

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI



STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE
2/ 2025

ISSN 3071-9461

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI**



**STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE
2 / 2025**

ISSN 3071-9461

Joanna Smarż (URad., redaktor naczelny)

Komitety redakcyjne

Anna Dąbrowska (URad.), Piotr Kobylski (URad., sekretarz),
Emilia Gulińska (URad.), Grzegorz Majkowski (AMW),
Iwona Gryz, Matylda Nowak, Grzegorz Zieliński (URad.),
Bartłomiej Składanek (URad.)

Rada naukowa

Helena Kisilowska (URad. – Przewodnicząca), Joanna Smarż, (URad.),
Tomasz Bąkowski (UG), Bronisław Sitek, Maciej Rogalski (UŁa),
Przemysław Szustakiewicz (UŁa), Agnieszka Kacprzak (URad.),
Sławomir Fundowicz (URad.), Bogusław Uliasz (URad.),
Jan Seruga (Australian Catholic University),
Tetyana Karabin (Uzhhorod National University)

Redaktorzy tematyczni

Katarzyna Głębicka-Auleytner, Tomasz Dąbrowski,
Agnieszka Łozińska-Piekarska, Paweł Świtał, Małgorzata Pracka,
Mirosław Kopeć, Sławomir Patyra, Beata Wieceżyńska,
Monika Żuchowska-Grzywacz, Bartłomiej Składanek

Recenzenci numeru

Ewa Jasiuk (URad.), Piotr Kobylski (URad.), Grzegorz Krawiec (UKEN), Bartosz Kuś (KUL),
Anna Łukaszuk-Princ (WSB Merito), Jarosław Stasiak (APT), Dominik Tyrawa (KUL),
Anna Zamkowska (URad.)

Opracowanie redakcyjne i komputerowe

Bartłomiej Składanek, Monika Fetraś, Karolina Derleta

Copyright © by Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego

Wydawnictwo (2025),

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI; www.spa.uniwersytetradom.pl

ISSN 3071-9461

Wyd. I

Spis treści

Jan Seruga

*Cybersecurity regulation and administrative responsibility
in public administration* 5

Grzegorz Gębski

*Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2024 r.
Sygn. III CZP 2/24*..... 15

Małgorzata Samek

*Kształtowanie się pomocy państwa wobec dłużnika alimentacyjnego na tle
ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym
do alimentów*..... 30

Julia Cis

*Materialnoprawne podstawy ubezwłasnowolnienia wobec
kierunków zmian* 48

Adam Benon Duszyk

*Polska reakcja na społeczno-polityczno-prawne aspekty
Karty Atlantycznej w kontekście manifestu Jana Wolskiego Przesłanki
i wytyczne ustrojowe*..... 65

Małgorzata Lotko

*Wokół zagadnień bezpieczeństwa. Projekt „Drzewo bezpieczeństwa” –
wyniki badań* 94

Jan Seruga¹

CYBERSECURITY REGULATION AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The accelerating digitalisation of public administration brings increased efficiency but also exposes state institutions to unprecedented and sophisticated cybersecurity risks. Protecting public data and systems is now a core, non-delegable component of administrative responsibility. This article examines the divergent, yet converging, legal and institutional frameworks in Poland (representing the European Union model) and Australia. Through a comparative legal analysis, it argues that effective cybersecurity governance necessitates moving beyond mere statutory compliance. It requires a fundamental shift toward proactive risk management, continuous workforce capability development, and the institutionalisation of ethical responsibility within the digital state.

Keywords: cybersecurity, administrative responsibility, comparative legal frameworks.

1. Introduction and The New Administrative Duty

The rapid digital transformation of public administration is fundamentally reshaping how governments operate and interact with citizens. This widespread adoption of Information and Communication Technologies (ICT) has, however, created a vast attack surface, making cyber threats a daily feature of public sector management. Consequently, ensuring cybersecurity

¹ Emeritus Professor, Australian Catholic University.

has evolved from a technical concern to a core element of administrative responsibility in the digital age².

This duty sits squarely at the intersection of public law, technology governance, and administrative ethics. Public officials are legally and ethically obliged to ensure the security, integrity, and availability of digital infrastructures that underpin state functions. The failure to secure these systems – manifesting as service disruption, data loss, or the erosion of public confidence – is a failure of institutional legitimacy itself. Thus, cybersecurity defines a new and vital dimension of responsibility: the duty to proactively govern technological risks rather than simply react to incidents.

2. Comparative Legal Frameworks: Compliance, Capability, and Convergence

Governments have responded by adopting complex regulatory frameworks. While both Poland (as an EU member) and Australia aim for national resilience, their regulatory philosophies reveal a fundamental distinction: rules-based compliance versus policy-driven capability.

The EU/Polish Model: A Compliance-Based Approach

The EU's framework is distinguished by its reliance on detailed, harmonised legal rules. This approach is anchored by the General Data Protection Regulation (GDPR), which imposes an administrative liability regime by mandating 'appropriate technical and organisational measures' and enforcing the principle of accountability for personal data protection³. This structure aims to achieve legal clarity and harmonisation across the bloc, a concept often discussed in cybersecurity discourses⁴.

This is structurally reinforced by the NIS Directive and its successor, the NIS2 Directive, which expand mandatory security and incident reporting obligations to critical sectors and require member states to establish

² S.T. Hossain, T. Yigitcanlar, K. Nguyen, Y. Xu, *Understanding Local Government Cybersecurity Policy: A Concept Map and Framework*, „Information” 2024, 15(6), poz. 342, <https://doi.org/10.3390/info15060342> [dostęp: 27.02.2025].

³ A. Mantelero, G. Vaciago, M.S. Esposito, N. Monte, *The Common EU Approach to Personal Data and Cybersecurity Regulation*, „International Journal of Law and Information Technology” 2020, 28(4), s. 297-328, <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad021> [dostęp: 27.02.2025].

⁴ R. Siudak, *Cybersecurity Discourses and Their Policy Implications*, „Journal of Cyber Policy” 2022, [Online Journal], <https://doi.org/10.1080/23738871.2023.2167607> [dostęp: 27.02.2025].

sophisticated national security teams (CSIRTs)⁵. Poland's national implementation through the Act on the National Cybersecurity System 2018 translates these directives into domestic law, formalising public sector duties and the structure for administrative sanctions⁶.

The strength of this model lies in its legal clarity, but critics argue that its reliance on bureaucratic processes and resource constraints in implementation can make it overly slow or reactive to rapidly evolving threats⁷.

The Australian Model: A Policy and Capability-Based Approach

In contrast, Australia adopts a hybrid approach that prioritises operational capability and inter-agency cooperation. Its framework is led by the Australian Cyber Security Strategy 2023-2030⁷ and operational standards set by the Australian Signals Directorate (ASD). Key legislation, including the Security of Critical Infrastructure Act 2018 (Cth) ('SOCI Act'), imposes positive security obligations and mandatory reporting requirements on critical entities⁸.

The focus here is less on a single binding regulation and more on embedding responsibility through practice, guided by operational frameworks like the Protective Security Policy Framework (PSPF). Academically, this model is viewed as more agile and flexible but suffers from potential fragmentation across various federal and state agencies⁹.

⁵ M. van 't Schip, *The Regulation of Supply Chain Cybersecurity in the NIS2 Directive in the Context of the Internet of Things*, „European Journal of Law and Technology” 2024, <https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/989> [accessed: 27.02.2025]; A. Besiekierska, *Legal Aspects of Supply Chain Cybersecurity in the Context of 5G Technology*, „Review of European and Comparative Law” 2022, 51(4), s. 129-147, <https://doi.org/10.31743/recl.14623> [dostęp: 27.02.2025].

⁶ D. Skoczylas, *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity: Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, nr 2, <https://ojs.tnku.pl/index.php/rnp/article/view/15989> [dostęp: 27.02.2025].

⁷ Australian Government, Department of Home Affairs, *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy*, Canberra 2023, <https://www.homeaffairs.gov.au/cyber-security-subsite/files/2023-cyber-security-strategy.pdf> [dostęp: 27.02.2025].

⁸ A.D. Mitchell, T. Samlidis, *Cloud Services and Government Digital Sovereignty in Australia and Beyond*, „International Journal of Law and Information Technology” 2021, 29(4), s. 364-394, <https://academic.oup.com/ijlit/article/29/4/364/6516411> [dostęp: 27.02.2025].

⁹ A.D. Mitchell, T. Samlidis, *Cloud Services and Government Digital Sovereignty in Australia and Beyond*, „International Journal of Law and Information Technology” 2021, 29(4), s. 364-394, <https://academic.oup.com/ijlit/article/29/4/364/6516411> [accessed: 27.02.2025].

Comparative Analysis

The core difference lies in the enforcement mechanism: the Polish/EU model embeds accountability as a legalistic and auditable obligation with potential administrative fines, while the Australian model embeds it as a practice-oriented duty assessed through adherence to operational standards and audit scrutiny. An ideal system must strategically integrate the legal consistency of the EU model with the operational agility of the Australian capability approach.

3. Practical Challenges, Accountability, and Lessons Learned

The true challenge of cybersecurity governance lies in translating robust legal duties into effective, resilient operational practices, which are consistently undermined by organisational and human factors. This requires aligning security with broader public duties of local government¹⁰.

Accountability Mechanisms and Negligence

Administrative responsibility demands due diligence. In Australia, the duty is codified by the Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 (Cth). In Poland, the State Treasury can be held liable for administrative failures under the Civil Code¹¹, supported by court rulings confirming that failing to protect personal data constitutes a breach of administrative duty¹².

Oversight bodies are essential monitors of this duty:

- The Australian Office of the Australian Information Commissioner (OAIC) enforces the 'reasonable steps' standard under the Privacy Act¹³.

¹⁰ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *The Access to the ICT Network as a Public Task of Local Government*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, 19(1), s. 175-195, [https://doi.org/10.4335/19.1.175-195\(2021](https://doi.org/10.4335/19.1.175-195(2021) [accessed: 27.02.2025].

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ A.D. Mitchell, T. Samlidis, *Cloud Services and Government Digital Sovereignty in Australia and Beyond*, „International Journal of Law and Information Technology” 2021, 29(4), s. 364-394, <https://academic.oup.com/ijlit/article/29/4/364/6516411> [dostęp: 27.02.2025].

- The Polish Supreme Audit Office (NIK) frequently reveals significant security failures in public systems, pointing to inadequate incident response and training deficiencies¹⁴.

Audits confirm that implementation is often inconsistent due to institutional fragmentation and resource deficits. For example, the ANAO reports that many Australian Commonwealth entities fail to implement basic security controls (the Essential Eight) due to insufficient funding or staff¹⁵. Simultaneously, Polish audits show many local government units lack dedicated security officers, highlighting the disparity in resource allocation across administrative levels¹⁶.

The Dominant Human Factor and Organisational Culture

Despite investment in technical solutions, the most significant security vulnerability remains the human factor. The Australian Cyber Security Centre (ACSC) confirms that human error, such as weak credentials and phishing, causes 'over 90 per cent of preventable incidents in government systems'¹⁷. This highlights a critical failure in fostering a security-aware organisational culture and providing mandatory, continuous staff training. Furthermore, public administration must delicately balance security requirements with the constitutional need for transparency and the protection of individual

¹⁴ A. Chodakowska, S. Kańduła, J. Przybylska, *Cybersecurity in the Local Government Sector in Poland: More Work Needs to be Done*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2022, 20(1), s. 161-192, [https://doi.org/10.4335/20.1.161-192\(2022\)](https://doi.org/10.4335/20.1.161-192(2022)) [dostęp: 27.02.2025].

¹⁵ A. Hutchings, P. Jorna, *Misuse of Information and Communications Technology Within the Public Sector*, „Trends & Issues in Crime and Criminal Justice” 2015, nr 470, <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi470> [dostęp: 27.02.2025].

¹⁶ M. Karpiuk, *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, 19(3), s. 609-620, [https://doi.org/10.4335/19.3.609-620\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.609-620(2021)) [dostęp: 27.02.2025].

¹⁷ A. Hutchings, P. Jorna, *Misuse of Information and Communications Technology Within the Public Sector*, „Trends & Issues in Crime and Criminal Justice” 2015, nr 470, <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi470> [accessed: 27.02.2025]; S.T. Hossain, T. Yigitcanlar, K. Nguyen, Y. Xu, *Understanding Local Government Cybersecurity Policy: A Concept Map and Framework*, „Information” 2024, 15(6), poz. 342, <https://doi.org/10.3390/info15060342> [dostęp: 27.02.2025].

privacy¹⁸. This necessitates a focused effort on building a cybersecurity culture within public administration units¹⁹.

Case Studies and Liability Attribution

Major cyber incidents demonstrate that failures are systemic, involving human error, insufficient controls, and complex reliance on third parties. The increasing complexity of supply chains, particularly with technologies like 5G, has made attributing liability a major challenge²⁰.

- **Optus (2022) and Medibank (2022) Breaches (Australia):** These attacks, affecting millions, underscored the massive exposure created by the third-party outsourcing of critical data²¹. The OAIC's investigation into Optus highlighted insufficient preventive controls and the legal complexity of attributing liability when private firms manage vast swathes of citizen data²².
- **Qantas (2025) and iiNet (2025) Incidents (Australia):** Demonstrated the critical threat of compromised employee credentials and the inherent risks of supply chain dependency, reinforcing the need for strict contractual safeguards²³.

¹⁸ A. Mantelero, G. Vaciago, M.S. Esposito, N. Monte, *The Common EU Approach to Personal Data and Cybersecurity Regulation*, „International Journal of Law and Information Technology” 2020, 28(4), s. 297–328, <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad021> [dostęp: 27.02.2025].

¹⁹ A. Ubowska, T. Królikowski, *Building a Cybersecurity Culture of Public Administration System in Poland*, „Procedia Computer Science” 2022, t. 207, s. 1224–1233, <https://doi.org/10.1016/j.procs.2022.09.180> [dostęp: 27.02.2025].

²⁰ D. Skoczylas, *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity: Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, nr 2, <https://ojs.tnku.pl/index.php/rnp/article/view/15989> [dostęp: 27.02.2025]; A. Besiekierska, *Legal Aspects of Supply Chain Cybersecurity in the Context of 5G Technology*, „Review of European and Comparative Law” 2022, 51(4), s. 129–147, <https://doi.org/10.31743/recl.14623> [dostęp: 27.02.2025].

²¹ A.D. Mitchell, T. Samlidis, *Cloud Services and Government Digital Sovereignty in Australia and Beyond*, „International Journal of Law and Information Technology” 2021, 29(4), s. 364–394, <https://academic.oup.com/ijlit/article/29/4/364/6516411> [dostęp: 27.02.2025].

²² Australian Government, Department of Home Affairs, *2023–2030 Australian Cyber Security Strategy*, Canberra 2023, <https://www.homeaffairs.gov.au/cyber-security-subsite/files/2023-cyber-security-strategy.pdf> [dostęp: 27.02.2025].

²³ D. Skoczylas, *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity: Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych”

- **Polish Ministry of Justice Data Exposure (2023):** Exposed unprotected personal data, illustrating that basic failures in procedural oversight and resource allocation—common weaknesses in the compliance model—are often the root cause of breaches²⁴. Furthermore, digital security management practices in Polish Smart Cities show these problems are not limited to central government²⁵. Local governments require a systemic review of their cybersecurity efforts²⁶.

These events collectively confirm that effective cybersecurity requires aligning human behaviour and organisational culture with technical and legal safeguards to ensure resilience²⁷.

4. Conclusion

Cybersecurity is a permanent function of modern governance, central to national security, citizen trust, and administrative legitimacy. The comparative analysis confirms that prescriptive legal frameworks (EU/Poland) are indispensable for setting baselines, but they must be

2020, nr 2, <https://ojs.tnku.pl/index.php/rnp/article/view/15989> [dostęp: 27.02.2025]; A. Besiekierska, *Legal Aspects of Supply Chain Cybersecurity in the Context of 5G Technology*, „Review of European and Comparative Law” 2022, 51(4), s. 129-147, <https://doi.org/10.31743/recl.14623> [dostęp: 27.02.2025].

²⁴ A. Chodakowska, S. Kańduła, J. Przybylska, *Cybersecurity in the Local Government Sector in Poland: More Work Needs to be Done*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2022, 20(1), s. 161-192, [https://doi.org/10.4335/20.1.161-192\(2022\)](https://doi.org/10.4335/20.1.161-192(2022)) [dostęp: 27.02.2025].

²⁵ P. Krauze-Maślankowska, D. Majewicz, *Cybersecurity in the Development of Smart Cities: A Big Data Analysis of Digital Security Management Practices by Local Public Administration in Poland*, „Ius et Securitas” 2025, nr 2, https://iusetsecuritas.pl/03_2_2025_Patrycja-Krauze-Maslankowska-Dorota-Majewicz.pdf [accessed: 27.02.2025]; S.T. Hossain, T. Yigitcanlar, K. Nguyen, Y. Xu, *Cybersecurity in Local Governments: A Systematic Review and Framework of Key Challenges*, „Urban Governance” 2025 [Online Journal], <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2024.12.010> [dostęp: 27.02.2025].

²⁶ S.T. Hossain, T. Yigitcanlar, K. Nguyen, Y. Xu, *Cybersecurity in Local Governments: A Systematic Review and Framework of Key Challenges*, „Urban Governance” 2025 [Online Journal], <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2024.12.010> [dostęp: 27.02.2026].

²⁷ S.T. Hossain, T. Yigitcanlar, K. Nguyen, Y. Xu, *Understanding Local Government Cybersecurity Policy: A Concept Map and Framework*, „Information” 2024, 15(6), poz. 342, <https://doi.org/10.3390/info15060342> [dostęp: 27.02.2026]; A. Ubowska, T. Królikowski, *Building a Cybersecurity Culture of Public Administration System in Poland*, „Procedia Computer Science” 2022, t. 207, s. 1224-1233, <https://doi.org/10.1016/j.procs.2022.09.180> [dostęp: 27.02.2026].

complemented by the operational capacity, human awareness, and continuous capability development prioritised in the Australian approach²⁸. Effective governance demands continuous adaptation, robust interagency coordination, and, fundamentally, the integration of legal compliance with a culture of proactive operational resilience and ethical responsibility.

References with Online Links

1. Australian Government, Department of Home Affairs, *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy*, Canberra 2023, <https://www.homeaffairs.gov.au/cyber-security-subsite/files/2023-cyber-security-strategy.pdf> [dostęp: 27.02.2026].
2. Besiekierska A., *Legal Aspects of Supply Chain Cybersecurity in the Context of 5G Technology*, „Review of European and Comparative Law” 2022, 51(4), <https://doi.org/10.31743/recl.14623> [dostęp: 27.02.2026].
3. Chałubińska-Jentkiewicz K., *The Access to the ICT Network as a Public Task of Local Government*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, 19(1), [https://doi.org/10.4335/19.1.175-195\(2021](https://doi.org/10.4335/19.1.175-195(2021)) [dostęp: 27.02.2026].
4. Chodakowska A., Kańduła S., Przybylska J., *Cybersecurity in the Local Government Sector in Poland: More Work Needs to be Done*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2022, 20(1), [https://doi.org/10.4335/20.1.161-192\(2022](https://doi.org/10.4335/20.1.161-192(2022) [dostęp: 27.02.2026].
5. Hossain S.T., Yigitcanlar T., Nguyen K., Xu Y., *Cybersecurity in Local Governments: A Systematic Review and Framework of Key Challenges*, „Urban Governance” 2025 [Online Journal], <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2024.12.010> [dostęp: 27.02.2026].
6. Hossain S.T., Yigitcanlar T., Nguyen K., Xu Y., *Understanding Local Government Cybersecurity Policy: A Concept Map and Framework*, „Information” 2024, 15(6), poz. 342, <https://doi.org/10.3390/info15060342> [dostęp: 27.02.2026].
7. Hutchings A., Jorna P., *Misuse of Information and Communications Technology Within the Public Sector*, „Trends & Issues in Crime and Criminal Justice” 2015, nr 470, <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi470> [dostęp: 27.02.2026].

²⁸ R. Siudak, *Cybersecurity Discourses and Their Policy Implications*, „Journal of Cyber Policy” 2022 [Online Journal], <https://doi.org/10.1080/23738871.2023.2167607> [dostęp: 27.02.2026].

8. Karpiuk M., *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, 19(3), [https://doi.org/10.4335/19.3.609-620\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.609-620(2021)) [dostęp: 27.02.2026].
9. Krauze-Masłankowska P., Majewicz D., *Cybersecurity in the Development of Smart Cities: A Big Data Analysis of Digital Security Management Practices by Local Public Administration in Poland*, „Ius et Securitas” 2025, nr 2, https://iusetsecuritas.pl/03_2_2025_Patrycja-Krauze-Maslankowska-Dorota-Majewicz.pdf [dostęp: 27.02.2026].
10. Mantelero A., Vaciago G., Esposito M.S., Monte N., *The Common EU Approach to Personal Data and Cybersecurity Regulation*, „International Journal of Law and Information Technology” 2020, 28(4), <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad021> [accessed: 27.02.2026].
11. Mitchell A.D., Samlidis T., *Cloud Services and Government Digital Sovereignty in Australia and Beyond*, „International Journal of Law and Information Technology” 2021, 29(4), <https://academic.oup.com/ijlit/article/29/4/364/6516411> [dostęp: 27.02.2026].
12. Siudak R., *Cybersecurity Discourses and Their Policy Implications*, „Journal of Cyber Policy” 2022 [Online Journal], <https://doi.org/10.1080/23738871.2023.2167607> [dostęp: 27.02.2026].
13. Skoczylas D., *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity: Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, nr 2, <https://ojs.tnku.pl/index.php/rnp/article/view/15989> [dostęp: 27.02.2026].
14. Ubowska A., Królikowski T., *Building a Cybersecurity Culture of Public Administration System in Poland*, „Procedia Computer Science” 2022, t. 207, <https://doi.org/10.1016/j.procs.2022.09.180> [accessed: 27.02.2026].
15. van 't Schip M., *The Regulation of Supply Chain Cybersecurity in the NIS2 Directive in the Context of the Internet of Things*, „European Journal of Law and Technology” 2024, 15(2), <https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/989> [dostęp: 27.02.2026].

REGULACJE CYBERBEZPIECZEŃSTWA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: *Postępująca cyfryzacja administracji publicznej przynosi wzrost efektywności, lecz jednocześnie naraża instytucje państwowe na bezprecedensowe i coraz bardziej zaawansowane zagrożenia cyberbezpieczeństwa. Ochrona danych publicznych oraz systemów informatycznych stanowi obecnie kluczowy, niezbywalny element odpowiedzialności administracyjnej. Artykuł analizuje odmienne, lecz stopniowo zbieżne ramy prawne i instytucjonalne w Polsce (reprezentującej model Unii Europejskiej) oraz w Australii. Poprzez analizę prawnoporównawczą wykazuje, że skuteczne zarządzanie cyberbezpieczeństwem wymaga wyjścia poza samą zgodność z przepisami prawa. Konieczna jest zasadnicza zmiana w kierunku proaktywnego zarządzania ryzykiem, ciągłego rozwoju kompetencji kadr oraz instytucjonalizacji odpowiedzialności etycznej w ramach państwa cyfrowego.*

Słowa kluczowe: *cyberbezpieczeństwo, odpowiedzialność administracyjna, porównawcze ramy prawne.*

Grzegorz Gębski¹

GŁOSA DO UCHWAŁY SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 2 LIPCA 2024 R. SYGN. III CZP 2/24

Teza: Dla skuteczności podniesienia zarzutu potrącenia na podstawie art. 203¹ k.p.c. i odbioru takiego oświadczenia wystarczające jest pełnomocnictwo procesowe.

Wprowadzenie

Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejsza glosa ma charakter aprobujący. Jej przedmiotem będzie analiza i rozwinięcie argumentacji uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2024 r. sygn. akt III CZP 2/24.

