanie luk, redukowanie sprzeczności oraz wzmacnianie jednolitości stosowania prawa. Z tej perspektywy łatwiej wyjaśnić, dlaczego integracja gospodarcza postępuje szybciej i w sposób bardziej konsekwentny. Obszary takie jak prawo spółek, mobilność przedsiębiorstw czy rynek kapitałowy są podatne na ujęcie w jednolite reguły, które można włączyć w logikę systemową prawa UE. Natomiast komponent społeczny – obejmujący partycypację pracowniczą, rokowania zbiorowe czy modele reprezentacji – nie daje się łatwo przekształcić w jednolite normy bez naruszenia równowagi między państwami członkowskimi. W efekcie autonomia prawa UE działa selektywnie: wzmacnia te obszary, które poddają się systemowemu uporządkowaniu, a marginalizuje te, które pozostają politycznie i instytucjonalnie zróżnicowane. Nie jest to zatem neutralny mechanizm techniczny, lecz czynnik współkształtujący kierunek integracji.

Z tej perspektywy szczególnego znaczenia nabiera fakt, że integracja europejska nie eliminuje konfliktów między różnymi modelami gospodarczymi i społecznymi, lecz je organizuje. Jak wskazuje teoria konstytucyjna integracji, niezgoda i napięcie są trwałym elementem każdego porządku ponadnarodowego, a jego stabilność zależy nie od ich usunięcia, lecz od zdolności do ich instytucjonalnego zarządzania³⁷. Prawo spółek w UE pełni w tym sensie funkcję szczególną: z jednej strony umożliwia funkcjonowanie jednolitego rynku poprzez zapewnienie podstawowych ram dla działalności przedsiębiorstw, z drugiej – poprzez mechanizmy negocjacyjne, opcjonalność czy proceduralne zabezpieczenia – pozwala na współistnienie różnych modeli przedsiębiorstwa bez konieczności ich ujednolicenia. Projekt 28 reżimu wpisuje się w tę logikę w sposób modelowy. Jego konstrukcja – oparta na opcjonalności, „lekkości” i modułowości – pozwala pogłębiać integrację gospodarczą bez rozstrzygania sporów dotyczących społecznego wymiaru przedsiębiorstwa; nie tyle rozwiązuje konflikt, ile go omija.

Analizę tę należy osadzić w szerszym kontekście współczesnej integracji europejskiej. Jak podkreśla się w najnowszych badaniach, proces ten nie ma charakteru jednokierunkowego, lecz przebiega równolegle z tendencjami dezintegracyjnymi, kryzysami politycznymi oraz rosnącą kontestacją norm unijnych³⁸. W tym kontekście 28. reżim można interpretować nie tylko jako narzędzie pogłębiania integracji, lecz także jako mechanizm jej stabilizowania. Poprzez stworzenie nowej, atrakcyjnej formy prawnej dla przedsiębiorstw Unia stara się wzmocnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego, unikając jednocześnie konfrontacji w obszarach najbardziej wrażliwych politycznie. Warto przy tym zauważyć, że proces integracji rynkowej nie tyle słabnie, ile przybiera mniej widoczne formy, opierając się coraz częściej na mechanizmach prewencyjnych, zgodności regulacyjnej i internalizacji standardów przez państwa członkowskie.

Z powyższych rozważań wynika, że brak wspólnego modelu przedsiębiorstwa nie jest jedynie problemem do rozwiązania,

lecz elementem strukturalnym integracji europejskiej. Asymetria między rynkiem a społecznym wymiarem przedsiębiorstwa nie wynika z niedoskonałości regulacyjnych, lecz z fundamentalnych ograniczeń politycznych i instytucjonalnych, które kształtują proces integracji. W tym sensie 28. reżim nie przełamuje istniejącej logiki, lecz ją potwierdza. Pokazuje, że Unia Europejska jest zdolna do tworzenia zaawansowanych, systemowych rozwiązań w obszarze gospodarczym, ale jednocześnie pozostaje ograniczona w zakresie ustanawiania wspólnych standardów społecznych.

W konsekwencji ograniczenia integracji społecznej nie wynikają z niedostatków konstrukcji prawnej, lecz z politycznych warunków jej stosowania.

