



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wkład miast i regionów w program uproszczenia

(C/2026/766)

Sprawozdawczyni generalna:	Magdalena CZARZYŃSKA-JACHIM (PL/EA), prezydent Sopotu
Dokument źródłowy:	Wniosek prezydencji Rady na podstawie pisma otrzymanego od Marie Bjerre, duńskiej minister do spraw europejskich, z dnia 15 września 2025 r., Adonis 2025/2768

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Kontekst

1. Zwraca uwagę na pismo prezydencji duńskiej i ponownie wyraża pełne poparcie dla zawartych w nim zaleceń politycznych.
2. Z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady Europejskiej z dnia 23 października 2025 r., w których wezwano do ciągłego napływu propozycji mających na celu uproszczenie ram regulacyjnych UE.
3. Przypomina raport Draghiego z 2024 r., w którym podkreślono, że złożoność ram regulacyjnych UE negatywnie wpływa na ogólną konkurencyjność UE, i w związku z tym popiera cele programu uproszczenia. Podkreśla, że uproszczenie przepisów przy jednoczesnym zachowaniu stabilności regulacyjnej ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności. Przypomina, że rynek wewnętrzny UE opiera się na wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarce rynkowej, której celem jest pełne zatrudnienie i postęp społeczny oraz wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska.
4. Zobowiązuje się do dalszego przyczyniania się do realizacji programu uproszczeń, uwzględniając doświadczenia swoich członków i sieci, takich jak sieć regionalnych centrów (RegHub) lub Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości, w zakresie bieżącego wdrażania prawodawstwa UE oraz udzielając praktycznych wskazówek co do przyszłych reform legislacyjnych. Zobowiązuje się również do wzięcia pod uwagę logiki upraszczania w swoich opiniach, w stosownych przypadkach.

Podstawy programu uproszczenia

5. Podkreśla, że udział władz lokalnych i regionalnych (LRA), w tym Komitetu Regionów, w realizacji „agendy upraszczania” jest w pełni uzasadniony. **Przedstawiciele LRA na co dzień zmagają się z ograniczonymi zasobami, koniecznością racjonalnego gospodarowania finansami publicznymi, potrzebą ograniczania biurokracji. Często stanowią pierwsze ogniwo w łańcuchach decyzyjnych w obliczu kryzysów.** Dzięki temu posiadają zarówno doświadczenie, jak i praktyczne kompetencje w zakresie upraszczania procedur i poprawy efektywności zarządzania. Co należy dodać, agenda uproszczeń powinna zmierzać nie tylko do zmniejszenia poziomu biurokracji, ale także – o ile to możliwe – do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji. Ponadto ostrzega się, że środki upraszczające, jeżeli obejmują przeniesienie odpowiedzialności z UE na szczebel krajowy lub regionalny, muszą uwzględniać zasoby dostępne na szczeblu regionalnym i lokalnym, takie jak zdolności administracyjne, wiedza fachowa i inne zdolności związane z wykonalnością takiego przeniesienia. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych na szczeblu UE nie może prowadzić do zwiększenia obciążeń i nadmiernej regulacji na szczeblu regionalnym lub lokalnym.

6. Wskazuje, że skuteczne wdrażanie programu uproszczenia wymaga wzmocnienia roli ustrojowej LRA, w tym Komitetu Regionów, w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Wynika to bezpośrednio z zasad traktatowych, zwłaszcza z zasady pomocniczości, która określa podział kompetencji między różne szczeble władzy w UE – lokalny, krajowy i unijny – zgodnie z **zasadą przyznania**. Ubolewa w związku z tym, że Komisja nie przewiduje systematycznego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych lub KR-u w dialogi strategiczne i wdrożeniowe.

7. Z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję Europejską zamiar kontynuowania prac nad uproszczeniem w rocznym programie prac na 2026 r. (w szczególności: część 3, „Prostsze przepisy, lepsza realizacja”) i przypomina, że zmieniona umowa o współpracy między Komisją Europejską a KR-em (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-00909-00-01-tcd-ref-pl.docx/content>) zobowiązuje obie strony jako instytucje do ścisłej współpracy w zakresie lepszego stanowienia prawa i uważa, że uproszczenie powinno być częścią tej współpracy.