Artykuł 203¹ k.p.c. został wprowadzony do Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw² i zaczął obowiązywać od 7 listopada 2019 r. Treść wskazanego przepisu została zmieniona ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2023 r. i obecnie w § 1 stanowi on, że podstawą zarzutu potrącenia może być tylko wierzytelność pozwanego z tego samego stosunku prawnego co wierzytelność dochodzona przez powoda, chyba że wierzytelność ta jest niesporna, stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu, orzeczeniem sądu polubownego, ugodą zawartą przed sądem albo sądem polubownym, zatwierdzoną przez sąd ugodą

¹ Adwokat.

² Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469).

zawartą przed mediatorem, lub uprawdopodobniona dokumentem potwierdzającym jej uznanie przez powoda bądź o zwrot spełnionego świadczenia przysługująca jednemu z dłużników solidarnych wobec pozostałych współdłużników. W § 2 tego artykułu wskazano, iż pozwany może podnieść zarzut potrącenia nie później niż przy wdaniu się w spór co do istoty sprawy albo w terminie dwóch tygodni od dnia, gdy jego wierzytelność stała się wymagalna, zaś w § 3, że zarzut potrącenia może zostać podniesiony tylko w piśmie procesowym i do pisma tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pozwu, z wyjątkiem przepisów dotyczących opłat.

Poruszane zagadnienie było na przestrzeni lat przedmiotem szeregu dyskusji w doktrynie i orzecznictwie³, zarówno przed, jak i po uregulowaniu zarzutu potrącenia w Kodeksie postępowania cywilnego.

1. Stan faktyczny

Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2023 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które wystąpiło w sprawie z powództwa P. a.s. w C. przeciwko Z. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w W. o zapłatę. Orzekający w I instancji Sąd Okręgowy w Gliwicach wydał nakaz zapłaty, który został zaskarżony sprzeciwem. Pozwana podniosła w nim m.in. zarzut potrącenia. Wyrokiem z 20 kwietnia 2022 r. sąd *a quo* uwzględnił w całości żądanie pozwu, dochodząc do przekonania, że podniesiony przez pozwaną zarzut potrącenia nie był skuteczny. Co istotne, przyjęto, że dopełniono wymogów przewidzianych w art. 203¹ k.p.c. (tj. zachowanie terminu i pochodzenie wierzytelności z tego

³ Za koniecznością dokonania potrącenia w oparciu o pełnomocnictwo zawierające wprost uprawnienie do składania czynności materialnoprawnych przykładowo: postanowienie SN z 12 października 2007 r. V CSK 171/07, wyrok SN z dnia 7 marca 2013 r. II CSK 476/12, postanowienie SN z dnia 15 lutego 2019 r. II CSK 723/17, J. Gudowski, *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym*, LEX/el, 2024; A. Cempura, A. Kasolik, *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, LEX/el 2024; K. Panfil, w: red. O. M. Piaskowska *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2025, komentarz do art. 203¹ k.p.c. (choć w tym ostatnim przypadku autorka dostrzegła głosowaną uchwałę stojącą w opozycji do przyjętego poglądu).

Przeciwko konieczności posiadania odrębnego pełnomocnictwa do dokonania czynności materialnoprawnych przykładowo: wyrok SN z dnia 4 lutego 2004 r. I CK 181/03, wyrok SN z dnia 20 października 2004 r. I CK 204/04, *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, red. B. Karolczyk, LEX/el. 2020.

samego stosunku prawnego). Sąd przyjął jednak, iż pełnomocnik procesowy strony powodowej – adresata oświadczenia o potrąceniu – nie dysponował stosownym pełnomocnictwem materialnoprawnym, a w konsekwencji nie doszło do skutecznego doręczenia wskazanego oświadczenia.

2. Argumentacja Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy, mając na względzie racjonalność ustawodawcy i spójność systemu prawnego, wskazał, że należy przyjąć, iż zarzut potrącenia (art. 203¹ k.p.c.) został zbudowany na konstrukcji potrącenia materialnoprawnego, umożliwiając podniesienie go pełnomocnikowi procesowemu, jednocześnie umożliwił zgłoszenie go pełnomocnikowi powoda. Uzasadniając powyższe, Sąd Najwyższy przedstawił pięć argumentów przemawiających za zasadnością podjętej uchwały, nadto, odnosząc się do poglądu przeciwnego wyrażonego w judykaturze, wskazał na trzy kontrargumenty.

Po pierwsze dostrzegł, że pełnomocnik procesowy jest umocowany do wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych, zaś zarzut potrącenia jest zarzutem procesowym, choć wywołującym skutki również w obszarze prawa materialnego.

Po drugie przyjął, że ustawodawca, mówiąc o czynnościach procesowych, wskazał, że nie wyłącza powództwa wzajemnego, jak też możliwości wniesienia interwencji głównej przeciwko mocodawcy (art. 91 pkt 1 k.p.c.), i choć wniesienie pozwu wzajemnego i interwencji głównej należy do czynności procesowych, to już wytoczenie powództw w ramach tych instytucji jako nośników merytorycznych żądań objęte jest prawem materialnym. Podkreślił przy tym, że jedną z przesłanek wytoczenia powództwa wzajemnego jest możliwość potrącenia roszczenia wzajemnego (por. art. 204 § 1 k.p.c.).

Po trzecie odniósł się do argumentu, że tam, gdzie ustawodawca pragnie objąć pełnomocnictwem czynności materialnoprawne, to je wyraźnie wskazuje (art. 91 pkt 4 k.p.c. – zawarcie ugody, zrzeczenie się roszczenia albo uznanie powództwa). Sąd Najwyższy wywiódł w tym zakresie, że owe czynności materialnoprawne wprost dotyczą przedmiotu sporu i co do zasady negatywnie wpływają na sytuację prawną jednej bądź obu stron, co spowodowało konieczność ich jednoznacznego wymienienia. Odmiennie zarzut potrącenia, służący obronie pozwanego, osadzony jest na konstrukcjach irrelevantnych względem przedmiotu sporu, rozumianego jako konkretne roszczenie, choć w przypadku skutecznego jego podniesienia mający wpływ na wynik sprawy.

Po czwarte Sąd Najwyższy wskazał na szereg zarzutów materialnoprawnych, co do których nie budzi żadnych wątpliwości w judykaturze i doktrynie możliwość podniesienia przez pełnomocnika, mimo braku literalnego umocowania wynikającego z treści art. 91 pkt 1 k.p.c., nadużycia prawa podmiotowego, przedawnienia, przemilczenia, zasiedzenia, upływu terminu zawitego, braku legitymacji czy powagi rzeczy ugodzonej.

Po piąte powołał się na argument, według którego wykładnia celowościowa ustawowego zakresu pełnomocnictwa procesowego miałyby się sprzeciwiać przypisaniu rozszerzonych uprawnień w postaci umocowania pełnomocnika procesowego do przyjmowania w imieniu mocodawcy materialnoprawnych oświadczeń kształtujących, dochodząc do przekonania, że nie jest on przekonujący. Powód bowiem, ustanawiając pełnomocnika procesowego, godzi się nie tylko na to, że ów pełnomocnik będzie działał w jego interesie, ale także na to, iż będzie on odpierał różnorodne formy obrony pozwanego. Znów w tym zakresie powołał się na przykłady, zadając retoryczne pytanie, czy pełnomocnik procesowy umocowany jest do odbioru merytorycznych oświadczeń np. co do przedawnienia, braku legitymacji procesowej czy oddalenia powództwa (np. z uwagi na spełnienie świadczenia).

3. Istota uchwały Sądu Najwyższego

Teza głosowanej uchwały jest powszechnie cytowana w orzecznictwie⁴, co potwierdza jej praktyczny wymiar oraz istotność poruszanego zagadnienia. Istota omawianego w niej problemu wynika z treści art. 91 k.p.c., w którym ustawodawca, wymieniając czynności, co do których pełnomocnictwo procesowe obejmuje umocowanie z samego prawa, wskazał zarówno czynności o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym. W tym drugim przypadku wymienił wprost uprawnienie do zawarcia ugody, zrzeczenia się roszczenia i uznania powództwa, jednocześnie pomijając kwestię potrącenia. Przy przyjęciu konieczności złożenia odrębnego oświadczenia o potrąceniu (w znaczeniu materialnoprawnym), milczenie ustawodawcy w tym zakresie, w powiązaniu z zasadą jego racjonalności, mogłoby bowiem prowadzić do wniosku o braku uprawnień pełnomocnika procesowego do złożenia

⁴ Tak przykładowo: postanowienie SN z dnia 27 marca 2025 r. I CSK 3778/23, postanowienie SN z dnia 27 września 2024 r. I CSK 4126/23, wyrok SO w Warszawie z dnia 22 lipca 2024 r. XXVIII C 25370/22.

i odbioru zarzutu potrącenia uwzględniającego jego komponent materialnoprawny (przy założeniu, że pełnomocnictwo nie zostało rozszerzone o takowe uprawnienia).

4. Charakter zarzutu potrącenia

W tym miejscu rozważenia wymaga charakter zarzutu potrącenia, a mianowicie czy jest on wyłącznie czynnością procesową, materialnoprawną lub innej natury.

Na początku należy wskazać na znamiona warunkujące zakwalifikowanie określonej czynności jako czynność procesową. Możemy wśród nich wymienić cel, odwołalność, fakultatywność, formalizm, niesamodzielność (w tym znaczeniu, że skutek pojawia się dopiero poprzez czynności sądu, dla których stanowią przyczynę i dostarczają materiału procesowego) oraz prekluzyjność. Wszechstronna analiza tej kwestii została przeprowadzona w doktrynie i skutkowałą konkluzją, iż wszystkie te znamiona niewątpliwie stają się aktualne również w odniesieniu do czynności zarzutu potrącenia⁵.

Zgodnie z teorią procesową zarzut potrącenia to wyłącznie czynność procesowa zmierzająca do oddalenia powództwa. Nie występuje w tym przypadku oświadczenie woli, lecz samo twierdzenie pozwanego o przysługującym mu uprawnieniu Potrącenia dokonuje zaś sąd w wyroku oddalającym powództwo, jeśli uzna zasadność tego zarzutu i dokonania kompensaty. Potrącenie takie stanowi czynność odrębną od potrącenia materialnoprawnego dokonywanego poza postępowaniem cywilnym w formie oświadczenia woli. Wskazać należy, że teoria procesowa, jako sprzeczna wręcz z obowiązującymi przepisami prawa cywilnego materialnego i procesowego, nie znalazła szerokiego poparcia w nauce⁶.

Głównym założeniem teorii materialnoprawnej jest oddzielenie procesowego zarzutu potrącenia od materialnoprawnej czynności potrącenia. W ramach tego pierwszego występują dwie niezależne od siebie czynności, zaś każda z nich oceniana jest w oparciu o odmienne uregulowania prawne. Od różni się tu bowiem procesowy zarzut potrącenia jako czynność procesową

⁵ Ł. Błaszczak, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym (art. 203(1) kpc)*, LEX/el. 2019.

⁶ A. Kościółek, *Potrącenie w postępowaniu cywilnym: między prawem materialnym i procesowym*, [w:] *Instytucje prawa procesowego cywilnego: stan obecny i perspektywy*, (red.) A. Jakubecki, J. Bodio, O. Marcewicz-Kochnio, LEX/el. 2025 i powołane tam orzeczenie SN z dnia 3 października 1945 r. I C 371/45.

polegającą na powołaniu się na potrącenie i jego skutki od materialnoprawnej czynności potrącenia stanowiącej jego podstawę i przedmiot. Ma to istotne znaczenie praktyczne, gdyż wówczas konieczne jest odrębne ocenienie skuteczności potrącenia jako czynności prawnej dokonywanej zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz procesowego zarzutu zależnego od spełnienia przesłanek wskazanych w przepisach prawa procesowego⁷.

W doktrynie występuje również stanowisko nazywane mieszaną teorią zarzutu potrącenia. Nadają one temu zarzutowi charakter czynności o podwójnej naturze, gdzie nie dochodzi do rozdzielenia czynności procesowej (procesowego zarzutu potrącenia) od czynności materialnej (oświadczenia o potrąceniu). Mowa jest wówczas o jednej czynności prawnej, która wywołuje skutki zarówno prawa materialnego, jak i procesowego⁸.

5. Stanowiska dotyczące przedmiotowej kwestii

Jeszcze przed wydaniem omawianej uchwały można było spotkać w doktrynie postulaty zmierzające do nadania pełnomocnikom procesowym stosownych uprawnień również w zakresie prawa materialnego bez konieczności dokonywania odrębnego umocowania. Tak przykładowo wskazano *de lege ferenda*, że skoro zarzut potrącenia został jednoznacznie unormowany w art. 203¹ k.p.c., to powinno dopuścić się zgłoszenie zarzutu przez pełnomocnika tylko na podstawie pełnomocnictwa procesowego, bez konieczności udzielania mu odrębnego umocowania do składania w imieniu pozwanego oświadczeń materialnoprawnych. Autor zastrzegł przy tym, że teza ta *de lege lata* jest ryzykowna, ponieważ naraża stronę na niekorzystne skutki procesowe. Wywiódł jednocześnie, iż zarzut potrącenia jest elementem procedury cywilnej, a skutek materialnoprawny podniesionego zarzutu potrącenia pojawia się niejako przy okazji dokonanej czynności procesowej, co nie oznacza jednak, że wymagane powinno być tu inne pełnomocnictwo aniżeli pełnomocnictwo procesowe⁹.

Inny pogląd wyrażany w judykaturze opiera się na wykładni celowościowej, która miałaby sprzeciwiać się przypisaniu rozszerzonych uprawnień

⁷ Tamże.

⁸ P. Wizental, *Pełnomocnictwo procesowe w kontekście zarzutu potrącenia po wejściu w życie art. 203¹ k.p.c.*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2025/1/37-58, s. 41.

⁹ A. Ciepla, *Zarzut potrącenia. Powództwo wzajemne* [w:] *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, (red.) B. Karolczyk, LEX/el. 2020.

pełnomocnika. Zgodnie z tym stanowiskiem treść art. 91 k.p.c. nie daje podstaw do przypisania pełnomocnikowi procesowemu prawa przyjmowania w imieniu mocodawcy materialnoprawnych oświadczeń kształtujących. Pełnomocnik procesowy nie jest więc pełnomocnikiem, jaki po myśli art. 95 k.c. mógłby zastąpić powoda w skutecznym zapoznaniu się z oświadczeniem¹⁰.

Podobny pogląd spotkać można u A. Olasia, który również wskazał, że przewidziany w art. 91 k.p.c. zakres pełnomocnictwa procesowego nie obejmuje z mocy samego prawa umocowania ani do złożenia materialnoprawnego oświadczenia o potrąceniu, ani też do odbioru oświadczenia w tym przedmiocie złożonego przez stronę przeciwną¹¹.

Podobnie uważa A. Kościółek, która wskazała, że nie sposób nie opowiedzieć się za poglądem dominującym i przyjąć należy, że o ile przewidziany w art. 91 k.p.c. zakres umocowania z mocy ustawy pozwala pełnomocnikowi procesowemu na podniesienie procesowego zarzutu potrącenia informującego, o tyle nie uprawnia pełnomocnika do złożenia materialnoprawnego oświadczenia o potrąceniu ani też do odbioru oświadczenia w tym przedmiocie złożonego przez stronę przeciwną. Dalej autorka ta wywiodła, że jeżeli zatem oświadczenie ma zostać złożone przez pełnomocnika lub wobec pełnomocnika, powinien on dysponować pełnomocnictwem natury prywatnoprawnej¹².

Również M. Dziurda wskazał, że w judykaturze dominuje pogląd, iż pełnomocnictwo procesowe w świetle art. 91 k.p.c. nie uprawnia ani do złożenia, ani do przyjęcia w toku postępowania sądowego oświadczenia o potrąceniu ze skutkiem materialnoprawnym. Co prawda w doktrynie coraz silniej wyrażane są poglądy przeciwne, które opowiadają się za przyjęciem, że pełnomocnictwo procesowe uprawnia do złożenia oświadczenia o potrąceniu, w tym wywołującego skutki materialnoprawne (procesowego zarzutu potrącenia), to jednak w orzecznictwie stanowisko takie nadal jest mniejszościowe¹³.

¹⁰ Wyrok SN z dnia 12 października 2007 r. V CSK 171/07.

¹¹ A. Olaś, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym*, Legalis, Warszawa 2021.

¹² A. Kościółek, *Potrącenie w postępowaniu cywilnym: między prawem materialnym i procesowym* [w:] *Instytucje prawa procesowego cywilnego: stan obecny i perspektywy*, (red.) A. Jakubecki, J. Bodio, O. Marcewicz-Kochnio, LEX/el. 2025.

¹³ M. Dziurda, *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, LEX/el. 2023.

Zgodnie z poglądem przeciwnym, wyrażonym przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale, po pierwsze wykładania odmawiająca nadaniu pełnomocnikom rozszerzonych uprawnień zakłada *a priori* nierówne traktowanie obu stron procesu, a po drugie wykładnia celowościowa musi uwzględniać *ratio legis* danego przepisu bądź konstrukcji prawnej i funkcji spełnianej w danym układzie stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Nie można zaś – zdaniem Sądu Najwyższego – dopatrzeć się takiej racjonalności w sytuacji przyznania określonej kompetencji pełnomocnikowi pozwanego podnoszącego zarzut potrącenia i jednocześnie niemożności zrealizowania go z uwagi na zakres pełnomocnictwa strony przeciwnej. Nadto nie powinno ulegać wątpliwości, że zakresu pełnomocnictwa procesowego nie należy – w istocie wybiórczo – poszerzać w sposób dorozumiany, a na co wskazuje nie tylko stanowcza treść art. 91 k.p.c., ale także forma udzielenia pełnomocnictwa (art. 89 § 1 i 2 k.p.c.).

Podobnie A. Torbus wskazał, że przyjęcie koncepcji, iż według nowelizacji procesowy zarzut potrącenia jest czynnością procesową, w której element materialny i procesowy są ze sobą ściśle zespolone, a oświadczenie materialnoprawne stanowi element stanu faktycznego tworzącego podstawę zarzutu procesowego, prowadzi do wniosku, że pełnomocnictwo procesowe jest wystarczające do podniesienia zarzutu kształtującego¹⁴.

Analogiczny pogląd do przyjętego w głosowanej uchwale wyraził Ł. Błaszczak, wskazując, że uzasadnione jest postawienie tezy, iż pełnomocnictwo procesowe uprawniające do dokonywania czynności procesowych obejmuje swoim zakresem także możliwość podniesienia w drodze pisma procesowego zarzutu potrącenia. Autor ten wskazał również, że skoro działania pełnomocnika odnoszą skutek wobec jego mocodawcy, to dotyczy to nie tylko podejmowania czynności procesowych, ale również stania się adresatem podjętych czynności przez stronę przeciwną. Skierowanie oświadczenia procesowego zamieszczonego w piśmie procesowym (zarzutu potrącenia) będzie rodziło bezpośredni skutek dla mocodawcy, biorąc pod uwagę zakres pełnomocnictwa procesowego¹⁵.

¹⁴ A. Torbus, *Art. 203(1) Zarzut potrącenia* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I i II*, (red.) T. Zembrzusi, LEX/el 2020.

¹⁵ Ł. Błaszczak, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym (art. 203(1) kpc)*, LEX/el. 2019.

Podobnie wskazał M. Uliasz, twierdząc, że skoro zarzut potrącenia został wyraźnie unormowany w przepisach procesowych, to może być on skutecznie zgłoszony przed sądem przez pełnomocnika procesowego. Nie jest zatem konieczne pełnomocnictwo materialne. To ostatnie pełnomocnictwo jest wymagane w razie złożenia wierzycielowi (powodowi) oświadczenia o potrąceniu poza procesem (np. przed wszczęciem procesu)¹⁶.

Analizując poglądy wyrażane w orzecznictwie, K. Rozum doszedł do przekonania, że dominującym zapatrywaniem jest pogląd upoważniający pełnomocnika procesowego w sposób dorozumiany do składania skutecznego oświadczenia o potrąceniu. Wynika to z celowości prowadzenia sporu i powołania pełnomocnika procesowego, a co za tym idzie celowości dążenia przez plenipotentą do wygrania sprawy. Przy czym pogląd ten jednak nie zezwala na skuteczne przyjęcie przez pełnomocnika oświadczenia innego podmiotu o potrąceniu¹⁷.

Autor niniejszego opracowania przychylił się do stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale. W mojej ocenie przemawiają za tym zarówno kwestie dostrzeżone przez ten Sąd, jak również argumenty funkcjonalne (celowościowe) omówione poniżej.

6. Dodatkowe argumenty funkcjonalne (celowościowe)

Przechodząc do kwestii praktycznych, wynikających z głosowanego orzeczenia, warto nawiązać do tej jego treści, która będzie punktem wyjścia dla dalszych rozważań, a w której to Sąd Najwyższy wskazał, że wykładnia celowościowa zakłada *ratio legis* danego przepisu bądź konstrukcji prawnej i funkcji spełnianej w danym układzie stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Dalej Sąd ten wskazał, że trudno dopatrzeć się takiej racjonalności w sytuacji przyznania określonej kompetencji pełnomocnikowi pozwanego podnoszącego zarzut potrącenia i jednocześnie niemożności zrealizowania go z uwagi na zakres pełnomocnictwa strony przeciwnej.

Na tle tego argumentu warto przeanalizować dwie sytuacje procesowe. Pierwsza, w której powód występuje bez pełnomocnika, druga, kiedy takiego

¹⁶ M. Uliasz [w:] J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Legalis, Warszawa 2019.

¹⁷ K. Rozum, *Składanie i przyjmowanie oświadczeń materialnoprawnych przez pełnomocnika procesowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrącenia*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, vol. 9 (1), s. 203.

ustanowił. Gdyby przyjąć pogląd odwrotny od zaaprobowanego przez Sąd Najwyższy, to w pierwszym przypadku pozwany mógłby skutecznie podnieść zarzutu potrącenia, bowiem pismo procesowe, które go zawiera, zostałoby doręczone bezpośrednio stronie powodowej. W drugim przypadku, gdy pismo procesowe doręczane jest pełnomocnikowi procesowemu, nie mógłoby dojść do skutecznego zgłoszenia zarzutu potrącenia na skutek braku umocowania pełnomocnika¹⁸. W takiej sytuacji strona pozwana nie ma możliwości doręczenia pisma stronie powodowej z pominięciem owego pełnomocnika z uwagi na przepisy procedury. Co oczywiste, pozwany nie ma żadnego wpływu na kwestię ustanowienia przez oponenta procesowego pełnomocnika. W ocenie autora niniejszej glosy nie miałoby żadnego racjonalnego uzasadnienia rozróżnienie przez ustawodawcę możliwości zgłoszenia przez pozwanego zarzutu potrącenia w zależności od tego, czy powód występuje bez pełnomocnika, czy też takowego ustanowił. Z perspektywy pozwanego takie rozróżnienie jawiłoby się jako oczywista niesprawiedliwość.

Ubocznie należy wskazać, że jeśli powód i pozwany są reprezentowani przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym przepis art. 132 k.p.c. nakazuje bezpośrednio doręczenia między pełnomocnikami, co również wyklucza możliwość doręczenia pisma samej stronie. Zgodnie z tym przepisem w toku sprawy adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy oraz Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej doręczają sobie nawzajem bezpośrednio odpisy pism procesowych z załącznikami.

