

CZĘŚĆ I

Solidarność jako wartość i zasada

Rozdział 1.

Europejska solidarność cyfrowa i cybersolidarność

1. Wstęp

Solidarność – pojmowana ogólnie jako współodpowiedzialność – jest terminem używanym w naukach humanistycznych i społecznych oraz prawie. W UE zaliczana jest do podstawowych wartości. W kontekście transformacji cyfrowej pojawia się jako „solidarność cyfrowa”, element praw i zasad cyfrowych oraz „cybersolidarność”. Analiza jej aktualnego ujmowania ułatwi adekwatną wykładnię i stosowanie prawa.

2. Solidarność

Solidarność (łac. *solidum*) była od czasów prawa rzymskiego terminem prawniczym odnoszącym się do wspólnego zobowiązania. W szerszym, pozaprawniczym sensie, jako współodpowiedzialność, termin solidarność (fr. *solidarite*, ang. *solidarity*, niem. *solidarität*) zaczął być stosowany w Europie w XIX w. W socjologii, jako pewna dana, fakt społeczny, wydzielone zostały: solidarność „pozioma” – współzależność elementów danej całości społecznej, powiązanych ze sobą w ten sposób, że to, co się przytrafia jednemu z nich, oddziałuje na pozostałych oraz solidarność „pionowa”, historyczna – zależność jednokierunkowa, polegająca na ciągłości pokoleń (w tym długu moralnego wobec pokoleń minionych i zobowiązań wobec przyszłych). W znaczeniu społeczno-moralnym solidarność przeciwstawiano sprawiedliwości jako pojmowanej zbyt wąsko, a także miłosierdziu jako powinności jednokierunkowej, obarczającej bogatych w stosunku do biednych, silnych wobec słabych. Solidarność jako „powinność”, będąca postulatem płynącym z uświadomienia

sobie obowiązków, jakie łączą każdego człowieka z innymi ludźmi, zwłaszcza zaś z członkami tej samej społeczności” stała się podstawą XIX-wiecznej społeczno-politycznej i ekonomicznej doktryny solidaryzmu z tezą o naturalnej wspólnocie interesów w obrębie określonego społeczeństwa czy nawet całej ludzkości, niezależnie od zróżnicowania poszczególnych jednostek i grup społecznych. W XX w. idee solidarności inkorporowano na świecie do różnych koncepcji, doktryn i aktów normatywnych, zarówno mających u podstawy indywidualizm, jak i kolektywizm. W Polsce ideały solidaryzmu stanowiły podstawę ruchu społecznego, który w 1980 r. przybrał organizacyjną formę Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Była ona utożsamiana – za *Janem Pawłem II* – z „mocną i trwałą wolą angażowaną się na rzecz dobra wspólnego” i przesłaniem z 1987 r., że „nie ma wolności bez solidarności”¹. Uwieńczeniem tego procesu było włączenie zasady solidarności do materii konstytucyjnej² i wezwanie w preambule wszystkich, którzy Konstytucję będą stosowali, „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”³. Adresatami tego obowiązku są zarówno władze publiczne (na etapach stanowienia i stosowania prawa oraz kontroli), jak i każdy człowiek. W perspektywie regulacji konstytucyjnej solidarność wyraża się jako wartość, cel i instrument. Konstytucyjnej zasadzie solidarności przypisuje się funkcje integracyjną i redystrybucyjną⁴.

Obecnie transformacja cyfrowa oraz rosnąca w stosunkach społecznych i gospodarczych rola cyberprzestrzeni sprzężanej coraz mocniej z przestrzenią fizyczną, otworzyła nowe perspektywy dyskursu nad znaczeniem solidarności w tych procesach⁵.

3. Solidarność w Unii Europejskiej

Jako początkowa cezura czasowa „solidarności europejskiej” wskazywana jest powojenna deklaracja *R. Schumana*⁶, według której pokój na świecie nie

¹ *A. Podsiad*, Słownik terminów i pojęć filozoficznych, Warszawa 2001, s. 813–815, 444–445; por. *D. Saracino*, Understanding solidarity in the European Union: an analytical framework, *Theory and Society. An Interdisciplinary Social Science Journal*, June 2024, Vol. 53 i cyt. tam lit. przedmiotu, <https://link.springer.com/journal/11186>, dostęp: 12.10.2024 r.

² Zob. Konstytucja RP.

³ Ponadto art. 20 Konstytucji RP stanowi, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.

⁴ Por. *R. Mędrzycki*, Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego, Warszawa 2021, s. 13–22, 35–81 oraz cyt. tam lit.

⁵ *I. Lipowicz, G. Szpor, A. Syryt* (ed.), *Instruments of Public Law. Digital transformation during the pandemic*, London 2023.