6. Problem nie jest prawny, lecz polityczny

Z perspektywy konstrukcji traktatowej brak wspólnego standardu w obszarze społecznego wymiaru przedsiębiorstwa nie może być wyjaśniany wyłącznie ograniczeniami kompetencyjnymi. Prawo Unii Europejskiej przewiduje bowiem podstawy działania w tym zakresie, w szczególności w ramach art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁹, który umożliwia przyjmowanie środków dotyczących m.in. warunków pracy, informacji i konsultacji pracowników czy ich reprezentacji. Oznacza to, że integracja społeczna nie jest z góry wykluczona na poziomie normatywnym.

Jednocześnie praktyka legislacyjna pokazuje, że potencjał ten pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. W obszarach takich jak partycypacja pracownicza czy model przedsiębiorstwa Unia konsekwentnie unika ustanawiania wspólnych, materialnych standardów, ograniczając się do rozwiązań proceduralnych, fakultatywnych lub minimalnych. Jak wynika zarówno z analizy prawa spółek, jak i z reakcji na Projekt 28 reżimu – a także z badań nad funkcjonowaniem swobody przedsiębiorczości i zjawiskiem tzw. *letterbox companies* – problem nie polega na braku narzędzi prawnych, lecz na braku zgody co do ich wykorzystania oraz utrwalonej preferencji dla rozwiązań chroniących mobilność gospodarczą kosztem skuteczności standardów społecznych⁴⁰.

Źródłem tego ograniczenia jest sprzeczność między odmiennymi modelami instytucjonalnymi państw członkowskich. Systemy oparte na współdecydowaniu pracowników, charakterystyczne dla części państw Europy kontynentalnej, funkcjonują równolegle z modelami bardziej liberalnymi, w których przedsiębiorstwo postrzegane jest przede wszystkim jako struktura służąca interesom inwestorów. Wprowadzenie jednolitego standardu na poziomie unijnym oznaczałoby konieczność rozstrzygnięcia tego sporu, a więc wybór jednego modelu kosztem innych.

Analiza reakcji na 28. reżim potwierdza, że taka zgoda nie istnieje. Instytucje unijne poszukują rozwiązań funkcjonalnych, ale unikają konfrontacji politycznej. Środowiska biznesowe akceptują integrację pod warunkiem zachowania jej „lekkości” regulacyjnej, podczas gdy związki zawodowe – zwłaszcza w państwach, w których istnieją rozwinięte modele partycypacji pracowniczej – postrzegają projekt przede wszystkim przez pryzmat ryzyka obejścia istniejących standardów. W tym sensie

36 J. Lindeboom, R.A. Wessel, *Introduction: The Autonomy of EU Law, Legal Theory and European Integration*, „European Papers” 2023/8(3), s. 1247–1254.

37 M. Fichera, *The EU and Constitutional Time: The Significance of Time in Constitutional Change*, Cheltenham–Northampton 2023.

38 E. Fahey, F. Terpan, R. Zahn, *Understanding EU Legal Integration/Disintegration: In Search of New Perspectives*, „CLS Working Paper Series” 2023/2.

39 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

40 J. Cremers, *Company Law, Artificial Corporate Entities and Social Policy*, Brussels 2020.

granice integracji społecznej mają charakter polityczny, a nie prawny. Unia Europejska dysponuje instrumentami umożliwiającymi działanie, lecz brak jest wspólnej woli ich użycia w sposób prowadzący do materialnej harmonizacji.

Nie oznacza to jednak, że Unia Europejska nie rozwija elementów agendy społecznej, czego wyrazem jest m.in. Europejski Pilar Praw Socjalnych oraz powiązane z nim instrumenty polityczne. Inicjatywy te funkcjonują jednak przede wszystkim na poziomie koordynacji i wyznaczania kierunków działania, nie zmieniając wprost strukturalnej dynamiki integracji rynkowej.

Jak pokazuje klasyczna już analiza asymetrii między integracją negatywną i pozytywną, integracja rynkowa w Unii Europejskiej korzysta z wyraźnej przewagi proceduralnej, podczas gdy ustanawianie wspólnych standardów wymaga konsensusu politycznego między zróżnicowanymi państwami członkowskimi⁴¹. W rezultacie proces integracji sprzyja rozszerzaniu reguł rynku wewnętrznego, podczas gdy rozwój wspólnych standardów społecznych napotyka znacznie większe bariery polityczne i instytucjonalne.

