

INGA KAWKA¹

WŁĄCZENIE CYFROWE W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Celem Unii Europejskiej określonym w art. 3 ust. 3 akapicie 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest „zwalczenie wykluczenia społecznego”. Jedną z form tego wykluczenia jest wykluczenie cyfrowe, oznaczające brak dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych lub brak umiejętności korzystania z nich. Uniemożliwia ono obywatelom UE pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań w unijnym prawie mających promować włączenie cyfrowe w Unii Europejskiej i tym samym zwalczać wykluczenie społeczne w obszarze cyfrowej transformacji Europy.

SŁOWA KLUCZOWE: włączenie cyfrowe, wykluczenie społeczne, zasada zrównoważonego rozwoju, prawo Unii Europejskiej

SOCIAL INCLUSION IN EUROPEAN UNION LAW

ABSTRACT: The objective of the European Union as set out in Article 3 Section 3, paragraph 2 of the Treaty on European Union is to “combat social exclusion”. One form of this exclusion is digital exclusion, which means a lack of access to or ability to use information and communication technologies. It prevents EU citizens from fully participating in social, economic and cultural life. The article aims to identify solutions in EU law intended to promote digital inclusion in the European Union and thus combat social exclusion in the area of Europe’s digital transformation.

KEYWORDS: digital inclusion, social exclusion, the principle of sustainable development, European Union law

¹ Dr hab. Inga Kawka, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji UJ, <https://orcid.org/0000-0001-6909-5798>.

1. Wstęp

Wykluczenie cyfrowe (*digital divide*) jest definiowane przez OECD jako brak dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych (*Information and Communications Technologies – ICT*), głównie internetu, lub brak umiejętności korzystania z nich. Zjawisko to prowadzi do marginalizacji i pogorszenia sytuacji społecznej i gospodarczej wykluczonych cyfrowo osób, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz regionów². Przeprowadzono wiele badań w celu zidentyfikowania czynników powodujących wykluczenie cyfrowe³. Początkowo badano jedynie dostęp do infrastruktury, wprowadzając dychotomiczne rozróżnienie między osobami podłączonymi do internetu i niepodłączonymi z powodu złej jakości sprzętu, braku sprzętu czy też braku łącza lub oprogramowania (przyczyny obiektywne). Ten typ wykluczenia cyfrowego jest obecnie określany jako wykluczenie pierwszego stopnia. Następnie dokonano rozróżnienia między dostępem do internetu a umiejętnością efektywnego korzystania z niego. Oznacza to odejście od założenia, że dostęp do technologii automatycznie zapewnia wszystkie korzyści z niej płynące. W rezultacie drugim czynnikiem decydującym o wykluczeniu cyfrowym, nazywanym wykluczeniem drugiego stopnia, okazały się przyczyny subiektywne i indywidualne, takie jak: brak umiejętności cyfrowych lub ich niski poziom, obawy związane z korzystaniem z internetu, brak motywacji do używania nowoczesnych technologii⁴. Kolejne podejście uwzględnia nie tylko dostęp do internetu i umiejętności cyfrowe, ale także konsekwencje korzystania z sieci. Wykluczenie trzeciego stopnia odnosi się do braku zdolności niektórych osób do przełożenia dostępu do internetu i umiejętności posługiwania się nim na korzyści w świecie rzeczywistym⁵.

² OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, s. 5.

³ A. Scheerder, A. van Deursen, J. van Dijk, *Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes. A Systematic Review of the Second- and Third-Level Digital Divide*, „Telematics and Informatics” 2017, vol. 34, no. 8, s. 1607–1624; P. Bae Brandtzæg, J. Heim, A. Karahasanović, *Understanding the New Digital Divide: A Typology of Internet Users in Europe*, „International Journal of Human-Computer Studies” 2011, vol. 69, no. 3, s. 123–138; D. Batorski, A. Płoszaj, *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014–2020*, Warszawa 2012, s. 9, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3513/ekspertyza_mrr_kompetencjacyfrowe_2014-2020.pdf (14.05.2023); C. Sparks, *What Is the “Digital Divide” and Why Is It Important?*, „Javnost. The Public” 2013 vol. 20, no. 2, s. 27–46; W. Tomczyńska, *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, s. 5 i n.

⁴ Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-637*, Warszawa 2015, s. 3–4, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf (12.06.2023).

⁵ A.J.A.M. van Deursen, E.J. Helsper, *The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online?*, „Communication and Information Technologies Annual. Studies in Media and Communications” 2015, vol. 10, s. 29–52.

Inny podział określa wykluczenie pierwszego stopnia (brak dostępu do technologii) jako twarde, natomiast drugiego i trzeciego stopnia – jako miękkie (brak kompetencji lub motywacji do korzystania z ICT)⁶.

Brak dostępu do nowych technologii lub nieumiejętność korzystania z nich oznacza nierówny dostęp do usług publicznych, życia społecznego, zatrudnienia, edukacji i rozrywki. Stało się to jeszcze bardziej widoczne w wyniku pandemii COVID-19, kiedy wszystkie aspekty życia przeniosły się do internetu. W szczególności osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji społecznej (np. byli sprawcy przestępstw, osoby wychodzące z nałogu narkotykowego, mniejszości etniczne oraz nowi imigranci nieznający języka, bezrobotni), a także takie grupy, jak: osoby starsze⁷, osoby w złej sytuacji materialnej, osoby z niepełnosprawnościami, osoby z wykształceniem podstawowym oraz osoby z terenów wiejskich – mają większe trudności w korzystaniu z technologii cyfrowych i czerpaniu z nich korzyści. Prowadzi to do ich do dalszej marginalizacji i pogłębiania się nierówności społecznych. Wykluczenie cyfrowe uniemożliwia pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym, stanowiąc tym samym jedną z form wykluczenia społecznego⁸. W związku z tym w artykule jako pierwsze przeanalizowane zostaną kompetencje Unii Europejskiej w zakresie walki z wykluczeniem społecznym, a następnie konkretne rozwiązania prawne służące przeciwdziałaniu jednemu z jego rodzajów, tj. wykluczeniu cyfrowemu.