⁶ Plan przedstawiony 9.5.1950 r. przez ministra spraw zagranicznych Francji *R. Schumana*, dotyczył koordynacji produkcji i utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), która stała się pierwszą ponadnarodową instytucją europejską i zapoczątkowała tworzenie Unii Europejskiej. „70 lat

może być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw, a jednoczenie Europy pozwoli jej wnieść niezbędny dla utrzymania pokojowych stosunków wkład w cywilizację. W deklaracji zastrzegano jednak, że taka Europa „nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność” i to właśnie „solidarność produkcji” stworzy realne fundamenty „ekonomicznego zjednoczenia”⁷.

Solidarność została wyeksponowana wśród celów traktatowych. Traktat o Unii Europejskiej stanowi w art. 3 (dawny art. 2 TUE), że Unia: wspiera „solidarność między pokoleniami”, co stanowi element zasady zrównoważonego rozwoju oraz „solidarność między Państwami Członkowskimi” (ust. 3), która urzeczywistniana jest zgodnie z zasadą lojalnej współpracy. W stosunkach zewnętrznych – zgodnie z art. 3 ust. 5 TUE – Unia „przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami”, przy czym kryzys zasady multilateralizmu, polegającej na współpracy państw na równych zasadach, z wartościami uznanymi przez wszystkie strony, stawia w tym zakresie nowe wyzwania, na które można poszukiwać odpowiedzi m.in. w solidarności.

Jak wskazuje D. Saracino „Integracja europejska pociągnęła za sobą prawne zobowiązanie do osiągnięcia wspólnie legitymizowanych celów politycznych i ustanowienia europejskiego dobra wspólnego, a także zasady solidarności jako środka do osiągnięcia tych celów. Rządy prawa zapobiegają temu, by solidarność była jedynie postulatem politycznym, wyposażając ją w skutki prawne. Zasada solidarności w Unii Europejskiej jest warunkiem *sine qua non* utrzymania przez Unię Europejską jej racji bytu (*raison d'être*). Ma ona swój proceduralny wyraz w zasadzie lojalnej współpracy w celu zabezpieczenia funkcjonowania i skuteczności UE”⁸.

W systemie eur-lex.pl termin solidarność występuje w 9454 aktach (dokumentach). W przeszukiwaniu tekstu anglojęzycznego *solidarity* pojawia się aż w 15 461 aktach, z tego w 11 655 we frazie „*European Union Solidarity Fund*” (Europejski Fundusz Solidarności). Zwraca też uwagę zawarta w rozporządze-

solidarności europejskiej”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl, dostęp: 14.10.2024 r.

⁷ W deklaracji stwierdzano również, iż dzięki zwiększonym zasobom Europa będzie mogła produkcję oferować całemu światu, aby przyczynić się do podniesienia poziomu życia i „realizować jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim jest działanie na rzecz rozwoju kontynentu afrykańskiego”. W ten sposób, „dokona się fuzja interesów niezbędna do założenia wspólnoty gospodarczej i wprowadzony zostanie zaczyn szerszej i głębszej wspólnoty krajów przez długi czas podzielonych krwawymi konfliktami. Przez umieszczenie podstawowej produkcji pod wspólnym zarządem i instytucją nowej Wysokiej Władzy, której decyzję zwiążą Francję, Niemcy i kraje, które do niej przystąpią, ta propozycja stanie się pierwszą konkretną podstawą Federacji Europejskiej, niezbędnej dla zachowania pokoju”.

⁸ Jeśli chodzi o politykę azylową, zasada solidarności została powiązana ze sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi na mocy art. 80 TFUE i związanego z nim orzecznictwa TSUE. D. Saracino, Understanding solidarity.

niu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/888 z 20.5.2021 r. ustanawiające program „Europejski Korpus Solidarności” oraz uchylające rozporządzenia (UE) 2018/1475 i (UE) Nr 375/2014, definicja, stanowiąca, że „solidarność rozumie się jako poczucie indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za wspólne dobro, wyrażające się konkretnym działaniem” (motyw 9 preambuły)⁹. Analiza ilościowa pozwala zauważyć rosnącą częstotliwość użycia¹⁰ wraz z pojawianiem się w tytułach aktów¹¹. Przed dekadą taka prawidłowość dotyczyła terminu zaufanie. Intensyfikacja jego stosowania w aktach prawnych zbiegała się czasowo z wynikami badań wskazujących malejące zaufanie do unijnych i krajowych władz publicznych¹². Zatem stanowiła swoistą „jurydyzację deficytów”, co nasuwa pytanie czy – *per analogiam* – można tak spoglądać na jurydyzację solidarności, zwłaszcza, że według badań historycznych „częstotliwość występowania słowa solidarność wynika lub zależy od pewnych kryzysowych momentów w historii, takich jak rewolucje, wojny lub kłopoty gospodarcze”¹³.

