

Bruksela, 24 września 2025 r.
(OR. en)

13152/25

AG 141	COMPET 911
INST 261	CULT HERIT 16
SOC 622	EMPL 410
COH 176	STATIS 65
SUSTDEV 70	PTOM 15
ECOFIN 1234	FREMP 247
BUDGET 24	GENDER 175
DEVGEN 157	ANTIDISCRIM 84

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	5 września 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	C(2025) 6015 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI w sprawie inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument C(2025) 6015 final.

Załącznik: C(2025) 6015 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.9.2025 r.
C(2025) 6015 final

KOMUNIKAT KOMISJI

w sprawie inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”

1. WPROWADZENIE: INICJATYWA OBYWATELSKA

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO), zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), umożliwia obywatelom UE zwrócenie się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie Traktatów UE. Aby móc zwrócić się do Komisji z inicjatywą, należy zebrać podpisy od co najmniej miliona obywateli UE i osiągnąć wymagane minimalne progi w co najmniej siedmiu państwach członkowskich. W rozporządzeniu (UE) 2019/788¹ („rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej”) określono szczegółowe przepisy dotyczące EIO.

„Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu” to jedenasta europejska inicjatywa obywatelska² przedłożona Komisji do analizy, która osiągnęła progi wymagane na mocy TUE i rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Jest to również pierwsza udana inicjatywa, która zostanie zbadana przez Komisję w jej kadencji 2024–2029.

Organizatorzy opisują swoje cele w następujący sposób:

W ramach polityki spójności Unii należy poświęcić szczególną uwagę regionom, które ze względu na cechy narodowe, etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od regionów otaczających.

W takich regionach, w tym na obszarach geograficznych bez kompetencji administracyjnych, zapobieganie powstawaniu zaległości gospodarczych, zrównoważony rozwój i zachowanie warunków dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej powinny być prowadzone w sposób, który zapewnia, że ich cechy charakterystyczne pozostaną niezmienione. Z tego względu takie regiony muszą mieć taką samą możliwość dostępu do różnych funduszy UE, a także zachowania swoich cech charakterystycznych, należy również zagwarantować ich właściwy rozwój gospodarczy, tak aby kontynuować rozwój UE i utrzymać jej różnorodność kulturową.

W załączniku przedłożonym wraz z wnioskiem o rejestrację organizatorzy przedstawili kilka propozycji służących osiągnięciu celów europejskiej inicjatywy obywatelskiej:

1. Zdefiniowanie w akcie prawnym UE pojęcia „mniejszościowych regionów narodowych/etnicznych”, albo jeszcze prościej – „regionów narodowych”, tj. „regionów, które ze względu na cechy narodowe, etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od regionów otaczających”.
2. Konieczne do ustalenia przepisy prawne, prócz tego, że powinny definiować pojęcie regionów narodowych, w załącznikach powinny też zawierać ich nazwy, biorąc pod uwagę

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 55, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>).

² https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_pl.

kryteria wymienione w dokumentach międzynarodowych³ oraz wolę zainteresowanych społeczności.

3. Rozszerzenie wykazu regionów najmniej uprzywilejowanych wymienionych w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o nowe kategorie, takie jak regiony o różnych cechach narodowych, językowych i kulturowych, zwane mniejszościowymi regionami narodowymi/etnicznymi.
4. Zapewnienie, aby fundusze unijne nie były wykorzystywane w sposób, który zmieniłby skład etniczny, tożsamość regionalną lub dziedzictwo kulturowe regionów narodowych. Obejmuje to zapobieganie wykorzystywaniu funduszy unijnych do popierania takiej polityki zatrudnienia, która promowałaby nasiedlanie siły roboczej o innej kulturze i innym języku
5. Uwzględnianie granic językowych, etnicznych i kulturowych przy tworzeniu jednostek w ramach wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS). Grupa organizatorów proponuje, aby granice te odzwierciedlały wolę społeczności rdzennych, wyrażoną w referendum lokalnym poprzedzającym tworzenie regionów.
6. Zadbanie o to, by państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich międzynarodowych zobowiązań względem mniejszości narodowych. Organizatorzy uważają, że niewypełnienie tych zobowiązań stanowiłoby naruszenie wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i mogłoby spowodować wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak określono w art. 7.

18 czerwca 2013 r. organizatorzy zwrócili się do Komisji o zarejestrowanie inicjatywy. Komisja początkowo odmówiła rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁴, stwierdzając, że przedmiot tej inicjatywy wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie Traktatów. Jednak w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-420/16 P⁵ Komisja zarejestrowała inicjatywę w dniu 7 maja 2019 r., choć w sposób kwalifikowany. W art. 1 ust. 2 decyzji w sprawie rejestracji⁶ stwierdzono, że deklaracje poparcia dla tej inicjatywy mogą być zbierane tylko „przy założeniu, że jej celem jest przedstawienie przez Komisję wniosków dotyczących aktów prawnych określających zadania, cele priorytetowe i organizację funduszy strukturalnych oraz pod warunkiem że finansowane działania prowadzą do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”.

³ Wymienione dokumenty to: zalecenie Rady Europy nr 1811/2007 w sprawie regionalizacji w Europie; Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych; zalecenie Rady Europy nr 1201/1993; Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych; zalecenie Rady Europy nr 1334/2003; wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich; orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; art. 3 TUE; art. 167 TFUE.

⁴ Decyzja Komisji C(2013) 4975 z dnia 25 lipca 2013 r.

⁵ Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177. Organizatorzy, popierani przez Węgry, złożyli do Sądu wniosek o stwierdzenie nieważności odmowy rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej przez Komisję (sprawa T-529/13). Sąd oddalił skargę. Następnie organizatorzy zaskarżyli wyrok do Trybunału Sprawiedliwości (sprawa C-420/16 P), który uchylił wyrok Sądu w sprawie T-529/13 i stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2013) 4975.

⁶ Decyzja Komisji (UE) 2019/721 z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu” (notyfikowana jako dokument nr C(2019) 3304), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/721/oj>.

Ponadto motyw 5 decyzji w sprawie rejestracji stanowi, że „[w] celu wprowadzenia w życie Traktatów można przyjmować unijne akty prawne określające zadania, cele priorytetowe i organizację funduszy strukturalnych, co może obejmować grupowanie funduszy, zgodnie z art. 177 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)”.

W związku z tym badanie tej europejskiej inicjatywy obywatelskiej przez Komisję opiera się ściśle na zarejestrowanej treści, a nie na ogólnym charakterze celów inicjatywy określonych przez grupę organizatorów. Rejestracja europejskiej inicjatywy obywatelskiej w sposób kwalifikowany została potwierdzona orzeczeniami Sądu⁷ i Trybunału Sprawiedliwości⁸.

4 marca 2025 r., po weryfikacji deklaracji poparcia przez organy państw członkowskich, którą to weryfikację sfinalizowano w 2022 r., organizatorzy oficjalnie przedłożyli europejską inicjatywę obywatelską Komisji⁹. W tym samym dniu Komisja opublikowała odpowiednie zawiadomienie potwierdzające ważność inicjatywy w rejestrze EIO. Cele inicjatywy zostały szczegółowo omówione na spotkaniu z Komisją 25 marca 2025 r. oraz w pisemnym oświadczeniu sporządzonym po tym spotkaniu, a także podczas wysłuchania publicznego zorganizowanego przez Parlament Europejski 25 czerwca 2025 r. Ponadto 10 lipca 2025 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata plenarna na temat tej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W niniejszym komunikacie przedstawiono analizę i wnioski Komisji dotyczące inicjatywy oraz wszelkie działania, które Komisja zamierza podjąć w odpowiedzi na tę inicjatywę, zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

2. KONTEKST

2.1. Obowiązujące ramy prawne

Unijna polityka spójności

Polityka spójności, której łączny budżet na okres programowania 2021–2027 wynosi 392 mld EUR, jest główną polityką inwestycyjną Unii Europejskiej służącą realizacji celu Traktatu, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Zgodnie z art. 174 TFUE w celu wzmocnienia swojej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do „zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”, przy czym szczególną uwagę należy poświęcić „obszaroł wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym

⁷ Wyrok Trybunału z dnia 10 listopada 2021 r., Rumunia przeciwko Komisji, sprawa T-495/19, EU:T:2021:781.

⁸ Wyrok Trybunału z dnia 22 lutego 2024 r., Rumunia przeciwko Komisji Europejskiej, Węgry, sprawa C-54/22 P, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2387/oj>.

⁹ Przedmiotową EIO zarejestrowano na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/211/2020-01-01> (pierwsze rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej). W pierwszym rozporządzeniu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie określono terminu, w którym organizatorzy musieli przedłożyć swoją ważną inicjatywę Komisji do zbadania.

i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

Polityka spójności przynosi korzyści wszystkim regionom UE – dąży się w niej do pobudzenia tworzenia miejsc pracy, zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, wspierania wzrostu gospodarczego i promowania zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia obywateli UE.

Polityka ta jest realizowana za pośrednictwem czterech specjalnych funduszy na okres programowania 2021–2027: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w celu inwestowania w rozwój społeczny i gospodarczy wszystkich regionów UE; Funduszu Spójności w celu inwestowania w środowisko i transport w mniej zamożnych krajach UE; Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) w celu wspierania miejsc pracy i tworzenia sprawiedliwego społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach UE; Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) w celu wspierania terytoriów najbardziej dotkniętych transformacją w kierunku neutralności klimatycznej.