8. Przypomina, że instytucje i organy UE muszą zapewnić prawo do dobrej administracji zgodnie z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Prawo to, wraz z odpowiednimi postanowieniami traktatów UE, musi stanowić podstawę stosunków między instytucjami UE a ogółem społeczeństwa, przedsiębiorstwami, związkami zawodowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Zauważa, że dobra administracja w tym zakresie obejmuje zasady legalności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawa, terminowości, uczestnictwa, prywatności i przejrzystości.

9. Podkreśla, że uproszczenia powinny objąć wszystkie stosowne obszary prawodawstwa i procedur podejmowania decyzji Unii Europejskiej, a w szczególności: 1) procedury ustawodawcze, które w większym stopniu powinny uwzględniać perspektywę władz lokalnych i regionalnych, wyrażaną m.in. przez Komitet Regionów; 2) zasady zarządzania funduszami i programami, które – zgodnie z ideą aktywnej pomocniczości – powinny opierać się na **zasadzie partnerstwa, podejściu terytorialnym i elastyczności**, pozwalającej dostosować polityki i działania do regionalnych i lokalnych uwarunkowań.

10. Zastrzega, że uproszczenia nie mogą prowadzić do centralizacji Unii Europejskiej. Byłoby to sprzeczne z zasadami przyznania kompetencji, pomocniczości i proporcjonalności określonymi w traktatach. Centralizacja tylko pozornie sprzyja uproszczeniom – w praktyce prowadzi do sporów politycznych, utrudnia współpracę między szczeblami władzy i osłabia demokratyczną legitymację decyzji podejmowanych przez instytucje i organy Unii poprzez ignorowanie zasad wielopoziomowego sprawowania rządów i aktywnej pomocniczości.

11. Uważa, że uproszczenie należy wspierać poprzez kompleksową cyfryzację i bezpieczne wykorzystanie sztucznej inteligencji (AI) w celu automatyzacji procesów, zmniejszenia obciążeń biurokratycznych i zapewnienia interoperacyjności między poziomami sprawowania rządów. Uproszczeniom będą sprzyjały systemy jednolitej rejestracji elektronicznej i cyfrowej sprawozdawczości umożliwiające dostępność całą dobę przez siedem dni w tygodniu.

12. Zastrzega także, że uproszczenia nie mogą wprost oznaczać deregulacji. Uproszczenia mogą i powinny prowadzić do rewizji zasad regulowania poszczególnych branż i sektorów (np. transportu), gwarantując tym samym pewność prawa, ale nie oznaczają zawsze i w każdym przypadku ich deregulowania – tylko zmianę formy interwencji z kazuistycznej na opartą na zasadach, standardach oraz klauzulach. W związku z tym konieczny jest przegląd obowiązujących przepisów, aby ocenić, czy nadal są adekwatne i konieczne, oraz oszacować potencjalne skutki wszelkich nowych regulacji dla różnych zainteresowanych stron. Należy ocenić proporcjonalność określonych w tych przepisach środków i celów oraz zapewnić mechanizmy umożliwiające ocenę ich skuteczności.

13. Przypomina, że uproszczenia nie mogą ograniczać przejrzystości procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej. W szczególności procesy ustawodawcze powinny pozostać w pełni jawne, transparentne i poddane kontroli obywatelskiej. Przejrzystość i dostęp do informacji są warunkiem legitymacji Unii oraz zaufania obywateli do jej działań. W związku z tym symplifikacja nie może prowadzić do wzmocnienia wpływu dużych podmiotów gospodarczych kosztem instytucji unijnych i demokratycznych procedur – ani do osłabienia MŚP stanowiących fundament europejskiej gospodarki. Zasada równości dostępu do procesu decyzyjnego powinna obowiązywać także w relacjach z organizacjami lobbystycznymi i firmami doradczymi. Jednocześnie przejrzystość i rezultaty kontroli powinny być proste i przekazywane w zrozumiałym języku.

14. Silnie podkreśla, że należy dążyć do zachowania standardów życia obywateli Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie dostępu do usług publicznych oraz usług ekosystemu. Uproszczenie nie może oznaczać redukcjonizmu w politykach Unii Europejskiej ani w obowiązujących standardach prawnych.