⁶ B. Woźniak-Jęchorek et al., *Wpływ procesów cyfryzacji na osoby w wieku 50+, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby z terenów oddalonych od ośrodków miejskich. Możliwości w zakresie mechanizmów wsparcia wyrównywania szans na rynku pracy*, Warszawa 2023, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/07/wpływ_procesu_cyfryzacji.pdf (21.12.2023).

⁷ Zgodnie z komunikatem z badań CBOS: „Obecność online zależy przede wszystkim od wieku, a wśród starszych respondentów również od poziomu wykształcenia. [...] Wśród osób starszych użytkownicy internetu stanowią mniejszość: dwie piąte wśród mających od 65 do 74 lat i około jednej piątej wśród najstarszych”. Zob. *Korzystanie z internetu w 2022 roku*, oprac. M. Feliksiak, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 77, s. 2, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_077_22.PDF (7.06.2023).

⁸ J. Kujawski, *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 252-260; D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Społeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223 i n., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).

2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w prawie UE

2.1. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jako cel Unii Europejskiej

Unijne podejście nierozzerwalnie łączące transformację cyfrową UE z cyfrowym włączeniem i zapewnieniem korzyści z cyfryzacji wszystkim unijnym obywatelom wynika z celów UE. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu jest wprost wskazane jako cel Unii w akapicie 2 ust. 3 art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Zgodnie z tym postanowieniem „[Unia] zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Również w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) pojawia się pojęcie wykluczenia społecznego⁹. Postanowienie to nakłada na UE obowiązek brania pod uwagę – poza kwestiami związanymi ze wspieraniem zatrudnienia, ochroną socjalną, wysokim poziomem kształcenia i ochrony zdrowia – również zwalczanie wykluczenia społecznego. Obowiązek ten stanowi wytyczną dla unijnego prawodawcy przy określaniu polityk i działań UE oraz wskazówkę interpretacyjną dla wykładni i stosowania unijnego prawa¹⁰.

Ponadto ochrona socjalna i konieczność ochrony osób marginalizowanych i w gorszej sytuacji życiowej wynika również z zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE Unia działa na rzecz zrównoważonego rozwoju Europy. To postanowienie Traktatu wskazuje również na podstawy tego rozwoju. Są nimi zbalansowany wzrost gospodarczy i stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Z art. 3 ust. 3 TUE wynika zatem, że pierwszym filarem zrównoważonego rozwoju jest zbalansowany wzrost gospodarczy. W ekonomii rozwoju¹¹ termin ten odnosi się do jednoczesnej, skoordynowanej i proporcjonalnej ekspansji różnych sektorów¹². Definicja ta zakłada również istnienie niezbalansowanego wzrostu i dopuszcza w takiej sytuacji interwencję publiczną jako

⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012, C 326/01.

¹⁰ W. Sanetra, *Komentarz do art. 9, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 231.

¹¹ „Zrównoważony wzrost” ma inne znaczenie w makroekonomii – zgodnie z nim zrównoważony wzrost występuje wtedy, gdy produkcja i kapitał rosną w tym samym tempie.

¹² J. Temple, *Balanced Growth*, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London 2018, s. 657–660; M. Singer, *Balanced Economic Growth: Concepts and Policies*, „Social and Economic Studies” 1967, vol. 16, no. 2, s. 156–168; R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, NY 1961, s. 163; R.M. Solow, *La théorie de la croissance et son évolution*, „Revue française d'économie” 1988, no. 3(2), s. 3–27; Ł. Pięta, *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 2(43), s. 51–77.

odpowiedź na brak inicjatywy prywatnej. Zrównoważony rozwój Europy zakłada również stabilność cen. Oznacza to konieczność ochrony gospodarki UE przed stopą inflacji – czyli tempem, w jakim ogólne ceny towarów i usług zmieniają się w czasie – która jest albo za niska, albo za wysoka¹³.

Drugim filarem europejskiego zrównoważonego rozwoju jest wysoce konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa. Termin „społeczna gospodarka rynkowa” powstał w Niemczech po drugiej wojnie światowej (*Soziale Marktwirtschaft*)¹⁴. Realizacja koncepcji społecznej gospodarki rynkowej umożliwia pogodzenie zasad liberalizmu gospodarczego i wolnego rynku z realizacją celów społecznych. Według Bruna de Wittego¹⁵ znaczenie tego pojęcia w prawie unijnym nie jest do końca jasne. W zależności od tego, czy akcent zostanie położony na przymiotnik „rynkowy”, czy „społeczny”, może on być podstawą zarówno argumentów zwolenników liberalnego podejścia do gospodarki, jak i przedstawicieli koncepcji podkreślających potrzebę szeroko zakrojonej interwencji publicznej na rynku w celu realizacji interesów publicznych, w tym społecznych. Z pewnością jednak wejście w życie Traktatu z Lizbony wzmocniło pozycję wartości pozarynkowych w prawie unijnym. Było to spowodowane uznaniem mocy obowiązującej Karty praw podstawowych, która wymienia prawa socjalne pod tytułem „Solidarność”.

Dlatego też wprowadzenie pojęcia społecznej gospodarki rynkowej przez traktat lizboński w art. 3 ust. 3 TUE określającym cele UE ma z pewnością podkreślać, że korzyści ekonomiczne realizowane w ramach Unii nie powinny przesłaniać korzyści społecznych¹⁶ oraz że Unia walczy z deficytem społecznym, dążąc do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego¹⁷. Na wagę zagadnień związanych z rozwojem społecznym zwrócił uwagę także Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w swoich orzeczeniach. Stwierdził on w sprawach Laval i Viking¹⁸, że:

¹³ L.E.O. Svensson, *Price Stability as a Target for Monetary Policy: Defining and Maintaining Price Stability*, [w:] *The Monetary Transmission Process*, D. Bundesbank (ed.), London 2001, s. 60-111.