Ukierunkowanie terytorialne

Politykę spójności opracowano z silnym ukierunkowaniem terytorialnym. Większość środków finansowych w ramach tej polityki koncentruje się na krajach i regionach słabiej rozwiniętych, aby pomóc im w rozwoju i nadrabianiu zaległości w stosunku do regionów lepiej rozwiniętych. Aby zmniejszyć utrzymujące się różnice gospodarcze, społeczne i terytorialne, UE pomaga wszystkim obywatelom, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, zwiększając jednocześnie potencjał wzrostu gospodarczego Unii.

Polityka spójności zapewnia również poszczególnym obszarom szczególną uwagę lub narzędzia inwestycyjne w celu rozwiązania konkretnych problemów. Korzystają na tym: regiony przygraniczne i obszary zaangażowane we współpracę transgraniczną; obszary miejskie; obszary oddalone, górskie, wyspiarskie i słabo zaludnione; regiony najbardziej oddalone.

Regiony najbardziej oddalone korzystają ze szczególnych środków oraz dodatkowego finansowania w celu skompensowania strukturalnej sytuacji społecznej i gospodarczej tych regionów oraz stałych ograniczeń wynikających z czynników, o których mowa w art. 349 TFUE. Północne słabo zaludnione regiony korzystają ze szczególnych działań oraz dodatkowego finansowania w celu wyrównania poważnych i niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, o których mowa w art. 2 Protokołu nr 6 do aktu przystąpienia z 1994 r.

Polityka spójności nie dotyczy jednak wyłącznie wsparcia terytorialnego. Wywiera ona silny wpływ w wielu dziedzinach. Inwestycje w ramach polityki regionalnej przyczyniają się do realizacji wielu celów unijnej polityki. Uzupełniają też inne unijne polityki i fundusze dotyczące na przykład kształcenia, zatrudnienia, energii, środowiska, jednolitego rynku lub badań naukowych i innowacji.

Przestrzeganie zasad horyzontalnych

Politykę spójności należy realizować z pełnym poszanowaniem zasad horyzontalnych określonych w Traktatach UE, a mianowicie:

- art. 2 TUE ustanawiającego podstawowe wartości, na których opiera się UE, w tym poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i praw człowieka; W artykule tym podkreśla się, że wartości te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich i stanowią podstawę społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i równości płci;
- art. 3 TUE przedstawiającego nadrzędne cele UE, w tym zrównoważony rozwój, spójność społeczną i solidarność;
- art. 5 TUE określającego zasady pomocniczości i proporcjonalności, tak aby decyzje były podejmowane możliwie jak najbliżej obywateli UE;
- art. 10 TFUE zobowiązującego UE do zwalczania dyskryminacji i wspierania równości we wszystkich jej politykach.

W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta praw podstawowych”) określono prawa, wolności i zasady leżące u podstaw polityk i działań Unii Europejskiej. Jest ona wiążąca dla instytucji UE i państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo UE¹⁰. Art. 21 Karty praw podstawowych wyraźnie zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, w tym ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie prawa UE.

Zmiany w ramach prawnych polityki spójności

Od czasu złożenia wniosku o rejestrację proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej w dniu 18 czerwca 2013 r. ramy prawne regulujące politykę spójności uległy istotnym zmianom. Zmiany te doprowadziły do znacznego wzmocnienia obowiązków w zakresie przestrzegania zasad horyzontalnych, zwiększonego zaangażowania na rzecz zapewnienia zgodności z Kartą praw podstawowych oraz większego zaangażowania obywateli.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027 obejmują:

- większe poszanowanie zasad horyzontalnych, w tym przeciwdziałania dyskryminacji: wprowadzono wyraźne wymogi dla Komisji i państw członkowskich dotyczące podejmowania odpowiednich kroków w celu zapobiegania dyskryminacji podczas przygotowywania i wdrażania programów [art. 7, art. 9 pkt 9, art. 15 ust. 2 pkt (iii), art. 96 ust. 4 lit. a), art. 96 ust. 7 lit. b) i art. 125 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013¹¹,

¹⁰ Art. 51 Karty praw podstawowych.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/825/2018-11-13>).

a także ogólne warunki wstępne dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji zawarte w części II załącznika XI do tego rozporządzenia; oraz art. 9 ust. 3, art. 22 ust. 3 lit. d) pkt (iv) i art. 73 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060¹²];

- silniejsze zabezpieczenia w celu zapewnienia zgodności z Kartą praw podstawowych: okres programowania 2021–2027 charakteryzuje się silniejszymi zabezpieczeniami w zakresie poszanowania praw podstawowych i zgodności z Kartą praw podstawowych, o czym świadczą horyzontalne warunki podstawowe określone w załączniku III do rozporządzenia (UE) 2021/1060, w tym horyzontalny warunek podstawowy „Skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych”, a także mechanizm monitorowania jego przestrzegania, jak określono w art. 15 tego rozporządzenia;
- większe zaangażowanie obywateli: obywatele mają obecnie lepsze możliwości interakcji z organami krajowymi dzięki szeregowi zmian, w tym wprowadzeniu rozwiązań zapewniających skuteczne rozpatrywanie skarg dotyczących funduszy [art. 74 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i art. 69 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2021/1060], zaangażowaniu partnerów [art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i art. 8 rozporządzenia (UE) 2021/1060] oraz znacznemu zwiększeniu przejrzystości, zapewniającemu obywatelom lepszy dostęp do informacji [zob. np. art. 5 ust. 3 lit. a), art. 14 ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 34 ust. 3 lit. b), art. 48 ust. 1, art. 115 i art. 125 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz art. 38 ust. 2, art. 38 ust. 4, art. 42 ust. 5, art. 43 ust. 4, art. 44 ust. 7, art. 45 ust. 3, art. 46–50 i art. 73 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060].

Poszanowanie różnorodności kulturowej i językowej oraz niedyskryminacja

Poszanowanie praw osób należących do mniejszości jest jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej wyraźnie wymienionych w art. 2 TUE¹³. Podobnie zwalczanie dyskryminacji oraz zachowanie różnorodności kulturowej i językowej należą do głównych celów Unii Europejskiej określonych w art. 3 ust. 3 TUE¹⁴. Ponadto wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność do mniejszości narodowej jest wyraźnie zakazana w art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

¹³ Art. 2 TUE. „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

¹⁴ Art. 3 ust. 3 TUE: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska.

Wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.

Zasady te mają zastosowanie do wszystkich polityk i działań UE, niezależnie od obszaru działania, w tym do polityki spójności. Państwa członkowskie są podobnie związane w zakresie, w jakim ich działania w ramach polityki spójności wiążą się ze stosowaniem prawa UE, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych. Jeżeli nie dochodzi do stosowania prawa UE, państwa członkowskie zachowują ogólne uprawnienia do podejmowania decyzji dotyczących mniejszości, zgodnie ze swoimi obowiązkami wynikającymi z porządku konstytucyjnego i zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych. W tym względzie Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy oraz Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych pozostają odpowiednimi ramami prawnymi prawa międzynarodowego dla tych państw członkowskich, które podpisały i ratyfikowały te umowy.

W okresie programowania 2021–2027 zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2021/1060 zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja muszą podejmować odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na wszystkich etapach cyklu programu – od przygotowania programów aż do ich ewaluacji. Państwa członkowskie włączają do swoich programów działania mające na celu zapewnienie równości, włączenia społecznego i niedyskryminacji¹⁵.

Ponadto fundusze nie mogą wspierać żadnych działań przyczyniających się do jakiegokolwiek formy segregacji lub wykluczenia, a zgodnie z art. 73 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060 instytucje zarządzające muszą ustanowić i stosować przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria i procedury wyboru operacji, które zapewniają dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienie płci i zgodność z Kartą praw podstawowych.

Zarządzanie dzielone

Budżet UE przeznaczony na fundusze polityki spójności jest wykonywany w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego¹⁶. Oznacza to, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za wdrażanie funduszy i zapewnienie zgodności z przepisami i zasadami UE.

W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie są odpowiedzialne za przygotowanie i realizację programów na odpowiednim szczeblu terytorialnym zgodnie ze swoimi ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi.

Na początku okresu programowania 2021–2027 Komisja i każde państwo członkowskie zawarły umowę partnerstwa. W tym dokumencie strategicznym określono, w jaki sposób środki finansowe w ramach polityki spójności będą przydzielane i wykorzystywane na szczeblu

Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”.

¹⁵ Art. 22 ust. 3 lit. d) pkt (iv) rozporządzenia (UE) 2021/1060.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

krajowym, i tym samym określono konkretne priorytety i wyzwania rozwojowe poszczególnych państw członkowskich.

W oparciu o umowy partnerstwa Komisja zatwierdziła następnie poszczególne programy przedłożone przez państwa członkowskie. Programy te są dostosowane do potrzeb regionalnych i opracowywane w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi i szerokim gronem zainteresowanych stron, tak aby były odpowiednio dostosowane do konkretnych wyzwań regionalnych i sektorowych.

Realizacja tych programów podlega jasno określonym zasadom i procedurom zapewniającym przejrzystość, rozliczalność i skuteczną realizację inwestycji UE w terenie.

Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie

Partnerstwo jest jednym z podstawowych filarów polityki spójności. Zasada partnerstwa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia ścisłej współpracy między organami publicznymi na różnych szczeblach sprawowania rządów i szerokim gronem zainteresowanych stron. Jak wyszczególniono w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060, partnerstwo powinno obejmować: władze regionalne, lokalne i miejskie oraz inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych, w stosownych przypadkach organizacje badawcze i uniwersytety, a także właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe oraz, co ważniejsze w przedmiotowym przypadku, podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji, do których to podmiotów można również zaliczyć podmioty reprezentujące interesy mniejszości.

Celem zasady partnerstwa jest pomoc społecznościom poprzez ułatwienie lepszego określania ich potrzeb, co doprowadzi do większego zbiorowego zaangażowania w osiąganie celów programów polityki spójności i zwiększy poczucie odpowiedzialności wśród zaangażowanych partnerów. Może również przyczynić się do zwiększenia poparcia dla wspólnych wartości europejskich poprzez informowanie o tym, w jaki sposób polityka spójności przyczynia się do zrozumienia i rozwiązywania lokalnych problemów, zbliżając w ten sposób UE do obywateli¹⁷.

Kluczową rolę partnerstwa wzmocnił europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w 2014 r.¹⁸, który zapewnił państwom członkowskim jasne wytyczne dotyczące sposobu angażowania odpowiednich partnerów w terminowy, znaczący i przejrzysty sposób. Należy przy tym poświęcić szczególną uwagę włączeniu grup, które mogą odczuwać skutki programów, a które mają trudności z wywieraniem na nie wpływu, zwłaszcza społeczności znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i najbardziej marginalizowanych, które są najbardziej zagrożone

¹⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów (2021), [Skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie umów partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2021–2027 | Europejski Komitet Regionów \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/regional_policy/files/strategy/2021/01/opinion_of_the_european_committee_of_the_regions_on_the_effective_engagement_of_local_and_regional_governments_in_the_preparation_of_partnership_agreements_and_operational_programs_for_2021-2027_en.pdf).

¹⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj).

dyskryminacją lub wyłączeniem społecznym¹⁹. Wymaga to wyraźnego uznania, że zaangażowanie przedstawicieli grup zmarginalizowanych ma kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrażania i monitorowania środków polityki spójności mających na celu włączenie tych grup.

Ponadto zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2021/1057²⁰ („rozporządzenie w sprawie EFS+”) państwa członkowskie są zobowiązane do przeznaczenia odpowiedniej kwoty swoich zasobów z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym w każdym programie na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku gdy budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego zostanie wskazane w stosownym zaleceniu dla poszczególnych krajów przyjętym zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE, dane państwo członkowskie przeznacza na ten cel odpowiednią kwotę wynoszącą co najmniej 0,25 % swoich zasobów z komponentu EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą obejmować przedstawicieli mniejszości językowych i kulturowych i zapewniać tym samym wsparcie dla tych grup poprzez szkolenia, tworzenie sieci kontaktów, promowanie dialogu społecznego oraz działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych.

Warunki podstawowe

Od czasu złożenia wniosku o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej warunki podstawowe stały się kluczowym elementem polityki spójności, przyczyniając się do spełnienia wymogów niezbędnych do skutecznego i wydajnego wykorzystania funduszy. W oparciu o pojęcie warunków wprowadzone w okresie programowania 2014–2020 należy przestrzegać warunków podstawowych w całym okresie programowania 2021–2027, aby wydatki kwalifikowały się do zwrotu. Kryteria spełnienia każdego z warunków podstawowych określono w załącznikach III i IV do rozporządzenia (UE) 2021/1060.

Istnieją dwa rodzaje warunków podstawowych:

- horyzontalne warunki podstawowe, które mają zastosowanie do wszystkich programów polityki spójności i odnoszą się do podstawowych ram regulacyjnych. Jednym z takich warunków jest horyzontalny warunek podstawowy dotyczący „skutecznego stosowania i wdrażania Karty praw podstawowych”. Wymaga on od państw członkowskich wprowadzenia skutecznych rozwiązań w celu zapewnienia zgodności programów z Kartą na wszystkich etapach programowania i wdrażania;
- tematyczne warunki podstawowe, które mają zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności i są głównie powiązane z konkretnymi ramami politycznymi lub strategicznymi. Przykłady obejmują tematyczne warunki podstawowe „Krajowe strategiczne ramy polityki dotyczącej integracji Romów” oraz „Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa”.

¹⁹ Motyw 4, art. 3 ust. 1 lit. c) pkt (ii), art. 4 ust. 1 lit. c) pkt (iii) i art. 6 lit. f) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 240/2014.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 21).

Warunki podstawowe są nie tylko warunkiem wstępnym skutecznej i wydajnej realizacji inwestycji, ale mogą również być skutecznym motorem reform w państwach członkowskich, zachęcając do rozwoju solidnych struktur zarządzania i ukierunkowanych strategii krajowych lub regionalnych, które zwiększają ogólny wpływ inwestycji w ramach polityki spójności i zapewniają ich zgodność z podstawowymi wartościami, zasadami i celami Unii Europejskiej.

Alokacja funduszy spójności i kwalifikujące się regiony

Metodę zastosowaną w okresie programowania 2021–2027 do alokacji środków finansowych w ramach polityki spójności UE między państwa i regiony wyszczególniono w załączniku XXVI do rozporządzenia (UE) 2021/1060. Alokacja opiera się na obiektywnych i porównywalnych wskaźnikach na poziomie NUTS 2. Do wsparcia w ramach polityki spójności kwalifikują się wszystkie regiony europejskie, a wielkość finansowania odzwierciedla poziom rozwoju regionów i ich wyzwania społeczne.

Głównym wskaźnikiem metody jest poziom rozwoju regionów, z pewnymi różnicami między kategoriami regionów słabiej rozwiniętych, regionów w okresie przejściowym i regionów lepiej rozwiniętych. PKB na mieszkańca w regionach słabiej rozwiniętych wynosi poniżej 75 % średniej UE, w regionach w okresie przejściowym między 75 % a 100 % średniej UE, a w regionach lepiej rozwiniętych powyżej 100 % średniej UE. Dysproporcję w stopniu zamożności dla każdego regionu oblicza się na podstawie PKB na mieszkańca (według standardów siły nabywczej, SSN), z uwzględnieniem liczby ludności i zamożności kraju. Następnie stosuje się kilka dodatkowych wskaźników w celu dostosowania alokacji zgodnie z sytuacją regionów. Wskaźniki te odzwierciedlają wyzwania społeczno-gospodarcze, środowiskowe i demograficzne: bezrobocie, bezrobocie młodzieży, niski poziom wykształcenia, emisje gazów cieplarnianych, migracja zewnętrzna. Alokacja dla każdego państwa członkowskiego stanowi sumę alokacji dla jego poszczególnych kwalifikujących się regionów. Ostateczna alokacja dla danego państwa członkowskiego może zostać ograniczona do określonego z góry odsetka jego całkowitego PKB w celu zapewnienia odpowiedniej absorpcji przydzielonych środków UE przez państwo członkowskie. Wartość ta waha się od 2,3 % PKB w przypadku regionów poniżej 55 % średniego unijnego DNB na mieszkańca w SSN do 1,5 % w przypadku regionów powyżej 68 % średniego unijnego DNB na mieszkańca w SSN.

Alokacje krajowe są agregowane według kategorii regionu (mniej rozwinięty, w okresie przejściowym, lepiej rozwinięty). Państwa członkowskie muszą przestrzegać, z pewną elastycznością²¹, alokacji środków dla każdej z trzech kategorii regionów. Ma to zapewnić skoncentrowanie środków na regionach najslabiej rozwiniętych zgodnie z celami polityki spójności określonymi w TFUE, polegającymi na zmniejszaniu nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

²¹ Aby zapewnić państwom członkowskim wystarczającą elastyczność we wdrażaniu alokacji w ramach zarządzania dzielonego, możliwe jest przesunięcie niektórych poziomów finansowania między funduszami oraz między zarządzaniem dzielonym a instrumentami zarządzanymi bezpośrednio i pośrednio, jak przewidziano w art. 26 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

W tym celu identyfikacja regionów na poziomie Unii opiera się na wspólnym systemie klasyfikacji regionów ustanowionym rozporządzeniem (WE) nr 1059/2003²², ostatnio zmienionym rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2023/674 z dnia 26 grudnia 2022 r. Klasyfikacja NUTS jednostek terytorialnych jest definiowana na podstawie „jednostek administracyjnych”, co oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych lub politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państwa członkowskiego, oraz granic stanu ludności przewidzianych w tabeli w art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003²³ („kryteria klasyfikacji”). W przypadku gdy w danym państwie członkowskim nie istnieją jednostki administracyjne o właściwej skali wielkości dla danego poziomu NUTS, poziom ten tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Powstałe w ten sposób jednostki nieadministracyjne muszą zasadniczo spełniać granice stanu ludności określone w art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003. W niektórych przypadkach mogą one jednak odbiegać od tych przedziałów z powodu szczególnych uwarunkowań geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych, w szczególności na wyspach i w regionach najbardziej oddalonych., zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003. W takich przypadkach państwa członkowskie uwzględniają cel rozporządzenia (WE) nr 1059/2003, jakim jest zapewnienie porównywalności danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju różnych jednostek administracyjnych. Ponadto, nawet jeżeli na mocy tego przepisu jednostki nieadministracyjne mogą odbiegać od określonych prawnie granic stanu ludności z powodu uwarunkowań geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych, dotyczy to jedynie jednostek nieadministracyjnych, które same odpowiadają połączeniu jednostek administracyjnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich wyłącznie w celach statystycznych, przy czym nie może to doprowadzić do zmiany w jakikolwiek sposób ram politycznych, administracyjnych i instytucjonalnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 zasadniczo zmian w klasyfikacji NUTS można dokonywać najwcześniej co trzy lata, chyba że nastąpi znacząca reorganizacja odpowiedniej struktury administracyjnej państwa członkowskiego, w którym to przypadku zmiany takie mogą być przyjmowane w krótszych odstępach czasu. Zmiany te są dokonywane na podstawie zmian w jednostkach terytorialnych wprowadzonych z inicjatywy państw członkowskich. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 7a w celu zmiany klasyfikacji NUTS w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003, po tym jak o tych zmianach powiadomiło ją dane państwo członkowskie.

²² Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154 z 21.6.2003, s. 1).

²³ Liczebność populacji każdej klasy istniejących jednostek administracyjnych w państwie członkowskim musi mieścić się w określonych granicach w celu określenia odpowiedniego poziomu NUTS: dla NUTS 1 w przedziale od 3 mln do 7 mln, dla NUTS 2 w przedziale od 800 000 do 3 mln oraz dla NUTS 3 w przedziale od 150 000 do 800 000.

2.2. Obecny kontekst polityczny

Możliwości finansowania w ramach EFRR

Polityka spójności odgrywa ważną rolę we wspieraniu mniejszości i grup zmarginalizowanych w ramach wysiłków na rzecz lepszego życia ludzi i lepszego życia w regionach w całej Europie. W okresie programowania 2021–2027 około 19 mld EUR z EFRR przeznaczono na obszary wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym na włączenie grup zmarginalizowanych.

Poprzez rozwój infrastruktury, wyposażenie i współpracę transgraniczną wsparcie z EFRR w ramach programów polityki spójności wzmacnia wysiłki państw członkowskich i regionów na rzecz promowania włączenia społeczno-gospodarczego zmarginalizowanych społeczności oraz zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie zatrudnienia, kształcenia i szkolenia, mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i długoterminowej oraz kultury [art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) 2021/1058²⁴].

Środki mają również na celu zaspokojenie lokalnych potrzeb. W tym celu inwestycje mogą również stanowić część strategii regionalnych lub lokalnych, w tym strategii zrównoważonego rozwoju lub innych narzędzi terytorialnych.

Polityka spójności wzmocniła również uznanie dla transformacyjnej siły kultury i dziedzictwa kulturowego oraz jej roli we wspieraniu włączenia społecznego i ochronie różnorodności regionów europejskich. W okresie programowania 2021–2027 na interwencje ukierunkowane bezpośrednio na kulturę i dziedzictwo przeznaczono łącznie 5,2 mld EUR z EFRR.

W ramach tego wsparcia szczególną uwagę poświęcono zapewnieniu równego dostępu do kultury oraz sprzyjaniu różnorodności kulturowej, włączeniu społecznemu i lepszym możliwościom zatrudnienia. Szczegółowe środki obejmują ochronę i utrzymanie wartości dziedzictwa kulturowego, rozwój nowych usług i sprzętu kulturalnego oraz transgraniczną współpracę kulturalną.

Przykładem wsparcia dla regionalnego dziedzictwa językowego i kulturowego jest renowacja Dworu Henterów²⁵ w miejscowości Sântimbru w okręgu Harghita, gdzie przeważa społeczność węgierskojęzyczna. Projekt finansowany w ramach regionalnego programu operacyjnego Rumunii na lata 2014–2020 miał na celu ożywienie lokalnej tożsamości i promowanie turystyki poprzez tradycyjne rzemiosło i działalność kulturalną sprzyjającą włączeniu społecznemu. W odnowionym obiekcie odbywają się obecnie interaktywne wystawy i wydarzenia upamiętniające węgierskie dziedzictwo, w tym pokazy rzemieślnicze i występy tańców ludowych społeczności węgierskich. Szczególną uwagę poświęca się włączeniu społecznemu, oferując przyjazne miejsce dla dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i osób z niepełnosprawnościami, w którym mogą doświadczać dziedzictwa kulturowego. Lokalni mieszkańcy odgrywają aktywną rolę w gromadzeniu osobistych historii i wykorzystywaniu ich do podnoszenia świadomości między pokoleniami. Projekt ten stał się modelem dla społeczności w Rumunii, w których przeważa ludność węgierskojęzyczna, pokazując, w jaki sposób

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 60).

²⁵ <https://www.henter.ro/?lang=en>.

odbudowa dziedzictwa kulturowego może sprzyjać twórczości kulturalną, włączeniu społecznemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich.

Możliwości finansowania w kontekście Interreg

W okresie programowania 2021–2027 dzięki 86 programom Interreg władze regionalne, zainteresowane strony gospodarcze i społeczne oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mają możliwość współpracy zarówno wzdłuż granic wewnętrznych, jak i zewnętrznych UE. W oparciu o podejście ukierunkowane na konkretny obszar Interreg zapewnia wsparcie na rzecz wymian kulturowych i językowych w celu promowania lokalnego dziedzictwa i społeczności, wspierania bardziej sprzyjającej włączeniu społecznemu i zjednoczonej Europy oraz usuwania przeszkód ograniczających zdolność do współpracy.

W tym kontekście najistotniejsze alokacje z EFRR to: 1,2 mld EUR przeznaczone w ramach celu szczegółowego 4.6 na turystykę i kulturę, 50 mln EUR w ramach celu szczegółowego 4.3 na integrację społeczności marginalizowanych 300 mln EUR w ramach celu polityki 5 na wsparcie transgranicznych zintegrowanych strategii terytorialnych. Ponadto 1,5 mld EUR przeznaczono na poprawę zarządzania współpracą, co obejmuje budowanie zaufania, podejście partycypacyjne i oparte na kontaktach międzyludzkich, budowanie zdolności instytucjonalnych i usuwanie transgranicznych przeszkód.

Przykłady projektów mających na celu ochronę mniejszości i zachowanie regionalnych cech językowych i kulturowych obejmują:

- Program na rzecz regionu Dunaju na lata 2021–2027 w ramach celu szczegółowego „Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych”. W ramach tego projektu finansuje się projekt „Szlak kulinarny etnicznej i lokalnej kuchni w regionie Dunaju”²⁶, dotyczący 30 grup etnicznych (w tym dziedzictwa żydowskiego i silnie zmarginalizowanych społeczności romskich), lokalnego dziedzictwa kulinarnego (w tym produkcji wina) oraz dziedzictwa w społecznościach oddalonych geograficznie i słabo rozwiniętych, zapewniając znaczne możliwości gospodarcze obszarom wiejskim i małym osiedlom. W ten sposób szlak kulinarny umożliwi regionowi Dunaju wykorzystanie dynamicznego i zróżnicowanego krajobrazu etnicznego, bogatej i złożonej historii i tradycji kulturowych.
- W okresie programowania 2014–2020 w ramach programu Interreg Nord (SE-FI-NO) wyznaczono cele szczegółowe związane z ochroną i rozwojem języków saamskich, w tym wśród Saamów, którzy są ludem tubylczym tradycyjnie zamieszkującym ten obszar. Warto wspomnieć o trzech projektach:

²⁶ <https://keep.eu/projects/29507/Culinary-Trail-of-the-Ethni-EN/>.

- Giellagáldu²⁷: celem projektu było zwiększenie wykorzystania języków saamskich w różnych sektorach w Finlandii, Szwecji i Norwegii poprzez opracowanie niezbędnej terminologii i słownictwa i nowych standardów do stosowania w językach saamskich oraz udzielanie porad użytkownikom tych języków;
 - Plupp²⁸: celem projektu była realizacja 50 występów w ramach sceny edukacyjnej, gdzie doświadczenie artystyczne powinno służyć transferowi języka i kultury Saamów. Projekt zaowocował „Historią Pluppa”, muzycznym przedstawieniem teatralnym dla dzieci w wieku od 6 do 10 lat, opisującym charakter założeń leżących u podstaw saamskiej kultury w ramach prostego, edukacyjnego i rozrywkowego podejścia;
 - Deanuleagis sámástit²⁹: celem projektu jest stworzenie sieci dla centrum językowego doliny rzeki Tana, która zwiększa wykorzystanie języka Samów na różnych transgranicznych arenach językowych, a jednocześnie promuje międzypokoleniowy transfer wiedzy o dziedzictwie kulturowym.
- W okresie programowania 2021–2027 współpraca z Saamami stanowi integralną część programu Interreg Aurora (SE-FI-NO).

Nowy 5. cel polityki „Europa bliższa obywatelom” zapewnia również odpowiednie możliwości wspierania dziedzictwa kulturowego i lokalnej specyfiki. Społeczności lokalne opracowały szereg zintegrowanych strategii terytorialnych wykraczających poza granice administracyjne w celu promowania procesów partycypacyjnych i inicjatyw lokalnych w różnych rodzajach obszarów funkcjonalnych znanych jako „żywe baseny”.