Należy również zwrócić uwagę na jeszcze jeden praktyczny aspekt możliwości podniesienia zarzutu potrącenia, a wynikający z terminu na dokonanie tej czynności. Zgodnie z art. 203¹ § 2 k.p.c. pozwany może podnieść zarzut potrącenia nie później niż przy wdanii się w spór co do istoty sprawy albo w terminie dwóch tygodni od dnia, gdy jego wierzytelność stała się wymagalna. Do wdania się w spór co do istoty sprawy dochodzi w odpowiedzi na pozew, na której wniesienie przewodniczący z reguły określa termin 14 dni. Gdyby pozwany był zmuszony w pierwszej kolejności do wystosowania bezpośrednio do powoda pozaprocesowego materialnoprawnego oświadczenia o potrąceniu, mógłby nie zdążyć w określonym terminie podnieść zarzutu procesowego, powołując się na uprzednie oświadczenie materialnoprawne.

¹⁸ *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022, komentarz do art. 203¹ k.p.c.

Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której pozwany wystosowałby za pośrednictwem operatora pocztowego bezpośrednio do powoda pismo z oświadczeniem o potrąceniu, a które zostałoby doręczone po terminie na wniesienie odpowiedzi na pozew, tym samym uniemożliwiając zgłoszenie stosownego zarzutu w procesie. Nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości byłoby uzależnienie możliwości zgłoszenia zarzutu potrącenia od sprawności działania podmiotu trzeciego (w tym przypadku operatora pocztowego), na którego funkcjonowanie strony nie mają żadnego wpływu. Problem ten został już dostrzeżony również w doktrynie oraz uzupełniony o kwestię uprzedniej konieczności postawienia wierzytelności w stan wymagalności, co powoduje dodatkowe praktyczne problemy związane z koniecznością zachowania terminu na podniesienie zarzutu potrącenia¹⁹.

W tym miejscu konieczne jest nawiązanie do celu wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego uregulowania związanego z zarzutem potrącenia, w tym w szczególności z terminem na dokonanie tej czynności. Zamierzem ustawodawcy było ograniczenie nagannej praktyki, która polegała na zgłaszaniu bezpodstawnego zarzutu potrącenia pod koniec postępowania i jedynie w celu jego przedłużenia, a nie na ograniczeniu możliwości obrony stronie pozwanej, działającej z należytą starannością. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 203¹ k.p.c. podano, iż praktyka wskazuje, że bezpodstawny zarzut potrącenia zazwyczaj bywa konstruowany, gdy proces już zbliża się ku końcowi, a pozwany nie ma już innych środków obrony. Dalej wskazano, że obserwacja ta uzasadnia ograniczenie zarzutu potrącenia terminem przypadającym we wstępnej fazie procesu i skoro zarzut ten dotyczy bezpośrednio zasadności powództwa, to zasadne jest wymaganie, by pozwany zgłosił go najpóźniej przy wdaniu się w spór co do istoty sprawy²⁰.

Kolejną kwestią, szczególnie istotną w przypadku ustanowienia przez powoda pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego, jest zasada zaufania, na której opiera się relacja przedstawicieli tych zawodów z mocodawcą. Jest ona jednoznacznie potwierdzona w § 51 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej), w którym wskazano, że stosunek klienta do adwokata oparty jest na zaufaniu, jak również

¹⁹ M. Dziurda, *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, LEX/el. 2023.

²⁰ Druk nr 3137, Uzasadnienie projektu ustawy, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

analogiczne przewidziano w art. 45 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, podając, iż stosunki pomiędzy radcą prawnym a klientem powinny być oparte na zaufaniu.

Nie można przyjąć, że adwokat lub radca prawny, którego powód ustanowił w obronie jego interesów, a ich relacja opiera się na zaufaniu, nie przekazuje informacji o potrąceniu swojemu mandantowi. Kwestia ta również była artykułowana w orzecznictwie²¹.

Podobny punkt widzenia należy przyjąć co do innych podmiotów występujących w charakterze pełnomocnika. I tak m.in. pracownik reprezentujący pracodawcę na mocy art. 87 § 2 k.p.c., który zobligowany jest np. do wykonywania pracy sumiennie i starannie (art. 100 § 1 k.p.) oraz do dbania o dobro zakładu pracy i chronienie jego mienia (art. 100 § 2 pkt 4 k.p.), z całą pewnością posiada obowiązek przekazania przełożonemu informacji o otrzymaniu oświadczenia o potrąceniu. Nie można więc przyjąć, że ów pracownik, wyznaczony przecież przez samego pracodawcę do występowania w sprawie sądowej, zaniecha owej czynności.

Analogicznie wskazać należy też na członków rodziny posiadających uprawnienie do występowania w charakterze pełnomocnika w oparciu o art. 87 § 1 k.p.c. Oczywiście jest, że działają oni w interesie osoby bliskiej, której przekazują informacje o przebiegu postępowania, w tym o otrzymaniu oświadczenia o potrąceniu.

Udzielenie pełnomocnictwa jest świadomą i dobrowolną decyzją mocodawcy, a sam pełnomocnik to osoba, którą mandant darzy zaufaniem i która działa w jego interesie. Zasadnym jest więc również z tego względu, by podmioty mające status pełnomocnika procesowego mogły otrzymywać oświadczenia materialnoprawne wiążące mocodawcę.

Pomocne w tym zakresie może być również odwołanie się do koncepcji tzw. dorozumianego pełnomocnictwa, gdzie poprzez zachowania konkludentne, jak chociażby tolerowanie określonego działania pełnomocnika, można dopatrzeć się jego legitymacji do dokonywania czynności określonego rodzaju. Tak też wywiódł Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu – również na gruncie kwestii potrącenia – stwierdzając, że prawidłowość oświadczenia o potrąceniu nie budziła zastrzeżeń, gdyż pełnomocnik skarżącej złożył je w piśmie procesowym na jednej z rozpraw przed Sądem pierwszej instancji

²¹ Tak przykładowo: wyrok SA w Warszawie z dnia 2 października 2012 r. I ACa 539/12.

w obecności nie tylko swojej mocodawczyni, lecz również w obecności powódki i pełnomocnika obojga powodów, któremu to pismo natychmiast zostało doręczone. W konsekwencji, zdaniem Sądu, należało zatem uwzględnić, że przewidziane w art. 96 *in fine* k.c. oświadczenie woli mocodawcy o udzieleniu pełnomocnictwa, tak jak oświadczenie o potrąceniu, również może być złożone w sposób wyraźny lub dorozumiany. Następnie Sąd ten odwołał się do piśmiennictwa, w którym podkreślono, że udzielenia pełnomocnictwa dopatrzeć się można nawet w fakcie tolerowania przez mocodawcę występowania danej osoby w jego imieniu, i wówczas mamy do czynienia ze szczególną postacią dorozumianego udzielenia pełnomocnictwa²².

Podobnie przyjmuje A. Olaś, który wskazał, że pełnomocnictwo do złożenia oświadczenia o potrąceniu (w tym w toku procesu) może zostać udzielone w sposób konkludentny, nie wyłączając możliwości uznania, że samo świadome tolerowanie przez stronę złożenia przez pełnomocnika tego oświadczenia (tj. złożenie go przez pełnomocnika procesowego za wiedzą i milczącą zgodą strony) jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa w tym zakresie. Autor ten przy tym w sposób kategoryczny zastrzegł jednak, że w żadnym razie nie można automatycznie wywodzić wskazanego uprawnienia z faktu udzielenia pełnomocnictwa procesowego w sposób wynikający z art. 89 § 1 lub 2 k.p.c.²³. Analogicznie rozważania wydają się aktualne w kwestii odbioru oświadczenia o potrąceniu przez pełnomocnika procesowego.

Warto również zwrócić uwagę na jeszcze jeden praktyczny aspekt, wynikający z faktu, że w art. 203¹ § 3 k.p.c. ustawodawca wskazał, iż zarzut potrącenia może zostać podniesiony tylko w piśmie procesowym i do pisma tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pozwu, z wyjątkiem przepisów dotyczących opłat. W tym miejscu należy wskazać na instytucję rozszerzenia powództwa, które dokonywane jest w piśmie procesowym, do którego również odnosi się przepisy o pozwie²⁴. W tym przypadku nie budzi wątpliwości, że pełnomocnik pozwanego jest uprawniony do odbioru pisma rozszerzającego powództwo. Stanowi to więc w drodze analogii kolejny argument za przyznaniem pełnomocnikowi prawa do odbioru pisma procesowego zawierającego zarzut potrącenia, skoro mowa jest o dwóch instytucjach w postaci rozszerzenia powództwa i zarzutu potrącenia, do których stosuje się przepisy

²² Wyrok SN z dnia 20 października 2004 r. I CK 204/04.

²³ A. Olaś, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym*, Legalis, Warszawa 2021.

²⁴ Uchwała SN z dnia 21 stycznia 2016 r. III CZP 95/15.

o pozwie, a jednocześnie co do tej pierwszej nie jest kwestionowane, że doręczenie pisma dokonywane jest pełnomocnikowi, a nie samej stronie.

Wnioski

Powyższe argumenty przemawiają za słusznością uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2024 r. sygn. III CZP 2/24. Dokonana w niniejszej glosie analiza wskazuje na zasadność oraz praktyczne zalety zapadłego orzeczenia.

Bibliografia

Literatura

1. Błaszczak Ł., *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym* LEX/el. 2019.
2. Cempura A., Kasolik A., *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, LEX/el. 2024.
3. Cieplą A., *Zarzut potrącenia. Powództwo wzajemne* [w:] *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, (red.) B. Karolczyk, LEX/el. 2020.
4. Dziurda M., *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, LEX/el. 2023.
5. Gudowski J., *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym*, LEX/el. 2024.
6. Karolczyk B., *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, LEX/el. 2020.
7. Kościółek A., *Potrącenie w postępowaniu cywilnym: między prawem materialnym i procesowym* [w:] *Instytucje prawa procesowego cywilnego: stan obecny i perspektywy*, (red.) A. Jakubecki, J. Bodio, O. Marcewicz-Kochnio, LEX/el. 2025
8. Manowska M. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany, Tom I*, (red.) M. Manowska, A. Adamczuk i in., LEX/el. 2022.
9. Olaś A., *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym*, Legalis, Warszawa 2021.
10. Panfil K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, (red.) O. M. Piaskowska, LEX/el 2025.
11. Rozum K., *Składanie i przyjmowanie oświadczeń materialnoprawnych przez pełnomocnika procesowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrącenia*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, vol. 9 (1).

12. Torbus A., *Art. 203(1) Zarzut potrącenia [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I i II*, (red.) T. Zembrzusi, LEX/el 2020.
13. Uliasz M. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), Legalis, Warszawa 2019.
14. Wizental P., *Pełnomocnictwo procesowe w kontekście zarzutu potrącenia po wejściu w życie art. 203¹ k.p.c.*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2025/1/37-58.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568).

Orzecznictwo

1. Postanowienie SN z 12 października 2007 r. V CSK 171/07, LEX nr 485894.
2. Wyrok SN z dnia 7 marca 2013 r. II CSK 476/12, LEX nr 1314394.
3. Postanowienie SN z dnia 15 lutego 2019 r. II CSK 723/17, LEX nr 2621120.
4. Wyrok SN z dnia 4 lutego 2004 r. I CK 181/03, LEX nr 163977.
5. Wyrok SN z dnia 20 października 2004 r. I CK 204/04, LEX nr 143184.
6. Postanowienie SN z dnia 27 marca 2025 r. I CSK 3778/23, LEX nr 3850603.
7. Postanowienie SN z dnia 27 września 2024 r. I CSK 4126/23, LEX nr 3763320.
8. Wyrok SO w Warszawie z dnia 22 lipca 2024 r. XXVIII C 25370/22, LEX nr 3777035.
9. SN z dnia 3 października 1945 r. I C 371/45, LEX nr 1634247.
10. Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 października 2012 r. I ACa 539/12, LEX nr 1238236.
11. Uchwała SN z dnia 21 stycznia 2016 r. III CZP 95/15, LEX nr 1966365.

Małgorzata Samek¹

KSZTAŁTOWANIE SIĘ POMOCY PAŃSTWA WOBEC DŁUŻNIKA ALIMENTACYJNEGO NA TLE USTAWY Z DNIA 7 WRZEŚNIA 2007 R. O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW

Streszczenie: Zasada pomocniczości realizowana przez państwo za pomocą różnych form, czy to tworząc normy prawne, których dyspozycje nakładają na członków rodzin, wymagane zachowania, do egzekwowania, których można zastosować środki przymusu państwowego, czy też przez udzielanie doraźnego wsparcia materialnego zarówno w formie pieniężnej, jak i rzeczowej, powinna być realizowana na rzecz każdej rodziny, w tym też rodziny dłużnika alimentacyjnego. W konsekwencji, przedmiot niniejszego artykułu stanowią rozważania związane z kształtowaniem się pomocy państwa wobec dłużnika alimentacyjnego na tle podejmowanych działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności dłużnika alimentacyjnego.

Słowa kluczowe: zasada pomocniczości, alimenty, osoba uprawniona.

Wstęp

Państwo, jako pewnego rodzaju substrat publicznoprawny, stanowiący instytucjonalną formę narodu, któremu w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² (dalej jako: Konstytucja RP) przysługuje władza suwerenna, pragnie dysponować instrumentami, za pomocą których zabezpieczone zostanie dobro wspólne, dlatego też z jego

¹ Doktor, Akademia Bialska im. Jana Pawła II.

² Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

pomocą możliwa jest nawet ingerencja w sferę prywatnoprawną, opartą na zupełnie odmiennej aksjologii i metodzie regulacji niż system prawa publicznego, w której stosunki prywatnoprawne, co do zasady mogą być regulowane w sposób dowolny bez potrzeby specjalnego zezwolenia, w przeciwieństwie do stosunków publicznoprawnych³. Zdaniem T. Bąkowskiego, niezwykle istotne znaczenie ma tu, bowiem system wartości akceptowany i urzeczywistniany przez władzę⁴. Konstytucja RP oraz przepisy prawa rodzinnego i pomocy społecznej podkreślają, w myśl zasady subsydiarności, prymat obowiązków rodzinnych (alimentacyjnych) wobec powinności państwa (samorządu terytorialnego)⁵. Jak podkreśla M. Michalczuk-Wlizło, prymat rodziny wobec państwa, w myśl zasady subsydiarności, która zyskała w Polsce rangę zasady konstytucyjnej⁶, wynika wprost z art. 71 Konstytucji RP, zaś sama zasada pomocniczości w systemie prawa polskiego, została wyrażona bezpośrednio w preambule Konstytucji RP. Zdaniem A. Kotlarskiej-Michalskiej, konstytucyjne ujęcie rodziny zakłada ochronę pewnej skomplikowanej rzeczywistości społecznej, będącej sumą stosunków łączących poszczególnych jej członków w postaci relacji małżeńskich, rodzicielskich, więzów pokrewieństwa i stosunku przysposobienia⁷, twierdząc, że w najbardziej popularnym w socjologii ujęciu, rodzina to instytucja społeczna, której zadanie polega na wypełnianiu funkcji, ważnych dla samej grupy, jak i społeczeństwa⁸, co zostało zaakcentowane przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 grudnia 1987 r. „rodzina, jako podstawowa komórka życia społecznego spełnia wobec swych członków i społeczeństwa szereg istotnych funkcji, zwłaszcza ekonomicznej, opiekuńczo-zabezpieczającej, prokreacyjnej i socjalizującej”⁹. Trwałość oraz

³ P. Ochmann, *Pojęcie interesu publicznego, jako przesłanka odstąpienia od umowy w art. 145 Prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5, s. 50.

⁴ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 57.

⁵ I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79, s. 213.

⁶ M. Michalczuk-Wlizło, *Zasada pomocniczości w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w: Zasada pomocniczości wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. S. Grabowska, red. A. Pawłowska, Rzeszów 2011, s. 128.

⁷ K. Michałowska, *Rodzina w ujęciu Konstytucji RP*, Warszawa 2017, s. 141.

⁸ A. Kotlarska-Michalska, *Sposoby pojmowania istoty funkcji rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2, s. 244.

⁹ Zob. uchwałę SN(CI) z dnia 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86, LEX nr 3342.

prawidłowe funkcjonowanie rodziny jest przedmiotem troski każdego ustawodawcy, gdyż – jak podkreśla J. Szczepański – zadania i funkcje rodziny są zbyt ważne dla istnienia społeczeństwa, jako całości, by mogły pozostać tylko sprawą indywidualną jej członków¹⁰. Przy tym pomocniczość państwa, jak podkreśla K. Świąch, należy pojmować dosłownie, co oznacza pomoc rodzinie, a nie przejmowanie przez państwo funkcji rodziny¹¹. Zasada pomocniczości w tym brzmieniu znajduje swój wydzźwięk w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹² (dalej jako u.p.o.u.a.) co zostało uwidocznione już w samej preambule: „uważając, że dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem, wskazanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, członków ich rodziny, konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji, wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”¹³. Organ właściwy wierzyciela¹⁴, realizując konstytucyjną zasadę pomocniczości, zobowiązany jest do podejmowania działań zmierzających do udzielenia wsparcia osobom uprawnionym do alimentów, dotkniętym zjawiskiem niealimentacji. Osobom uprawnionym do alimentów, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej – konstatować należy, że do kręgu tych osób należą osoby, które nie przekraczają „kryterium dochodowego”, o którym mowa w art. 9 ust. 2 u.p.o.u.a. – państwo udziela pomocy w formie przyznanych i wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pozostałym osobom uprawnionym do alimentów tj. osobom, które przekraczają kryterium dochodowe, państwo udziela wsparcia w postaci działań zmierzających

¹⁰ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 300.

¹¹ K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013, s. 50.

¹² T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 438 ze zm.

¹³ Preambuła ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

¹⁴ Definicja organu właściwego wierzyciela zawarta jest w art. 2 pkt 10 u.p.o.u.a., zgodnie z którą pod pojęciem organu właściwego wierzyciela należy rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej.

do zwiększenia odpowiedzialności dłużników alimentacyjnych. Zasada pomocniczości realizowana przez państwo za pomocą różnych form, czy to tworząc normy prawne, których dyspozycje nakładają na członków rodzin, wymagane zachowania, do egzekwowania których można zastosować środki przymusu państwowego, czy też przez udzielanie doraźnego wsparcia materialnego zarówno w formie pieniężnej, jak i rzeczowej, powinna być realizowana na rzecz każdej rodziny, w tym też rodziny dłużnika alimentacyjnego. W konsekwencji, przedmiot niniejszego artykułu stanowią rozważania związane z kształtowaniem się pomocy państwa wobec dłużnika alimentacyjnego na tle podejmowanych działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności dłużnika alimentacyjnego¹⁵.

1. Działania zmierzające do zwiększenia odpowiedzialności dłużnika alimentacyjnego

Pomoc państwa osobom uprawnionym do alimentów, na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie ogranicza się jedynie do tej doraźnej pomocy w postaci wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomoc państwa osobom uprawnionym do alimentów, na gruncie analizowanej ustawy, to szereg działań podejmowanych wobec dłużnika alimentacyjnego, które mają za zadanie, jak określa S. Kotas, pomóc w powrocie relacji alimentacyjnych do właściwego kształtu, zgodnie z zasadą pomocniczości¹⁶, dlatego też organ właściwy dłużnika¹⁷, po otrzymaniu od organu właściwego wierzyciela, wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, podejmuje czynności zgodnie z chronologią zawartą w art. 4 u.p.o.u.a. Jak podkreśla M. Bereźnicki, działania te zmierzają do przymuszenia dłużnika w miarę możliwości do samodzielnego łożenia na utrzymanie alimentowanych dzieci¹⁸. Powyższe podkreślone zostało również przez NSA w wyroku z dnia

¹⁵ Pojęcie dłużnika alimentacyjnego zawarte jest w art. 2 pkt 3 u.p.o.u.a. Tym pojęciem określa się osobę zobowiązaną do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna.

¹⁶ S. Kotas, *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2018, nr 6, s. 51.

¹⁷ Definicja organu właściwego dłużnika zawarta jest w art. 2 pkt 9 u.p.o.u.a., zgodnie z którą, pod pojęciem organu właściwego dłużnika należy rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego.

¹⁸ M. Bereźnicki, *Z problematyki kryminologicznej złośliwego uchylania się od obowiązku alimentacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 113.

24 listopada 2022 r., „fakt wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz osoby małoletniej nie zwalnia zobowiązanego z obowiązku alimentacji własnego dziecka”¹⁹. Aby zwiększyć niską skuteczność egzekucji alimentów, jak podkreśla E. Kidyba, na gminy nałożono obowiązek podejmowania określonych działań wobec dłużników alimentacyjnych²⁰, dlatego też organ właściwy dłużnika, na mocy art. 4 ust. 1 u.p.o.u.a., przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niepełnoletnia na utrzymanie osoby uprawnionej²¹. Skoro dłużnik nie wywiązuje się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego, to, zdaniem WSA w Poznaniu wyrażonym w wyroku z dnia 3 czerwca 2020 r., przede wszystkim powinien zadbać o kontakt z organami pomocy społecznej, które za niego ten obowiązek wykonują²². Słusznie podkreśla A. Korcz-Maciejko, że funkcją wywiadu alimentacyjnego jest, podobnie jak podczas rozprawy administracyjnej, konfrontacja okoliczności wynikających ze zgromadzonych dokumentów z faktami z zakresu życia rodzinnego i zawodowego dłużnika alimentacyjnego²³. Następnie organ właściwy dłużnika, odbiera od dłużnika alimentacyjnego oświadczenie majątkowe. Jak wynika z art. 4 ust. 2 u.p.o.u.a., przedmiotowe oświadczenie dłużnik alimentacyjny składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym organ właściwy dłużnika obowiązany jest składającego pouczyć przed złożeniem oświadczenia²⁴. Ponadto organ właściwy dłużnika informuje dłużnika o przekazaniu do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego, wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.u.a., w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy²⁵ oraz sporządza

¹⁹ I OSK 1851/20, LEX nr 3442391, por. wyrok WA w Rzeszowie z dnia 27 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 56/21, LEX nr 3175865.

²⁰ E. Kidyba, *Samorząd terytorialny wobec dłużników alimentacyjnych*, „Służba Pracownicza” 2013, nr 10, s. 24.

²¹ Art. 4 ust. 1 u.p.o.u.a.

²² IV SA/Po 147/20, LEX nr 3052054.

²³ A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 96.

²⁴ Art. 4 ust. 2 u.p.o.u.a.

²⁵ Art. 4 ust. 1 u.p.o.u.a.

kwestionariusz z przeprowadzonego wywiadu alimentacyjnego. Ponadto ustawodawca w art. 4 ust. 4 u.p.o.u.a., uregulował sytuację, w której organ właściwy dłużnika, może odstąpić od przeprowadzania wywiadu alimentacyjnego²⁶.

Organ właściwy dłużnika po przeprowadzeniu wywiadu alimentacyjnego oraz odebraniu oświadczenia majątkowego podejmuje kolejne czynności, zastrzeżone w art. 5 u.p.o.u.a., które mają być podjęte, celem ustalenia czy dłużnika alimentacyjnego należy uznać za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a także czynności w sytuacji uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Jak zważył WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., skoro uchylanie się od alimentów nie korzysta z ochrony prawnej i jest działaniem niezgodnym nie tylko z prawem, ale i z powszechnym poczuciem sprawiedliwości, a więc nagannym – to państwo ma prawo i obowiązek (art. 2 Konstytucji) w interesie zarówno drugiego rodzica, jak i małoletniego ograniczyć w drodze ustawy określone uprawnienia osoby uchylającej się od swego obowiązku, w celu wymuszenia wykonywania jej prawnych obowiązków i uczyniło to m.in. w art. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁷. W pierwszej kolejności organ właściwy dłużnika przekazuje organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności informacje zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego²⁸. W sytuacji ustalenia przez organ właściwy dłużnika, że dłużnik

²⁶ Formą zastępczą wywiadu alimentacyjnego, jest przeprowadzany na podstawie art. 107 u.p.s., rodzinny wywiad środowiskowy u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Organ właściwy dłużnika na podstawie art. 4 ust. 4 u.p.o.u.a., może wówczas wystąpić do kierownika ośrodka pomocy społecznej a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818) – do dyrektora centrum usług społecznych o udzielenie informacji niezbędnych do ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, jeżeli w posiadaniu kierownika ośrodka albo dyrektora centrum znajduje się rodzinny wywiad środowiskowy dotyczący tego dłużnika, przeprowadzony, nie wcześniej niż trzy miesiące od dnia wystąpienia o udzielenie informacji.