¹⁴ Ch. Joerges, F. Rödl, „Social Market Economy” as Europe’s Social Model?, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 8.

¹⁵ B. de Witte, *Non-Market Values in Internal Market Legislation*, [w:] *Regulation the Internal Market*, N.N. Shuibhne (ed.), Cheltenham 2006, s. 81-82.

¹⁶ Ch. Joerges, *What Is Left of the European Economic Constitution?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 13.

¹⁷ L. Azoulay, *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for Its Realization*, „Common Market Law Review” 2008, vol. 45, no. 5, s. 1336; V. Šmejkal, S. Šaroch, *EU as a Highly Competitive Social Market Economy – Goal, Options, and Reality*, „Review of Economic Perspectives” 2014, vol. 14, no. 4, s. 393-410.

¹⁸ Wyrok TS z 18.12.2007 r., C-341/05, Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, ECLI:EU:C:2007:809, [2007] ECR I-11767, pkt 105; Wyrok TS z 11.12.2007 r.,

Ponieważ Wspólnota ma zatem na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny, prawa wynikające z przepisów traktatowych dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej, wśród których znajdują się między innymi, jak wynika z art. 136 TWE, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi.

Trzecim filarem zrównoważonego rozwoju w UE jest zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE „wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”. Jest on uznawany przez TSUE¹⁹ za istotny cel Unii Europejskiej i ma być osiągnięty dzięki rozwojowi polityki Unii Europejskiej w zakresie środowiska (tytuł XX TFUE, art. 191-193)²⁰.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju zawarta w art. 3 ust. 3 TUE integruje odrębne polityki i działania UE oraz podkreśla potrzebę wyważonego uwzględnienia celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych²¹. Unijne podejście do zrównoważonego rozwoju różni się od koncepcji wprowadzonej w 1987 r. w Raporcie Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju – tzw. raporcie Bruntland²². W dokumencie tym przyjęto definicję zrównoważonego rozwoju, która uzyskała powszechną akceptację i rozgłos, jakimi cieszy się do dzisiaj²³. Definicja ta skupia się na sprzeczności między celami, którymi są gospodarczy dobrobyt i ochrona środowiska, oraz definiuje zrównoważony rozwój jako „rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”²⁴. Natomiast art. 3 ust. 3 TUE nie akcentuje sprzeczności, ale pogodzenie rozwoju gospodarczego (więcej miejsc pracy, konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, rozwój przedsiębiorczości)

C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti, ECLI:EU:C:2007:772, [2007] ECR I-10779, pkt 79.

¹⁹ Wyrok TS z 7.02.1985 r., C-240/83, ADBHU, ECLI:EU:C:1985:59, [1985] ECR 531, pkt 13; Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-28/09, Komisja przeciwko Austrii, ECLI:EU:C:2011:854, [2011] ECR I-13525, pkt 120.

²⁰ A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020, s. 75-78.

²¹ M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017, vol. 1, no. 1, s. 67.

²² World Commission for the Environment and Development, *Our Common Future*, UN General Assembly, Doc. A/42/427, Sect. 4, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (12.07.2023).

²³ T. Kuhlman, J. Farrington, *What Is Sustainability?*, „Sustainability” 2010, vol. 11, no. 2, s. 3436-3448.

²⁴ World Commission for the Environment and Development, *Our Common...*

z ochroną środowiska naturalnego i gwarancją rozwoju społecznego na rzecz obecnych i przyszłych generacji²⁵.

2.2. Traktatowe podstawy walki z wykluczeniem społecznym

Traktatowe postanowienia dotyczące unijnej polityki społecznej ewoluowały. Były one sukcesywnie wprowadzane i rozbudowywane²⁶. Ich znaczenie potwierdza m.in. wprowadzenie przez Traktat z Lizbony w art. 3 ust 3 TUE celu, którym jest walka z wykluczeniem społecznym.

Cel ten został również wyraźnie wskazany w unijnych dokumentach strategicznych. W Komunikacie Komisji z 2010 r. pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*²⁷ zaznaczono, że u podstaw UE leży rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, który oznacza wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Następnym dokumentem planowania strategicznego przewidującym działania UE w celu promowania włączenia społecznego jest *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*²⁸, proklamowane przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru* zakłada w punkcie „Ochrona socjalna i włączenie społeczne” m.in. zmniejszenie do 2030 r. liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln²⁹.

Traktatową podstawą do przyjmowania aktów prawa wtórnego w sferze polityki społecznej jest art. 153 TFUE. Postanowienie to przewiduje, że Parlament Europejski i Rada w celu zwalczania wykluczenia społecznego mogą przyjąć środki w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń. Artykuł 153 TFUE

²⁵ S.R.W. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014, vol. 10, no. 2, s. 72.

²⁶ W. Sanetra, *Komentarz do art. 9*, s. 231.

²⁷ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, dnia 3.03.2010 r., COM(2010) 2020 final.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., COM(2017) 250 final.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 4.03.2021 r., COM(2021) 102 final, s. 29.

stwierdza natomiast wprost, że nie jest możliwa jakakolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Jedynie w obszarach dotyczących ochrony pracowników instytucje UE mogą ustanawiać minimalne wymagania w drodze dyrektyw³⁰. Nie oznacza to, że Unia nie podejmuje działań w zakresie walki z wykluczeniem społecznym. Przykładem tego jest transformacja cyfrowa UE, zakładająca włączenie cyfrowe oraz koncentrację na wynikających z tego procesu korzyściach dla obywateli UE. Wyraz temu dają unijne dokumenty prawa miękkiego, w szczególności unijna strategia *Cyfrowy kompas na 2030 r. Europejska droga w cyfrowej dekadzie*³¹ oraz Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych UE w cyfrowej dekadzie³².