Na przykład w ramach programu współpracy Hiszpania–Francja–Andora (POCTEFA) regionalne kultury zostały w szczególności uwzględnione w dwóch z pięciu przyjętych zintegrowanych strategii:

- w strategii na rzecz zachodnich obszarów funkcjonalnych (AFOMEF)³⁰, która jest promowana przez europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) Euroregion Nowa Akwitania Euskadi Nawarra. Celem tej strategii jest przezwyciężenie utrzymujących się przeszkód na drodze do lepszej i bardziej zrównoważonej mobilności i transportu regionalnego, bardziej zintegrowanego lokalnego rynku pracy i rozszerzonej wielojęzyczności poprzez szersze stosowanie języka baskijskiego jako wspólnego języka;
- w strategii EsCaT³¹ (obszar transgraniczny Katalonii), realizowanej przez departament Pyrénées-Orientales (główny partner), Generalitat de Catalunya i Diputació de Girona w celu wzmocnienia interakcji w istniejących żywych dorzeczach i poprawy jakości życia

²⁷ <https://keep.eu/projects/20350/Giellag-ldu-Project-EN/>.

²⁸ <https://keep.eu/projects/20525/Plupp-the-story-of-the-invi-EN/>.

²⁹ <https://keep.eu/projects/23826/Deanuleagis-s-m-stit-EN/>.

³⁰ <https://www.afomef.eu/fr/accueil>.

³¹ <https://www.poctefa.eu/fr/proyectos/efa002-00-id-escat/>.

mieszkańców poprzez skupienie się na trzech wymiarach: stabilne i sprzyjające ramy współpracy, terytorium bardziej odporne na zmianę klimatu, poczucie przynależności do terytorium transgranicznego i aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego.

Ponadto w rozporządzeniu (UE) 2021/1059 w sprawie Interreg³² na okres programowania 2021–2027 ustanowiono przepisy szczegółowe (art. 24 i 25) w celu wsparcia projektów o małej skali, które są mniejsze i łatwiejsze do realizacji, jako kluczowe narzędzie zachęcające do uczestnictwa ostatecznych odbiorców nowych rodzajów³³, którzy mogą nie mieć wcześniejszego doświadczenia we współpracy w ramach Interreg lub, bardziej ogólnie, finansowania unijnego, takich jak:

- podmioty społeczeństwa obywatelskiego, które mogą wprowadzać innowacje i nową dynamikę do współpracy;
- władze lokalne, szkoły i stowarzyszenia, które często są wyłączone z tradycyjnych systemów finansowania UE ze względu na brak informacji lub zasobów do zarządzania nimi;
- sami obywatele, którzy mogą doświadczyć wymiernego wpływu polityki europejskiej na ich codzienne życie i przejąć odpowiedzialność za przyszłe projekty w ich okolicy.

Chociaż okres programowania jest nadal w toku, przydzielono już 110 mln EUR, w szczególności na działania oparte na kontaktach międzyludzkich, budowanie zdolności i zaufania, zaangażowanie obywateli, testowanie pomysłów pilotażowych oraz inicjatywy prowadzone przez społeczność i inicjatywy oddolne.

Możliwości finansowania w ramach EFS+

Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), który jest głównym instrumentem UE służącym inwestowaniu w ludzi i wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych, wnosi wartość dodaną oraz wspiera i uzupełnia politykę państw członkowskich w celu zapewnienia równych szans, dostępu do zatrudnienia, sprawiedliwych warunków pracy, ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Całkowity budżet EFS+ wynosi 141,65 mld EUR (z czego 95 mld EUR stanowi wkład Unii). Z tej kwoty 44 mld EUR przeznaczono na zatrudnienie, 45,5 mld EUR na włączenie społeczne, 43,3 mld EUR na edukację i umiejętności oraz 5,3 mld EUR na zmniejszenie deprywacji materialnej.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 94).

³³ Fundusze małych projektów są ustanawiane jako operacje w rozumieniu przepisów dotyczących polityki spójności. Oznacza to, że wszystkie obowiązki regulacyjne nałożone na beneficjentów spoczywają wyłącznie na podmiocie wdrażającym fundusz małych projektów, a nie na podmiotach, które same realizują małe projekty. W związku z tym ci partnerzy w małych projektach są „ostatecznymi odbiorcami”, dlatego przy realizacji swoich projektów mają mniej obowiązków i wymogów do spełnienia. Jest to zatem szczególnie atrakcyjne dla małych, niedoświadczonych partnerów, w tym lokalnych organizacji i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, którzy wcześniej nie uczestniczyliby w projektach na większą skalę ze względu na obawę przed obciążeniem administracyjnym, jakie takie zaangażowanie może spowodować. Takie projekty promują na przykład wymianę między szkołami, organizację transgranicznych wydarzeń sportowych lub kulturalnych na szczeblu lokalnym.

Społeczności marginalizowane są kluczową grupą docelową EFS+ i mogą być wspierane w ramach wszystkich celów szczegółowych EFS+³⁴. Państwa członkowskie zapewniają wsparcie społecznościom marginalizowanym w obszarach zatrudnienia, dostępu do edukacji, poprawy systemów kształcenia i szkolenia oraz uczenia się przez całe życie, aktywnego włączenia, równego dostępu do opieki zdrowotnej i usług społecznych oraz integracji osób zagrożonych.

Na przykład w celu promowania włączenia społecznego państwa członkowskie przeznaczają na ten cel co najmniej 25 % swoich zasobów z EFS+, jak określono w art. 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFS+. Do EFS+ włączono ponadto Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), aby umożliwić dostarczanie żywności i podstawowej pomocy materialnej. Wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane przeznaczyć na ten cel co najmniej 3 % swoich zasobów z EFS+, zgodnie z art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFS+.

Wszystkie państwa członkowskie muszą również przydzielić odpowiednią kwotę swoich zasobów z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na ukierunkowane działania i reformy strukturalne wspierające zatrudnienie ludzi młodych, zaś te państwa, w których średni odsetek osób młodych w wieku od 15 do 29 lat nieuczących się, niepracujących ani nieszkolących się (młodzież NEET) w latach 2017–2019 przekraczał średnią unijną, według danych Eurostatu, muszą przeznaczyć co najmniej 12,5 % swoich zasobów z EFS+ na osoby młode zgodnie z art. 7 ust. 6 rozporządzenia w sprawie EFS+.

Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci może również opierać się na specjalnym finansowaniu z EFS+. W ramach EFS+ zobowiązano państwa członkowskie, w których średni wskaźnik dzieci w wieku poniżej 18 lat zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w latach 2017–2019 był wyższy od średniej unijnej, według danych Eurostatu, przeznaczyć co najmniej 5 % swoich zasobów z EFS+ na wdrożenie środków mających na celu ograniczenie tego ubóstwa, zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFS+.

Jeżeli chodzi o szczególne wsparcie dla mniejszości i grup zmarginalizowanych, EFS+ wspiera włączenie zmarginalizowanych społeczności, takich jak marginalizowane społeczności romskie, osoby z niepełnosprawnościami lub chorobami przewlekłymi, osoby bezdomne, dzieci i osoby starsze. Promowane jest wielowymiarowe zintegrowane podejście łączące inwestycje w zatrudnienie, edukację, opiekę zdrowotną i mieszkalnictwo wraz z budowaniem zdolności władz lokalnych i działającego oddolnie społeczeństwa obywatelskiego.

Ponadto, wraz z EFRR, EFS+ wspiera rozwój lokalny kierowany przez społeczność, co umożliwia społecznościom lokalnym opracowywanie i realizację projektów zaspokajających ich szczególne potrzeby społeczne i gospodarcze³⁵, jak określono w art. 31 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

³⁴ Art. 4 rozporządzenia (UE) 2021/2057.

³⁵ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/pl/node/298>.

W okresie programowania 2021–2027 ustanowiono inicjatywę EFS+ na rzecz innowacji społecznych³⁶. Inicjatywą zarządza Europejskie Centrum Kompetencji w zakresie Innowacji Społecznych utworzone przez litewską Agencję Europejskiego Funduszu Społecznego (ESFA). Inicjatywa ta ma na celu przyspieszenie transferu i zwiększenia skali sprawdzonych innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie zatrudnienia, mobilności pracowników, edukacji i włączenia społecznego. ESFA zarządza w szczególności wspólnotą praktyków EFS+ w zakresie włączenia społecznego oraz wspólnotą praktyków EFS+ w zakresie integracji migrantów. Jej celem jest wspieranie działań w zakresie wzajemnego uczenia się i budowania zdolności między instytucjami zarządzającymi EFS+ a innymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie finansowania z EFS+.

Istnieje również sieć EURoma (utworzona w 2007 r., finansowana z EFS (2007–2020)/EFS+ (2021–2027) i zarządzana przez Fundación Secretariado Gitano i ESFA (na lata 2021–2027 uwzględniona w inicjatywie na rzecz innowacji społecznych)³⁷. Celem tej sieci jest przyczynienie się do promowania włączenia społecznego, równych szans i walki z dyskryminacją społeczności romskiej poprzez lepsze wykorzystanie EFS+ i EFRR dzięki konkretnym pracom w ramach posiedzeń komitetu zarządzającego, analizie tematycznej oraz dwustronnej lub wielostronnej współpracy partnerów działających na rzecz integracji Romów.