4. Solidarność w unijnej regulacji transformacji cyfrowej

W latach 2004–2008 w związku ze Światowym Szczytem Społeczeństwa Informacyjnego w unijnych dokumentach pojawiała się fraza „solidarność cyfrowa”¹⁴. Komisja wspierała „Agendę Solidarności Cyfrowej” uwzględniającą

⁹ Dz.Urz. UE L Nr 202, s. 32. Według art. 2 pkt 1 na potrzeby rozporządzenia „działanie solidarnościowe” oznacza wysokiej jakości inkluzywne działanie podejmujące ważne wyzwania społeczne, które przyczynia się do realizacji celów Programu, przybiera formę wolontariatu, projektów solidarnościowych lub działań służących tworzeniu sieci kontaktów w różnych dziedzinach, w tym w dziedzinie pomocy humanitarnej, które zapewnia europejską wartość dodaną i jest zgodne z przepisami o bezpieczeństwie i higienie pracy i ze stosownymi przepisami bezpieczeństwa.

¹⁰ W latach 1951–1991: poniżej 100 aktów rocznie, w latach 1992–2003: powyżej 100 a poniżej 300 rocznie, w latach 2004–2016: 300–600 aktów, w latach 2017–2023 kolejno: 624, 845, 633, 738, 845, 859, 842 akty (odczyt: 2.8.2024 r.).

¹¹ Głównie jest to EU *Solidarity Fund*.

¹² G. Szpor, Komunikacja elektroniczna a zaufanie do władz publicznych. Materiały z konferencji „10 Lat Prawa Nowych Technologii we Wrocławiu”, Uniwersytet Wrocławski 13–14.11.2012 r.

¹³ W. Schmale, European solidarity: A semantic history. *European Review of History: Revue Européenne D'histoire* 2017, Vol. 24(6), p. 854–873. Autor wyraża tam też kontrowersyjny pogląd, że słowo to „należy do historii emocji i propagandy, ale nie jest stabilnym systemem wartości konsolidującym kulturę polityczną” a „jako europejskie wyrażenie polityczne, solidarność nie jest prawdziwie europejska, ale zapożyczona z krajowego słownictwa politycznego”.

¹⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a Global Partnership in the Information Society – Follow-up to the Tunis Phase of the World Summit on the Information Society (WSIS)/, COM/2006/0181 final, 52006DC0181, 27.4.2006 r.; Opinion of the Committee of the Regions on governance in the European consensus on development OJ C 197, p. 52–56, 52006AR0383, 24.8.2007 r.; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – Towards a Global Partnership in the Information Society: the Contribution of the European Union to the Second Phase of the World Summit on the Information Society (WSIS), COM/2005/0234 final, 52005DC0234, 2.6.2005 r.; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a Global Partnership in the Information Society: Follow-up of the Geneva Summit of the

niwelowanie przepaści cyfrowej zarówno poprzez wspieranie w społeczeństwach grup szczególnie wrażliwych, takich jak osoby starsze i osoby o specjalnych potrzebach, jak i przez programy pomocy w wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych krajom rozwijającym się. Ponadto, w odniesieniu do wykorzystania „Funduszu Solidarności Cyfrowej” zwracano uwagę na inicjatywy niemające charakteru międzyrządowego w innowacyjny sposób angażujące w zwalczanie przepaści cyfrowej władze lokalne, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Zatem – analogicznie do solidarności w Traktatach – także solidarność cyfrowa odnoszona była do stosunków społecznych w państwach członkowskich, relacji między tymi państwami oraz unijnych relacji zewnętrznych.

W następnej dekadzie określenie solidarność cyfrowa spopularyzowała książka *F. Stadlera*¹⁵. Jako elementy *Digital Solidarity* wyodrębniono w niej m.in. dobrowolne zrzeszanie się w różnych formach [wspólnot, zgromadzeń, ruchów (rojów)] i słabych sieci, partycypację w podejmowaniu decyzji i dzielenie się zasobami. Wskazując, że „na całym świecie dobrowolne zrzeszanie się, partycypacyjne podejmowanie decyzji i dzielenie się zasobami, wszystkie powszechnie przyjęte w sieci, przekładają się na nowe formy przestrzeni społecznej” *F. Stadler* podkreśla, że „ruch ten działa w wyrwie pomiędzy przyspieszającymi innowacjami technicznymi z jednej strony, a kryzysami instytucji, które organizują lub coraz bardziej ograniczają społeczeństwo z drugiej”. Określenie „solidarność cyfrowa” w szerokim znaczeniu przywoływane było przez unijne organy także w późniejszych debatach¹⁶, ale w dokumentach systemu eur-lex się nie pojawiało.