3. Włączenie cyfrowe w unijnych dokumentach planowania strategicznego

Unijne dokumenty strategiczne posługują się częściej terminem „e-włączenie” niż „wykluczenie cyfrowe”, dla podkreślenia unijnych starań mających na celu zapewnienie, by „wszyscy mogli wnieść wkład w świat cyfrowy i czerpać z niego korzyści”³³. Zgodnie ze strategią UE *Cyfrowy kompas*³⁴, która ma być realizowana do roku 2030, podstawowym celem transformacji cyfrowej jest „wzmocnienie pozycji obywateli i przedsiębiorstw”, a rozwój kluczowych technologii w UE ma przebiegać „w sposób, który sprzyja wzrostowi wydajności i rozwojowi gospodarczemu w pełnej zgodności z jej wartościami i celami społecznymi”. Immanentną cechą unijnej transformacji cyfrowej jest zatem włączenie cyfrowe. Pojęcie to podkreśla skupienie nie na podzia-

³⁰ Zgodnie z art. 153 TFUE są to następujące obszary: a) polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników; b) warunki pracy; c) zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników; d) ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę; e) informacja i konsultacja z pracownikami; f) reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzanie, z zastrzeżeniem ustępu 5; g) warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii; h) integracja osób wykluczonych z rynku pracy, bez uszczerbku dla artykułu 166; i) równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy.

³¹ Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final.

³² Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, Dz.Urz. UE 2023, C 23, s. 1-7.

³³ Komisja Europejska, *Włączenie cyfrowe*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/digital-inclusion> (9.07.2023).

³⁴ Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas...*, s. 5; Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz Europejskiego...*

łach w dostępie do ICT, ale na strategiach, politykach, programach przyjmowanych w celu ich niwelowania.

Od 2014 r. Komisja Europejska monitoruje postępy poczynione w państwach członkowskich UE w dziedzinie rozwoju technologii cyfrowych za pomocą sprawozdań z indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI). DESI bierze pod uwagę cztery wskaźniki: kapitał ludzki, łączność, integrację technologii cyfrowych w przedsiębiorstwach oraz cyfrowe usługi publiczne. Rozwój w każdym tych obszarów ma zapewnić ukierunkowanie transformacji cyfrowej na człowieka oraz włączenie cyfrowe. Nie oznacza to, że problem wykluczenia cyfrowego w UE nie istnieje, a dalsze działania w walce z tym zjawiskiem nie są przez Unię planowane. Zgodnie z danymi z raportu DESI 2022³⁵ 87% osób (w wieku 16–74 lata) regularnie korzystało z internetu w 2021 r., ale jedynie 54% posiadało przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. Widoczne są także różnice w rozwoju umiejętności cyfrowych wśród obywateli między państwami członkowskimi – Holandia i Finlandia przodują w UE, podczas gdy Rumunia i Bułgaria pozostają w tyle. Dużej części ludności UE nadal brakuje nawet podstawowych umiejętności cyfrowych, mimo że są one warunkiem wstępnym włączenia i udziału w rynku pracy i życiu społecznym po transformacji cyfrowej. Zgodnie z celami zaproponowanymi w *Cyfrowym Kompasie* oraz *Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*³⁶ co najmniej 80% obywateli UE powinno do 2030 r. posiadać choćby podstawowe umiejętności cyfrowe.

Biorąc pod uwagę dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych, UE jest objęta w pełni zasięgiem łączy szerokopasmowych, natomiast tylko 70% gospodarstw domowych może korzystać ze stacjonarnej sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN), która oferuje prędkości gigabitowe. Ponadto zasięg 5G wciąż nie jest pełny. W 2021 r. objął 66% zaludnionych obszarów w UE. Celem wyrażonym w *Cyfrowym Kompasie* jest, aby wszystkie europejskie gospodarstwa domowe zostały objęte siecią gigabitową, a wszystkie zaludnione obszary UE znalazły się w zasięgu sieci 5G³⁷. Ponadto w 2021 r. tylko 55% małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) osiągnęło co najmniej podstawowy poziom wdrażania technologii cyfrowych. Aby osiągnąć do 2030 r. cel strategiczny określony w *Cyfrowym Kompasie*, co najmniej 90% MŚP w UE powinno osiągnąć podstawowy poziom integracji technologii cyfrowych w swojej działalności, a 75% europejskich przedsiębiorstw – korzystać z usług w chmurze, dużych

³⁵ *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Thematic Chapters*, s. 14, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88764> (6.01.2024).

³⁶ Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz Europejskiego...*, s. 7.

³⁷ Komunikat Komisji, *Cyfrowy Kompas...*, s. 7.

zbiorów danych i sztucznej inteligencji³⁸. DESI monitoruje również dostępność usług publicznych i wdrożenie e-administracji w państwach członkowskich. Ocena dotyczy tego, czy możliwe jest zrealizowanie każdego etapu kluczowych usług publicznych w pełni online. W 2021 r. wyniki jakości osiągnęły 75 na 100 w przypadku cyfrowych usług publicznych dla obywateli i 82 na 100 w przypadku przedsiębiorstw. Zgodnie z *Cyfrowym kompasem* wszystkie najważniejsze usługi publiczne w państwach członkowskich UE powinny być w pełni dostępne online dla obywateli i przedsiębiorstw do roku 2030³⁹.