Bibliografia/References

- Capdevila Penalva J., *28th regime: Proposal for an EU corporate legal framework. Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment*, European Parliamentary Research Service, PE 788.143, June 2026.
- Cremers J., *Company Law, Artificial Corporate Entities and Social Policy*, Brussels 2020.
- Fahey E., Terpan F., Zahn R., *Understanding EU Legal Integration/Disintegration: In Search of New Perspectives*, „CLS Working Paper Series” 2023/2.
- Fichera M., *The EU and Constitutional Time: The Significance of Time in Constitutional Change*, Cheltenham–Northampton 2023.
- Gelter M., *EU Company Law Harmonization between Convergence and Varieties of Capitalism*, „ECGI Law Working Paper” 2017/355.
- Gorriz C., *EU Company Law: Past, Present and... Future?*, „Global Jurist” 2019/19(1).
- Höpner M., Schmidt S.K., Seikel D., *Asymmetry Resolved? Revisiting Negative and Positive European Integration*, „Journal of European Public Policy” 2025/32(11).
- Lindeboom J., Wessel R.A., *Introduction: The Autonomy of EU Law, Legal Theory and European Integration*, „European Papers” 2023/8(3).
- Meyer-Erdmann M., *Innovation or Evasion? How the 28th Regime ‘EU Inc.’ Undermines Collective Rights and Shifts Corporate Risk on to Workers*, „ETUI Policy Brief” 2026/07.
- Meyer-Erdmann M., Hoffmann A., *How a 28th Company Law Regime Jeopardises Workers’ Rights*, „ETUI Policy Brief”, Brussels 2025.
- Moland M., *Past Political Asymmetry and Present Public Opinion: How Has the Asymmetrical Federation of the EU Shaped*

Popular Opinion of Its Optimal Shape?, „Publius: The Journal of Federalism” 2024/54(2).

Möslein F., *European Company Law in the Age of Digital Transformation: Artificial Intelligence, Data Economy, and Digital Corporate Governance*, „ERA Forum” 2025/26.

Mucha A., *Letterbox Companies and the Corporate Mobility Regime in the EU After Directive 2019/2121*, „Review of European and Comparative Law” 2024/59(4).

Oplustil K., Mucha A., *Ochrona pracowniczych uprawnień partycypacyjnych w związku z transgranicznymi reorganizacjami spółek. Cz. I. Prawo unijne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024/11.

Scharpf F.W., *The Double Asymmetry of European Integration: Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy*, „MPIfG Working Paper” 2009/12.

Sjåfjell B., *The Missing Link in Sustainable Finance: The Role of Company Law and Corporate Governance*, „Journal of Corporate Law Studies” 2021/21(2).

Abstract

Barbara Surdykowska

Expert Office of the National Commission of the Independent Self-Governing Trade Union “Solidarność”
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4569-1274>).

The Asymmetry of European Integration: The 28th Regime Corporate Legal Framework – the Market vs. the Social Model of the Enterprise

Keywords: EU company law, asymmetry of integration, model of the enterprise

The article presents an analysis of the proposal for the so-called 28th Regime Corporate Legal Framework (EU Inc.) as a starting point for a broader reflection on the nature of European integration. Assuming that company law is one of the most advanced integration areas, the author shows that successive attempts to further integration have consistently encountered the same barrier: the lack of agreement on a social model of the enterprise. Based on the analysis of the structure of the EU Inc. proposal, previous legislative initiatives (SE, SPE, SUP and Directive (EU) 2019/2121 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Directive (EU) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions) and the reactions of key players (EU institutions, business organisations, and trade unions), the article demonstrates that this issue is political rather than legal in nature. Economic integration develops in a systemic and cumulative manner, while the social dimension takes the form of procedural, optional or minimal solutions. As a result, a structural asymmetry between market and social integration persists. The author argues that the 28th regime does not challenge this logic, but rather confirms it, showing the enduring predominance of economic integration over social integration in the process of the development of EU law.

Opinions expressed in the article are those of the author and do not necessarily reflect those of the Independent Self-Governing Trade Union “Solidarność”.

41 M. Höpner, S.K. Schmidt, D. Seikel, *Asymmetry Resolved? Revisiting Negative and Positive European Integration*, „Journal of European Public Policy” 2025/32(11), s. 2595–2607.