EFS+ wspiera projekty mające na celu ułatwianie włączenia społecznego społeczności marginalizowanych w różnych krajach, takie jak projekt edukacyjny mający na celu realizację działań rozwijających kompetencje przedstawicieli społeczności romskiej z miejscowości wykluczonych społecznie w Czechach, zintegrowane ścieżki włączenia społecznego młodych Romów oraz programy na rzecz integracji społeczno-ekonomicznej kobiet romskich w Hiszpanii, a także zwalczanie ubóstwa dzieci poprzez wspieranie dostępu do edukacji i opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami w Chorwacji. Więcej przykładów ilustrujących wpływ projektów finansowanych z EFS/EFS+ można znaleźć w sekcji „Projekty” na stronie internetowej EFS+, filtrując wyniki według kraju/tematu/roku³⁸.

2.3. Bieżące inicjatywy i działania istotne w kontekście inicjatywy obywatelskiej

Europejska wspólnota praktyków ds. partnerstwa

Aby poprawić jakość partnerstwa i ułatwić wymianę najlepszych praktyk, Komisja ustanowiła w 2022 r. zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 240/2014 europejską wspólnotę praktyków ds. partnerstwa (ECoPP), która obejmuje organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w obszarach praw podstawowych, praw socjalnych, włączenia społecznego, rozwoju społeczności i praw osób z niepełnosprawnościami.

ECoPP składa się ze 158 członków, w tym organów koordynujących i instytucji zarządzających wyznaczonych przez państwa członkowskie, oraz partnerów, o których mowa w art. 8 rozporządzenia (UE) 2021/1060, takich jak organizacje pozarządowe na szczeblu krajowym

³⁶ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://socialinnovationplus.eu/>.

³⁷ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://www.euromanet.eu/>.

³⁸ Strona jest dostępna pod adresem: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/pl/node/1692>.

i niższym niż krajowy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gminy, władze regionalne, partnerzy gospodarczy i społeczni, organizacje badawcze i uniwersytety.

Obecnie w kategorii „partnerów” ECoPP obejmuje 23 organy publiczne (regionalne, lokalne i miejskie), 7 „innych instytucji publicznych”, 20 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, 19 organizacji pozarządowych, 6 organizacji badawczych, 5 partnerów społecznych i 2 partnerów gospodarczych. Wśród członków ECoPP znajdują się podmioty reprezentujące mniejszości narodowe, takie jak Fundación Secretariado Gitano. Do członkostwa zachęca się więcej takich organizacji, pod warunkiem że zastosują się one do konkretnych wymogów zawartych w zaproszeniach do składania wniosków.

Nowi członkowie ECoPP są przyjmowani na podstawie otwartych zaproszeń, których celem jest zrównoważenie zasięgu geograficznego, kategorii partnerów i obszarów działalności. Do tej pory ogłoszono trzy zaproszenia do składania wniosków. Ostatnie otwarte zaproszenie do składania wniosków o członkostwo w ECoPP ogłoszono w lutym 2025 r. na stronie internetowej Info regio ECoPP³⁹.

Strategie makroregionalne

Wśród instrumentów europejskiej współpracy terytorialnej strategię makroregionalną to ramy współpracy tworzone na podstawie inicjatyw państw członkowskich mających na celu współpracę i koordynację prac w ramach wspólnych polityk oraz wzmocnienie spójności. Strategie te obejmują cztery odrębne makroregiony: region alpejski, region Morza Bałtyckiego, region Dunaju oraz region Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego, skupiające do 14 państw, w tym zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa sąsiadujące.

Cztery strategie makroregionalne koncentrują się na różnych obszarach priorytetowych, takich jak kultura, turystyka oraz ochrona dziedzictwa narodowego i regionalnego. Strategie dla regionu Dunaju i regionu Morza Bałtyckiego są szczególnie aktywne w zwiększaniu społecznej i gospodarczej wartości dziedzictwa kulturowego poprzez innowacyjne i przyjazne dla odwiedzających prezentacje obiektów dziedzictwa i muzeów. W ten sposób przyczyniają się one również do wzmocnienia tożsamości regionalnej i wspierania wzajemnego zrozumienia, współistnienia i współpracy między krajami uczestniczącymi.

3. ODPOWIEDŹ NA EUROPEJSKĄ INICJATYWĘ OBYWATELSKĄ

3.1. Propozycje wykraczające poza zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanej przez Komisję

W odniesieniu do niektórych propozycji zawartych w europejskiej inicjatywie obywatelskiej Unia Europejska nie ma kompetencji do podejmowania działań prawnych. Dotyczy to propozycji definicji „regionów narodowych”, która odnosi się do regionów, które ze względu na cechy narodowe, etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od regionów otaczających. Ma

³⁹ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en.

to również zastosowanie do powiązanej propozycji dotyczącej określenia lub wymienienia takich regionów, propozycji uwzględnienia granic językowych, etnicznych i kulturowych przy tworzeniu jednostek w ramach wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) oraz propozycji zapewnienia, aby państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich międzynarodowych zobowiązań względem mniejszości narodowych.

Komisja zarejestrowała europejską inicjatywę obywatelską w oparciu o kompetencje Unii wynikające z Traktatów UE, w szczególności w ramach polityki spójności. Dlatego propozycje, o których mowa w powyższym akapicie, wykraczają poza zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanej przez Komisję. W związku z tym Komisja nie jest w stanie sformułować żadnych prawnych ani politycznych wniosków na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

- *Zdefiniowanie w akcie prawnym UE pojęcia „mniejszościowych regionów narodowych/etnicznych”, albo jeszcze prościej – „regionów narodowych”, tj. „regionów, które ze względu na cechy narodowe, etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od regionów otaczających”.*
- *Konieczne do ustalenia przepisy prawne, prócz tego, że powinny definiować pojęcie regionów narodowych, w załącznikach powinny też zawierać ich nazwy, biorąc pod uwagę odpowiednie kryteria oraz wolę zainteresowanych społeczności.*
- *Uwzględnianie granic językowych, etnicznych i kulturowych przy tworzeniu jednostek w ramach wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS). Grupa organizatorów proponuje, aby granice te odzwierciedlały wolę społeczności rdzennych, wyrażoną w referendum lokalnym poprzedzającym tworzenie regionów.*

W odniesieniu do tych propozycji należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 TUE stanowi, że UE musi szanować równość i tożsamość narodową państw członkowskich, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Wynika z tego, że prawodawca Unii nie może przyjąć aktu definiującego mniejszościowe regiony narodowe, które mogłyby skorzystać ze szczególnej uwagi w ramach polityki spójności Unii, na podstawie autonomicznych kryteriów, a zatem bez względu na status polityczny, administracyjny i instytucjonalny istniejący w danych państwach członkowskich.

UE nie ma kompetencji do wprowadzania zmian w ramach politycznych, administracyjnych i instytucjonalnych obowiązujących w państwach członkowskich. Ponadto nie ma ogólnych uprawnień do stanowienia prawa w odniesieniu do mniejszości, w szczególności w odniesieniu do kwestii związanych z uznawaniem statusu mniejszości, ich samostanowieniem i autonomią, ani w odniesieniu do systemu regulującego używanie języków regionalnych lub mniejszościowych.

Chociaż instytucje UE muszą stać na straży wartości i realizować cele określone w art. 2 i 3 TUE, w tym w szczególności szanować bogatą „różnorodność kulturową i językową” Unii oraz powstrzymywać się od wszelkich form dyskryminacji ze względu na „przynależność do mniejszości narodowej”, jak określono w art. 21 Karty praw podstawowych, Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia żadnych nowych kompetencji ani zadań Unii ani nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach (art. 51 ust. 2 Karty).

Jeśli chodzi o propozycję uwzględnienia granic językowych, etnicznych i kulturowych przy tworzeniu jednostek w ramach NUTS, należy zauważyć, że zmiany w klasyfikacji jednostek terytorialnych NUTS dokonywane są na wniosek państwa członkowskiego za pośrednictwem krajowych urzędów statystycznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 jednostki terytorialne definiuje się na podstawie „jednostek administracyjnych” – obszarów geograficznych, w których organy administracyjne są zdolne do podejmowania decyzji administracyjnych lub politycznych dla tych obszarów w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państwa członkowskiego. Oznacza to, że definicja takich jednostek administracyjnych i wszelkie zmiany tej definicji leżą całkowicie w gestii państw członkowskich.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 możliwe jest łączenie przylegających jednostek administracyjnych w celu zapewnienia, aby te połączone jednostki mieściły się w granicach stanu ludności określonych w tym rozporządzeniu, a nawet dopuszcza się odstępstwo od tych przedziałów ze względu na szczególne uwarunkowania geograficzne, społeczno-gospodarcze, historyczne, kulturowe lub środowiskowe. Ramy te pozwalają zatem na odstępstwa od kryterium określonego w art. 3 ust. 1 ze względu na uwarunkowania historyczne lub kulturowe, które mogą pokrywać się z sytuacją mniejszości narodowych. Do państwa członkowskiego należy jednak decyzja na mocy prawa krajowego, czy uwzględnić te elementy przy organizacji krajowej mapy administracyjnej, która stanowi podstawę dla regionów NUTS, mając na uwadze cele rozporządzenia (WE) nr 1059/2003. Jak również wskazano powyżej, Unia nie może zmieniać ram politycznych, administracyjnych ani instytucjonalnych obowiązujących w państwach członkowskich. Jak wyjaśniono powyżej, te jednostki nieadministracyjne same odpowiadają połączeniu jednostek administracyjnych istniejących w państwach członkowskich i są tworzone wyłącznie w celu zapewnienia porównywalności danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju tych różnych jednostek, a nie w celu tworzenia właściwych regionów z autonomicznymi instytucjami regionalnymi i uprawnieniami decyzyjnymi, zgodnie z zamysłem organizatorów. W związku z tym Unia nie może przyjąć aktu definiującego mniejszościowe regiony narodowe, które mogłyby skorzystać ze szczególnej uwagi w ramach polityki spójności UE, na podstawie autonomicznych kryteriów⁴⁰, a zatem bez należytego uwzględnienia politycznego, administracyjnego i instytucjonalnego stanu rzeczy w danych państwach członkowskich.

