Council of the European Union

Brussels, 16 November 2026
(OR. en, pl)

15937/26

Interinstitutional File:
2026/0268 (COD)

MI 1205
COMPET 1376
FIN 1628
SOC 749
ENER 769
COH 180
CODEC 2185
INST 447
PARLNAT 224
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The Senate of the Republic of Poland
date of receipt:	6 November 2026
To:	President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) [doc. 12967/26 - COM (2026) 599 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Senate of the Republic of Poland on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be found on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/eu_legislative_database

MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁGORZATA KIDAWA-BŁOŃSKA

Warszawa, 6 listopada 2026 r.

Pan
Thomas Byrne
Przewodniczący
Rady Unii Europejskiej

Uprzejmie informuję, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu na 68. posiedzeniu w dniach 4-6 listopada 2026 r. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy dotyczące środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia przystępności cenowej i dostępności mieszkań (akt w sprawie przystępnych cenowo mieszkań) - **COM(2026) 599**, stwierdził, iż projekt ten nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przekazuję uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których Senat uznaje, że ww. projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Kidawa-Błońska

OPINIA

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 listopada 2026 r.

o niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy dotyczące środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia przystępności cenowej i dostępności mieszkań (akt w sprawie przystępnych cenowo mieszkań) – COM(2026)599

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy dotyczące środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia przystępności cenowej i dostępności mieszkań (akt w sprawie przystępnych cenowo mieszkań) – COM(2026)599, stwierdza, że projekt ten nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

W ocenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Komisja Europejska nie uzasadniła dostatecznie, iż państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie w wystarczającym stopniu osiągnąć celów proponowanego działania oraz że za pomocą zaproponowanego rozporządzenia cel zostanie osiągnięty lepiej, niż zrobiłyby to poszczególne państwa członkowskie.

Zgodnie z Konkluzjami z 23 października 2025 r., Komisja Europejska miała przygotować środki, mające na celu wsparcie państw członkowskich w przygotowywaniu planów na rzecz przystępnych cenowo mieszkań. Projektowane rozporządzenie nie służy temu celowi.

Określenie rygorystycznych wymogów, jakie muszą zostać spełnione, aby państwa członkowskie, a przede wszystkim organy samorządowe w państwach członkowskich, mogły wprowadzić ograniczenia w celu zwiększenia podaży mieszkań dostępnych dla celów mieszkaniowych oraz ustanowienie jednolitych i sformalizowanych wymogów przy ocenie, czy środki są konieczne, ogranicza w sposób nieuzasadniony możliwość dostosowania środków do konkretnej sytuacji w danym państwie członkowskim czy też na terenie danego regionu.

Komisja Europejska, przedstawiając projektowane rozporządzenie, wskazuje na konieczność zapewnienia pewności prawa w odniesieniu do tego, w jakim zakresie ograniczenia wprowadzane przez państwa członkowskie mogą stanowić naruszenie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. W ocenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pewność prawa jest w stopniu wystarczającym zapewniana przez orzecznictwo Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W orzeczeniach takich jak Cali Apartments, czy ostatnio Smartflats, TSUE w sposób precyzyjny określił, w jaki sposób powinny być ukształtowane wymogi krajowe, aby mogły zostać uznane za spełniające wymóg konieczności i proporcjonalności określony w artykułach 49 oraz 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, pozostawiając jednak ocenę ich spełnienia sądom krajowym w państwach członkowskich. Projekt rozporządzenia powtarza te wymogi w art. 9 i 10. W ocenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jest to jednak działanie zbędne, ponieważ istniejące ramy prawa Unii Europejskiej pozwalają już w obecnym stanie prawnym TSUE na kontrolę krajowych ograniczeń, zapewniając równowagę między ochroną rynku wewnętrznego a uzasadnionymi celami mieszkaniowymi, bez konieczności ustanawiania dodatkowych, sztywnych kryteriów.