W obowiązujących obecnie dwóch podstawowych unijnych aktach programujących transformację cyfrową nie pojawia się ani fraza „solidarność cyfrowa”, ani nawet termin solidarność¹⁷. Jednak art. 3 ust. 2 decyzji 2022/2481 stanowi, że współpracując na rzecz osiągnięcia celów ogólnych, państwa członkowskie i Komisja mają na uwadze zasady i prawa cyfrowe przedstawione w „Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie”. Do tego nienormatywnego aktu odsyłają też: „Wytoczne dla państw członkowskich w zakresie przygotowania krajowych strategicznych planów działania dotyczących cyfrowej dekady”¹⁸.

World Summit on Information Society (WSIS) (Text with EOG relevance), COM/2004/0111 final, 52004DC011, 17.2.2004 r.

¹⁵ *F. Stadler*, *Digital Solidarity*. PML Books, 2013 <https://www.metamute.org/sites/www.metamute.org/files/u1/Digital-Solidarity-Felix-Stadler-9781906496920-web-fullbook.pdf>, dostęp: 14.10.2024 r.

¹⁶ *W. Wiewiórowski*, EU Digital Solidarity: a call for a pan-European approach against the pandemic, 6.4.2020 r., https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/2020-04-06_eu_digital_solidarity_covid19_en.pdf, dostęp: 14.10.2024 r.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z 29.4.2021 r. ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2015/2240 (Dz.Urz. UE L Nr 166, s. 1); decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z 14.12.2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. (Dz.Urz. UE L Nr 323, s. 4).

¹⁸ Komunikat Komisji Wytoczne dla państw członkowskich w zakresie przygotowania krajowych strategicznych planów działania dotyczących cyfrowej dekady z 30.6.2023 r. (Dz.Urz. UE C Nr 230, s. 4).

Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie 2023/C 23/01 z 23.1.2023 r. proklamowana wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję wyodrębnia i konkretyzuje znaczenie solidarności w kontekście praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie¹⁹. W preambule podkreśla się, że UE jest – na mocy KPP – zbudowana na czterech niepodzielnych, powszechnych wartościach, do których obok godności ludzkiej, wolności i równości zalicza się solidarność. Jednak w związku z przyspieszeniem transformacji cyfrowej pojawiła się potrzeba, aby UE określiła, „w jaki sposób jej wartości i prawa podstawowe, stosowane w normalnym życiu, powinny być wdrażane w świecie internetowym”²⁰.

Do kwestii, w jaki sposób powinna być w świecie internetowym wdrażana solidarność odnosi się bezpośrednio rozdział 2 Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, którego tytuł wiąże solidarność i włączenie społeczne²¹. Sygnatariusze wskazując na początku, że „technologia powinna być wykorzystywana do łączenia ludzi, a nie do ich dzielenia”, zobowiązują się do „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”. W dalszym ciągu tego rozdziału wyodrębnia się zobowiązania do zapewniania: łączności cyfrowej, edukacji cyfrowej, szkoleń i umiejętności cyfrowych, uczciwych i sprawiedliwych warunków pracy oraz cyfrowych usług publicznych online.

Pozostałe rozdziały deklaracji konkretyzują specyfikę praw i zasad w cyberprzestrzeni, wyodrębniając: ukierunkowanie transformacji cyfrowej na człowieka (I), swobodę wyboru (III), udział w cyfrowej przestrzeni publicznej (IV), bezpieczeństwo, ochronę i wzmocnienie pozycji (V) oraz zrównoważony rozwój (VI). Można zauważyć, że wyliczenie w każdym rozdziale uzgodnionych „wspólnych zobowiązań” władz publicznych odnoszących się do sterowania procesem transformacji cyfrowej nadaje całemu aktowi charakter deklaracji solidarności *sensu largo*. Równocześnie stanowi on formę przewidywania krytycznie ocenianej koncentracji we wcześniejszych aktach perspektywicznych na ilościowych wskaźnikach rozwoju.

5. Akt o cybersolidarności

Wśród wartości, których ochrona „w świecie internetowym” wymaga reinterpretacji ogólnych praw i zasad eksponuje się w UE od dekady coraz silniej bez-

¹⁹ Dz.Urz. UE C Nr 23, s. 1.

²⁰ Zastrzega się, że „transformacja cyfrowa nie powinna pociągać za sobą ograniczania praw. To, co jest nielegalne poza internetem, jest nielegalne w internecie”.

²¹ Dz.Urz. UE C Nr 23, poz. 1.

pieczeństwo²². Kolejne etapy wyważania między poszanowaniem suwerenności państw członkowskich a potrzebą współdziałania wyznaczały: strategia z 2014 r.²³, dyrektywa NIS, rozporządzenie ENISA z 2019 r.²⁴ oraz dyrektywa NIS 2.