Organizatorzy odwołują się również do przykładu euroregionów. Należy jednak pamiętać, że nie są one ustalane na podstawie prawa Unii ani w ramach polityki spójności, lecz raczej na podstawie umów międzyrządowych zawartych dobrowolnie przez zainteresowane regiony.

- *Zadbanie o to, by państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich międzynarodowych zobowiązań względem mniejszości narodowych. Organizatorzy uważają, że niewypełnienie tych zobowiązań stanowiłoby naruszenie wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i mogłoby spowodować wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak określono w art. 7.*

⁴⁰ Jeżeli chodzi o propozycję organizatorów, aby uwzględnić „wolę społeczności rdzennych wyrażoną w referendum lokalnym” w odniesieniu do wytyczania granic regionów, ważne jest również wyjaśnienie, że Unia nie może narzucić państwom członkowskim organizacji lokalnego referendum, ponieważ jest to prerogatywa konstytucyjna państw członkowskich.

Chociaż poszanowanie praw osób należących do mniejszości jest zapisane w Traktatach UE i Karcie praw podstawowych, a Komisja zapewnia poszanowanie praw podstawowych przy stosowaniu prawa Unii, UE nie ma kompetencji w odniesieniu do mniejszości, w szczególności w kwestiach związanych z uznawaniem statusu mniejszości, ich samostanowieniem i autonomią ani systemem regulującym używanie języków regionalnych lub mniejszościowych.

W takich przypadkach, w których UE nie posiada kompetencji, państwa członkowskie zachowują ogólne uprawnienia do podejmowania decyzji dotyczących mniejszości. W związku z tym, ponieważ zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, do kompetencji państwa członkowskiego należy zapewnienie poszanowania praw podstawowych zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z ich porządków konstytucyjnych lub zawartych przez nie umów międzynarodowych. Szczególne znaczenie mają Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy oraz Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, które pozostają odpowiednimi ramami prawnymi prawa międzynarodowego dla tych państw członkowskich, które podpisały i ratyfikowały te umowy.

3.2. Propozycje wchodzące w zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanej przez Komisję

Z drugiej strony Komisja uznaje, że propozycja dotycząca rozszerzenia wykazu regionów najmniej uprzywilejowanych wymienionych art. 174 TFUE o nowe kategorie, takie jak regiony narodowe, a także propozycja dotycząca zapewnienia równego dostępu do finansowania unijnego i zapewnienia, aby fundusze unijne nie były wykorzystywane w sposób, który zmieniłby skład etniczny, tożsamość regionalną lub dziedzictwo kulturowe regionów krajowych, wchodzą w zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanej przez Komisję.

- *Rozszerzenie wykazu regionów najmniej uprzywilejowanych wymienionych w art. 174 TFUE o nowe kategorie, takie jak regiony o odmiennych cechach narodowych, językowych i kulturowych, zwane mniejszościowymi regionami narodowymi/etnicznymi.*

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 174 TFUE określa cele polityki spójności Unii w sposób ogólny i przyznaje Unii znaczny zakres swobody co do działań, jakie Unia może podjąć w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, biorąc pod uwagę szerokie rozumienie regionów, których mogą dotyczyć te działania⁴¹.

Artykuł 174 akapit trzeci TFUE stanowi, że „[w]śród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się [...] regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych”⁴². Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że

⁴¹ Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 68.

⁴² Artykuł 174 akapit trzeci, TFUE: „Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

wykaz ten ma charakter przykładowy, a nie wyczerpujący⁴³. Potwierdził jednak również analizę Sądu zawartą w wyroku z dnia 10 maja 2016 r., Izsák i Dabis/Komisja⁴⁴, zgodnie z którą nie można uznać, że swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe upośledzają w sposób systemowy rozwój gospodarczy w porównaniu z cechami regionów otaczających⁴⁵. Trybunał orzekł zatem, że wykluczając możliwość, iż region z mniejszością narodową może ze względu na swoje szczególne cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe w sposób systemowy wchodzić w skład „region[ów], które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych” w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE, Sąd dokonał prawidłowej wykładni pojęcia „regionu, o którym mowa” zawartego w tym postanowieniu⁴⁶.

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby Unia przyjęła środki na podstawie art. 177 i 178 TFUE w celu uwzględnienia poszanowania osób należących do mniejszości narodowych i językowych, o ile działa ona w ramach uprawnień przyznanych jej na mocy tych postanowień. Sąd potwierdził bowiem, że brak wyraźnego wymienienia w tych artykułach wśród szczegółowych celów poszanowania osób należących do mniejszości narodowych i językowych nie stoi na przeszkodzie temu, by Unia przyjmowała, w ramach kompetencji przysługujących jej na podstawie tych postanowień, środki uwzględniające taki cel⁴⁷.

Komisja nie uważa jednak za właściwe podejmowania dalszych działań legislacyjnych zmierzających do osiągnięcia takiego celu z następujących powodów:

- Polityka spójności jest realizowana w ramach zarządzania dzielonego i funkcjonuje z poszanowaniem ram instytucjonalnych państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060 państwa członkowskie powinny przygotować i wdrożyć programy na odpowiednim szczeblu terytorialnym zgodnie ze swoimi ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi. Podejście ukierunkowane na konkretny obszar w ramach polityki spójności zapewnia państwom członkowskim elastyczność w przydzielaniu środków finansowych regionom w oparciu o zidentyfikowane potrzeby w celu rozwiązania problemu dysproporcji społeczno-gospodarczych i terytorialnych, ponieważ państwa członkowskie znają specyficzny kontekst danych regionów.

⁴³ Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 69.

⁴⁴ Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2016 r., Izsák i Dabis przeciwko Komisji, sprawa T-529/13, EU:T:2016:282, pkt 87–89.

⁴⁵ Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 70.

⁴⁶ Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2019 r., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, sprawa C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 71. „Wynika z tego, że wykluczając w pkt 85–89 zaskarżonego wyroku, by w świetle swoich swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych region z mniejszością narodową mógł należeć w sposób systemowy do »region[ów], które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych« w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE, Sąd dokonał prawidłowej wykładni pojęcia »regionu, o którym mowa« zawartego w tym postanowieniu, a tym samym nie naruszył prawa w tej kwestii”.

⁴⁷ Wyrok Trybunału z dnia 24 września 2019 r., Rumunia przeciwko Komisji, sprawa T-391/17, EU:T:2019:672, pkt 64.

W tym kontekście polityka spójności oferuje szerokie możliwości finansowania operacji wspierających słabsze grupy społeczne, w tym operacji wspierających mniejszości, kulturę i dziedzictwo kulturowe. Obejmuje to interwencje w zakresie infrastruktury, sprzętu i kapitału ludzkiego, które wspierają równy dostęp do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu, przyczyniają się do odbudowy, zachowania i utrzymania wartości dziedzictwa kulturowego i historycznego oraz wspierają rolę sektora w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i ochronie różnorodności regionów europejskich. Struktura i ramy prawne polityki spójności umożliwiają państwom członkowskim wykorzystanie tych możliwości i wspieranie takich ukierunkowanych inwestycji, w tym również w ramach zintegrowanych strategii rozwoju terytorialnego lub w kontekście współpracy transgranicznej. Państwa członkowskie są najlepiej przygotowane do podejmowania decyzji programowych odzwierciedlających lokalne realia. Umożliwia im to skuteczne wykorzystanie finansowania w ramach polityki spójności, zgodnie z ich priorytetami krajowymi i regionalnymi, oraz przyczynianie się do wdrażania długoterminowych ram strategicznych. W ten sposób przestrzegana jest zasada pomocniczości (art. 5 TUE).