4. Koncentracja transformacji cyfrowej na obywatelach

Przejawem skoncentrowania transformacji cyfrowej Europy na obywatelach jest przyjęcie przez instytucje UE Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych UE w cyfrowej dekadzie⁴⁰. Deklaracja proklamowana przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 23 stycznia 2023 r. zawiera zasady, które mają gwarantować wykorzystanie nowych technologii i wynikających z nich udogodnień cyfrowych dla dobra człowieka. Zgodnie z dokumentem celami cyfryzacji UE są m.in.: wspieranie solidarności i integracji społecznej, zapewnienie łatwego dostępu do cyfrowych usług publicznych online, wspieranie udziału obywateli w cyfrowej przestrzeni publicznej, zwiększenie bezpieczeństwa, ochrona i wzmocnienie pozycji obywateli UE w środowisku cyfrowym oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. W punkcie deklaracji zatytułowanym „Solidarność i włączenie społeczne” podkreślono, że „technologia powinna być wykorzystywana do łączenia ludzi, a nie do ich dzielenia” oraz że „transformacja cyfrowa powinna sprzyjać sprawiedliwemu i integracyjnemu społeczeństwu oraz sprawiedliwej i inkluzywnej gospodarce w UE”. Aby zrealizować ten cel, instytucje UE zobowiązały się do:

a) dopilnowania, by projektowanie, opracowywanie, wdrażanie i wykorzystywanie rozwiązań technologicznych odbywało się z poszanowaniem praw podstawowych, umożliwiało korzystanie z nich oraz propagowało solidarność i włączenie społeczne; b) zapewnienia transformacji cyfrowej, w której nikt nie jest pomijany. Transformacja powinna być korzystna dla wszystkich, zapewniać równość płci oraz obejmować w szczególności osoby starsze, osoby mieszkające na obszarach wiejskich, osoby z niepełnosprawnościami lub osoby marginalizowane, podatne na zagrożenia lub pozbawione praw obywatelskich oraz

³⁸ *Ibidem*, s. 12.

³⁹ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁰ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych..., s. 1-7.

osoby działające w ich imieniu. Powinna również propagować różnorodność kulturową i językową; c) opracowania odpowiednich ram, tak aby wszystkie podmioty rynkowe korzystające z transformacji cyfrowej wzięły na siebie odpowiedzialność społeczną oraz wniosły sprawiedliwy i proporcjonalny wkład w koszty dóbr publicznych, usług i infrastruktury, z korzyścią dla wszystkich ludzi mieszkających w Europie.

Deklaracja przyznaje zatem ważne miejsce solidarności i integracji, które obejmują możliwość oferowania usług cyfrowych wszystkim, tak aby nikt nie pozostał w tyle. Postuluje również podjęcie działań obejmujących osoby starsze, osoby niepełnosprawne, osoby zmarginalizowane, bezbronne lub pozbawione praw i przywilejów. Z tej perspektywy deklaracja ma szansę stać się globalnym punktem odniesienia dla wielu kwestii społecznych i etycznych wynikających z transformacji cyfrowej⁴¹.

Ponadto podstawowym celem tego dokumentu jest zagwarantowanie poszanowania praw podstawowych, w takim samym stopniu w środowisku cyfrowym, jak w świecie rzeczywistym. Przykładami wiążącego prawodawstwa europejskiego, które ma na celu zapewnienie przestrzegania praw podstawowych w środowisku cyfrowym i stworzenie bezpieczniejszej przestrzeni cyfrowej/internetowej, są: akt o usługach cyfrowych (DSA)⁴², ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)⁴³ oraz dyrektywa w sprawie praw autorskich i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym⁴⁴. Ponadto odpowiedzią na zagrożenia egzystencjalne związane z rozwojem sztucznej inteligencji⁴⁵ jest propozycja rozporządzenia, które opiera się na podejściu skoncentrowanym na człowieku i ochronie praw podstawowych.

Powszechny dostęp do internetu ma być zapewniony w UE m.in. dzięki wdrożeniu dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej⁴⁶. Kodeks jest

⁴¹ P. De Pasquale, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione Europea?*, „Il Diritto dell'Unione Europea” 2022, no. 1, s. 163-172.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz.Urz. UE 2022, L 277, s. 1-102.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE 2016, L 119, s. 1-88.

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektywy 96/9/WE i 2001/29/WE, Dz.Urz. UE 2019, L 130, s. 92-125.

⁴⁵ A. Turchin, D. Denkenberger, *Classification of Global Catastrophic Risks Connected with Artificial Intelligence*, „AI and Society” 2020, vol. 35, no. 1, s. 147-163.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2018, L 321, s. 36-214.

kompleksowym aktem regulującym działalność sektora telekomunikacyjnego. Jego celem jest stymulowanie konkurencji krótko- i długoterminowej, przy jednoczesnym zwiększaniu inwestycji w nowe technologie telekomunikacyjne i w infrastrukturę, przede wszystkim w sieci 5G i sieci o bardzo dużej przepustowości⁴⁷. Wdrożenie kodeksu w państwach członkowskich powinno przynieść korzyści obywatelom UE i przedsiębiorstwom z UE, m.in. poprawić dostęp do łączności wysokiej jakości, zwiększyć wybór innowacyjnych usług cyfrowych oraz poprawić poziom ochrony konsumentów.

Unia Europejska podejmuje również działania, których celem jest cyfryzacja europejskiej i krajowej administracji publicznej, a także zwiększenie dostępności publicznych usług cyfrowych⁴⁸, zgodnie z koncepcją inkluzywnej e-administracji, która zakłada budowanie efektywnej administracji, będącej jednocześnie wsparciem dla obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb, oraz uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania państwem⁴⁹. Zgodnie z pkt 7 Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie zatytułowanym „Cyfrowe usługi publiczne online”: „każdy powinien mieć dostęp online do kluczowych usług publicznych w UE”. Cel ten ma zostać zrealizowany m.in. dzięki możliwości korzystania z dostępnej, bezpiecznej i godnej zaufania tożsamości cyfrowej⁵⁰, zapewnieniu szerokiego dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania⁵¹, ułatwianiu i wspieraniu płynnego, bezpiecznego i interoperacyjnego dostępu w całej UE do cyfrowych usług publicznych⁵².