We wspólnym komunikacie „Polityka UE w zakresie cyberobrony”²⁵, przyjętym 10.11.2022 r., zapowiedziano inicjatywę na rzecz cybersolidarności UE o następujących celach: wzmocnienie wspólnych unijnych zdolności w zakresie wykrywania, orientacji sytuacyjnej i reagowania dzięki promowaniu wprowadzenia unijnej infrastruktury centrów monitorowania bezpieczeństwa (SOC), wspieranie stopniowego tworzenia na szczeblu UE rezerwy na potrzeby cyberbezpieczeństwa, opartej na usługach świadczonych przez zaufanych dostawców, oraz przeprowadzanie testów w krytycznych podmiotach pod kątem potencjalnej podatności na zagrożenia z wykorzystaniem unijnych ocen ryzyka.

W 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ustanowienia rozporządzenia wzmacniającego solidarność²⁶. W lutym 2024 r. opublikowana została opinia Europejskiego Komitetu Regionów do wniosku Komisji²⁷ zawierająca szereg propozycji zmian zmierzających do jednoznacznego uwzględnienia w rozporządzeniu zwiększenia odporności na rosnące zagrożenia cyberbezpieczeństwa także lokalnej i regionalnej administracji publicznej, która „świadczy usługi zarówno bliskie obywatelom, jak i kluczowe dla społeczeństwa, a także jest jednym z najważniejszych elementów dynamicznego rynku europejskiego”.

W dniu 24.4.2024 r. została przyjęta rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego dotycząca „Aktu w sprawie cybersolidarności”, ustanawiające-

²² G. Szpor, *The Evolution Of Cybersecurity Regulation In The European Union Law and its Implementation in Poland*, *Review of European and Comparative Law* 2021, No 3.

²³ Por. G. Szpor, *Europejska regulacja bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych a suwerenność państwa*, w: G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, Warszawa 2017, s. 3–22.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/881 z 17.4.2019 r. w sprawie ENISA (Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa) oraz certyfikacji cyberbezpieczeństwa w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz uchylenia rozporządzenia (UE) Nr 526/2013 (akt o cyberbezpieczeństwie) (Dz.Urz. UE L 151, s. 15).

²⁵ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Polityka UE w zakresie cyberobrony”, JOIN(2022)49 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52022JC0049>, dostęp: 14.10.2024 r. Komunikat przywołany w motywie 6 preambuły Aktu w sprawie cybersolidarności.

²⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures to strengthen solidarity and capacities in the Union to detect, prepare for and respond to cybersecurity threats and incidents Strasbourg, 18.4.2023 r., COM(2023)209 final 2023/0109 (COD), [https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?references=P9_TA-\(2024\)0355&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC](https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?references=P9_TA-(2024)0355&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC), dostęp: 14.10.2024 r.; wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności w Unii w zakresie wykrywania zagrożeń cyberbezpieczeństwa i incydentów w cyberbezpieczeństwie oraz przygotowywania się i reagowania na takie zagrożenia i incydenty, 2023/0109(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PL/TXT/?fromTab=ALL&from=EN&uri=CELEX:52023PC0209>, dostęp: 14.10.2024 r.

²⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Akt UE w sprawie cybersolidarności i odporność cyfrowa z 30.11.2023 r. (Dz.Urz. UE C z 2024 r., s. 1049) (powinno być: odporności cyfrowej); por. Opinion of the European Committee of the Regions – EU Cyber Solidarity Act and digital resilience.

go – jak eksponuje się w tytule – środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności Unii w zakresie wykrywania cyberzagrożeń i cyberincydentów oraz przygotowywania się i reagowania na takie zagrożenia i incydenty”²⁸. Zatem termin cybersolidarność (*cyber solidarity*) włączono do języka prawnego w kontekście bezpieczeństwa²⁹. Wprawdzie w czerwcu 2024 r. rozpoczęła się nowa kadencja Parlamentu Europejskiego, ale wszystkie głosowania plenarne przeprowadzone przez Parlament przed wyborami europejskimi zachowują ważność prawną w następnej kadencji. Oznacza to, że po wyborach nowi posłowie do PE wracając do spraw z poprzedniej kadencji przechodzą z nimi do kolejnego etapu procesu decyzyjnego³⁰.

W strukturze Aktu w sprawie cybersolidarności wyodrębniono 60 motywów preambuły oraz 5 rozdziałów³¹: art. 1 stanowi, że rozporządzeniem ustanawia się środki mające na celu zwiększenie w Unii zdolności w zakresie wykrywania zagrożeń i incydentów cyberbezpieczeństwa oraz przygotowywania się i reagowania na nie, w szczególności przez:

- 1) ustanowienie ogółouropejskiej sieci centrów cyberbezpieczeństwa („europejskiego systemu cyberostrzeżeń”);
- 2) ustanowienie mechanizmu cyberkryzysowego, aby wesprzeć państwa członkowskie i innych użytkowników w przygotowaniu, reagowaniu oraz łagodzeniu i wstępnym usuwaniu skutków incydentów w cyberbezpieczeństwie, klasyfikowanych jako poważne, na dużą skalę lub równoważne;
- 3) ustanowienie europejskiego mechanizmu przeglądu incydentów w cyberbezpieczeństwie.