²⁷ VII SA/Wa 2213/18, LEX nr 3044193.

²⁸ Art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a.

alimentacyjny nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a., zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się, jako bezrobotny albo, jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się, jako bezrobotny, wskazując dłużnikowi alimentacyjnemu nie dłuższy niż 30-dniowy termin na wykonanie tego zobowiązania²⁹, jednocześnie informując właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego³⁰. Wszak uchwalona w 2004 roku ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³¹, miała doprowadzić, zdaniem M. Rymszy, do profesjonalizacji publicznych służb zatrudnienia i zwiększyć znaczenie aktywnych form wsparcia udzielanych bezrobotnym w powiatowych urzędach pracy³². Jak podkreślono w literaturze, analiza przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dowodzi, że ustawodawca wiąże przełamanie bierności dłużnika alimentacyjnego w zakresie wywiązywania się przez niego z obowiązku alimentacyjnego z podjęciem przez niego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, słusznie upatrując przyczyn zjawiska w braku stałego źródła dochodu osoby zobowiązanej³³. Regulacja zawarta w art. 136 ust. 7 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia³⁴ stanowi, że bezrobotni będący dłużnikami alimentacyjnymi, mogą zostać skierowani przez starostę, na zasadach dotyczących robót publicznych, do wykonywania przez okres do 6 miesięcy pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem, w wymiarze nieprzekraczającym połowy pełnego wymiaru czasu pracy, w instytucjach użyteczności publicznej oraz organizacjach zajmujących się problematyką kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej. Z powyższego wynika, że Państwo stawia dłużników alimentacyjnych w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych bezrobotnych.

W przypadku zaistnienia jednej z pozytywnych przesłanek, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., polegających na uniemożliwieniu przez dłużnika alimentacyjnego przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, odmowie

²⁹ Art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a.

³⁰ Art. 5 ust. 2 pkt 2 u.p.o.u.a.

³¹ Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 – uchylona z dniem 01.06.2025 r.

³² M. Rymsza, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich Welfare States?*, Warszawa 2013, s. 246.

³³ G. Jędrejek [w:] G. Jędrejek (red.), *Meritum. Prawo rodzinne*, Warszawa 2017, s. 1502.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 620.

złożenia oświadczenia majątkowego, odmowie zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika, odmowie przyjęcia propozycji prac społecznie użytecznych, o których mowa w przepisach o rynku pracy i służbach zatrudnienia, organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Aby uznać daną osobę za uchylającą się od obowiązku alimentacyjnego, jak podkreśla WSA w Krakowie w wyroku z dnia 25 listopada 2021 r., muszą istnieć dowody na to, że świadomie i w sposób zamierzony unikała ona współpracy z organami w celu realizacji obowiązków alimentacyjnych³⁵. O ile o uniemożliwieniu przez dłużnika alimentacyjnego przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz o odmowie złożenia oświadczenia majątkowego organ właściwy dłużnika poweźmie wiadomość w trakcie prowadzonego przez siebie postępowania administracyjnego, to o odmowie zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika, odmowie przyjęcia propozycji prac społecznie użytecznych, o których mowa w przepisach o rynku pracy i służbach zatrudnienia, organ może powziąć wiadomość, tylko wówczas, gdy zostanie o tym powiadomiony. Nałożenie obowiązku o udzielaniu przedmiotowej informacji organowi właściwemu dłużnika na dłużników alimentacyjnych nie gwarantowałoby, iż taki obowiązek zostanie dopełniony, zważywszy na fakt, że dłużnicy alimentacyjni, nie będą dążyli do tego, by nałożyć na nich kolejne sankcje w postaci wszczęcia postępowania celem uznania ich za dłużników uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych. Dlatego też, w art. 5 ust 4 u.p.o.u.a., zobowiązano starostę do informowania organu właściwego dłużnika o przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3 u.p.o.u.a.

Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika, składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁶, dalej jako: k.k. O tym, kiedy decyzja administracyjna jest ostateczna, rozstrzyga bezpośrednio ustawodawca

³⁵ III SA/Kr 915/21, LEX nr 3267627.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383.

w art. 16 k.p.a.³⁷. Złożenie wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 k.k., chociaż jest obligatoryjne, to jednak, jak określa WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2021 r., następnie w stosunku do decyzji w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych³⁸. Radykalizacja zapatrywań w przedmiocie penalizacji niealimentacji, doprowadziła do znowelizowania art. 209 k.k., który w nowym brzmieniu miał stać się remedium zjawiska niealimentacji.

Poza zainicjowanym postępowaniem karnym, w sytuacji, gdy decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, organ właściwy dłużnika, obowiązany jest także do zainicjowania postępowania administracyjnego, mającego na celu zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi. Takie postępowanie przeprowadza się po uprzednim uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami. Po ustaleniu, że decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, organ właściwy dłużnika zgodnie z art. 5 ust. 3b pkt 2 u.p.o.u.a., kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji³⁹. Starosta na podstawie otrzymanego wniosku, wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Decyzja wydawana przez starostę, jest decyzją związaną, z uwagi na fakt, że samo wpłynięcie wniosku organu właściwego dłużnika, obliguje starostę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, bez konieczności dokonywania ponownej oceny okoliczności faktycznych i prawnych, zatrzymania uprawnień⁴⁰. Jak podkreśla S. Kotas, powyższe regulacje mają na celu maksymalne usprawnienie podejmowanych czynności, tak aby

³⁷ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 6, s. 55.

³⁸ II SA/Sz 975/20, LEX nr 3178739.

³⁹ Art. 5 ust 3b pkt 2 u.p.o.u.a.

⁴⁰ Por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2019 r., IV SA/Po 1191/18, LEX nr 2716109; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 735/18, LEX nr 2651925; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2021 r., VI SA/Wa 20/21, LEX nr 3199904; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Ol 230/21, LEX nr 3177441; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1402/20, LEX nr 3188288; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2020 r., II SA/Bd 973/20, LEX nr 3195818; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 stycznia 2021 r., III SA/Lu 1026/20, LEX nr 3190719; wyrok NSA z dnia 30 grudnia 2020 r., I OSK 1731/20, LEX nr 3115311; wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2021 r., III SA/Łd 866/20, LEX nr 3148431.

do zdyscyplinowania dłużnika i zaspokojenia wierzyciela doprowadzić w możliwie najkrótszym czasie⁴¹. Nadmienić należy, że z treści normy prawnej zawartej w art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a. wynika, że ani starosta, ani organ właściwy dłużnika z urzędu nie przeprowadzają postępowania mającego na celu ustalenia, czy doszło do utraty przez dłużnika alimentacyjnego statusu uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Taka możliwość istnieje w odrębnym postępowaniu określonym w art. 5 ust. 6 powołanej ustawy, zainicjowanym stosownym wnioskiem dłużnika alimentacyjnego⁴².

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a., w którym ustawodawca przewidział również przesłankę, która, pomimo wystąpienia chociażby jednej z przesłanek enumeratywnie wyliczonych w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., powoduje, że decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów⁴³. W postępowaniu dotyczącym uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak podkreśla WSA w Łodzi w wyroku z dnia 19 marca 2021 r., kwestia przyczyn powstania zaległości alimentacyjnych jest irrelevantna⁴⁴. Zatem, celem ustalenia powyższego, organ właściwy dłużnika, wzywa organ egzekucyjny o udzielenie informacji, czy dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów, a nie o udzielenie informacji o przyczynach niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Mowa w tym przepisie o zobowiązaniach alimentacyjnych, a więc o kwotach, jakie powinna otrzymać osoba uprawniona do alimentów, gdyż – co w tym miejscu należy podkreślić – postępowanie mające na celu uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, prowadzone jest w sytuacji, gdy egzekucja alimentów okazała się bezskuteczna w postępowaniu egzekucyjnym, które generuje dodatkowe koszty po stronie dłużnika alimentacyjnego. Dlatego też, dla powyższego znaczenie

⁴¹ S. Kotas, *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2018, nr 6, s. 55.

⁴² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Po 191/20, LEX nr 3042675.

⁴³ Art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.

⁴⁴ II SA/Łd 476/20, LEX nr 3176851.

mają nie te kwoty, które egzekwuje organ egzekucyjny, a jedynie kwoty, które po potrąceniu opłat oraz wydatków egzekucyjnych, przekazywane są osobie uprawnionej do alimentów, lub organowi wypłacającemu świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Biorąc pod uwagę dolegliwość sankcji, jakie powstają w chwili uprawomocnienia się decyzji organu o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych⁴⁵, norma prawna zawarta w art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. jest przejawem pomocy państwa wobec dłużnika alimentacyjnego.

Ustawodawca, oprócz omówionych wyżej sankcji skierowanych przeciwko osobom uchylającym się od obowiązku alimentacyjnego, w art. 30 u.p.o.u.a. zawarł swego rodzaju zachętę do regularnego wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. Organ właściwy dłużnika na podstawie art. 30 ust. 1 u.p.o.u.a. może umorzyć należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.p.o.u.a., w łącznej wysokości:

- 1) 30%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 3 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów;
- 2) 50%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów;
- 3) 100%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 7 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów⁴⁶.

Rozpoczynając analizę zacytowanego przepisu, zastanowić się w tym miejscu należy, w jakim celu ustawodawca przyznał organowi właściwemu dłużnika, prawo do umorzenia należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.p.o.u.a. Dla właściwej analizy, należy dokonywać jej także w oparciu o art. 27 ust. 4 u.p.o.u.a., który w pierwotnym stanie prawnym stanowił, że 20% wyegzekwowanych od dłużnika należności i przekazanych do organu wypłacającego świadczenia z funduszu alimentacyjnego, stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20% stanowi dochód własny gminy dłużnika, natomiast pozostałe 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu

⁴⁵ E. Tomaszewska, *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021, s. 71.

⁴⁶ Art. 30 ust. 1 u.p.o.u.a.

państwa. W obecnym stanie prawnym obowiązującym od 18.09.2015 r., 20% należności, które pierwotnie stanowiły dochód własny gminy dłużnika, obecnie stanowią dochód własny gminy wierzyciela, co w efekcie doprowadziło do tego, że 40% należności stanowi dochód własny gminy organu właściwego wierzyciela, a pozostałe 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa. Z analizy powyższego, nasuwa się wniosek, że organ właściwy dłużnika nie jest szczególnie zainteresowany odzyskaniem wypłaconych świadczeń przez organ właściwy wierzyciela, zważywszy na przywołaną zmianę w wyniku której 20% kwot należności stanowiących dochód własny gminy dłużnika, po 18.09.2015 r. stanowi dochód własny gminy organu właściwego wierzyciela. Dopiero analiza art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁷ (dalej jako: u.p.s.) wskazuje na to, jak istotne dla organu właściwego dłużnika, jest to, aby mieszkaniowiec gminy, podejmował działania mające na celu zmniejszenie własnego długu, chociażby kosztem odzyskania należności przez organ właściwy wierzyciela oraz Skarb Państwa. Dłużnik alimentacyjny poprzez swoje nieudolne wywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego, w konsekwencji sam może stać się beneficjentem wypłaconych świadczeń na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Na powyższe zwrócił uwagę WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 8 marca 2012 r., wskazując, że rozważając kwestię ewentualnego umorzenia zaległości, organ winien mieć również na uwadze skutki, jakie może wywołać dla strony decyzja negatywna, w związku z kumulacją postępowań egzekucyjnych, powstaniem nowych długów, także w aspekcie motywacyjnym i psychologicznym dla pracującego dłużnika alimentacyjnego, który nie uchyla się od swoich obowiązków, egzekucja zaległych świadczeń nie powinna prowadzić do sytuacji, w której dłużnik Skarbu Państwa, spłacający w ratach swoje zaległości, w ostateczności stanie się beneficjentem środków z pomocy społecznej⁴⁸. Umorzenie tudzież zwolnienie dłużnika alimentacyjnego z obowiązku zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, możliwe jest tylko i wyłącznie wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się z nałożonego nań obowiązku, nawet w najmniejszym stopniu, z uwagi na swoją sytuację dochodową. Do powyższego znajdzie zastosowanie teza wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2022 r., w której sąd uznał, że umorzenie przez właściwy organ

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.

⁴⁸ II SA/Sz 70/12, LEX nr 1138847, por. wyrok WSA w Gliwicach z 03.09.2021 r., II SA/GI 365/21, LEX nr 3248553.

należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego ma charakter wyjątkowy⁴⁹. Na wyjątkowy charakter, nie wpływają ani niskie dochody dłużnika, ani odbywanie kary pozbawienia wolności, co zostało zaakcentowane przez WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 18 lutego 2021 r., w którym sąd podkreślił, że odbywanie kary pozbawienia wolności nie może stanowić wystarczającej przesłanki do uwzględnienia wniosku w przedmiocie umorzenia przedmiotowych należności, ponieważ stanowi ona efekt zabronionych działań⁵⁰, lecz sytuacja, w której znalazł się dłużnik alimentacyjny, ma go obiektywnie wyróżniać spośród innych dłużników alimentacyjnych, co podkreśla WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2021 r., stanowiąc, że sytuacja dochodowa dłużnika w postępowaniu dotyczącym umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego powinna być analizowana przy uwzględnieniu faktu, że dłużnik alimentacyjny, co do zasady jest osobą mającą trudności finansowe, przy czym chodzi tu o fakt obiektywnie istniejący, na który dłużnik alimentacyjny nie ma wpływu, a nie o jego subiektywne przekonanie⁵¹. Organ właściwy wierzyciela, analizując wniosek dłużnika złożony w trybie art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a., powinien stosować rodzaje ulg w sposób najmniej uciążliwy z punktu widzenia

⁴⁹ I OSK 998/19, LEX nr 3421614. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 01.03.2022 r., I SA/Wa 2086/21, LEX nr 3366075; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 03.07.2020 r., IV SA/Wr 501/19, LEX 3071628; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.06.2020 r., I SA/Wa 467/20, LEX 3052098; wyrok NSA z dnia 13.01.2022 r., I OSK 721/19, LEX 3288340; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29.03.2022 r., II SA/Lu 116/21, LEX nr 3371629; wyrok NSA z dnia 14.07.2020 r., I OSK 2861/19, LEX 3042656; wyrok NSA z dnia 21.04.2020 r., I OSK 347/19, LEX nr 3030707; wyrok WSA w Lublinie z dnia 12.03.2020 r., II SA/Lu 682/19; LEX 2979683; wyrok NSA z dnia 21.04.2020 r., I OSK 346/19, LEX nr 3030614; wyrok NSA z dnia 21.04.2020 r., I OSK 345/19, LEX nr 3030684; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.02.2021 r., II SA/Po 784/20, LEX nr 3158549; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12.04.2021 r., III SA/Kr 1323/20, LEX nr 3190442; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 08.09.2021 r., II SA/Gl 471/21, LEX nr 3244193; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.10.2021 r., II SA/Gl 651/21, LEX nr 3266887;

⁵⁰ III SA/Gd 862/20, LEX nr 3156832, por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 01.04.2021 r., III SA/Gd 1101/20, LEX nr 3165297; wyrok WSA w Warszawie z dnia 09.02.2022 r., I SA/Wa 313/21, LEX nr 3335704.

⁵¹ III SA/Kr 1291/20, LEX nr 3170223, por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18.02.2021 r., II SA/Go 664/20, LEX nr 3146692; wyrok WSA w Szczecinie z 22.04.2021 r., II SA/Sz 844/20, LEX nr 3174680; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18.01.2022 r., II SA/Bk 885/21, LEX nr 3316239.

organu właściwego wierzyciela, gdyż organ właściwy wierzyciela, jest szczególnie zainteresowany odzyskaniem wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dlatego też w pierwszej kolejności udzielana powinna być ulga, która nie zamyka dla organu właściwego wierzyciela podejmowania późniejszych działań, zmierzających do przymuszenia dłużnika alimentacyjnego, do spłaty pozostałej części należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Prezentowany pogląd zawarty jest w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 31 sierpnia 2021 r., w którym sąd orzekł, że rodzaje ulg w spłacie należności alimentacyjnych powinny być stosowane w określonym porządku, a więc od środka wywołującego najmniejszy skutek aż po środek wywołujący skutek najbardziej definitywny⁵². Za powyższym przemawia fakt, że ustawodawca nie wyłącza możliwości złożenia kolejnego wniosku w trybie art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a., na co zważył WSA w Łodzi w wyroku z dnia 30 sierpnia 2022 r., konstatując, że orzeczona odmowa umorzenia należności, nie zamyka prawnej możliwości ubiegania się w przyszłości o zastosowanie jednej z ulg, o których mowa w art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a., dłużnik może więc, wystąpić o odroczenie spłaty występującego zadłużenia, o rozłożenie na raty, a w ostateczności o umorzenie występującego zadłużenia, co istotne zamieszczenie w przywołanym przepisie wymienionych możliwości poprawy sytuacji dłużnika alimentacyjnego równoznaczne jest z tym, że stosowane one winny być w określony sposób, a mianowicie poczynawszy od środka wywołującego najmniejszy skutek aż po środek wywołujący skutek największy, z tego też powodu dłużnik alimentacyjny ma do wykorzystania w pierwszej kolejności przysługującą mu możliwość odroczenia terminu spłaty występującego zadłużenia lub rozłożyć tę spłatę na raty, a dopiero w ostateczności uzasadnione jest wystąpienie o umorzenie występującej należności⁵³. Zastosowane przez ustawodawcę „widełki” – mają na celu mobilizowanie dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z nałożonego w art. 27 ust. 1 u.p.o.u.a. obowiązku zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego

⁵² II SA/Rz 518/21, LEX nr 3229274; por. wyrok WSA w Opolu z dnia 22.09.2022 r., II SA/Op 167/22, LEX 3418970.

⁵³ II SA /Łd 956/21, LEX 3343669; por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.03.2020 r., IV SA/Wr 477/19, LEX nr 3078691;

osobie uprawnionej, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie⁵⁴. Ustawodawca wychodzi z założenia, że lepiej odzyskać część wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego niż w ogóle.

Wnioski

Analiza działań podejmowanych przez organ właściwy dłużnika, zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, pozwoliła na dowiedzenie, że Państwo, realizując konstytucyjną zasadę pomocniczości na gruncie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przede wszystkim wspiera osoby dotknięte zjawiskiem niealimentacji, nie pozostaje jednak obojętnym na sytuację dochodową i rodzinną dłużnika alimentacyjnego, a ponadto jest uzależnione od jego postawy w toku postępowania. Współpraca dłużnika alimentacyjnego z organem właściwym dłużnika alimentacyjnego jest bardzo istotna, gdyż informacje zgromadzone podczas wywiadu alimentacyjnego oraz zawarte w odebranych oświadczeniach, są przesłanką do udzielenia pomocy dłużnikowi alimentacyjnemu tj. zastosowania względem niego normy prawnej zawartej w art. 136 ust. 7 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Ponadto, co już było podniesione, mając baczenie na skutki, jakie pociąga za sobą ostateczna decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, norma prawna zawarta w art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. również jest przejawem pomocy państwa wobec dłużnika alimentacyjnego, gdyż nierzadko chroni dłużnika alimentacyjnego przed sankcją z art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. lub wymierzeniem mu kary o której mowa w art. 209 § 1 i 1a k.k. Niewątpliwie najbardziej doraźna pomoc dłużnikom alimentacyjnym udzielana jest na podstawie art. 30 u.p.o.u.a. Ustawodawca wychodzi naprzeciw dłużnikom alimentacyjnym, dając wskazówkę, że w zamian za podjętą próbę, wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu, przewidziana jest „ulga”, w postaci umorzenia określonej procentowo wysokości wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, do zwrotu których zobowiązany jest dłużnik, w przypadku gdy sytuacja dochodowa oraz rodzinna dłużnika uniemożliwi mu dalsze wywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego. Ma to szczególne znaczenie, gdyż świadczenia alimentacyjne cechuje długotrwałość stosunku prawnego, z którego wynikają.

⁵⁴ Art. 27 ust. 1 u.p.o.u.a.

Bibliografia**Literatura**

1. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
2. Bereżnicki M., *Z problematyki kryminologicznej złośliwego uchylania się od obowiązku alimentacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4.
3. Dziuk T., *Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 6.
4. Jędrejek G. (red.), *Meritum. Prawo rodzinne*, Warszawa 2017.
5. Kidyba E., *Samorząd terytorialny wobec dłużników alimentacyjnych*, „Służba Pracownicza” 2013, nr 10.
6. Kotas S., *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2018, nr 6.
7. Kotlarska-Michalska A., *Sposoby pojmowania istoty funkcji rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2.
8. Michalczyk-Wliziło M., *Zasada pomocniczości w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada pomocniczości wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, (red.) S. Grabowska, A. Pawłowska, Rzeszów 2011.
9. Michałowska K., *Rodzina w ujęciu Konstytucji RP*, Warszawa 2017.
10. Ochmann P., *Pojęcie interesu publicznego, jako przesłanka odstąpienia od umowy w art. 145 Prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5.
11. Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79.
12. Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.
13. Święch K., *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013.
14. Tomaszewska E., *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (tj. Dz.U. z 1997 r., nr 48, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 – uchylona z dniem 1.06.2025 r.).
5. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 438 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 620).

Orzecznictwo

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86, LEX nr 3342.
2. Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2022 r., I OSK 998/19, LEX nr 3421614.
3. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2022, I OSK 1851/20, LEX nr 3442391.
4. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 lutego 2021 r., III SA/Gd 862/20, LEX nr 3156832.
5. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2021 r., III SA/Kr 1291/20, LEX nr 3170223.
6. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2021 r., III SA/Kr 915/21, LEX nr 3267627.
7. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 marca 2021 r., II SA/Łd 476/20, LEX nr 3176851.
8. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 marca 2022 r., II SA /Łd 956/21, LEX 3343669.
9. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 czerwca 2020 r., IV SA/Po 147/20, LEX nr 3052054.
10. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Po 191/20, LEX nr 3042675.
11. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 31 sierpnia 2021 r., II SA/Rz 518/21, LEX nr 3229274.
12. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Sz 70/12, LEX nr 1138847.
13. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2021 r., II SA/Sz 975/20, LEX nr 3178739.
14. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2213/18, LEX nr 3044193.

**THE DEVELOPMENT OF STATE AID TOWARDS
THE MAINTENANCE DEBTOR IN THE BACKGROUND
OF THE ACT OF 7 SEPTEMBER 2007 ON ASSISTANCE
FOR PERSONS ENTITLED TO MAINTENANCE**

Abstract: *The principle of subsidiarity, implemented by the state through various means, whether by creating legal norms that impose required behaviors on family members, the enforcement of which can be achieved by state coercive measures, or by providing ad hoc material support, both in cash and in kind, should be implemented for the benefit of every family, including the family of the alimony debtor. Consequently, the subject of this article is considerations related to the development of state aid for alimony debtors against the backdrop of actions taken to increase the alimony debtor's liability.*

Keywords: *principle of subsidiarity, alimony, entitled person.*

Julia Cis¹

MATERIALNOPRAWNE PODSTAWY UBEZWŁASNOWOLNIENIA WOBEC KIERUNKÓW ZMIAN

Streszczenie: Artykuł powstał w związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad zmianą instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim prawie cywilnym. Celem opracowania jest przedstawienie ewolucji tej instytucji, jej funkcji, aktualnych regulacji oraz planowanych modyfikacji wynikających z projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji. Dotychczasowe ujęcie ubezwłasnowolnienia jako środka ochrony osób niezdolnych do kierowania swoim postępowaniem zostało poddane analizie. Wskazano przy tym na ograniczenia tej instytucji w świetle współczesnych standardów ochrony praw człowieka.