⁴⁷ I. Kawka, Ł. Kozera, *Telecommunications Infrastructure Sharing as an Opportunity for Effective Deployment of Very High Capacity Networks*, [w:] *EU Antitrust: Hot Topics and Next Steps. Proceedings of the International Conference Held in Prague on January 24-25, 2022*, V. Šmejkal (ed.), Prague 2022, s. 523 i n.

⁴⁸ I. Kawka, *Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 179-200, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2.

⁴⁹ P. Ruczkowski, *Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej*, [w:] *Obywatel w centrum działań...*, s. 19.

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE 2014, L 257, s. 73-114; Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Bruksela, dnia 3.06.2021 r., COM(2021) 281 final.

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (przekształcenie), Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56-83.

⁵² Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 922/2009/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA), Dz.Urz. UE 2009, L 260, s. 20; Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2240 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiająca program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych i wspólnych ram dla europejskich

Działania UE związane z włączeniem społecznym są także ukierunkowane na umiejętności cyfrowe, będące podstawowym wskaźnikiem realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych⁵³. Zgodnie z *Planem działań w dziedzinie edukacji cyfrowej 2021–2027*⁵⁴ UE ma następujące cele: zwiększenie umiejętności cyfrowych, wsparcie krajów UE w ich wzajemnej współpracy na rzecz dostosowania swoich systemów kształcenia i szkolenia do ery cyfrowej, wykorzystanie potencjału internetu do udostępnienia wszystkim możliwości e-uczenia się.

Działania UE w walce z wykluczeniem cyfrowym polegają również na dofinansowywaniu inwestycji, które mają, po pierwsze, służyć rozwojowi technologii cyfrowych i cyfrowej transformacji Europy, po drugie – mają umożliwiać korzystanie z nowoczesnych rozwiązań każdemu obywatelowi UE. Cele te są realizowane dzięki środkom z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵⁵ oraz z funduszy unijnej polityki spójności.

Realizacja celu, którym jest włączenie cyfrowe, w przypadku unijnej polityki spójności jest możliwa dzięki zastosowaniu w ramach tej polityki zasady koncentracji tematycznej. Wsparcie z funduszy unijnych powinno koncentrować się na ograniczonej liczbie celów polityki, co ma zagwarantować właściwą realizację priorytetów UE⁵⁶.

administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (program ISA2) jako środek modernizacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE 2015, L 318, s. 1; Komunikat Komisji w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym, *Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa. W kierunku Interoperacyjnej Europy*, Bruksela, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 710 final; Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy), Bruksela, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 720 final.

⁵³ Dokument Roboczy Służb Komisji, *Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne*, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., SWD(2017) 200 final.

⁵⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.Urz. UE 2021, L 57, s. 17–75.

⁵⁶ Motyw (9) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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

Państwa członkowskie z tego powodu zobowiązane są do ujęcia w umowie partnerstwa (dokumencie planowania strategicznego, przygotowywanym na poziomie krajowym) informacji o wstępnej alokacji środków na fundusze objęte umową, w podziale na cele polityki, z uwzględnieniem specyficznych dla poszczególnych funduszy zasad koncentracji tematycznej⁵⁷. W obecnym okresie programowania 2021-2027 wyróżniono pięć celów polityki spójności: CP1 – bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej; CP2 – bardziej przyjazna dla środowiska, nisko-emisyjna Europa; CP3 – lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności; CP4 – Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych; CP5 – Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych. Zarówno CP1, jak i CP4 w sposób bezpośredni odnoszą się do kwestii związanych z włączeniem cyfrowym. Również w poprzednich perspektywach finansowych unijne dofinansowanie skierowane było na walkę z wykluczeniem cyfrowym, spowodowanym brakiem dostępu do sieci oraz brakiem umiejętności cyfrowych.

Zgodnie z danymi GUS⁵⁸ dostęp do internetu w Polsce w 2017 r. miało 82% gospodarstw domowych, a w 2022 r. – 93,3%, z czego jedynie 0,7% nie korzystało z łączy szerokopasmowych. W porównaniu z rokiem 2017 sytuacja zatem znacznie się poprawiła i obecnie wyprzedzamy Niemcy, gdzie w 2017 r. dostęp do internetu miało 93% gospodarstw domowych, a obecnie ma 91%. Było to możliwe m.in. dzięki funduszom europejskim i dystrybucji unijnych środków na cyfryzację. W perspektywie 2021-2027 zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu w Polsce zostało przewidziane w dwóch programach operacyjnych: Fundusze Europejskie dla Rozwoju Cyfrowego (FERC)⁵⁹ oraz Fundusze Europejskie na Rozwój Społeczny (FERS)⁶⁰. Środki z FERC

rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE 2021, L 231, s. 159-706 [dalej: rozporządzenie ogólne].

⁵⁷ Art. 11 ust. 1 lit. c rozporządzenia ogólnego.

⁵⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf (7.09.2023).

⁵⁹ W ramach FERC wyróżniono: Priorytet I. Zwiększenie dostępu do ultraszybkiego internetu szerokopasmowego – CP1, cel szczegółowy: Udoskonalanie łączności cyfrowej (EFRR); oraz Priorytet II. Zaawansowane usługi cyfrowe – cel szczegółowy: Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych (EFRR).

⁶⁰ W ramach FERS przewidziano realizację działania Rozwój kompetencji cyfrowych (EFS+) oraz CP4 i celu szczegółowego: Wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności

są przeznaczone m.in. na rozwój szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej, a z FERS – na procesy związane z umiejętnościami cyfrowymi społeczeństwa i cyberbezpieczeństwem. Mimo że w Polsce dokonuje się bardzo szybki postęp, jeśli chodzi o wymazywanie z mapy „białych plam”, czyli miejsc bez internetu, i szarych plam, czyli miejsc bez dostępu do sieci dobrej jakości, to zjawisko wykluczenia cyfrowego ustępuje wolniej, niż można by się spodziewać. Wśród wskazanych w raporcie z 2021 r. pt. *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce*⁶¹ działań włączania osób dziś wykluczonych w społeczeństwo cyfrowe wskazano głównie akcje aktywizujące i edukację.