²⁸ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z 24.4.2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności w Unii w zakresie wykrywania zagrożeń cyberbezpieczeństwa i incydentów w cyberbezpieczeństwie oraz przygotowywania się i reagowania na takie zagrożenia i incydenty, COM(2023)0209 – C9-0136/2023-2023/0109(COD), P9_TA(2024)035524/04/2024 Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 24.4.2024 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności w Unii w zakresie wykrywania zagrożeń cyberbezpieczeństwa i incydentów w cyberbezpieczeństwie oraz przygotowywania się i reagowania na takie zagrożenia i incydenty (akt w sprawie cybersolidarności), COM(2023)0209 – C9-0136/2023-2023/0109(COD). Polski tekst ignoruje terminy wprowadzone w polskich tekstach wcześniejszych unijnych aktów, m.in. cyberzagrożenie – naruszając spójność terminologiczną regulacji prawnej UE.

²⁹ *Cyber Solidarity* – <https://eur-lex.europa.eu:10>, dostęp: 8.8.2024 r.

³⁰ Nie ma prawnie wiążącego stanowiska Parlamentu odnośnie do przepisów, które przed wyborami nie dotarły do etapu posiedzenia plenarnego. W związku z tym wewnętrzny Regulamin Parlamentu stanowi, że prace nad nimi (np. w komisjach) wygasają. Na początku nowej kadencji Konferencja Przewodniczących – przewodniczący PE i liderzy grup politycznych – może jednak podjąć decyzję o kontynuowaniu prac nad tymi sprawami (art. 240 Regulaminu), <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/faq/21/sprawy-w-toku-co-dzieje-sie-z-przepisami-ktorych-nie-ukonczono-przed-upływem>, dostęp: 14.10.2024 r.

³¹ Rozdział I – Cele ogólne, przedmiot i definicje (art. 1–2); rozdział II – Europejski system cyberostrzeżeń (art. 3–8); rozdział III – Mechanizm cyberkryzysowy (art. 9–17); rozdział IV – Mechanizm przeglądu incydentów w cyberbezpieczeństwie (art. 18); rozdział V – Przepisy końcowe (art. 19–22).

W następnych rozdziałach szczegółowo normowane są wymienione w pkt 1–3 elementy.

Europejski system cyberostrzeżeń (rozdział II art. 3–8); stanowić ma ogólnoeuropejską sieć infrastruktury składającą się z krajowych centrów cyberbezpieczeństwa i transgranicznych centrów cyberbezpieczeństwa, przystępujących na zasadzie dobrowolności „aby wspierać rozwój zaawansowanych zdolności Unii w zakresie wykrywania, analizy i przetwarzania danych w odniesieniu do cyberzagrożeń oraz zapobiegania incydom w Unii”. Zadania obejmują w szczególności: wspieranie odpowiednich podmiotów (w tym CSIRT, sieci CSIRT, EU-CyCLONe), gromadzenie, analizowanie z wykorzystaniem najnowocześniejszych narzędzi i zaawansowanych technologii i dzielenie się danymi i informacjami (w tym wywiadowczymi) nt. cyberzagrożeń i cyberincydentów w ramach transgranicznych centrów cyberbezpieczeństwa, wydawanie ostrzeżeń (w tym konkretnych zaleceń), świadczenie usług na rzecz podmiotów zajmujących się cyberbezpieczeństwem w Unii (w tym przyczynianie się do rozwoju narzędzi sztucznej inteligencji i analityki danych). Wdrażanie ESC wspiera się ze środków programu „Cyfrowa Europa” i realizuje zgodnie z rozporządzeniem 2021/694. Jeżeli państwo członkowskie postanowi uczestniczyć w europejskim systemie cyberostrzeżeń, wyznacza lub ustanawia „krajowe centrum cyberbezpieczeństwa”, które może współpracować z podmiotami sektora prywatnego. Państwa (co najmniej 3) mogą też utworzyć konsorcjum będące podstawą funkcjonowania transgranicznego centrum cyberbezpieczeństwa, współpracującego z innymi takimi centrami oraz sieciami unijnymi. Europejskie Centrum Kompetencji w dziedzinie Cyberbezpieczeństwa (ECCC) może umożliwiać zainteresowanym państwom udział we wspólnych zamówieniach publicznych oraz przyznać dotacje na narzędzia, infrastruktury i usługi (art. 8a).