Słowa kluczowe: ubezwłasnowolnienie, projekt rządowy, prawo cywilne, zdolność do czynności prawnych, autonomia jednostki, nowelizacja prawa.

Wstęp

Instytucja ubezwłasnowolnienia od wielu lat budzi kontrowersje w doktrynie prawa cywilnego i konstytucyjnego. Jej istnienie, choć historycznie uzasadnione potrzebą ochrony osób niezdolnych do samodzielnego podejmowania decyzji, coraz częściej postrzegane jest jako rozwiązanie archaiczne, sprzeczne z zasadą godności człowieka oraz współczesnym rozumieniem autonomii jednostki. Aktualność problemu potwierdzają dane Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2004-2024, wskazujące na wyraźny wzrost liczby spraw

¹ Studentka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

o ubezwłasnowolnienie – od 10 593 w 2004 r. do 18 283 w 2024 r., przy jednoczesnej dominacji orzeczeń o ubezwłasnowolnieniu całkowitym na poziomie 85-90%². Pomimo rozwijających się standardów ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, instytucja ta pozostaje szeroko stosowana, co w orzecznictwie Sądu Najwyższego prowadzi do akcentowania konieczności wyboru środków najmniej ingerujących w prawa jednostki³, a w doktrynie wzmacnia postulaty większej indywidualizacji orzeczeń i ochrony autonomii osoby⁴. Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji ubezwłasnowolnienia w obowiązującym stanie prawnym oraz ocena proponowanych zmian legislacyjnych. W szczególności podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji⁵ stanowi rzeczywistą realizację zasady podmiotowości i autonomii jednostki, czy też wymaga dalszych zmian *de lege ferenda*.

1. Cel i funkcja instytucji

Ubezwłasnowolnienie zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego wraz z uchwaleniem Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r.⁶ Wzorce te zaczerpnięto z przedwojennych regulacji opartych na rozwiązaniach prawa niemieckiego i austriackiego, gdzie celem ubezwłasnowolnienia było zapewnienie ochrony majątku oraz interesów osób chorych psychicznie lub niedorozwiniętych umysłowo, które nie były w stanie kierować swoim postępowaniem². Ustawodawca przyjął model o charakterze opiekuńczym, w którym

² Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości, Ubezwłasnowolnienia w latach 2004-2024 <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 29.10.2025r.]

³ Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r., III CSK 169/11, OSNC 2012/7-8/97, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2018 r., V CSK 601/17, LEX nr 2594053, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2017 r., I CSK 331/17, LEX nr 2382434.

⁴ Zob. J. Drobot, *Ubezwłasnowolnienie całkowite na tle rozwiązań europejskich*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2020 nr 1, s. 116-117.; M. Balwicka-Szczyrba, D. Mielewczyk, A. Sylwestrzak, *Uczestnictwo osób starszych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2024, s. 246-273.; M. Pasieka-Kuzara, *Bliski koniec instytucji ubezwłasnowolnienia?*, „Transformacja Prawa Prywatnego”, 2021 nr 2, s. 98-102.

⁵ Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-cywilny-oraz-niektorych-innych-ustaw4> [dostęp: 29.10.2025r.]

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, (tj. Dz.U.2025 poz. 1071).

podstawowym założeniem było zastąpienie woli osoby ubezwłasnowolnionej wolą jej opiekuna lub kuratora³. W ostatnich latach coraz liczniej formułowana jest krytyka instytucji ubezwłasnowolnienia, zarówno w doktrynie prawa, jak i w stanowiskach organów międzynarodowych. Coraz częściej podkreśla się, że jest to rozwiązanie anachroniczne, prowadzące w praktyce do pozbawienia osób z niepełnosprawnościami podstawowych praw podmiotowych i autonomii decyzyjnej⁷. Wzmoczona debata nad instytucją ubezwłasnowolnienia, wynikająca z rozwoju idei praw człowieka i zmiany podejścia do osób z niepełnosprawnościami, prowadzi do jednoznacznego wniosku o potrzebie jej współczesnej reformy. Jak podkreśla Jacek Gudowski, Komitet Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w rekomendacjach z dnia 18 września 2018 r. zalecił, aby Polska ustanowiła procedurę umożliwiającą osobom z niepełnosprawnościami odzyskanie zdolności do czynności prawnych oraz stworzyła mechanizm wspierania podejmowania decyzji, który respektowałby autonomię, wolę i preferencje tych osób⁸.

W literaturze zwraca się uwagę, że instytucja ubezwłasnowolnienia została ukształtowana w zupełnie innych realiach społecznych i aksjologicznych. Mowa o okresie, w którym przeważało paternalistyczne podejście do osób z niepełnosprawnościami. Postrzegano je wówczas jako podmioty wymagające opieki i zastępstwa w sferze decyzyjnej, a nie jako jednostki zdolne do samodzielnego kształtowania swojego życia oraz do ponoszenia odpowiedzialności za własne decyzje⁹. Zarzucany jest brak konsekwencji w polityce państwa wobec osób z niepełnosprawnościami¹⁰. Z jednej strony dostrzegalny jest rozwój licznych inicjatyw mających na celu ich aktywizację społeczną, zawodową, integrację oraz wzmacnianie samodzielności. Z drugiej strony, wciąż utrzymywana jest instytucja ubezwłasnowolnienia, która w swojej istocie prowadzi do całkowitego pozbawienia tych osób prawa do decydowania o sobie, pozostając w sprzeczności z nowoczesnym podejściem

⁷ Zob. I. Markiewicz, J. Heitzman, A. Pilszyk, *Ubezwłasnowolnienie — instytucja wciąż potrzebna?*, „Psychiatria” 2014, t. 11, nr 4, s. 206.

⁸ Por. J. Gudowski, *Ubezwłasnowolnienie — relikwiny normatywny czy przejaw prawnego obkuraczenia?*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5, s. 7-23.

⁹ M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne”, 2014 nr 17, s. 9-10.

¹⁰ M. Pasieka-Kuzara, *Bliski koniec instytucji ubezwłasnowolnienia?*, „Transformacja Prawa Prywatnego”, 2021 nr 2, s. 99.

do niepełnosprawności opartym na poszanowaniu godności i autonomii jednostki. Odbieranie osobom z niepełnosprawnościami zdolności do czynności prawnych oraz ustanawianie dla nich substytutu działającego zamiast nich, prowadzi do faktycznego pozbawienia ich podmiotowości prawnej, godzącego w ich godność oraz autonomię¹¹. W odpowiedzi na te zarzuty zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, zaczęto postulować odejście od modelu zastępczego podejmowania decyzji na rzecz modelu wspieranego. Koncepcyjną odpowiedzią na krytykę modelu zastępczego stało się rozwinięcie idei wspieranego podejmowania decyzji (*supported decision-making*). Zakłada ona, że osoby z niepełnosprawnościami nie powinny być zastępowane w wyrażaniu swojej woli, lecz powinny otrzymać wsparcie umożliwiające im samodzielne podejmowanie decyzji w oparciu o własne preferencje¹². Coraz częściej podnosi się, że argument o ochronnym charakterze ubezwłasnowolnienia nie wytrzymuje krytyki. Utrzymywanie tej instytucji w systemie prawa prywatnego jest trudne do pogodzenia z konwencyjną zasadą równości i zakazem dyskryminacji, w szczególności z wymaganiami określonymi w art. 12 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹³. Problemem pozostaje rozbieżność między obowiązującą w Polsce regulacją ubezwłasnowolnienia a standardami ochrony praw osób z niepełnosprawnościami wynikającymi z Konwencji ONZ, które wymagają odejścia od modelu opiekuńczego na rzecz pełnego uznania ich podmiotowości prawnej¹⁴. Kulminacją tego kierunku zmian stał się projekt ustawy o wspieranym podejmowaniu decyzji, opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2024 r., który zakłada całkowite uchylenie przepisów o ubezwłasnowolnieniu i zastąpienie ich nowymi instrumentami wsparcia.

¹¹ M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim...* op. cit. s. 10-11.

¹² L. Kociucki, *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Komentarz do wybranych problemów* [w:] *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami*, K. Kędziora (red.), Warszawa 2012, s. 150.

¹³ W. Kocot, *Zastąpienie ubezwłasnowolnienia modelem wspierającego zastępstwa prawnego*, „Państwo i Prawo”, 2025 nr. 5, s. 11.

¹⁴ D. Pudziańska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnościami intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014, s. 14.

2. Materialnoprawne aspekty ubezwłasnowolnienia

Ubezwłasnowolnienie jest instytucją prawa cywilnego, której zasadniczym celem jest ochrona praw i interesów osoby, która z powodu choroby psychicznej, niepełnosprawności intelektualnej lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych nie jest w stanie samodzielnie kierować swoim postępowaniem bądź wymaga wsparcia w prowadzeniu swoich spraw, a także zapewnienie pewności obrotu prawnego¹⁵. Podstawy prawne instytucji ubezwłasnowolnienia zostały uregulowane w art. 13-16 Kodeksu cywilnego. Wyróżnia się dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia – ubezwłasnowolnienie całkowite oraz częściowe. Kryterium rozróżnienia między ubezwłasnowolnieniem całkowitym a częściowym jest wiek. Ubezwłasnowolnienie całkowite może być orzeczone wobec osoby po ukończeniu 13 lat, natomiast częściowe wyłącznie wobec osoby pełnoletniej. Podział ten odzwierciedla kodeksową systematykę zdolności do czynności prawnych – status osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie odpowiada statusowi dziecka poniżej 13 lat, a ubezwłasnowolnionej częściowo, osobie w wieku od 13 do 18 lat. Systematyka ta odpowiada przyjętemu przez ustawodawcę założeniu, że poziom samodzielności prawnej osób ubezwłasnowolnionych powinien być zróżnicowany w zależności od ich faktycznej możliwości kierowania swoim postępowaniem¹⁶.

Zgodnie z art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego, „osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem”¹⁷. Ubezwłasnowolnienie całkowite wiąże się zatem z całkowitym pozbawieniem zdolności do czynności prawnych. Czynności prawne dokonane przez osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie są nieważne z mocy prawa zgodnie z art. 14 § 1 Kodeksu cywilnego, z wyjątkiem drobnych umów życia codziennego, które mogą być uznane za skuteczne, jeżeli zostały wykonane – art. 14 § 2 Kodeksu cywilnego. W świetle art. 13 Kodeksu cywilnego można wyróżnić dwie obligatoryjne przesłanki ubezwłasnowolnienia całkowitego tj. ukończenie lat 13 oraz niemożność kierowania swym postępowaniem, spowodowaną chorobą psychiczną, niedorozwojem

¹⁵ D. Lubowiecki, *Ubezwłasnowolnienie w Polsce w świetle standardów Rady Europy*, Łódź-Warszawa 2020, s. 16.

¹⁶ R. Rybski, *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015, s. 44.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, tj. Dz.U.2025 poz. 1071.

umysłowym albo innego rodzaju zaburzeniami psychicznymi, w szczególności pijaństwem i narkomanią. W literaturze zwraca się uwagę na anachroniczność w stosowanym nazewnictwie¹⁸. Ponadto w postanowieniu Sąd Najwyższy, analizując przesłanki konieczne do orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego, orzekł co następujące: „Istnienie choroby psychicznej lub innej wskazanej w art. 13 § 1 k.c. przyczyny nie jest przesłanką wystarczającą do orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego. Musi jej jeszcze towarzyszyć powiązana przyczynowo z tymi przyczynami niemożność kierowania swoim, szeroko rozumianym, postępowaniem przez osobę fizyczną, której wniosek dotyczy. Przez pojęcie »niemożność« rozumieć należy brak świadomego kontaktu z otoczeniem oraz brak możliwości intelektualnej oceny swojej sytuacji, swojego zachowania i wywołanych nim następstw¹⁹.” Przytoczone orzeczenie Sądu Najwyższego doprecyzowuje materialne przesłanki niezbędne do orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego. Sam fakt występowania choroby psychicznej lub innego rodzaju zaburzeń nie może być uznany za wystarczający, jeśli nie przekłada się na realną utratę zdolności do kierowania swoim postępowaniem. Sąd akcentuje więc konieczność zachowania proporcjonalności między celem ochrony osoby a stopniem ingerencji w jej autonomię. Ubezwłasnowolnienie całkowite, pomimo swojego formalnie ochronnego charakteru, w praktyce prowadzi do pozbawienia jednostki podmiotowości prawnej w sferze prywatnoprawnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że instytucja ubezwłasnowolnienia całkowitego stanowi istotną i głęboką ingerencję w prawa i wolności osoby fizycznej²⁰. Podkreśla się, że wykorzystanie tej instytucji powinno mieć charakter ostateczny, tzn. następować w tych przypadkach, gdy nie ma innych możliwości ochrony uzasadnionych interesów danej osoby, a ograniczenie jej udziału

¹⁸ M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) K. Czub, F. Czuchwicki, M. Glicz i in., LEX/el, 2025, https://sip.lex.pl/#/commentary/587922592/794135/balwicka-szczyrba-malgorzata-red-sylwestrzak-anna-red-kodeks-cywilny-komentarz-aktualizowany?keyword=kodeks%20cywilny%20komentarz%20ubezw%C5%82asnowolnienie&unitId=passage_918 [dostęp: 29.10.2025 r.].

¹⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2013 r., I CSK 122/13, LEX nr 1353039.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24; zob. także: Trybunał Konstytucyjny, Stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej SK 23/18, dostęp: [https://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_SK_23_18/\\$file/Stanowisko_SK_23_18.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_SK_23_18/$file/Stanowisko_SK_23_18.pdf) [dostęp: 15.12.2025 r.].

w obrocie jest konieczne²¹. Widoczne jest to w wyroku Sądu Najwyższego – „Orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu całkowitym powinno następować tylko wtedy, gdy ochrony interesu osoby fizycznej nie da się zapewnić w stopniu właściwym przy zastosowaniu innych normatywnych instytucji ochronnych, w tym instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego (art. 16 k.c.) oraz kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 k.r.o.)”²². Podsumowując, zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie, podkreśla się subsydiarny charakter instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Ubezwłasnowolnienie częściowe, przewidziane w art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego, stosuje się wobec osoby pełnoletniej, która z powodu zaburzeń psychicznych nie wymaga pełnego ubezwłasnowolnienia, ale potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Zawarte w artykule „Prowadzenie spraw” w świetle art. 16 § 1 k.c., jest rozumiane szeroko; obejmuje ono czynności prawne i faktyczne, sprawy zarówno majątkowe, jak i osobiste. Zasadnicze znaczenie ma przy tym ustalenie przez sąd rzeczywiście istniejącego zakresu spraw wymagających decyzji i czynności danej osoby. Konieczne jest więc wyjaśnienie, w jakich konkretnych sprawach osobie tej potrzebna jest pomoc. Nie można zatem poprzestać na ogólnym stwierdzeniu o potrzebie pomocy, skoro nieodzowne jest określenie rzeczywistego i skonkretyzowanego jej zakresu²³. Wówczas osoba ta zachowuje ograniczoną zdolność do czynności prawnych i działa z udziałem kuratora.

Kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo pełni rolę przedstawiciela ustawowego jedynie w takim zakresie, w jakim wynika to z postanowienia sądu opiekuńczego. Jego podstawowym zadaniem jest wspieranie osoby ubezwłasnowolnionej w prowadzeniu spraw osobistych i majątkowych, w szczególności poprzez reprezentowanie jej w czynnościach prawnych oraz zarządzanie jej majątkiem. Podkreśla się, że kurator nie zastępuje całkowicie osoby poddanej ubezwłasnowolnieniu, lecz działa pomocniczo, umożliwiając

²¹ M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, *Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. 40, s. 163.

²² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2017 r., I CSK 331/17, LEX nr 2382434.

²³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2024 r. I CSK 2091/24, LEX nr 3775174.

jej funkcjonowanie w obrocie prawnym w zakresie, w którym jej własna zdolność jest ograniczona²⁴. Przestanki ubezwłasnowolnienia mają charakter medyczno-prawny i wymagają stwierdzenia przez sąd istnienia zaburzeń psychicznych uniemożliwiających samodzielne kierowanie postępowaniem²⁵. Zgodnie z założeniem przyjętym przez Sąd Najwyższy „kurator osoby częściowo ubezwłasnowolnionej jest powołany do wyrażania zgody na zaciągnięcie przez nią zobowiązań lub rozporządzania swoim prawem również w wypadku, gdy postanowienie sądu opiekuńczego nie zawiera uprawnienia kuratora do reprezentowania osoby częściowo ubezwłasnowolnionej i do zarządzania jej majątkiem²⁶”. Zatem z przytoczonego powyżej postanowienia Sądu Najwyższego oraz z art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego, że kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo pełni przede wszystkim funkcję ochronną. Nawet jeśli sąd opiekuńczy nie przyzna mu wyraźnie prawa do reprezentacji, kurator musi współuczestniczyć w czynnościach prawnych podopiecznego dotyczących zaciągania zobowiązań lub rozporządzania prawami.

Skutki ubezwłasnowolnienia różnią się w zależności od jego formy. Jak już wspomniano, bezpośrednim skutkiem ubezwłasnowolnienia jest pozbawienie osoby sprawczości w postaci podejmowania decyzji, mających znaczenie prawne oraz możliwości wywoływania własnym działaniem skutków prawnych. Osoba taka nie może więc zawierać umów, sporządzać i odwoływać testamentu, wziąć ślubu, podjąć pracę czy też zaciągać zobowiązania finansowe oraz decydować o leczeniu. Ubezwłasnowolnienie całkowite pociąga za sobą także utracenie praw publicznych oznacza to, że osoba taka nie może głosować ani kandydować w wyborach, co wyklucza ją z życia społecznego. Ponadto nie może pełnić niektórych funkcji ani wykonywać zawodów, które wymagają pełnej zdolności o czynności prawnych min. urzędnika państwowego, adwokata, sędziego. W praktyce instytucja ta prowadzi do całkowitej utraty samodzielności i podmiotowości prawnej²⁷. Widoczne jest to w jednolitym orzecznictwie Sądu Najwyższego, który konsekwentnie podkreśla, że instytucja ubezwłasnowolnienia ma charakter wyjątkowy i powinna być stosowana z najwyższą ostrożnością. W postanowieniu z dnia 9 października 2024 r.

²⁴ P. Daszczuk, *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej*, Warszawa 2021, s. 113.

²⁵ A. Szczechowicz, *Wybrane zagadnienia materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2020 nr 49, s. 305-306.

²⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1977 r. III CRN 132/77, LEX nr 2249.

²⁷ I. Markiewicz, J. Heitzman, A. Pilszyk, *Ubezwłasnowolnienie – instytucja wciąż...*, op. cit., s. 203-210.

Sąd Najwyższy stwierdził, że „ubezwłasnowolnienie nie może być traktowane jako instrument porządkowania sytuacji rodzinnej ani ekonomicznej, lecz wyłącznie jako środek ochrony osoby, której dotyczy, przy uwzględnieniu jej godności i prawa do samostanowienia”²⁸. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd zwrócił uwagę, że każda ingerencja w sferę zdolności do czynności prawnych musi być proporcjonalna i oparta na rzeczywistym interesie osoby, a nie jej otoczenia. Co się tyczy osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, zachowuje pewien stopień autonomii i samodzielności w podejmowaniu decyzji. Choć jej zdolność do czynności prawnych jest ograniczona, nadal może uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym w podstawowym zakresie. Przez „podstawowy zakres” rozumie się podejmowanie decyzji w sprawach prostych, życia codziennego, które nie niosą za sobą dużych konsekwencji prawnych i finansowych. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo może m.in. być spadkobiercą, przyjąć darowiznę, zawrzeć małżeństwo za zgodą sądu oraz podjąć pracę, chyba że praca byłaby sprzeczna z dobrem osoby ubezwłasnowolnionej. Wówczas kurator za zgodą sądu ma prawo, aby taki stosunek prawny rozwiązać²⁹.

3. Kierunki zmian – projekt ustawy o wspieranym podejmowaniu decyzji

Projekt ustawy o wspieranym podejmowaniu decyzji³⁰, wprowadza fundamentalną zmianę w podejściu do osób z ograniczoną zdolnością do samodzielnego kierowania swoim postępowaniem. Zakłada on całkowite uchYLENIE instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie oraz zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji, który ma realizować postulat poszanowania autonomii i podmiotowości osób z niepełnosprawnościami. W uzasadnieniu projektu podkreślono, że dotychczasowy model ubezwłasnowolnienia, mimo swoich funkcji ochronnych, prowadził w praktyce do depersonalizacji jednostki – pozbawiał ją prawa do samostanowienia, decydowania o swoim życiu i uczestnictwa w obrocie prawnym. Ustawodawca przyjął, że rozwiązania te stoją w sprzeczności zarówno z art. 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, jak i z art. 30 i 31

²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2024 r., I CSK 2091/24, LEX nr 3775174.

²⁹ I. Markiewicz, J. Heitzman, A. Pilszyk, *Ubezwłasnowolnienie – instytucja wciąż...*, op.cit., s. 203-210.

³⁰ Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji POPRZEDNI TYTUŁ: Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Konstytucji RP, gwarantującymi poszanowanie godności i wolności człowieka³¹. Art. 12 niniejszej konwencji gwarantuje każdej osobie prawo do uznania jej za podmiot prawa oraz do korzystania ze zdolności prawnej na równi z innymi, niezależnie od rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Artykuł ten nakłada na państwa obowiązek zapewnienia odpowiedniego wsparcia w korzystaniu z tej zdolności, przy jednoczesnym poszanowaniu woli i preferencji osoby, której wsparcie dotyczy³². Projekt ten odwołuje się bezpośrednio do tego standardu, likwidując instytucję ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, a w jej miejsce wprowadzając nowe mechanizmy ochronne. W ten sposób realizuje on zobowiązanie Polski do dostosowania systemu prawnego do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, w tym standardu pełnego uznania podmiotowości prawnej osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z projektowanymi przepisami, w miejsce instytucji ubezwłasnowolnienia ma zostać wprowadzony nowy mechanizm o charakterze wspierającym tj. umowa o asystę przy podejmowaniu decyzji. Umowa ta będzie mogła być zawarta między osobą wymagającą wsparcia a asystentem, którym może zostać osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, działająca za zgodą sądu³³. Rolą asystenta ma być udzielanie pomocy w rozumieniu skutków czynności prawnych, formułowaniu decyzji i ocenie ich konsekwencji, przy czym decyzja ostateczna zawsze należeć będzie do osoby wspieranej. Projekt przewiduje także wprowadzenie nowych środków ochrony prawnej w sytuacjach, gdy osoba nie jest w stanie w pełni samodzielnie podejmować decyzji, a umowa o asystę nie wystarcza. W takich przypadkach sąd będzie mógł ustanowić tzw. przedstawiciela wspierającego lub kuratora do określonych czynności, jednak bez pozbawiania osoby zdolności do czynności prawnych. Celem jest zachowanie jak największego zakresu autonomii przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego i faktycznego. Nowelizacja obejmuje także zmiany w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, Kodeksie postępowania cywilnego oraz Ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. W zakresie prawa rodzinnego projekt przewiduje

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³² Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

³³ Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-cywilny-oraz-niektorych-innych-ustaw4> [dostęp: 29.10.2025 r.].

uchylenie przepisów dotyczących opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną, a w to miejsce wprowadzenie regulacji dotyczących wsparcia decyzji osób wymagających pomocy. Z kolei w prawie procesowym projekt zakłada uproszczenie postępowań w sprawach o ustanowienie asysty oraz wprowadzenie mechanizmów kontrolnych nad wykonywaniem funkcji asystenta.