- Komisja nie ma dowodów na poparcie twierdzenia, że szczególne cechy etniczne, narodowe, kulturowe, religijne lub językowe regionów wpływają na ich rozwój gospodarczy lub społeczny w porównaniu z otaczającymi je regionami. Co do zasady wzrost gospodarczy zależy od wielu czynników strukturalnych i istniejących polityk, co utrudnia takie uogólnienie. Czynniki takie jak zasoby naturalne, dostępność rynku lub bliskość innowatorów uznaje się zasadniczo za główne czynniki wpływające na różne stopy wzrostu w poszczególnych regionach.
- *Zapewnienie, aby fundusze unijne nie były wykorzystywane w sposób, który zmienilby skład etniczny, tożsamość regionalną lub dziedzictwo kulturowe regionów narodowych. Obejmuje to zapobieganie wykorzystywaniu funduszy unijnych do popierania takiej polityki zatrudnienia, która promowałaby nasiedlanie siły roboczej o innej kulturze i innym języku*

Już w okresie programowania 2021–2027 fundusze polityki spójności mogą przyczyniać się do zachowania regionalnych cech językowych i kulturowych z myślą o regionalnym i krajowym rozwoju gospodarczym⁴⁸. Prawo do swobodnego przemieszczania się pozostaje jednak kamieniem węgielnym Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE⁴⁹ i art. 45 Karty praw podstawowych⁵⁰ każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się

⁴⁸ Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/1058 inwestycje wspierające sektor kreatywny i sektor kultury, usługi kulturalne i obiekty dziedzictwa kulturowego powinny móc być finansowane w ramach dowolnego celu polityki, pod warunkiem że będą przyczyniać się do realizacji celów szczegółowych i że będą objęte zakresem wsparcia z EFRR.

⁴⁹ Art. 21 ust. 1 TFUE: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

⁵⁰ Art. 45 Karty praw podstawowych: „1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

i przebywania na terytorium państw członkowskich. Wszelkie próby zapobiegania osiedlaniu się pracowników o różnym pochodzeniu kulturowym lub językowym naruszałoby to prawo i byłyby sprzeczne z zasadą niedyskryminacji. EFS+ wspiera integrację pracowników, którzy zdecydują się korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się, niezależnie od ich pochodzenia, języka czy kultury.

Współpraca terytorialna ma kluczowe znaczenie dla usuwania barier dla mobilności transgranicznej i rozwoju transgranicznych usług publicznych przy jednoczesnym promowaniu istniejącej różnorodności językowej i kulturowej jako pozytywnych zasobów, które mogą sprzyjać bardziej zintegrowanemu, sprzyjającemu włączeniu społecznemu i innowacyjnemu podejściu do rozwoju regionalnego i spójności terytorialnej. Opracowanie transgranicznych zintegrowanych strategii terytorialnych, wraz z promowaniem specjalnych programów na rzecz projektów współpracy na małą skalę i współpracy międzyludzkiej, dowiodło swojej wartości dodanej w przyciąganiu nowych rodzajów beneficjentów, wspieraniu zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz uwzględnianiu specyfiki i charakterystyki terytorialnej. Takie podejścia należy utrzymać i dalej wzmacniać w przyszłości.

Podkreślając wartość różnorodności, a zarazem zapewniając integrację, UE może chronić tożsamość regionalną bez utrudniania rozwoju gospodarczego na jej terytoriach.

Ponadto obecne ramy prawne polityki spójności obejmują już zabezpieczenia zapobiegające dyskryminacji przy wdrażaniu funduszy polityki spójności (takie jak zasady horyzontalne, kryteria i procedury wyboru, ustalenia dotyczące rozpatrywania skarg, zaangażowanie odpowiednich partnerów, warunki podstawowe).

Istnienie odpowiednich kryteriów i procedur wyboru operacji jest jednym z kluczowych wymogów dotyczących systemów zarządzania i kontroli programów. Komisja bada ten aspekt w trakcie swoich prac audytowych. Jeżeli ten kluczowy wymóg nie funkcjonuje skutecznie, może to stanowić poważne niedociągnięcie w systemie zarządzania i kontroli, które – w przypadku braku odpowiednich działań naprawczych ze strony państw członkowskich – może prowadzić do przerwania lub zawieszenia płatności, a także do korekt finansowych.

Zgodnie z ramami prawnymi polityki spójności państwa członkowskie są również zobowiązane do ustanowienia rozwiązań zapewniających skuteczne rozpatrywanie skarg dotyczących funduszy.

Ponadto, zgodnie z przepisami dotyczącymi warunków podstawowych, państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających zgodność z Kartą praw podstawowych. Mechanizmy te powinny obejmować środki zapewniające zgodność programów wspieranych z funduszy i ich wdrażania z odpowiednimi postanowieniami Karty, a także ustalenia dotyczące zgłaszania komitetom monitorującym przypadków nieprzestrzegania Karty, w tym skarg związanych z Kartą.

Ponadto włączenie partnerstwa – w szczególności z udziałem odpowiednich partnerów w komitetach monitorujących odpowiedzialnych za zatwierdzanie kryteriów wyboru – stanowi

2. Swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z Traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium państwa członkowskiego”.

dodatkowe zabezpieczenie przed praktykami dyskryminacyjnymi. Właściwi partnerzy mogą obejmować organy ds. równości. Organy te są organizacjami publicznymi, które pomagają ofiarom dyskryminacji, monitorują i zgłaszają problemy w zakresie dyskryminacji oraz upowszechniają wiedzę na temat praw i wartości społecznej, jaką jest równość.

4. WNIOSKI

Komisja uważnie przeanalizowała obawy i propozycje przedstawione w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej i uznaje znaczenie poruszonych kwestii. Zgodnie z Traktatami UE odpowiedź Komisji siłą rzeczy opiera się jednak na granicach jej kompetencji. W rezultacie europejska inicjatywa obywatelska została zarejestrowana przez Komisję w sposób kwalifikowany, przy czym niektóre propozycje zostały wykluczone, ponieważ nie wchodzą w zakres uprawnień Komisji wynikających z Traktatów UE.

Jeśli chodzi o propozycje wykraczające poza zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanej przez Komisję, Komisja zauważa, że UE nie ma kompetencji do podejmowania działań prawnych w związku z propozycją dotyczącą zdefiniowania „regionów narodowych”, określenia lub wymienienia takich regionów, uwzględniania granic językowych, etnicznych i kulturowych przy tworzeniu jednostek NUTS lub zapewnienia, aby państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich międzynarodowych zobowiązań względem mniejszości narodowych. Propozycje te nie zostały zatem uwzględnione w odpowiedzi Komisji.

Jeśli chodzi o propozycję dotyczącą rozszerzenia wykazu regionów najmniej uprzywilejowanych w art. 174 TFUE o nowe kategorie, Komisja uważa, że nie ma wystarczających dowodów na poparcie twierdzenia, że regiony o cechach narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych różniących się od regionów otaczających są w sposób systemowy dyskryminowane.

Ponadto Komisja zauważa, że polityka spójności jest wdrażana w ramach zarządzania dzielonego. W tym kontekście musi ona funkcjonować w ramach instytucjonalnych każdego państwa członkowskiego. Chociaż podejście ukierunkowane na konkretny obszar zapewnia państwom członkowskim elastyczność w przydzielaniu środków finansowych na terytoria w oparciu o zidentyfikowane potrzeby w zakresie eliminowania różnic społeczno-gospodarczych i terytorialnych, decyzja o tym, w jaki sposób rozdzielać te środki na ich terytorium, pozostaje prerogatywą państwa członkowskiego i nie należy do kompetencji UE.

Komisja podkreśla, że ramy prawne mające obecnie zastosowanie do polityki spójności zawierają zabezpieczenia w celu zapewnienia zgodności z Kartą praw podstawowych i zapobiegania praktykom dyskryminacyjnym, które to zabezpieczenia nie obowiązywały w momencie złożenia wniosku o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej 18 czerwca 2013 r. Obowiązujące przepisy zapewniają również niezbędne narzędzia, dzięki którym państwa członkowskie mogą wspierać mniejszości i grupy zmarginalizowane.

W tym kontekście Komisja bardzo poważnie traktuje kwestię niedyskryminacji, ale nie uważa, aby przyjęcie nowego aktu ustawodawczego było konieczne lub odpowiednie.

Komisja zachowa czujność i aktywne podejście, by zapewniać niedyskryminacyjny dostęp do finansowania unijnego w ramach polityki spójności. Komisja jest gotowa wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia w celu zapewnienia równego traktowania przez cały okres wdrażania polityki spójności w obecnym okresie programowania.

W odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała wzmocnioną, zmodernizowaną politykę spójności i wzrostu, współpracując z władzami

krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz zapewniając odpowiednie mechanizmy zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji. Krajowe i regionalne plany partnerstwa zaproponowane przez Komisję⁵¹ wzmocnią powiązanie między wsparciem finansowym z budżetu UE a poszanowaniem praworządności i Karty praw podstawowych, w tym w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowych. W szczególności, zgodnie z wnioskiem Komisji, państwa członkowskie muszą wprowadzić i utrzymywać skuteczne mechanizmy zapewniające zgodność z odpowiednimi postanowieniami Karty praw podstawowych przez cały okres wdrażania Funduszu, a także zapewnić poszanowanie zasad praworządności. W przypadku gdy państwo członkowskie nie spełnia lub przestało spełniać te warunki, Komisja nie dokonuje odpowiednich płatności. Ponadto państwa członkowskie będą zobowiązane do spełnienia kluczowych wymogów dotyczących systemów zarządzania i kontroli, będą musiały zapewnić „Odpowiednie przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria i procedury wyboru operacji, aby zmaksymalizować wkład finansowania unijnego w realizację celów planu, oraz poszanowanie zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji, z uwzględnieniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”. Zapewni to pełne poszanowanie art. 21 Karty praw podstawowych, w tym zapobieganie dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowych.

⁵¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final z 16.7.2025.