Mechanizm cyberkryzysowy (rozdział III art. 9–17) ustanawia się, aby wspierać poprawę odporności Unii na cyberzagrożenia oraz przygotować się na krótkoterminowe skutki incydom w cyberbezpieczeństwie poważnych, na dużą skalę i równoważnych oraz „łagodzić je w duchu solidarności”. Działania podejmowane na wniosek państw członkowskich i uzupełniają ich wysiłki są realizowane ze środków programu „Cyfrowa Europa” głównie za pośrednictwem ECCC zgodnie z rozporządzeniem 2021/887, z wyjątkiem działań wdrażających unijną rezerwę cyberbezpieczeństwa, które są realizowane przez Komisję i ENISA (art. 9). W ramach mechanizmu cyberkryzysowego wspiera się m.in. skoordynowane testowanie gotowości podmiotów działających w sektorach kluczowych w całej Unii (ewentualnie także monitoring, ćwiczenia i szkolenia w innych sektorach), reagowanie na określone kategorie incydomów oraz wstępne usuwanie ich skutków, realizowane przez „zaufanych dostawców” usług zarządzanych w zakresie bezpieczeństwa uczestniczących w „unijnej rezerwie cyberbezpieczeństwa”. Mechanizm cyberkryzysowy

motywuje do solidarności: wspiera w formie dotacji (na warunkach określonych w programie „Cyfrowa Europa”) pomoc techniczną udzielaną przez jedno państwo członkowskie drugiemu państwu członkowskiemu dotkniętemu incydem klasyfikowanym jako poważny albo na dużą skalę (art. 16a), ale przewiduje także wsparcie dla państw trzecich stowarzyszonych z programem „Cyfrowa Europa” (art. 17).

Mechanizm przeglądu incydentów w cyberbezpieczeństwie (rozdział IV art. 18) realizowany jest przez ENISA, która (na wniosek Komisji lub EU-CyCLONe), przy wsparciu sieci CSIRT i za zgodą zainteresowanych państw członkowskich, dokonuje przeglądu i oceny zagrożeń, znanych możliwych do wykorzystania podatności i działań łagodzących w odniesieniu do konkretnego poważnego incydentu w cyberbezpieczeństwie lub incydentu w cyberbezpieczeństwie na dużą skalę. Po zakończeniu przeglądu i oceny incydentu ENISA przekazuje EU-CyCLONe, sieci CSIRT, zainteresowanym państwom członkowskim i Komisji sprawozdanie z przeglądu incydentu w celu wyciągnięcia wniosków pozwalających uniknąć przyszłych incydentów lub złagodzić ich skutki, aby wesprzeć je w wykonywaniu ich zadań. Jeżeli incydent ma wpływ na państwo trzecie stowarzyszone z programem „Cyfrowa Europa”, ENISA również udostępnia sprawozdanie Radzie. W celu przygotowania sprawozdania z przeglądu incydentu, ENISA współpracuje ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym przedstawicielami: państw członkowskich, organów i jednostek organizacyjnych UE oraz branży (w tym dostawców usług zarządzanych w zakresie bezpieczeństwa i użytkowników usług w zakresie cyberbezpieczeństwa), a także gromadzi od nich informacje zwrotne. W stosownych przypadkach ENISA, współpracuje również z podmiotami dotkniętymi incydentami w cyberbezpieczeństwie. Sprawozdanie ENISA obejmuje przegląd i analizę konkretnego incydentu, w tym głównych przyczyn, znanych możliwych do wykorzystania podatności i zdobytych doświadczeń. ENISA zapewnia zgodność sprawozdania z prawem unijnym lub krajowym dotyczącym ochrony informacji szczególnie chronionych lub niejawnych. Na wniosek państw członkowskich lub innych użytkowników, sprawozdanie zawiera wyłącznie dane zanonimizowane³².

W ostatnim rozdziale Aktu w sprawie cybersolidarności (rozdział V Przepisy końcowe art. 19–22) znalazły się m.in. przepisy zmieniające rozporządzenie 2021/694 – Akt w sprawie cyberbezpieczeństwa, w szczególności odnoszące się do ENISA.

³² W sprawozdaniu nie ujawnia się szczegółów nt. aktywnie wykorzystywanych podatności, którym nie udało się jeszcze zaradzić. Sprawozdanie może zawierać zalecenia mające na celu poprawę pozycji Unii w kwestiach cyberprzestrzeni i może obejmować najlepsze praktyki i wnioski wyciągnięte przez zainteresowane strony. ENISA może wydać publicznie dostępną wersję sprawozdania zawierającą wyłącznie wiarygodne informacje publiczne lub inne informacje za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego oraz, w odniesieniu do informacji dotyczących użytkownika, za zgodą tego użytkownika.

Wyeksponowanie w nowym unijnym rozporządzeniu solidarności jako warunku osiągnięcia cyberbezpieczeństwa oraz wzmocnienie instytucjonalnych i finansowych podstaw lojalnej współpracy i wzajemnej pomocy, nie tylko w zakresie reagowania na incydenty, lecz także redukowania zagrożeń stanowi przejaw jurydyzacji zdiagnozowanego deficytu „proaktywnego podejścia”³³.