Rozwiązaniem prawnym przyjętym w ramach unijnej polityki spójności, umożliwiającym realizowanie w ramach jednego projektu inwestycji infrastrukturalnych lub produktowych, np. w szerokopasmowe łącza (finansowanych z EFRR), oraz szkoleniowych, np. w umiejętności cyfrowe (finansowanych z EFS+), jest finansowanie krzyżowe. Umożliwia ono elastyczny sposób finansowania projektów, polegający np. na dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS+ albo dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFS+ komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR⁶². W perspektywie 2021-2027 wzrósł limit finansowania krzyżowego z 10% do 15% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej (priorytetu), przy czym finansowanie krzyżowe na poziomie operacji może stanowić nawet całość wydatków w ramach tej operacji. Umożliwia to bardziej elastyczne podejście do finansowania operacji (projektów) i oznacza, że EFRR i EFS+ mogą, o ile jest to zasadne i zgodne z celem operacji, w komplementarny sposób finansować działania objęte zakresem pomocy z drugiego funduszu⁶³.

Działania mające prowadzić do włączenia cyfrowego nie obejmują jednak tylko inwestycji w infrastrukturę oraz projektów edukacyjnych. Dodatkowo chodzi o to, aby transformacja cyfrowa nie pozostawiała nikogo w tyle i była korzystna dla wszystkich. Jest to możliwe jedynie dzięki efektywnemu stosowaniu unijnej Karty praw podsta-

w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian ścieżki kariery zawodowej i wspieranie mobilności zawodowej.

⁶¹ A. Bartoń, J. Herbst, A. Pierścińska, *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, Fundacja Stocznia, Fundacja Orange 2021, https://fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCE_2021.pdf (8.08.2023).

⁶² Art. 25 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

⁶³ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie. Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021-2027*, Warszawa 2022, s. 46, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/112759/Komentarz_PS_21_27.pdf (7.07.2023).

wowych i przede wszystkim zawartego w niej zakazu dyskryminacji. Transformacja cyfrowa Europy, aby można było nazwać ją inkluzywną, powinna w związku z tym gwarantować równość płci, obejmować osoby starsze, osoby mieszkające na obszarach wiejskich, osoby z niepełnosprawnościami lub osoby marginalizowane, podatne na zagrożenia lub pozbawione praw obywatelskich. W ramach unijnej polityki spójności zostało to zapewnione dzięki obowiązkowi uwzględniania na poziomie krajowym zasad horyzontalnych UE. W przypadku walki z wykluczeniem cyfrowym szczególne znaczenie mają zasady, które powinny być przestrzegane w procesie wdrażania funduszy europejskich, takie jak: 1) poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; 2) równość kobiet i mężczyzn; 3) zapobieganie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; 4) wspieranie zrównoważonego rozwoju⁶⁴. Wsparcie w ramach unijnej polityki spójności może więc być udzielane wyłącznie projektom i beneficjentom, którzy nie naruszają zasad horyzontalnych.

Ponadto zgodnie z zasadą warunkowości państwa członkowskie, aby uzyskać środki unijne, mają obowiązek spełniać określone w załączniku II rozporządzenia ogólnego warunki podstawowe. Wydatki dotyczące projektów mogą zostać ujęte we wnioskach o płatność, ale nie są zwracane przez Komisję do czasu poinformowania państwa członkowskiego przez Komisję o spełnieniu warunku podstawowego⁶⁵. Zapewnienie włączenia cyfrowego wynika z obowiązku przestrzegania przez państwa członkowskie dwóch warunków podstawowych: skutecznego stosowania i wdrażania Karty praw podstawowych oraz wdrożenia i stosowania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE.

Konieczność walki z wykluczeniem cyfrowymi powinna być uwzględniana na każdym etapie w procesie wdrażania unijnej polityki spójności. Obejmuje zatem nie tylko programowanie, realizację projektów, monitorowanie, kontrolę, ale również ewaluację. W celu poprawy jakości opracowywania programów i ich wdrażania państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca przeprowadzają ewaluację programów pod kątem co najmniej jednego z kryteriów podstawowych: skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej. Ewaluacje mogą jednak obejmować również inne odpowiednie kryteria. Jednym z nich – obok m.in. niedyskryminacji i widoczności – jest właśnie poziom włączenia społecznego⁶⁶.

⁶⁴ Art. 9 rozporządzenia ogólnego.

⁶⁵ Art. 15 ust. 5 rozporządzenia ogólnego.

⁶⁶ Art. 44 rozporządzenia ogólnego.

Zakończenie

Mimo braku kompetencji UE do przyjmowania wiążących aktów prawnych w dziedzinie walki z wykluczeniem społecznym Unia podejmuje działania w tym zakresie. Przykładami promowania włączenia społecznego w UE są pogodzenie transformacji cyfrowej Europy z celami społecznymi i koncentracja przemian cyfrowych na korzyściach dla obywateli. Instytucje UE nie tylko promują zmiany i postęp technologiczny w Europie, ale także skupiają uwagę na ochronie praw podstawowych w środowisku cyfrowym, sprawiedliwym i bezpiecznym środowisku internetowym, integracji cyfrowej poprzez powszechny dostęp do internetu, wzmacnianiu umiejętności cyfrowych, rozpowszechnianiu cyfrowych usług publicznych. Ponadto fundusze UE wspierają działania na rzecz promowania włączenia cyfrowego. Dzięki zastosowanym w ramach unijnej polityki spójności rozwiązaniom prawnym projekty dofinansowywane ze środków UE powinny przyczyniać się do poprawy jakości życia obywateli UE w wyniku wykorzystania możliwości, które dają nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, przede wszystkim internet, oraz do ograniczenia takich zjawisk, jak wykluczenie cyfrowe.