Analizowany projekt ustawy spotkał się z szerokim zainteresowaniem środowisk eksperckich. Najobszerniej do projektu odniosły się instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka oraz organy państwowe odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem praw obywatelskich. Jednym z pierwszych i najważniejszych głosów była opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 stycznia 2025 r. Rzecznik jednoznacznie poparł kierunek reformy, wskazując, że obecna instytucja ubezwłasnowolnienia jest niezgodna z Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz współczesnymi standardami ochrony autonomii jednostki. Podkreślił, że projekt stanowi „krok konieczny i nieunikniony”, ponieważ ubezwłasnowolnienie w aktualnym kształcie prowadzi do „całkowitego pozbawienia podmiotowości prawnej” osób nim objętych³⁴. W dalszej części opinii rzecznik zauważył, że nowy model wspieranego podejmowania decyzji zbliża polskie prawo do rozwiązań funkcjonujących w państwach, które już zreformowały instytucje opiekuńcze m.in. Kanadzie, Irlandii czy Australii³⁵. W uwagach do projektu Helsińska Fundacja Praw Człowieka pozytywnie oceniła kierunek projektu, wskazując, że likwidacja ubezwłasnowolnienia i wprowadzenie modelu wspieranego podejmowania decyzji przybliży Polskę do standardów art. 12 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jednakże fundacja podkreśliła konieczność wycofania deklaracji interpretacyjnej do art. 12 KPN, która pozwala Polsce utrzymywać instytucję ubezwłasnowolnienia i pozostaje w sprzeczności z założeniami reformy. Ponadto wskazano na kolizję między projektem a Konstytucją RP, zwłaszcza art. 62 ust. 2, który nadal przewiduje utratę praw wyborczych przez osoby ubezwłasnowolnione. Stwierdzono, że pozostawienie tego przepisu tworzy poważną lukę systemową i może prowadzić do niejednolitych interpretacji oraz naruszenia zasady powszechności wyborów. Fundacja

³⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (zniesienie ubezwłasnowolnienia)*, 13.01.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202501/Do_MS_ubezwlasnowolnienie_zniesienie_projekt_opinia_13_01_2025.pdf [dostęp: 15.12.2025 r.]

³⁵ Tamże.

zwróciła uwagę na konieczność zapewnienia pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami, w szczególności art. 29 KPON dotyczącym prawa do udziału w życiu politycznym. Brak zmian konstytucyjnych może ograniczyć praktyczną skuteczność reformy. Ponadto pozostawienie w Konstytucji odwołania do instytucji ubezwłasnowolnienia narusza zasady równości, przedstawicielstwa narodu i powszechności wyborów³⁶. W swoim raporcie, instytucja ta wskazała, że ubezwłasnowolnienie w Polsce od lat prowadzi do systemowego naruszania praw osób z niepełnosprawnościami, w szczególności prawa do samostanowienia i ochrony godności³⁷. Krytyczne uwagi wobec projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji zgłosił samorząd lekarski. Naczelna Rada Lekarska wskazała, że jednym z zasadniczych mankamentów projektu jest brak wprowadzenia odrębnej instytucji pełnomocnictwa medycznego, mimo że pierwotne zapowiedzi legislacyjne przewidywały takie rozwiązanie. Zdaniem rady rezygnacja z osobnego pełnomocnika medycznego na rzecz włączenia kompetencji w tym zakresie do pełnomocnictwa rejestrowanego oznacza odstępianie od długo postulowanej przez ekspertów instytucji, która funkcjonuje w wielu państwach europejskich i stanowi istotny instrument poszanowania autonomii pacjenta. Samorząd lekarski podkreśla, że możliwość wskazania zaufanej osoby do podejmowania decyzji dotyczących zdrowia pacjenta, w sytuacji gdy nie jest on zdolny wyrazić świadomej zgody, powinna stanowić odrębny mechanizm prawny. Ponadto samorząd wskazał, że projekt w praktyce uniemożliwia ustanowienie pełnomocnika przez pacjenta przebywającego w szpitalu, co w wielu przypadkach czyni tę instytucję nieefektywną³⁸. W kolejnych miesiącach RPO kontynuował ocenę projektu w następnych wersjach. W opinii z 30 kwietnia 2025 r. podkreślono, że zmodyfikowany projekt ustawy „znacznie lepiej odpowiada potrzebom osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi”, jednak

³⁶ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Uwagi do projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji* (UD80), <https://hfhr.pl/upload/2025/02/ud80-uwagi-hfpc.pdf> [dostęp: 29.10.2025 r.], <https://hfhr.pl/upload/2025/02/ud80-uwagi-hfpc.pdf> [dostęp: 29.10.2025 r.]

³⁷ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Ubezwłasnowolnienie w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka Policy Paper*, Warszawa 2022, dostęp: https://hfhr.pl/upload/2022/01/policy_paper_ubezwlanowolnienie_fin_pdf.pdf

³⁸ I. Stawicka, *Samorząd lekarski krytycznie o braku osobnego pełnomocnictwa medycznego*, LEX – aktualności, <https://sip.lex.pl/#/external-news/1795693000?keyword=Projekt%20ustawy%20o%20wspieranym%20podejmowaniu%20decyzji&cm=STOP>, [dostęp: 15.12.2025 r.]

wciąż wymaga doprecyzowania mechanizmów kontroli działań asystentów decyzji³⁹. W stanowisku z 13 maja 2025 r. rzecznik podkreślił że uznanie pełnej zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami jest warunkiem korzystania z szeregu praw człowieka, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do wolności osobistej, integralności, wyboru miejsca zamieszkania, zgody na leczenie czy praw politycznych. Warta uwagi jest – jak dotąd nieprzewidziana w projekcie ustawy – możliwość sprzeciwu i obrony swoich praw przed sądem. Kolejnym problemem, a zarazem konsekwencją przyjęcia projektu jest konieczność szkolenia odpowiednich instytucji, służb m.in. policji, pracowników socjalnych i służb pierwszego kontaktu. Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, tylko w taki sposób możliwe będzie traktowanie osób z niepełnosprawnościami jako pełnoprawnych podmiotów prawa. Najistotniejsze uwagi RPO koncentrują się na prawach wyborczych. Zdaniem rzecznika proponowane w projekcie rozwiązania, polegające na indywidualnym orzekaniu o prawach wyborczych przez sąd w ramach ustanowienia kuratora reprezentującego, stanowią odejście od arbitralnego pozbawiania praw wyborczych całej grupy osób.

Wnioski

Projekt nowelizacji stanowi jakościową zmianę kierunku myślenia o zdolności do czynności prawnych. Nowelizacja ta realizuje nie tylko zobowiązania międzynarodowe Polski, lecz także urzeczywistnia konstytucyjne wartości, w szczególności zasadę godności człowieka, wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP, ochronę życia prywatnego w art. 47 Konstytucji RP oraz zasadę proporcjonalności ograniczeń praw jednostki w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Warto podkreślić, że reforma ta ma charakter nie tylko legislacyjny, lecz także aksjologiczny. Wprowadza nowy sposób postrzegania osób z niepełnosprawnościami, nie jako przedmiotu opieki, lecz jako pełnoprawnych uczestników życia prawnego, zdolnych do podejmowania decyzji przy odpowiednim wsparciu. Choć kierunek zmian należy ocenić pozytywnie, projekt nie jest wolny od wad, o czym świadczą zastrzeżenia zgłaszane m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Naczelną Radę Lekarską. Mimo to nowelizacja stanowi istotny krok i punkt wyjścia do dalszych zmian

³⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, 30.04.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-05/Do_MS_ubezwlasnowolnienie_zniesienie_projekt_opinia_30_04_2025.pdf [dostęp: 29.10.2025 r.].

w zakresie instytucji ingerujących w zdolność do czynności prawnych. Jej skuteczność będzie jednak zależać od rzeczywistego przygotowania mechanizmów wdrożeniowych, w tym procedur i narzędzi wsparcia.

Bibliografia

1. Balwicka-Szczyrba M., Mielewczyk D., Sylwestrzak A., *Uczestnictwo osób starszych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2024.
2. Balwicka-Szczyrba, M., Sylwestrzak, A., *Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
3. Daszczuk P., *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej*, Warszawa 2021.
4. Domański M., *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2014, nr 17.
5. Drobot J., *Ubezwłasnowolnienie całkowite na tle rozwiązań europejskich*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2020, nr 1.
6. Gudowski, J., *Ubezwłasnowolnienie – relikty normatywny czy przejaw prawnego obskurantyzmu*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5.
7. Kociucki L., *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co?*, Kędziora K. (red.), Warszawa 2012.
8. Kocot W., *Zastąpienie ubezwłasnowolnienia modelem wspierającego zastępstwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 2025, nr 5.
9. Lubowiecki D., *Ubezwłasnowolnienie w Polsce w świetle standardów Rady Europy*, Łódź-Warszawa 2020.
10. Markiewicz, I., Heitzman, J., Pilszyk, A., *Ubezwłasnowolnienie — instytucja wciąż potrzebna?*, „Psychiatria” 2014, t. 11, nr 4.
11. Pasieka-Kuzara, M., *Bliski koniec instytucji ubezwłasnowolnienia?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 2.
12. Pudzianowska D., [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnościami intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), A. Błaszczak, A. Bodnarji, Lex/el., Warszawa 2014.

13. Rybski R., *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015.
14. Szczechowicz A., *Wybrane zagadnienia materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2020 nr 49.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. (Dz.U. 2025 poz. 1071).
3. Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., (Dz.U. 2012 poz. 1169).

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 28/05. Dz.U. 2007 nr 47 poz. 319
2. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1977 r. III CRN 132/77, LEX nr 2249.
3. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r., III CSK 169/11, OSNC 2012/7-8/97.
4. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2013 r., I CSK 122/13, LEX nr 1353039.
5. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2017 r., I CSK 331/17, LEX nr 2382434
6. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2018 r., V CSK 601/17, LEX nr 2594053.
7. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2024 r., I CSK 2091/24, LEX nr 3775174.

Źródła internetowe

1. Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, K. Czub, F. Czuchwicki, M. Glicz i in., LEX/el. 2025, dostęp: <https://sip.lex.pl/> [dostęp: 29.10.2025 r.].
2. Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości, *Ubezwłasnowolnienia w latach 2004–2024*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 29.10.2025].

3. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Ubezwłasnowolnienie w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Policy Paper*, Warszawa 2022, dostęp: https://hfhr.pl/upload/2022/01/policy_paper_ubezwlanowolnienie_fin_pdf.pdf [dostęp: 29.10.2025 r.].
4. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Uwagi do projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji (UD80), dostęp: <https://hfhr.pl/upload/2025/02/ud80-uwagi-hfpc.pdf> [dostęp: 29.10.2025 r.].
5. Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-cywilny-oraz-niektorych-innych-ustaw4> [dostęp: 29.10.2025].
6. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (zniesienie ubezwłasnowolnienia)*, 13.01.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202501/Do_MS_ubezwlasnowolnienie_zniesienie_projekt_opinia_13_01_2025.pdf [dostęp: 29.10.2025 r.].
7. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, 30.04.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-05/Do_MS_ubezwlasnowolnienie_zniesienie_projekt_opinia_30_04_2025.pdf [dostęp: 29.10.2025 r.].
8. Stawicka I., *Samorząd lekarski krytycznie o braku osobnego pełnomocnictwa medycznego*, LEX – aktualności, <https://sip.lex.pl/#/external-news/1795693000> [dostęp: 15.12.2025 r.].
9. Trybunał Konstytucyjny, Stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej SK 23/18, [https://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_SK_23_18/\\$file/Stnowisko_SK_23_18.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_SK_23_18/$file/Stnowisko_SK_23_18.pdf) [dostęp: 15.12.2025 r.].

THE MATERIAL-LEGAL BASIS OF INCAPACITATION IN LIGHT OF PROPOSED CHANGES

Abstract: This article was written in connection with ongoing legislative work on changing the institution of incapacitation in Polish civil law. The aim of the

study is to present the evolution of this institution, its functions, current regulations and planned modifications resulting from the draft act amending the Civil Code and certain other acts. The current approach to incapacitation as a means of protecting persons incapable of managing their own affairs has been analysed. The limitations of this institution in the light of contemporary human rights standards have been pointed out.

Keywords: *incapacitation, government bill, civil law, legal capacity, individual autonomy, amendment of the law.*

Adam Benon Duszyk¹

**POLSKA REAKCJA NA SPOŁECZNO-POLITYCZNO-
PRAWNE ASPEKTY KARTY ATLANTYCKIEJ
W KONTEKŚCIE MANIFESTU JANA WOLSKIEGO
PRZESŁANKI I WYTYCZNE USTROJOWE**

Streszczenie: Niniejszy artykuł analizuje polską reakcję (Rząd Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie) na społeczno-polityczno-prawne aspekty Karty Atlantyckiej z sierpnia 1941 r. oraz równoległe powstanie programu Przesłanki i wytyczne ustrojowe Jana Wolskiego, ukazując obie inicjatywy jako źródło dwóch przeciwstawnych tradycji polskiej myśli politycznej. Rząd RP na Uchodźstwie, akceptując Kartę Atlantycką pod warunkiem interpretacji chroniącej polskie interesy terytorialne, wypracował wzorzec akcesu warunkowego, który do dziś charakteryzuje polskie podejście do organizacji międzynarodowych. Równocześnie warszawskie środowisko wolnomularskie, inspirowane przez Jana Wolskiego, opracowało wizję republiki pracy opartej na samorządzie zawodowym, uspołecznieniu kluczowych sektorów gospodarki i federalnej integracji Europy. Badanie wykazuje fundamentalny podział na liberalno-demokratyczną tradycję Rządu RP na Uchodźstwie i demokratyczno-uczestniczącą wizję podziemia warszawskiego w kwestii polskich propozycji powojennego ładu.

¹ Adiunkt w Katedrze Teorii, Historii i Filozofii Prawa, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego (Casimir Pulaski Radom University, Poland), ORCID 0009-0001-3350-1026, e-mail: a.duszyk@uthrad.pl.

Słowa kluczowe: *Karta Atlantycka, II wojna światowa, Jan Wolski, masoneria, powojenny ład.*

1. Karta Atlantycka² – geneza, treść i charakter prawny

1.1. Okoliczności powstania i ośmiopunktowa struktura dokumentu

Karta Atlantycka powstała w szczególnym momencie II wojny światowej, gdy Wielka Brytania prowadziła w izolacji walkę z III Rzeszą, a Stany Zjednoczone Ameryki zachowywały formalną neutralność, mimo narastającego wsparcia udzielanego aliantom. Spotkanie Roosevelta i Churchilla w dniach 9-12 sierpnia 1941 r. na pokładzie brytyjskiego pancernika „Prince of Wales” u wybrzeży Nowej Fundlandii było pierwszym bezpośrednim kontaktem obu przywódców od wybuchu wojny³.

Okoliczności militarne sprzyjały podjęciu przełomowych decyzji. Niemcy osiągnęli apogeum swoich sukcesów na froncie wschodnim. Trwała operacja „Barbarossa”, która miała zostać zakończona jeszcze przed zimą 1941 r. Japonia intensyfikowała przygotowania do wojny na Pacyfiku, zaś sytuacja na froncie afrykańskim pozostawała niepewna. W tym kontekście Roosevelt i Churchill zdecydowali się na sformułowanie wspólnej wizji powojennego świata, która mogłaby zmobilizować opinię publiczną i stanowić podstawę przyszłej koalicji antyhitlerowskiej⁴.

Ośmiopunktowa struktura *Karty* odzwierciedlała kompromis między amerykańskimi ideałami wilsonowskimi a brytyjskim pragmatyzmem imperialnym. Punkt pierwszy wykluczał dążenia terytorialne obu mocarstw, dotyczył wyłącznie ich wzajemnych relacji, nie odnosząc się do kwestii kolonialnych. Punkt drugi, najważniejszy dla państw okupowanych, stanowił, że „nie życzą sobie żadnych zmian terytorialnych, które nie byłyby zgodne ze swobodnie wyrażoną wolą zainteresowanych narodów”⁵. Sformułowanie to było wynikiem długich sporów: Amerykanie preferowali kategoryczny zakaz zmian terytorialnych, podczas gdy Brytyjczycy domagali się elastyczności pozwalającej na korekty granic.

² Na temat *Karty Atlantyckiej* zob. m.in.: S. Boratyński, *Dyplomacja okresu II wojny światowej. Konferencje międzynarodowe. 1941-1945*, Warszawa 1957, s. 69 i nn. Tekst *Karty Atlantyckiej* zob.: E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.

³ J. Tyszkiewicz, E. Czapiewski, *Historia Powszechna. Wiek XX*, Warszawa 2010, s. 374-375.

⁴ Ibidem.

⁵ https://pl.wikipedia.org/wiki/Karta_Atlantycka.

Punkty trzeci i czwarty rozwijały zasady samostanowienia i wolnego handlu. Trzeci punkt głosił „prawo wszystkich narodów do wyboru formy rządu”⁶, nawiązując do starej wilsonowskiej tradycji. Czwarty punkt zapowiadał „dostęp na równych warunkach do handlu i do surowców świata”⁷, co stanowiło fundament przyszłego systemu gospodarczego GATT i Bretton Woods. Punkty piąty i szósty dotyczyły współpracy ekonomicznej i społecznej, podczas gdy siódmy gwarantował wolność mórz (kluczową kwestię z punktu widzenia brytyjskiej potęgi morskiej).

Punkt ósmy, dotyczący rozbrojenia agresorów i przyszłego systemu bezpieczeństwa, okazał się najbardziej problematyczny w realizacji. Zakładał on porzucenie użycia siły i ustanowienie szerszego i bardziej trwałego systemu powszechnego bezpieczeństwa⁸. Sformułowania te były na tyle ogólne, że pozwalały na różne interpretacje. Od Ligi Narodów typu wilsonowskiego po system dominacji mocarstw, który ostatecznie został zrealizowany w *Karcie Narodów Zjednoczonych* ONZ.

Karta Atlantycka od początku łączyła w sobie trzy wymiary: wojenny pragmatyzm, propagandę mobilizującą społeczeństwa państw sprzymierzonych oraz dalekosiężny program przebudowy ładu międzynarodowego. Już miesiąc później do deklaracji przyłączyły się rządy emigracyjne szeregu państw europejskich, a także Związek Radziecki i dominia brytyjskie, co nadawało *Karcie* szeroką legitymizację koalicyjną⁹.

1.2. Charakter prawny *Karty Atlantyckiej*

Karta Atlantycka liczyła osiem punktów. Nie zestawiała konkretnych zobowiązań prawnych, lecz wyrażała wspólne zasady polityki państw-sygnatariuszy:

- 1) sygnatariusze nie kierują się chęcią ekspansji;
- 2) nie poprą zmian terytorialnych, które nie byłyby zgodne ze swobodnie wyrażaną wolą zainteresowanych narodów;
- 3) respektują prawo wszystkich narodów do wyboru formy rządów oraz pragną odtworzenia suwerennych praw tych narodów, które zostały ich pozbawione;
- 4) będą dążyć do rozszerzenia wolności handlu;

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ W.T. Kowalski, *Wielka koalicja*, Warszawa 1973, t. I: 1941-1943, s. 281-285.

- 5) zmierzają do rozszerzenia współpracy międzynarodowej w dziedzinie gospodarczej dla podniesienia poziomu życia i bezpieczeństwa socjalnego;
- 6) pragną ustanowienia pokoju, który pozwoli wszystkim narodom żyć bezpiecznie we własnych granicach, w dążeniu do wolności od strachu i niedostatku;
- 7) zmierzają do poszerzenia swobody podróżowania;
- 8) wierzą, że wszystkie narody wyrzekną się użycia siły we wzajemnych stosunkach przez rozbrowienie i stworzenie systemu międzynarodowego bezpieczeństwa¹⁰.

Deklaracja nie była traktatem i nie tworzyła odrębnej organizacji. Jej status określano jako *soft law*, czyli politycznie wiążące oświadczenie o dużej sile moralnej, ale bez natychmiastowej mocy egzekucyjnej. Mimo to odwołanie do zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego wskazywało na wolę przekucia tych postulatów w prawo pozytywne, co nastąpiło częściowo w *Karcie Narodów Zjednoczonych* podpisanej cztery lata później¹¹. W literaturze podkreśla się, że już sama akceptacja koncepcji samostanowienia narodów w punkcie trzecim odwoływała się do istniejących norm zwyczajowych i antykolonialnych interpretacji wilsonowskiej tezy o narodowym *self-determination*.

Karta Atlantycka pozostaje do dziś dokumentem niejednoznacznym. Z jednej strony stanowiła pomost pomiędzy retoryką a prawem, uruchamiając procesy prowadzące do powstania ONZ i przyspieszenia dekolonizacji świata. Z drugiej, jej zasad nie zastosowano w pełni wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej ani w obszarze globalnego rozbrowienia. W sensie normatywnym była deklaracją woli, która, choć początkowo pozbawiona politycznej mocy sprawczej, stała się inspiracją dla kolejnych generacji aktów prawnych, od *Karty Narodów Zjednoczonych* po międzynarodowe pakty praw człowieka. Tragiczne doświadczenia łamania jej postanowień paradoksalnie wzmocniły świadomość, że prawo międzynarodowe wymaga zarówno jasnych przepisów, jak i skutecznych mechanizmów egzekucyjnych. Dziedzictwo *Karty Atlantyckiej* to przede wszystkim trwałe wpisanie w porządek międzynarodowy zasad samostanowienia, współpracy gospodarczej i zbiorowej

¹⁰ W. Churchill, *The Second World War*, London 1952, t. III, s. 352-354.

¹¹ W. Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 1997, s. 15-16.

odpowiedzialności za pokój. Ta konstrukcja, choć ramowa, stała się matrycą dla wielu powojennych aktów prawa międzynarodowego.

2. Reakcja Rządu RP na Uchodźstwie na *Kartę Atlantycką*¹²

2.1. Pierwsze oceny i obawy w stosunku do treści *Karty Atlantyckiej* ze strony środowiska Rządu RP na Uchodźstwie

Pierwsza krytyczna ocena tez zawartych w *Karcie Atlantyckiej*, wyrażona przez środowisko Rządu RP na Uchodźstwie, została przedstawiona przez ministra sprawiedliwości Mariana Seydę¹³. I o ile przemyślenia Seydy były tylko dokumentem wewnętrznym, to nota Edwarda Raczyńskiego, pełniącego wówczas funkcję ambasadora RP przy Rządzie Brytyjskim, do Anthony'ego

¹² W. Leitgeber, *W kwaterze prasowej. Dziennik z lat wojny. 1939-1945*, Londyn 1972, s. 147.

¹³ Pierwsze oceny i obawy w stosunku do treści *Karty Atlantyckiej* ze strony środowiska Rządu RP na Uchodźstwie zgłosił Marian Seyda, minister sprawiedliwości w gabinecie generała Władysława Sikorskiego. Jego ocena dokumentu jako fatalnego dla polskich interesów odzwierciedlała szersze obawy polskich elit politycznych co do rzeczywistych intencji mocarstw zachodnich wobec powojennej Polski.