6. Podsumowanie

Solidarność jest terminem od dawna szeroko używanym w języku potocznym, publikacjach naukowych i prawie, który nie ma powszechnie akceptowanej definicji, ale jego znaczenie przybliża wiele objaśnień przywołujących indywidualną i zbiorową odpowiedzialność za wspólne dobro.

Solidarność to wartość fundamentalna dla integracji europejskiej. Nadanie solidarności na poziomie unijnym i krajowym rangi zasady prawa oznacza, że podmioty publiczne są zobowiązane do realizowania uzgodnionego celu (dobra wspólnego) poprzez rządy prawa w ramach lojalnej współpracy i wzajemnego wsparcia.

Solidarność stanowi istotny element europejskiego modelu transformacji cyfrowej. W unijnych dokumentach i debatach pojawia się „solidarność cyfrowa” jako lapidarne określenie odnoszenia tej uniwersalnej wartości i zasady do „świata internetowego”, do cyberprzestrzeni. Występuje zarówno w kontekście stosunków społecznych w państwach członkowskich Unii („inkluzja cyfrowa”), relacji między tymi państwami, jak i unijnych relacji zewnętrznych (niwelowanie „przepaści cyfrowej”) pełniąc funkcję integracyjną i redystrybucyjną.

Wśród wartości, których ochrona „w świecie internetowym” wymaga reinterpretacji ogólnych praw i zasad eksponuje się w UE coraz silniej bezpieczeństwo. Środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności Unii w zakresie przeciwdziałania cyberzagrożeniom i cyberincydentom ujęto w przygotowywanym Akcie w sprawie „cybersolidarności”. Wprowadzany do języka prawnego nowy termin powinien być ujmowany jako istotny element szerszego określenia „solidarność cyfrowa.

Streszczenie

Solidarność – pojmowana jako wspólne zobowiązanie, współodpowiedzialność – jest terminem od dawna szeroko używanym w naukach humanistycznych i społecznych oraz prawie. W Unii Europejskiej zaliczana jest do podstawowych wartości. Współcześnie pojawia się w kontekście transformacji cyfrowej jako „solidarność cyfrowa”, element „praw i zasad cyfrowych” oraz „cybersolidarność”. Rozporządzenie

³³ G. Szpor, Cyberzagrożenia w dyrektywie NIS 2, w: B. Szafrński (red.), Cyberbezpieczeństwo – redefinicja zagrożeń, Warszawa 2023.

Parlamentu Europejskiego i Rady – Akt w sprawie cybersolidarności jest przejawem jurydyzacji deficytów w zakresie wspólnych zobowiązań i współodpowiedzialności za bezpieczeństwo w przyjętych wcześniej aktach stanowiących podstawę realizacji unijnego programu na cyfrową dekadę.

Abstract

Solidarity – understood as a co-commitment, shared responsibility – is a term that has long been widely used in the humanities and social sciences, as well as in law. In the European Union, it is considered to be one of the core values. Today, it is emerging in the context of digital transformation as „digital solidarity”, an element of „digital rights and principles”, and „cybersolidarity”. The Regulation of the European Parliament and of the Council – the Cyber Solidarity Act, is a manifestation of juridification of the deficits in common commitments and co-responsibility for security in the previously adopted acts that underpin the implementation of the EU’s „Digital Europe Programme”.

Rozdział 2.

Aksjologiczne umocowanie inkluzji cyfrowej

1. Wstęp

Solidarność to niewątpliwie jedna z tych wartości, na których powinniśmy budować Unię Europejską, bo przecież UE, w świetle art. 2 TUE, jest Unią wartości. 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. Jak to *expressis verbis* ujmuje KPP, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach, takich jak chociażby: godność osoby ludzkiej, wolność, równość i solidarność; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Unia ma zatem swoją aksjologię, ma swój fundament aksjologiczny i jego składowe muszą być ujmowane razem, nie w separacji. Nie powinniśmy tych wartości odczytywać oddzielnie – między nimi zachodzi silna koniunkcja. To właśnie solidarność w sposób nierozzerwalny łączy się z włączeniem społecznym, gdyż technologia powinna łączyć ludzi, a nie ich dzielić. Tylko w ten sposób możliwe jest zmierzanie w kierunku:

- 1) sprawiedliwego i integracyjnego społeczeństwa. Społeczeństwo integracyjne to społeczeństwo, w którym występuje silne nasycenie procesami inkluzyjnymi;
- 2) sprawiedliwej i inkluzyjnej gospodarki¹. Przy gospodarce inkluzyjnej niewątpliwie niebagatelną rolę odgrywa ekonomia społeczna, której pod-

¹ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie 2023/C 23/01 z 23.1.2023 r. (Dz.Urz. UE C Nr 23, s. 1).