Lepsze stanowanie prawa

15. Wskazuje, że tworzenie prawa w Unii Europejskiej wymaga nowego podejścia. Akty ustawodawcze powinny opierać się na ogólnych zasadach i klauzulach generalnych wynikających z dorobku prawnego Unii (*acquis communautaire*). Takie podejście uelastycznia prawo, pozwala lepiej reagować na różnorodność oraz na zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze, a przy tym unikać nazbyt szczegółowych regulacji, które stanowią nadmierne i niepotrzebne obciążenie biurokratyczne.

16. Rozumie, że uproszczenie powinno obejmować różne aspekty: uproszczenie przepisów, zmniejszenie obciążeń biurokratycznych i stosowanie nowych technologii. Ogólnie rzecz biorąc, uproszczenia prowadzą do poprawy wydajności i skuteczności administracji, zmniejszają koszty i skracają czas potrzebny obywatelkom i obywatelom na przeprowadzenie różnych procedur.

17. Uważa, że środki upraszczające należy przyjmować w odpowiedniej formie prawnej, dostosowanej do celu. Wybór między rozporządzeniem a dyrektywą powinien wynikać z analizy ich skuteczności i wykonalności.

18. Zdaje sobie sprawę, że w historii integracji europejskiej Komisja często rozpoczynała od proponowania elastycznych instrumentów lub ogólnych przepisów prawnych, aby osiągnąć wspólnie uzgodnione cele, jednak następnie stopniowo wprowadzano bardziej szczegółowe regulacje, ponieważ wdrażanie w państwach członkowskich nadal przebiegało nierównomiernie. Uproszczenie może zatem również wymagać ponownego potwierdzenia wspólnych celów i wiarygodnych zobowiązań do ich osiągnięcia, aby zapewnić równe warunki działania w całej UE.

19. Wzywa Komisję Europejską i współprawodawców, by aktywnie monitorowali przestrzeganie zasady pomocniczości. LRA są w tym zakresie kluczowymi partnerami, ponieważ to one w przeważającej mierze odpowiadają za wdrażanie unijnego prawa. Dlatego Komitet Regionów powinien być formalnie włączany w posiedzenia trójstronne (tzw. trilogi), aby monitorować przestrzeganie zasady pomocniczości i zapobiegać przeregulowaniu.

20. Zdecydowanie podkreśla potrzebę oceny aktualności i sprawczości „Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Jego funkcja w procesie legislacyjnym powinna być nie tylko formalna, lecz także praktyczna. Komitet Regionów powinien mieć w tym procesie zagwarantowaną prawem rolę, w tym możliwość przeprowadzania: audytu regulacyjnego opartego na zasadzie pomocniczości (*subsidiarity-based regulatory audit*), a także terytorialnej oceny skutków (*territorial impact assessment*). Komitet Regionów powinien zostać wyposażony w konkretne narzędzia prawne, by uzyskać realny wpływ na proces ustawodawczy.

21. Przypomina, że warto rozwijać praktyki, które wspierają tworzenie prostych i skutecznych ram regulacyjnych. W tym kontekście należy odwołać się do wcześniejszych opinii Komitetu Regionów – CDR-0975-2025, „Prostsza i szybsza Europa” (Jelena DRENJANIN, SE/EPL) ⁽¹⁾; CdR-5624-2023, „Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym programie lepszego stanowania prawa” (Mark SPEICH, DE/EPL) ⁽²⁾; CdR-1562-2023, „Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowania prawa” (Giorgio MAGLIOCCA, IT/EPL) ⁽³⁾; CdR-4071-2021, „Lepsze stanowanie prawa” (Pietro Mauro ZANIN, IT/EPL) ⁽⁴⁾. Priorytetem powinno być opracowanie jednolitej metodologii legislacyjnej i wspólnego zestawu zasad techniki prawodawczej, obejmującego m.in.: prostsze techniki legislacyjne, w tym prawodawstwo oparte na wynikach, tj. określające cele, a nie szczegółowe środki ich realizacji; klauzule wygaśnięcia (*sunset clauses*), które automatycznie wygaszają przepisy, jeśli nie zostaną odnowione; regularne audyty spójności regulacji, by unikać sprzeczności i zapewnić rzeczywistą wartość dodaną unijnego prawodawstwa; terytorialne oceny skutków (*territorial impact assessments*); oceny wdrażania (*implementation assessments*) pozwalające analizować efektywność przepisów w praktyce.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Prostsza i szybsza Europa (Dz.U. C, C/2025/4414, 29.8.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/4414/oj>).

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym programie lepszego stanowania prawa (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/5366, 17.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5366/oj>).