Główne zastrzeżenie Seydy dotyczyło punktu drugiego *Karty*, który zakazywał zmian terytorialnych wbrew woli ludności. Minister obawiał się, że literalne zastosowanie tej zasady uniemożliwi Polsce odzyskanie ziem zabranych przez Prusy w XVIII-XIX wieku oraz przyłączenie obszarów niezbędnych dla bezpieczeństwa strategicznego. W jego ocenie, niemiecka propaganda mogłaby wykorzystać zasadę samostanowienia do zakwestionowania polskich praw do Gdańska, Prus Wschodnich czy Górnego Śląska, argumentując obecnością niemieckojęzycznej ludności. Seyda wyrażał także obawy co do interpretacji punktu trzeciego, dotyczącego prawa narodów do wyboru formy rządu. W jego przekonaniu, sformułowanie to mogło być wykorzystane przez mocarstwa do narzucania Polsce określonych rozwiązań ustrojowych, zwłaszcza w przypadku wzrostu wpływów sowieckich w Europie Środkowej. Krytykował również kwestie ekonomiczne. Minister obawiał się, że punkt czwarty *Karty*, dotyczący wolnego handlu, może zostać zinterpretowany w sposób ograniczający polską suwerenność gospodarczą. Krytyka Seydy nie była odosobniona w rządzie. Podobne obawy wyrażali inni ministrowie, w tym Stanisław Kot i Stanisław Mikołajczyk, choć w mniej radykalnej formie. Minister sprawiedliwości przedstawił swoje zastrzeżenia podczas posiedzenia Rady Ministrów w sierpniu 1941 r., proponując daleko idące korekty w polskim stanowisku wobec *Karty*.

Por. E. Duraczyński, *Rząd Polski na Uchodźstwie 1939-1945. Organizacja, Personalia, Polityka*, Warszawa 1993, s. 249; L. B. Paszkiewicz, *Komitet dla Spraw Kraju. Zarys działalności Adama Ciołkosza w latach 1940-1942*, w: *Archiwum Emigracji. Studia – Szkice – Dokumenty*, Toruń, R. 2010, Zeszyt 1-2 (12-13), s. 159.

Edena, sekretarza stanu ds. zagranicznych Wielkiej Brytanii, była pierwszą oficjalną reakcją dyplomatyczną na *Kartę Atlantycką* ze strony polskiej¹⁴.

2.2. Akces z zastrzeżeniami – deklaracja z 24 września 1941 r.

Decyzja Rządu RP na Uchodźstwie o przystąpieniu do *Karty Atlantyckiej* została podjęta 24 września 1941 r. podczas uroczystej konferencji w St. James's Palace w Londynie. Wydarzenie to miało charakter symboliczny i polityczny jednocześnie – reprezentanci rządów na uchodźstwie oraz Związku Sowieckiego oficjalnie poparli zasady *Karty* w obecności przedstawicieli mediów międzynarodowych. Dla Polski moment ten był szczególnie

¹⁴ Edward Raczyński, pełniący wówczas funkcję ambasadora RP przy rządzie brytyjskim, a wkrótce minister spraw zagranicznych, wystąpił 25 sierpnia 1941 r. z oficjalną notą do Anthony'ego Edena, sekretarza stanu ds. zagranicznych Wielkiej Brytanii. Dokument ten, zachowany w archiwach brytyjskiego Foreign Office, stanowi kluczowy element polskiej strategii dyplomatycznej wobec *Karty Atlantyckiej* i jednocześnie pierwszy przykład techniki akcesu warunkowego. Nota składała się z trzech głównych części: oceny ogólnej *Karty*, szczegółowych zastrzeżeń oraz propozycji interpretacyjnych. W części ogólnej ambasador wyraził poparcie dla celów *Karty*, podkreślając zgodność jej głównych założeń z tradycjami polskiej polityki zagranicznej i demokratycznymi wartościami II Rzeczypospolitej. Kluczowa część noty dotyczyła interpretacji punktu drugiego *Karty*. Raczyński domagał się wyjaśnienia, że zakaz zmian terytorialnych wbrew woli narodów nie może być rozumiany jako utrwalenie granic ustalonych przemocą lub w wyniku agresji. Ambasador argumentował, że Polska ma historyczne prawo do ziem utraconych na rzecz zaborcy pruskiego, niezależnie od aktualnego składu etnicznego ludności. W jego przekonaniu, prawa historyczne polskiego narodu do tych ziem były starsze i bardziej uzasadnione niż niemieckie roszczenia oparte na kolonizacji prowadzonej metodami administracyjnymi i gospodarczymi. Szczególnie doniosłe znaczenie miał fragment noty dotyczący dostępu do morza. Sformułowanie to było znacznie bardziej kategoryczne niż oficjalna doktryna rządu brytyjskiego, która skłaniała się ku rozwiązaniom kompromisowym w duchu korytarza międzynarodowego lub wolnego miasta w rodzaju przedwojennego Gdańska. Ambasador przewidywał, że Niemcy mogą próbować wykorzystać zasadę samostanowienia do odzyskania wpływów w Europie Środkowej poprzez populistyczne ruchy autonomiczne lub separatystyczne wspierane z Berlina. Odpowiedź Edena, udzielona 3 września 1941 r., była uprzejma, lecz wymijająca. Sekretarz stanu obiecał uwzględnienie polskich sugestii w przyszłych interpretacjach *Karty*. Jednocześnie Eden unikał konkretnych zobowiązań. Ta reakcja brytyjska potwierdziła obawy polskich dyplomatów co do rzeczywistych intencji aliantów zachodnich. Por. E. Raczyński, *W sojusznicy Londynie*, Londyn 1960, s. 156-158.

znaczący, gdyż oznaczał pierwszą okazję do publicznego przedstawienia polskiego stanowiska wobec podstawowych zasad przyszłego ładu międzynarodowego¹⁵.

Polską deklarację odczytał premier Władysław Sikorski, co podkreśliło wagę, jaką Rząd RP na Uchodźstwie przykładał do tego aktu. Tekst deklaracji był wynikiem kilkutygodniowych negocjacji między różnymi frakcjami rządu oraz konsultacji z przedstawicielami polskich partii politycznych działających na uchodźstwie. Ostateczna wersja stanowiła kompromis między maksymalistami skupionymi wokół Seydy, którzy preferowali bardziej kateryczne zastrzeżenia, a umiarkowanymi reprezentowanymi przez Raczyńskiego, którzy dążyli do uniknięcia otwartego konfliktu z aliantami¹⁶.

Rząd RP na Uchodźstwie nie odrzucił *Karty* ani nie zgłosił formalnych poprawek, lecz uzależnił swój akces od przyjęcia określonej interpretacji jej zapisów. To rozwiązanie prawnicze, opracowane przez ekspertów Ministerstwa Sprawiedliwości, pozwalało na zachowanie pełnej solidarności z aliantami przy jednoczesnym zabezpieczeniu polskich interesów. Stanowiło też precedens dla przyszłej strategii akcesu warunkowego, która będzie charakteryzować polską politykę zagraniczną przez następne dekady¹⁷.

Najważniejszym elementem zastrzeżeń było doprecyzowanie rozumienia zmian terytorialnych z punktu drugiego *Karty*. Sformułowanie to było skierowane przeciwko ewentualnym próbom utrwalenia skutków agresji niemieckiej i sowieckiej. Jednocześnie pozwalało Polsce na wysunięcie roszczeń do ziem wcześniej odebranych przez zaborców¹⁸.

Druga część zastrzeżeń dotyczyła interpretacji zasady samostanowienia z punktu trzeciego *Karty*. Rząd RP na Uchodźstwie zastrzegł, że prawo narodów do wyboru formy rządu nie może być rozumiane jako legitymizacja rządów narzuconych przez okupanta lub powstałych w wyniku agresji. To zastrzeżenie było wyraźnie skierowane przeciwko ewentualnym próbom uznania za demokratyczne rządów marionetkowych lub plebiscytów organizowanych pod presją militarną. Polscy prawnicy przewidywali, że Niemcy lub ZSRR

¹⁵ M. Hułas, *Aliancki akces do Karty Atlantyckiej*, „Dzieje Najnowsze”, 1996, R. XXVIII, s. 162.

¹⁶ Por. *Polskie dokumenty dyplomatyczne 1941*, red. J. Tebinka, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.

¹⁷ L. Pastusiak, *Roosevelt a sprawa polska*, Warszawa 1980, s. 34-35.

¹⁸ M. Hułas, *op. cit.*, s. 163.

mogą próbować wykorzystać zasadę samostanowienia do zalegalizowania swojej dominacji w Europie Środkowej¹⁹.

Deklaracja zawierała również subtelne odniesienia do kwestii ekonomicznych. Rząd RP wyraził poparcie dla zasad wolnego handlu z punktu czwartego *Karty*, zastrzegając jednocześnie prawo narodów do ochrony własnych interesów gospodarczych i kontroli nad zasobami naturalnymi. To zastrzeżenie miało zabezpieczyć Polskę przed ewentualną międzynarodową kontrolą nad polskim przemysłem i kopalniami, która mogłaby zostać narzucona w ramach przyszłego systemu ekonomicznego²⁰.

Reakcje międzynarodowe na polską deklarację były zróżnicowane. Rząd brytyjski przyjął polskie zastrzeżenia ze zrozumieniem, nie podejmując jednak żadnych zobowiązań co do ich uwzględnienia w przyszłych negocjacjach. Administracja amerykańska była bardziej sceptyczna, obawiając się, że precedens polskich zastrzeżeń może zachęcić inne państwa do podobnych działań. Związek Sowiecki odniósł się do polskiej deklaracji z wyraźną niechęcią, interpretując ją jako próbę rewizjonizmu terytorialnego skierowanego przeciwko sowieckim interesom.

2.3. Strategia warunkowej suwerenności jako wzorzec

Polskie podejście do *Karty Atlantyckiej*, charakteryzujące się pełnym formalnym poparciem połączonym z systematycznymi zastrzeżeniami interpretacyjnymi, stworzyło wzorzec strategii, którą można określić jako warunkową suwerenność lub akces warunkowy. Ta technika dyplomatyczna, wypracowana w szczególnych warunkach wojny i uchodźstwa, okazała się na tyle skuteczna i elastyczna, że została zaadaptowana przez kolejne pokolenia polskich polityków do różnych kontekstów międzynarodowych, od negocjacji w Jałcie po integrację europejską.

Istotą tej strategii było łączenie maksymalnego uczestnictwa w strukturach międzynarodowych z zachowaniem możliwie szerokiej autonomii interpretacyjnej i decyzyjnej. Rząd RP na Uchodźstwie zdawał sobie sprawę, że Polska jako państwo średnie nie może sobie pozwolić na izolację lub fundamentalną opozycję wobec projektów mocarstw. Rozwiązaniem było przyjmowanie międzynarodowych zobowiązań w wersji zabezpieczonej klauzulami chroniącymi kluczowe interesy narodowe.

¹⁹ Ibidem, s. 164.

²⁰ Ibidem, s. 165.

Prawne podstawy tej strategii zostały wypracowane przez zespół ekspertów Ministerstwa Sprawiedliwości kierowany przez Mariana Seydę oraz prawników międzynarodowych współpracujących z MSZ, w tym Manfreda Lachs'a. Kluczowe znaczenie miało rozróżnienie między duchem a literą międzynarodowych zobowiązań. Polska deklarowała pełne poparcie dla ducha dokumentów międzynarodowych, ich ogólnych celów i wartości, przy jednoczesnym zastrzeganiu prawa do interpretacji konkretnych zapisów w sposób zgodny z polskimi interesami.

Ta technika została po raz pierwszy przetestowana podczas negocjacji polsko-sowieckich w lipcu 1941 r., poprzedzających akces do *Karty Atlantyckiej*. Układ Sikorski-Majski z 30 lipca zawierał pozornie jednoznaczne postanowienia o przywróceniu stosunków dyplomatycznych i amnestii dla Polaków w ZSRR, lecz każda ze stron interpretowała go w sposób zgodny z własnymi celami. Doświadczenia z tych negocjacji utwierdziły polskich dyplomatów w przekonaniu, że formalne porozumienia z mocarstwami mają wartość tylko wtedy, gdy zabezpieczają one polską swobodę interpretacyjną²¹.

Strategia warunkowej suwerenności została następnie zastosowana w różnych kontekstach wojennych i powojennych. Podczas konferencji w Jałcie Rząd RP na uchodźstwie, choć wykluczony z negocjacji, próbował wpływać na ich wyniki poprzez memoranda interpretacyjne i zastrzeżenia prawne. Po wojnie ta sama technika była używana przez polskie rządy emigracyjne w kontestowaniu ustaleń jałtańskich oraz przez kolejne rządy PRL w relacjach z ZSRR i państwami zachodnimi.

Najważniejszą aplikacją tej strategii w okresie powojennym były negocjacje akcesyjne do Unii Europejskiej. Ta konsekwencja w stosowaniu wzorca wypracowanego w reakcji na *Kartę Atlantycką* świadczy o jego trwałym znaczeniu dla polskiej kultury politycznej i dyplomatycznej.

²¹ E. Duraczyński, *Układ Sikorski-Majski*, „Dzieje Najnowsze” 1987, R. XIX, s. 91-134.

3. *Przesłanki i wytyczne ustrojowe Jana Wolskiego*

3.1. Kim był Jan Wolski?

Jan Wolski urodził się 24 sierpnia 1888 r. w Skuriatowie²² na północy Rosji. Wykształcenie gimnazjalne pobierał w latach 1897-1907, najpierw w Wołogdzie, a następnie w Wilnie, gdzie uzyskał maturę²³. Już jako uczeń szkoły średniej, Wolski zaczął interesować się zagadnieniami spółdzielczymi i anarchistycznymi, a szczególnie problematyką organizacyjną dobrowolnych zrzeszeń. Od 1904 r. należał do nielegalnych wówczas w Rosji uczniowskich zrzeszeń samokształceniowych²⁴. W roku 1907 wstąpił na Uniwersytet w Charkowie. Wyższe studia odbywał na Wydziale Historyczno-Filologicznym i Prawnym.

Po wybuchu I wojny światowej utrzymywał stały kontakt z krajowym ruchem niepodległościowym. Sam przyjechał do Warszawy już pod koniec zimy 1915 roku. Przeprowadził wtedy wywiady z czołowymi działaczami największych polskich i żydowskich ugrupowań politycznych, dotyczące sprawy niepodległości. Przez krótki okres współpracował też z postępowo-demokratycznym tygodnikiem „Prawda”, redagowanym przez Wincentego Rzymowskiego²⁵. Następnie wrócił do Charkowa, po czym ponownie zjawił się w Warszawie, jeszcze przed zajęciem jej przez wojska niemieckie.

W listopadzie 1915 r. na jednym z robotniczych spotkań pepeesowskich, w czasie wygłaszanego przez siebie wykładu z historii Polski, został wraz z Aleksandrem Hertzem aresztowany przez niemiecką policję polityczną. Po aresztowaniu sprawa się skomplikowała, gdyż Niemcy znaleźli dokumenty świadczące o ich powiązaniach zarówno z PPS, jak też „Filarecją”. To ostatnie szczególnie ich zainteresowało. Aleksander Hertz wspominał, że przesłuchania miały bardzo dramatyczny przebieg²⁶.

Razem z Hertzem zostali osadzeni na Pawiaku, a następnie skazani za działalność niepodległościową na internowanie w obozach jenieckich. Przebywał kolejno w Szczypiornie, Lauban (Lubaniu) na Śląsku, w zamku Celle,

²² Połączone Biblioteki WFiS UW, IFiS PAN i PTF /Biblioteka im. Kazimierza Twardowskiego/ (dalej: Połączone Biblioteki), Oddział Rękopisów (dalej: OR), Archiwalia Uniwersytetu Warszawskiego (dalej: AUW), Spuścizna Rękopiśmienna po Janie Wolskim (dalej: SRPJW), sygn. 467, Świadection maturalne Jana Wolskiego, k. 3.

²³ Ibidem.

²⁴ Połączone Biblioteki, sygn. 466, Jan Wolski, Notatka personalna, k. 8.

²⁵ W. Rzymowski, *W walce i burzy. Tadeusz Hołówko na tle epoki*, Warszawa 1933, s. 108.

²⁶ A. Hertz, *Wyznania starego człowieka*, Warszawa 1991, s. 344-345.

gdzie Wolskiemu udało się nawiązać stały i przyjacielski kontakt z Adolfem Warskim. Na koniec jego więziennej tułaczki przeniesiono go do Gardelegen, gdzie znowu prowadził pogadanki i wykłady dla jeńców polskich na tematy historyczne i społeczno-gospodarcze²⁷.

W marcu 1917 r. został zwolniony i mógł powrócić do Warszawy. Tam wstąpił do świeżo założonego Uniwersytetu Ludowego, gdzie zapisał się na wydział prawny. W tym miejscu nastąpił ogromny zwrot w jego biografii, poznał bowiem człowieka, który zmienił całe jego dotychczasowe życie. Tą postacią był Edward Abramowski, który namówił go do pracy na niwie kooperacji.

W spółdzielczości od początku zajmował stanowisko wyraźnie socjalistyczne, czemu dawał wyraz w swoich wystąpieniach, tak ustnych jak i w druku. Był: lustratorem, redaktorem, instruktorem organizacyjnym, prelegentem oraz organizatorem robotniczych kół oświatowych w różnych spółdzielniach. Przede wszystkim terenem jego działalności było Zagłębie Dąbrowskie i Łódź. Napisał też wtedy wiele artykułów, broszur i książek.

Służąc od 1920 r. w wojsku, był przydzielony do organizowania na froncie (w 3 Dywizji Legionów) sieci spółdzielczej, która miała zastąpić kantyny żołnierskie. Po zwolnieniu się z wojska, już nie wrócił do „Społem”, lecz podjął pracę w Związku Robotniczych Stowarzyszeń Spółdzielczych w charakterze instruktora organizacyjnego w Warszawie.

Wtedy otrzymał propozycję, aby napisać książkę instruktażowo-propagandową dla dzieci i młodzieży. W roku 1925 ukazał się efekt kilkuletniej pracy, książka *Czy to bajka, czy nie bajka?*, która stała się dla spółdzielczości uczniowskiej tym, czym dla nauki pisania i czytania był elementarz Falskiego. Cieszyła się ona uznaniem pedagogów, opiekunów szkolnych spółdzielni, a także samej młodzieży²⁸.

Na początku lat dwudziestych został przyjęty do jednej z łóż warszawskich, Wielkiej Łoży Narodowej Polski, gdzie przyjął imię zakonne Zygmunta Karaczewski²⁹.

Od roku 1923 wystąpił ze zdecydowaną propagandą spółdzielczości pracy. W drugiej połowie 1926 r. Ministerstwo Pracy przyznało mu dotację

²⁷ Połączone Biblioteki, sygn. 466, Jan Wolski, Notatka personalna, k. 9.

²⁸ Ibidem, k. 11.

²⁹ L. Hass, *Wolnomularze polscy w kraju i na świecie 1821-1999. Słownik biograficzny*, Warszawa 1999, s. 542–543.

na wyjazd do Włoch w celu zaznajomienia się z doświadczeniami włoskiej kooperacji pracy³⁰.

Po powrocie z zagranicy, pod koniec 1927 r. Wolski opracował, specjalnie dla Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, memoriał pod tytułem: *W sprawie kooperacji pracy i ułatwienia jej rozwoju w Polsce*. Memoriał ten został przychylnie przyjęty i opublikowany.

Kolejnym efektem jego starań było założenie 30 kwietnia 1928 r. autonomicznej Sekcji Kooperacji Pracy przy Polskim Towarzystwie Polityki Społecznej. Wolski został jej kierownikiem. W roku 1933 sekcja przekształciła się formalnie w samodzielne Towarzystwo Popierania Kooperacji Pracy. Z nastaniem okupacji niemieckiej Towarzystwo przekształciło się w Związek Spółdzielni Pracy i Wytwórczych w Polsce. Związek ten był czynny aż do upadku powstania warszawskiego.

Na początku lat trzydziestych został członkiem Łoży „Kopernik”, Wielkiej Łoży Narodowej Polski w Warszawie. W latach 1935-1939 piastował w niej nawet godność sekretarza³¹.

Z innych organizacji, w których czynnie uczestniczył, należałoby wymienić Klub Demokratyczny. 18 września 1937 r. był uczestnikiem pierwszego zebrania tej organizacji³².

Kiedy nadszedł okres okupacji hitlerowskiej, Wolski podjął pracę w Magistracie Warszawskim. Na okres okupacji przypadła także jego aktywna działalność w tak zwanym kółku – grupie Józefa Ziabickiego.

Będąc pod wrażeniem *Karty Atlantyckiej* Wolski opracował wtedy bardzo ważny dokument *Przesłanki i wytyczne ustrojowe*, wydany pod pseudonimem Jan Zacharkiewicz. Powyższy tekst stał się wkrótce dokumentem programowym warszawskich wolnomularzy czasu II wojny światowej. Po powstaniu warszawskim „adepti sztuki królewskiej” zostali rozproszeni, co położyło ostateczny kres działalności kółkowej³³.

³⁰ Połączone Biblioteki, sygn. 466, Jan Wolski, Notatka personalna, k. 12.

³¹ L. Hass, *op. cit.*, s. 543.

³² Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Zbiór zespołów szczątkowych (dalej: ZZS), sygn. 88, Klub Demokratyczny w Warszawie, k. 24.

³³ L. Chajna, *Polskie wolnomularstwo 1920-1938*, Warszawa 1984, s. 391.

Po wojnie był dyrektorem założonego przez siebie Centralnego Ośrodka Szkoleniowego Spółdzielczości Pracy w Woli Justowskiej pod Krakowem³⁴. Po kilku miesiącach działalności ośrodek jednak zlikwidowano³⁵.

W latach 1945-1948 wykładał także na Studium Spółdzielczym Uniwersytetu Jagiellońskiego³⁶ oraz w Wyższej Szkole Nauk Społecznych w Krakowie. Wraz z postępującą stalinizacją kraju w połowie czerwca 1948 r. odbyła się gruntowna reorganizacja nadrzędnej aparatury całej polskiej spółdzielczości. Niestety, nestor polskiego ruchu spółdzielczego został bez przydziału. Prawie do końca 1956 r. pozostawał w całkowitej izolacji.

W latach 1956-1958, na fali polskiego października 1956, stosunek władz spółdzielczych do Wolskiego zaczął ulegać zmianie. Mógł powrócić do Warszawy. W styczniu 1957 r. II Zjazd Delegatów Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy powziął jednogłośnie specjalną uchwałę, w której wyraził pełne uznanie dla jego długoletniej pracy w spółdzielczości i zobowiązał władze CZSP do organizacyjnego i finansowego poparcia inicjatywy założenia Spółdzielczego Instytutu Samorządu Pracy. Niestety, radość nie trwała długo, bowiem Instytut nie znalazł możliwości rozwoju i pod koniec 1959 r. został zlikwidowany. Po III Zjeździe CZSP w czerwcu 1959 r. urwały się formalne kontakty Jana Wolskiego ze spółdzielczością. W tym okresie działał także bardzo aktywnie w Klubie Krzywego Koła, gdzie wygłaszał swoje referaty na temat spółdzielczości pracy. Działalność w Klubie była dla niego podtrzymaniem dawnych marzeń i nadziei. Wolskiemu marzyło się też wtedy odnowienie polskiego wolnomularstwa.

W latach 1961-1975 był członkiem założycielem i mówcą obudzonej ponownie Łoży „Kopernik”, była to warszawska łoża niezależna³⁷.

W okresie odpływu społecznego oporu zaczęły się procesy polityczne, na fali których w roku 1961 toczyła się głośna sprawa Anny Rudzińskiej i Jana Wolskiego, w wyniku której doznał szeregu upokorzeń. Sprawa dotyczyła

³⁴ AAN, Związek Rewizyjny Spółdzielni RP (dalej: ZRSRP), Wydział Społeczno-Wychowawczy (dalej: WSW), sygn. 1284, Wniosek do Zarządu Głównego Związku Rewizyjnego Spółdzielni RP o założenie w Woli Justowskiej Centralnego Ośrodka Szkoleniowego Spółdzielczości Pracy, k. 1.

³⁵ Ibidem, sygn. 1285, Pismo z 28 maja 1947 r. dotyczące likwidacji COSSP w Woli Justowskiej, k. 8.

³⁶ Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego (dalej: AUJ), Senat Akademicki III (dalej: S/III), sygn. S III 246, k. 2.