Ponadto, zdaniem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wymóg analizy zawarty w art. 6 i 7 projektu rozporządzenia jest za daleko idący i wykracza poza to, co jest konieczne dla zapewnienia swobód rynku wewnętrznego przy wprowadzaniu ograniczeń przez państwa członkowskie i ich regiony. Przepisy te mogą stanowić nadmierne ograniczenie – zarówno organizacyjne, jak i administracyjne – zwłaszcza dla mniejszych samorządów, gdyż wymagają przeprowadzenia sformalizowanej weryfikacji przed podjęciem działań legislacyjnych. Może to zniechęcać mniejsze jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania skutecznych działań na rzecz zapewniania przystępnych cenowo mieszkań na ich obszarze.

W ocenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zaproponowana regulacja ogranicza możliwość dostosowania środków do celu. Problemy mieszkaniowe, jak i przyczyny ich występowania mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet wewnątrz nich. Dlatego też Unia Europejska nie powinna zastępować państw członkowskich w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań ani wprowadzać ujednoliconych zasad określających, kiedy możliwe jest stosowanie środków. W tym zakresie konieczne i wystarczające jest pozostawienie państwom członkowskim swobody działania.

Należy zatem uznać, że proponowane regulacje naruszają zasadę pomocniczości.

MARSZAŁEK SENATU

Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

Courtesy translation

OPINION

OF THE SENATE OF THE REPUBLIC OF POLAND

of 6 November, 2026

on the incompatibility with the principle of subsidiarity of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act)

COM(2026) 599

The Senate of the Republic of Poland, having considered the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) – COM(2026) 599, finds that the proposal is incompatible with the principle of subsidiarity as referred to in Article 5(3) of the Treaty on European Union.

In the view of the Senate of the Republic of Poland, the European Commission has not adequately substantiated that Member States acting alone cannot sufficiently achieve the objectives of the proposed action, and that the objective would be better achieved through the proposed Regulation than by individual Member States.

In accordance with the European Council conclusions of 23 October 2025, the European Commission was to prepare measures to support Member States in developing plans for affordable housing. The proposed Regulation fails to serve that purpose. The laying down of stringent requirements that must be met for Member States, and above all local government authorities in the Member States, to be able to introduce restrictions aimed at increasing the supply of housing available for residential purposes, together with the establishment of uniform and formalised requirements for assessing whether measures are necessary, unjustifiably limits the scope for adapting measures to the specific situation in a given Member State or within a given region.

When presenting the proposed Regulation, the European Commission points to the need to ensure legal certainty as regards the extent to which restrictions introduced by Member States may constitute an obstacle to the freedom to provide services and the freedom of establishment. In the view of the Senate of the Republic of Poland, legal certainty is sufficiently ensured by the case-law of the Court of Justice of the European Union (CJEU). In judgments such as Cali Apartments and, recently, Smartflats, the CJEU set out precisely how national requirements should be framed to be regarded as meeting the requirements of necessity and proportionality laid down in Articles 49 and 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union and in Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, while leaving it to the national courts of the Member States

to assess whether those requirements are met. The proposal for a Regulation repeats these requirements in Articles 9 and 10. In the view of the Senate of the Republic of Poland, however, this is an unnecessary step, since the existing framework of European Union law already allows the CJEU, under the law as it currently stands, to review the compatibility of national restrictions with European Union law, ensuring a balance between the protection of the internal market and legitimate housing objectives without the need to establish additional, rigid criteria.

Furthermore, in the opinion of the Senate of the Republic of Poland, the analysis requirement laid down in Articles 6 and 7 of the proposal for a Regulation is too far-reaching and goes beyond what is necessary to ensure the internal market freedoms where restrictions are introduced by Member States and their regions. These provisions may constitute an excessive constraint – both organisational and administrative – particularly for smaller local governments, as they require a formalised verification to be carried out before legislative action is taken. This may discourage smaller local government units from taking effective action to secure affordable housing in their areas.

In the view of the Senate of the Republic of Poland, the proposed legislation limits the scope for adapting measures to the objective. Housing problems and their causes may differ between Member States, and even within them. For this reason, the European Union should not replace Member States in seeking appropriate solutions, nor introduce uniform rules determining when measures may be applied. In this respect, it is necessary and sufficient to leave the Member States freedom of action.

It must therefore be concluded that the proposed rules breach the principle of subsidiarity.