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowania prawa (Dz.U. C, C/2023/1327, 22.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1327/oj>).

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lepsze stanowanie prawa: połączenie sił na rzecz stanowania lepszego prawa (Dz.U. C 97 z 28.2.2022, s. 10).

22. Ubolewa, że na obecnym etapie ożywienia lub ponownej konsolidacji unijny program lepszego stanowienia prawa stał się dość nieprzejrzysty. Chociaż w programie prac Komisji na 2026 r. znaleźć można znacznie więcej narzędzi lepszego stanowienia prawa, takich jak dialogi na temat wdrażania, dialogi strategiczne, kontrole stanu faktycznego lub ocena prawodawstwa, działania te wydają się mieć charakter *à la carte* i nie przewidują zorganizowanej ani instytucjonalnej reprezentacji władz lokalnych i regionalnych ani KR-u.

Dostęp do funduszy i programów UE

23. Podkreśla z całą stanowczością, że uproszczenie nie może oznaczać centralizacji. Należy z niepokojem odnotować propozycje Komisji Europejskiej, które zmierzają do konsolidacji funduszy w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034. Takie działania prowadzą do nadmiernej centralizacji głównych obszarów polityki, w tym polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, **co sprawia, że są one mniej ambitne, a jednocześnie podważane są strategiczne cele UE, w tym konkurencyjność.**

24. Uważa, że w programowaniu należy zachować podejście terytorialne, różnorodność celów i zasadę elastyczności, co oznacza konieczność odpowiedniego uwzględnienia władz lokalnych i regionalnych. Rola regionów w budżecie Unii Europejskiej nie powinna być osłabiana. Dlatego udział władz lokalnych i regionalnych w zarządzaniu środkami unijnymi musi być zagwarantowany – tak jak dotychczas w polityce spójności. Wdrażanie programów przez władze lokalne i regionalne zwiększa widoczność Unii w terenie i przyczynia się do budowania społecznego poparcia dla procesu integracji europejskiej, w szczególności w regionach słabiej rozwiniętych, wiejskich i przygranicznych, w których wymierne inwestycje UE mają zasadnicze znaczenie dla zaufania obywateli.

25. Zaleca, by przyjęto jednolity zbiór przepisów (*single rulebook*) regulujący wszystkie fundusze i programy Unii Europejskiej. Powinien on określać wspólne zasady, ograniczać fragmentację i zapobiegać powstawaniu dodatkowych krajowych wymogów (*gold plating*). Jednocześnie należy pozostawić wystarczającą elastyczność, by można było dostosować szczegółowe przepisy tam, gdzie wymaga tego specyfika programu.

26. Zwraca uwagę Komisji Europejskiej na fakt, że beneficjenci funduszy unijnych – w tym władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa, związki zawodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz obywatele – często napotykały trudności administracyjne i regulacyjne wynikające ze złożoności przepisów. Szczególnie mniejsze samorządy, MSP i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają ograniczone zasoby, by poruszać się w gąszczu zasad finansowania. Uproszczenie procedur, szczególnie w odniesieniu do małych beneficjentów, zwiększy zaangażowanie partnerów w realizację programów, poprawi widoczność działań i wzmocni zaufanie do demokracji europejskiej.

27. Wskazuje, że należy promować uproszczone metody rozliczania kosztów (*simplified cost options*), w tym rozliczania kosztów przez rezultat. Ułatwią one beneficjentom dostęp do środków, ograniczą wymogi sprawozdawcze i audytowe oraz umożliwią stosowanie podejścia opartego na zarządzaniu ryzykiem (*risk-based management*). Równocześnie należy wzmocnić doradztwo i wsparcie techniczne dla samorządów lokalnych i mniejszych beneficjentów, zwłaszcza w obszarach zamówień publicznych, audytów i sprawozdawczości. Jednocześnie zauważa, że we wnioskach Komisji Europejskiej dotyczących opcji uproszczonych metod rozliczania kosztów i wykonania utrzymano kontrole rzeczywistych wydatków na projekty objęte pomocą państwa lub zamówieniami publicznymi. W istocie przyszły system zarządzania i monitorowania wyników nałoży na siebie dwa odrębne obiegi zarządzania, z ich własnymi wymogami w zakresie audytu i kontroli. Oprócz złożoności administracyjnej władze lokalne i regionalne obawiają się, że przepisy te utrudnią informowanie beneficjentów.