Bibliografia

- Azoulai L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for Its Realization*, „Common Market Law Review” 2008, vol. 45, no. 5, s. 1335-1355, <https://doi.org/10.54648/cola2008093>.
- Bae Brandtæg P., Heim J., Karahasanović A., *Understanding the New Digital Divide: A Typology of Internet Users in Europe*, „International Journal of Human-Computer Studies” 2011, vol. 69, no. 3, s. 123-138, <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2010.11.004>.
- Bartol A., Herbst J., Pierścińska A., *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, Fundacja Stocznia, Fundacja Orange 2021, https://fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCE_2021.pdf.
- Batorski D., Płoszaj A., *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020*, Warszawa 2012, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3513/ekspertyza_mrr_kompetencjegyfrowe_2014-2020.pdf.
- Batorski D., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223-249, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).
- Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-637*, Warszawa 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf.
- De Pasquale P., *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione Europea?*, „Il Diritto dell'Unione Europea” 2022, no. 1, s. 163-172.

- Deursen A.J.A.M. van, Helsper E.J., *The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online?*, „Communication and Information Technologies Annual. Studies in Media and Communications” 2015, vol. 10, s. 29-52, <https://doi.org/10.1108/S2050-206020150000010002>.
- Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. *Thematic Chapters*, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88764>.
- Dokument Roboczy Służb Komisji, *Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne*, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., SWD(2017) 200 final.
- Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf.
- Hees S.R.W. van, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014, vol. 10, no. 2, s. 60-76, <https://doi.org/10.18352/ulr.269>.
- Joerges Ch., Rödl F., *“Social Market Economy” as Europe’s Social Model?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 8, <https://doi.org/10.2139/ssrn.635362>.
- Joerges Ch., *What is Left of the European Economic Constitution?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 13, <https://doi.org/10.2139/ssrn.635402>.
- Kawka I., *Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 179-200, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.10>.
- Kawka I., Kozera Ł., *Telecommunications Infrastructure Sharing as an Opportunity for Effective Deployment of Very High Capacity Networks*, [w:] *EU Antitrust: Hot Topics and Next Steps. Proceedings of the International Conference Held in Prague on January 24-25, 2022*, V. Šmejkal (ed.), Prague 2022, s. 523-534.
- Kenig-Witkowska M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017, vol. 1, no. 1, s. 64-80.
- Komisja Europejska, *Włączenie cyfrowe*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/digital-inclusion>.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy), Bruksela, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 720 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Bruksela, dnia 3.06.2021 r., COM(2021) 281 final.
- Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 4.03.2021 r., COM(2021) 102 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej*

- na lata 2021–2027. *Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., COM(2017) 250 final.
- Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, dnia 3.03.2010 r., COM(2010) 2020 final.
- Komunikat Komisji w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym, *Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa. W kierunku Interoperacyjnej Europy*, Bruksela, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 710 final.
- Korzystanie z internetu w 2022 roku*, oprac. M. Feliksiak, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 77, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_077_22.PDF.
- Kuhlman T., Farrington J., *What is Sustainability?*, „Sustainability” 2010, vol. 11, no. 2, s. 3436–3448, <https://doi.org/10.3390/su2113436>.
- Kujawski J., *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 252–260.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie. Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Warszawa 2022, https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/112759/Komentarz_PS_21_27.pdf.
- Nurkse R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, NY 1961.
- OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001.
- Piętak Ł., *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 2(43) s. 51–77, <https://doi.org/10.18778/1429-3730.43.04>.
- Ruczkowski P., *Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 15–28, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.01>.
- Sanetra W., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
- Scheerder A., Deursen A. van, Dijk J. van, *Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes. A Systematic Review of the Second- and Third-Level Digital Divide*, „Telematics and Informatics” 2017, vol. 34, no. 8, s. 1607–1624, <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>.
- Sikora A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020.
- Singer M., *Balanced Economic Growth: Concepts and Policies*, „Social and Economic Studies” 1967, vol. 16, no. 2, s. 156–168.
- Šmejkal V., Šaroč S., *EU as a Highly Competitive Social Market Economy – Goal, Options, and Reality*, „Review of Economic Perspectives” 2014, vol. 14, no. 4, s. 393–410, <https://doi.org/10.1515/revecp-2015-0006>.
- Solow R.M., *La théorie de la croissance et son évolution*, „Revue française d'économie” 1988, no. 3(2), s. 3–27, <https://doi.org/10.3406/rfec.1988.1175>.
- Sparks C., *What Is the “Digital Divide” and Why Is It Important?*, „Javnost. The Public” 2013, vol. 20, no. 2, s. 27–46, <https://doi.org/10.1080/13183222.2013.11009113>.

- Svensson L.E.O., *Price Stability as a Target for Monetary Policy: Defining and Maintaining Price Stability*, [w:] *The Monetary Transmission Process*, D. Bundesbank (ed.), London 2001, s. 60-111, https://doi.org/10.1057/9780230595996_3.
- Temple J., *Balanced Growth*, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London 2018, s. 657-660, https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_453.
- Tomczyńska W., *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, <https://doi.org/10.11649/a.1503>.
- Turchin A., Denkenberger D., *Classification of Global Catastrophic Risks Connected with Artificial Intelligence*, „AI and Society” 2020, vol. 35, no. 1, s. 147-163, <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0845-5>.
- Witte B. de, *Non-Market Values in Internal Market Legislation*, [w:] *Regulation the Internal Market*, N.N. Shuibhne (ed.), Cheltenham 2006, s. 61-86.
- World Commission for the Environment and Development, *Our Common Future*, UN General Assembly, Doc. A/42/427, Sect. 4, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Woźniak-Jęchorek B. et al., *Wpływ procesów cyfryzacji na osoby w wieku 50+, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby z terenów oddalonych od ośrodków miejskich. Możliwości w zakresie mechanizmów wsparcia wyrównywania szans na rynku pracy*, Warszawa 2023, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/07/wpływ_procesu_cyfryzacji.pdf.