28. Sugeruje, że do celów monitorowania, rozliczalności i innych wymogów związanych z wdrażaniem przepisów należy udostępnić użytkownikom końcowym intuicyjne, łatwo zrozumiałe i dostępne panele i platformy. Jeżeli obowiązki sprawozdawcze jako takie nie zostaną uproszczone, istnieje ryzyko, że dany środek upraszczający nie przyniesie zamierzonych rezultatów. Inteligentne narzędzia cyfrowe i sztuczna inteligencja mogą odegrać istotną rolę w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych związanych z obowiązkami sprawozdawczymi

Zamówienia publiczne i pomoc państwa

29. Zdecydowanie podkreśla, że należy zrewidować i uprościć wszystkie odpowiednie przepisy, w tym sektorowe, dotyczące zasad i trybu udzielania zamówień publicznych oraz pomocy publicznej. Ich nadmierna złożoność często stanowi barierę dla mniejszych samorządów i beneficjentów unijnych środków, a ponadto tworzy stan braku pewności prawa. Uproszczone procedury zwiększą efektywność, przejrzystość i dostępność zamówień publicznych w całej Unii, zwłaszcza dla małych samorządów, MŚP i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Należy unikać kolejnych obciążeń administracyjnych i zbyt szczegółowych regulacji, ponieważ ograniczają one niezbędny rozwój, innowacje i konkurencję

30. **Postuluje także, by wprowadzono zwolnienia od zasad udzielania pomocy publicznej w odniesieniu do wybranych programów europejskich (np. INTERREG).** Pożądane jest domniemanie zgodności lub niepodlegania zasadom pomocy publicznej dla projektów poniżej określonego progu albo prawne zwolnienie dla wszystkich działań niegospodarczych i małych grantów. Wyeliminuje to potrzebę oceny indywidualnej lub stosowania zasad de minimis, gdy obciążenie administracyjne jest nieproporcjonalne do potencjalnych skutków rynkowych. Wprowadzenie klauzuli o niepodleganiu lub domniemaniu zgodności znacząco ograniczyłoby biurokrację po stronie instytucji zarządzających, eliminując zbędne kontrole tysięcy mikrooperacji.

Uwagi dodatkowe

31. Wskazuje, że wykorzystanie nowoczesnych narzędzi cyfrowych, sztucznej inteligencji i danych w ramach przepisów dotyczących uproszczeń powinno być jak najbardziej zharmonizowane w całej Unii Europejskiej. UE powinna odgrywać wiodącą rolę w cyfryzacji oraz w bezpiecznym, etycznym, inteligentnym i efektywnym wykorzystywaniu AI i danych, zapewniając ochronę praw podstawowych i prywatności oraz cyberbezpieczeństwo. Narzędzia i procedury cyfrowe powinny być ujednolicone między państwami członkowskimi oraz pomiędzy szczeblem unijnym, krajowym i lokalnym, aby zapewnić spójność i interoperacyjność, a jednocześnie zagwarantować pewność prawa w obrębie systemów i uniknąć fragmentacji przepisów. Powinny być także dostępne i zrozumiałe dla beneficjentów, bez barier cyfrowych i dodatkowych obciążeń administracyjnych.

32. Uważa, że warto byłoby rozszerzyć debatę na temat uproszczenia prawodawstwa za pośrednictwem platform takich jak sieć RegHub (*Regional Hubs for EU Policy Implementation Review*). W związku z tym wyraża zaniepokojenie, że nadal nie jest jasne, w jaki sposób platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości będzie kontynuowana lub w jaki sposób zostanie zastąpiona oraz w jaki sposób zostanie zapewnione pełne zaangażowanie przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych za pośrednictwem KR-u. Taka jasność jest niezbędna dla stałej wymiany doświadczeń i wspólnego opracowywania rozwiązań usprawniających prawo.

33. Postuluje, by uproszczenia uzyskały realny wpływ i skuteczność w nowej perspektywie budżetowej UE na lata 2028–2034. Oznacza to potrzebę przygotowania, przyjęcia i wdrożenia odpowiednich reform instytucjonalnych i proceduralnych już w roku 2026, aby umożliwić ich pełne funkcjonowanie w nowym cyklu finansowym.

Bruksela, dnia 11 grudnia 2025 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Regionów
Kata TÛTTÛ