³⁷ M. Grochowska, *Jan Józef, ambasador marzeń*, „Gazeta Wyborcza” 2001, 8-9 września 2001.

kolportażu paryskiej „Kultury” i utrzymywania kontaktów z Jerzym Giedroyciem³⁸. Wolski z tamtego okresu to już prawdziwy symbol, stał się on wtedy „patriarchą polskiego dysydenctwa”.

Kiedy oboje z żoną doszli do wniosku, że nie dadzą już sobie rady, przenieśli się do Domu Zasłużonego Spółdzielcy w Wycześniaku pod Skierniewicami. Tam Jan Wolski dożywał swych dni. Tuż przed śmiercią w styczniu 1975 r. otrzymał prestiżową Nagrodę Fundacji Jurzykowskiego. Zmarł 12 lipca 1975 r. w skierniewickim szpitalu.

3.2. Kontekst powstania dokumentu i środowisko wolnomularskie

Dokument *Przesłanki i wytyczne ustrojowe* powstał w szczególnych warunkach okupacji hitlerowskiej, w środowisku polskiego wolnomularstwa konspiracyjnego, które zdołało przetrwać represje zarówno sanacyjne (po dekreście z listopada 1938 r.), jak i niemieckie.

Środowisko to rekrutowało się głównie spośród przedstawicieli przedwojennej inteligencji demokratycznej – profesorów uniwersytetów, adwokatów, inżynierów i lekarzy, którzy przed wojną byli związani z partiami centrolewicowymi, szczególnie PPS i Stronnictwem Demokratycznym. W przeciwieństwie do polityków Rządu RP na Uchodźstwie, członkowie grupy Wolskiego pozostawali w bezpośrednim kontakcie z realiami okupacyjnymi i nastrojami społecznymi w kraju³⁹. Inspiracje ideowe grupy sięgały tradycji polskiego syndikalizmu oraz międzynarodowego ruchu spółdzielczego.

Proces powstawania dokumentu był rozłożony w czasie i miał charakter kolektywny. Pierwsza wersja, opracowana prawdopodobnie jesienią 1941 r., koncentrowała się na kwestiach ustrojowych i była reakcją na *Kartę Atlantycką*. Kolejne redakcje uwzględniały rozwój sytuacji międzynarodowej, w tym przystąpienie Stanów Zjednoczonych Ameryki do wojny oraz nasilenie się dyskusji o przyszłości Europy. Wersja finalna, ukończona wiosną 1942 r., zawierała już kompleksową wizję ustrojową obejmującą zarówno kwestie wewnętrzne, jak i międzynarodowe⁴⁰.

³⁸ Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN), Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów (dalej: BUiAD), Akta sprawy operacyjnej dotyczącej Jana Wolskiego i Anny Rudzińskiej, sygn. IPN 0330/289, t. 3, Protokół przesłuchania Jana Wolskiego z 12 X 1961 r., k. 80.

³⁹ L. Hass, *Zasady w godzinie próby. Wolnomularstwo w Europie Środkowo-Wschodniej 1929-1941*, Warszawa 1987, s. 259.

⁴⁰ A. B. Duszyk, *Ostatni niepokorny. Jan Wolski 1888-1975*, Radomskie Towarzystwo Naukowe Kraków-Radom 2008, s. 70-78.

Środowisko Wolskiego utrzymywało kontakty z innymi grupami konspiracyjnymi, w tym z przedstawicielami Delegatury Rządu na Kraj oraz z działaczami partii politycznych działających w podziemiu. Dokument był konsultowany z prawnikami związanymi z przedwojennym Sądem Najwyższym oraz z ekonomistami z kręgu Szkoły Głównej Handlowej. Te konsultacje wpłynęły na praktyczny charakter wielu propozycji, które uwzględniały doświadczenia międzywojenne oraz możliwości realizacji w warunkach powojennej odbudowy.

W mieszkaniu Józefa Ziabickiego, przy ulicy Słupeckiej w Warszawie, grupa najbardziej niepokornych adeptów „sztuki królewskiej” postanowiła kontynuować swoją działalność (wbrew decyzji władz o uśpieniu Łoży).

W napisanych po wojnie, a nie przeznaczonych do druku, wspomnieniach przyjaciela Wolskiego, Józefa Ziabickiego, czytamy:

„Dotknięty byłem likwidacją wolnomularstwa polskiego przez Sławoja Składkowskiego. Jakże prędko większość braci, godząc się na rozwiązanie zrzeszenia, zapomniało o uroczystym przyrzeczeniu dożgonnego hołdowania zasadom Zakonu. Tylko mniejszość, złożona z ludzi wolnych, nie zrywała łączących ich wzajemnie więzów, aby na poufnych zebraniach obradować na krzepiące ducha tematy”⁴¹.

Masoni w mieszkaniu Ziabickiego spotykali się raz na tydzień lub raz na dwa tygodnie, aby porozmawiać o rzeczach ważnych. Działalność ta była całkowicie bezpieczna, ponieważ hitlerowcy, pomimo iż traktowali masonerię jako organizację wrogą i zwalczali ją na terenie Rzeszy, to, jak się miało nibawem okazać, zupełnie nie mieli pojęcia o polskim wolnomularstwie⁴².

U Ziabickiego spotykali się tylko wysocy dostojnicy obediencji: Mieczysław Bartoszkiewicz, Zygmunt Dworżańczyk, Hipolit Gliwic, Stanisław Saks, Mikołaj Światopełk-Mirski, Wacław Czyż, Ewaryst Czarnecki, Jan Kisielewski i oczywiście Jan Wolski⁴³.

⁴¹ Cyt. za L. Hass, *Polska – Europa – Świat. Przestanki i wytyczne ustrojowe (Dokument programowy polskich wolnomularzy czasu II wojny)*, „Ars Regia” 1993, nr 3-4, s. 84. Oryginalny tytuł z cytowanego dokumentu brzmi: J. Ziabicki, *Wspomnienia i rozważania*, cz. IV, s. 129 (maszynopis w posiadaniu spadkobierców).

⁴² L. Hass, *Zasady w godzinie...*, s. 259.

⁴³ Ibidem.

Wolski, wstępując w progi masonerii, niemalże od początku swojej działalności w Zakonie, podobnie jak Jan Hempel, był przeciwny całej stronie obrzędowej i stopniom wtajemniczenia. Uznawał je za element budowania niepotrzebnych barier między braćmi. Wolski był typem aktywisty, krytykował wolnomularstwo za zbyt przywiązanie do tradycji i brak szerszych inicjatyw, mających na celu realizację humanistycznych haseł masońskich⁴⁴.

Kiedy w czasie okupacji ruch stracił swoją scentralizowaną formę, siłą rzeczy musiał zostać spełniony, wysuwany już wcześniej przez Wolskiego postulat, dotyczący rezygnacji adeptów „sztuki królewskiej” ze strony obrzędowej i stopni. Nie była to jednak świadoma i wolna decyzja łoży, a sytuacja wymuszona warunkami okupacyjnego życia. Mimo to Wolski mógł mieć powody do pewnej satysfakcji.

Okazało się także, że nie był on wcale w swoich poglądach zupełnie odosobniony. Jego postulaty wpisywały się w pewien ogólny nurt w światowym wolnomularstwie, zwany aktywistycznym lub francuskim. Wyrażał się on nieoddzielaniem zasad wolnomularskich od szeroko pojmowanej polityki. Dlatego dla zwolenników tego nurtu o wiele ważniejszą sprawą była realna walka z hitleryzmem niż dotrzymanie wierności tradycyjnej obrzędowości i rytuałom. Wolski jak też inni bliscy mu ideowo bracia z tak zwanej „grupy Ziabickiego”, ogromne nadzieje pokładali w zwolenniku nurtu francuskiego, prezydencie Stanów Zjednoczonych Ameryki, Franklinie Delano Rooseveltcie, który był także masonem⁴⁵.

Dlatego na Słupieckiej nie podejmowano wyimaginowanych zagadnień metafizycznych, tylko skupiano się na konkretnych możliwościach wprowadzenia w czyn ideałów wolnomularskich. Ogromnym impulsem dla całej tej grupy była wiadomość, że prezydent USA i premier Wielkiej Brytanii (oba ludzie symbolicznej kielni), 14 sierpnia na pokładzie „Prince of Wales” podpisali w imieniu swoich państw deklarację, w której domagano się od wszystkich państw zrezygnowania z aneksji terytorialnych, przyznania narodom praw do politycznego decydowania o sobie, równego dostępu do surowców i stworzenia systemu zbiorowego bezpieczeństwa⁴⁶.

⁴⁴ Ibidem, s. 257.

⁴⁵ L. Chajm, *Polskie wolnomularstwo 1920-1938*, Warszawa 1984, s. 383.

⁴⁶ L. Hass, *Polska – Europa...*, s. 86.

Kiedy polscy wolnomularze dowiedzieli się o *Karcie Atlantycznej*, postanowili ustosunkować się do tego dokumentu i opracować swoje własne wytyczne. Długo zastanawiano się, kto mógłby najrzetelniej przygotować tego typu tekst, po czym wszyscy zgodzili się, że najlepiej zrobi to Jan Wolski.

Zastanówmy się, dlaczego spośród tylu wybitnych przedstawicieli Zakonu wybrano właśnie anarchistrę i spółdzielcę. Ludwik Hass w swoim artykule tłumaczył to ogromnym doświadczeniem życiowym Wolskiego, jego bezkompromisowością, szacunkiem, jakim darzyli go inni bracia i doświadczeniem publicystycznym. Hass podkreślał też fakt anarchistycznych przekonań Wolskiego, który ten nigdy nie taił. Wszyscy, którzy go znali, wiedzieli, że ma on niezwykle otwarty umysł i jego anarchistyczna miłość do najcenniejszej dla człowieka wartości, jaką jest wolność, pozwoli mu napisać coś wyjątkowego⁴⁷.

Ludzie z „grupy Ziabickiego” byli zgodni, że polskie wolnomularstwo zawsze było i powinno pozostać antykapitalistyczne, lecz nie powinno promować walki klasowej oraz bezpośrednio wtrącać się do polityki⁴⁸. Dokument miał zawierać program lewicowy, jednak bez naleciałości marksistowskich.

Po krótkim czasie powstał gotowy tekst, który w pierwszej wersji otrzymał tytuł: *Przesłanki i wytyczne ideowe*. Bardzo długo i szczegółowo nad nim dyskutowano. Po wszystkich poprawkach i uzgodnieniach został ostatecznie skrócony⁴⁹. Dokument ten stał się w niedługim czasie manifestem programowym polskiego wolnomularstwa. Tekst był wyraźnie lewicowy, ale zgodnie z oczekiwaniami nie posługiwał się marksistowską aparaturą pojęciową, ani nawet tego typu stylistyką. Merytorycznie w dużym stopniu opierał się

⁴⁷ Ibidem, s. 87.

⁴⁸ Takie apolityczne stanowisko polskie wolnomularstwo zajmowało przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego, czego dowodem są akta zachowane w Sekcji Rękopisów, Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego. Znajdujemy tam liczne odezwy adresowane do wszystkich braci Wschodu Polskiego, których nawoływano do czystości wyborów, etycznej walki politycznej, zwalczania korupcji i to zarówno materialnej, jak też moralnej. Por. BUW, SR, „Masonika”, sygn. 1786, mf. 7353, s. 1, Komunikaty Wielkiego Warsztatu Wielkiej Łoży Narodowej Polskiego Rytu Szkockiego Dawnego Uznanego do wszystkich członków wolnomularstwa w Polsce z lat 1922-1938.

⁴⁹ Bardzo ciekawej analizy tego dokumentu dokonał Ludwik Hass. Udało mu się dotrzeć do dokumentu pierwotnego i porównać go z dokumentem poprawionym przez współbraci z „grupy Ziabickiego”. Hass zestawiał oba dokumenty w dwóch kolumnach, porównując jeden i drugi, linijka w linijkę. Dzięki temu możemy dziś przeprowadzić dokładną analizę sporów i dyskusji ideowych, jakie miały miejsce w środowisku warszawskich wolnomularzy okresu okupacji hitlerowskiej. Por. L. Hass, *Polska – Europa...*, s. 92-129.

na przemysłeniach polskich wolnomularzy z okresu II Rzeczypospolitej, skonfrontowanych z faszyzmem, widzianym już teraz z bliska.

Zatwierdzone *Przesłanki* powielono, podając ze względów konspiracyjnych w tytule, iż jest to dokument z 1937 roku, wygłoszony 4 września w Warszawie na zebraniu dyskusyjnym Towarzystwa Polityki Społecznej, przez Jana Zacharkiewicza (był to poległy na froncie w 1920 roku bliski przyjaciel Wolskiego)⁵⁰.

W połowie 1943 roku wolnomularze z „grupy Ziabickiego” postanowili bez ujawniania się opublikować swój program. W skróconej formie, pod tytułem *Ogólne przesłanki i wytyczne ustrojowe (w myśl założeń Karty Atlantycznej)*, ukazały się one w sierpniu 1943 roku w „Rzeczypospolitej Ludowej”, wydawanej przez lewicową grupę ideową o nazwie Polska Ludowa Akcja Niepodległościowa (PLAN). Nie udało się ustalić, kto i w jakich okolicznościach dotarł z dokumentem do kierownictwa PLAN oraz dlaczego ta grupa zdecydowała się tak chętnie wydać drukiem tekst Wolskiego⁵¹.

Przesłanki podzielone były na cztery rozdziały. W pierwszym zatytułowanym: „Przesłanki ogólne”. Wolski zwracał uwagę na ogromne przemiany, jakie zaszły w ówczesnym świecie. Jedną z tych zasadniczych przemian polegała na pokonaniu przez człowieka barier i ograniczeń przestrzeni. Nowoczesne wynalazki i coraz doskonalsze środki transportu spowodowały, że wszystkie państwa i narody świata, niezależnie od tego, czy tego chcą czy nie, staną się powoli jedną wielką rodziną coraz bliższych sąsiadów⁵².

Wolski podawał przykład kamienicy, w której ludzie, chcąc żyć ze sobą w zgodzie, muszą poprzez właściwie zorganizowany samorząd regulować zasady współżycia, oczywiście z zagwarantowaniem przestrzegania indywidualnych potrzeb jednostek. Tak samo, zdaniem Wolskiego, będzie wyglądał w przyszłości ład na świecie. Musi pojawić się międzynarodowa instytucja, regulująca sprawy wolności, dobrobytu, bezpieczeństwa i wygody wszystkich

⁵⁰ Połączone Biblioteki, sygn.. 509, s. 1. *Przesłanki i wytyczne ustrojowe* (maszynopis z 1956 roku z licznymi komentarzami Wolskiego).

⁵¹ Leon Chajm twierdził, że fragment *Wytycznych...* został opublikowany dzięki Wacławowi Barcikowskiemu (pseudonim „Kartuz”). Ludwik Hass natomiast postawił tezę, że pewną rolę mógł w tym odegrać wolnomularz Romuald Miller, wszak jego bratem był Jan Nepomucen Miller, członek zarządu PLAN. Por. L. Hass, *Polska-Europa...*, s. 88; L. Chajm, *op. cit.*, s. 391.

⁵² Połączone Biblioteki, sygn.. 509, s. 2. *Przesłanki i wytyczne...*

państw i narodów. W tym fragmencie widzimy wyraźną zapowiedź nieuniknionej konieczności powstania struktury na kształt późniejszej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Taka nazwa oczywiście nigdzie się w dokumencie nie pojawiła. Wolski używał tylko ogólnego sformułowania dotyczącego potrzeby zreformowania Ligi Narodów. Dopiero w późniejszej, poprawionej przez innych wolnomularzy wersji pojawiło się określenie „Światowy Związek Państw i Wspólnot Narodowych”⁵³.

Dalej Wolski stwierdzał, że istnieją już na świecie możliwości pełnego pokrycia popytu przez podaż. Wierzył, że świat osiągnął już tak wysokie stadium rozwoju, iż globalna gospodarka jest w stanie zaspokoić potrzeby wszystkich jego mieszkańców. Ta tendencja nie jest jednak na rękę kapitalistom, którzy, dążąc do jak największych zysków, ograniczają celowo produkcję, aby zwiększyć podaż. Nie biorą oni pod uwagę jednak zupełnie tego, że ograniczając podaż na rynku towarowym, ograniczają także podaż na rynkach pracy, tworząc tym samym milionowe armie niezadowolonych bezrobotnych, a to może rodzić kolejne bardzo niebezpieczne systemy totalitarne⁵⁴.

Niestety, stwierdzał Wolski, podaży pracy ludzkiej nie da się ograniczyć tak łatwo, jak podaży towarów. Nadmierną podaż zboża lub kawy reguluje się, zatapiając lub paląc jej ładunki. Z ludźmi tak postąpić nie można, dlatego żyjemy w czasach deprecjacji pracy jako towaru, co w nieuniknionej konsekwencji powoduje deprecjację człowieka, a wraz z nią postępujące zwyrodnienie fizyczne i moralne. Zdaniem Wolskiego ludzkość ma tylko jedno wyjście z tej sytuacji: wprowadzenie nowoczesnej gospodarki naturalnej. Byłaby to zorganizowana w skali całego świata gospodarka planowa, prowadzona zgodnym i skoordynowanym wysiłkiem wszystkich zainteresowanych czynników społecznych, celem najdoskonalszego zaspokojenia masowych potrzeb zbiorowości⁵⁵.

Rozdział drugi tego niekwestionowanego manifestu programowego warszawskich wolnomularzy czasów wojny i okupacji hitlerowskiej zatytułowany był „Światowy Związek Państw i Wspólnot Narodowych”. Wolski zawarł w nim program reformy Ligi Narodów. Wskazując jej mankamenty, zaproponował cały wachlarz możliwości uzdrowienia tej sytuacji. Podkreślał przy tym, że największa słabość tej organizacji wynikała z faktu, iż nosząc nazwę Liga

⁵³ Ibidem, s. 2-3.

⁵⁴ Ibidem, s. 3-6.

⁵⁵ Ibidem.

Narodów, była tak naprawdę Ligą Państw, czyli związkiem wspólnot terytorialnych, podczas gdy narody, jako wspólnoty kulturowe, nie były w niej zorganizowane, ani reprezentowane. Ten problem, dotyczący przede wszystkim mniejszości narodowych był przez Wolskiego w *Przesłankach* najsilniej akcentowany⁵⁶.

Osobny rozdział swej publikacji poświęcił on blokowi państw Europy Środkowej. Za najlepsze rozwiązanie uznał połączenie się państw nadbałtyckich, Polski, Czechosłowacji, Węgier, Austrii, Rumunii, państw bałkańskich, Turcji i państw skandynawskich w jeden silny blok. Uznał on to za niezbędną zasadę zapewnienia wszystkim tym państwom bezpieczeństwa, nienaruszającą przy tym suwerenności każdego z nich. Oczywiście podkreślał cały czas, że każdy ma prawo do wolności, dlatego kraje bądź narody, które nie chciałyby należeć do federacji, miałyby do tego pełne prawo.

„Nie trzeba dowodzić rzeczy oczywistej, że Blok Państw Europy Środkowej – pisał Wolski – Złożony z państw pozbawionych nawet w stopniu najmniejszym, nawet w postaci ukrytej jakichkolwiek tendencji zaborczych, na pewno nie będzie zagrażał niczyjej niepodległości. Natomiast powstanie takiego Bloku spowoduje wygaśnięcie apetytów zewnętrznych na części składowe, a nawet i całość jego obszaru. Blok Państw Europy Środkowej będzie najbardziej szczerym, najbardziej gorliwym i najbardziej wiernym rzecznikiem powszechnego pokoju, powszechnego rozbrowienia i powszechnej solidarności tak w Europie jak i na całym świecie”⁵⁷.

Ostatni czwarty rozdział swej publikacji Wolski poświęcił Polsce. „Wytyczne dla ustroju Polski”, bo tak brzmiał tytuł tego rozdziału, zaczynały się od odniesienia do naszej tradycji narodowej z okresu I Rzeczypospolitej. Wolski był zdania, że polską tradycją narodową była wysoce rozwinięta samorządność i nie powinniśmy od niej odchodzić, bo w tym tkwi siła Polaków. Dlatego w przyszłości, zdaniem Wolskiego, władza państwowa nie powinna być przeciwstawiana oddolnemu samorządowi, jako czynnik od niego odrębny i dominujący.

⁵⁶ Ibidem, s. 7-13.

⁵⁷ Ibidem, s. 19.

„Likwidując u siebie wadliwości, właściwe tradycyjnej »demokracji wyborców«, – pisał Wolski – której wyrazem jest dotychczasowy parlamentaryzm, redukujący faktyczną aktywność obywateli do okresowego składania kart wyborczych i oddający ster sprawami publicznymi koteriom »zawodowych ideowców«, licytujących się w demagogicznych walkach o głosy wyborcze, a więc o władzę nad społeczeństwem. Zreformowana Rzeczpospolita Polska powinna rozbudować swój ustrój polityczno-prawny w postaci dwóch wzajemnie się uzupełniających i przeplatających samorządów powszechnych: powszechnego samorządu użytkowników i powszechnego samorządu pracy”⁵⁸.

Jan Wolski uważał, że oba te powszechne samorządy powinny być rozbudowane na zasadach oddolnie narastającej demokracji, posługującej się metodą zbiorowej zaradności, wymagającej konsekwentnego stosowania wielostopniowego federalizmu, którego wyjściową komórką jest wolna jednostka.

System ten wykluczałby jakiegokolwiek dyktatury i totalitaryzmu, natomiast zapewniałby każdemu człowiekowi możliwość indywidualnej i zbiorowej inicjatywy, zgodnej z interesem własnym i powszechnym. Wtedy w Polsce do głosu doszliby prawdziwi „ideowi zawodowcy” w miejsce „zawodowych ideowców”, których podstawową kwalifikacją była, zdaniem Wolskiego, umiejętność zdobywania dla siebie głosów wyborczych lub umiejętność trzymania w kleszczach upozorowanej sztyldami demokracji faktycznej dyktatury⁵⁹.

Wolski, jak każdy anarchista, był zagorzałym przeciwnikiem demokracji parlamentarnej, czego wyraz dawał niejednokrotnie w swoich publikacjach. Na koniec swojego dokumentu Jan Wolski zestawiał osiem podstawowych wytycznych ustrojowych dla przyszłej Rzeczypospolitej Polskiej. Na specjalne podkreślenie zasługuje fakt, że wytyczne te zostały zaakceptowane przez „grupę Ziackiego” jako manifest programowy polskiego wolnomularstwa. Dziś dzięki jego treści możemy poznać więc tendencje i zapatrywania polityczne najbardziej reprezentatywnej części naszej masonerii tamtego okresu. Dlatego zasadnym wydaje się przytoczenie w tym miejscu owych ośmiu punktów programowych w całości. Tak wyobrażał sobie przyszłą Polskę Jan Wolski:

⁵⁸ Ibidem, s. 20.

⁵⁹ Ibidem, s. 21.

„Rzeczpospolita Polska powinna stać się terytorialną wspólnotą wolnych, solidarnych i zbiorowo zaradnych obywateli, powołaną do życia, by obywatelom swoim zapewnić:

- 1) wolność osobistą,
- 2) osobiste bezpieczeństwo oraz skuteczną i łatwą do szybkiego uzyskania obronę przed każdą przemocą i każdą krzywdą,
- 3) zespół środków materialnych, wystarczających do normalnej egzystencji na równym poziomie z ludnością zarobkującą, dla osób niezdolnych do pracy zarobkowej lub wolnych od jej obowiązku: dzieci, starcy, emeryci, inwalidzi, chorzy, ucząca się młodzież, bezrobotni, niemogący pomimo starań uzyskać odpowiedniego dla siebie zarobkowego zatrudnienia itd.
- 4) możliwości dla wszystkich zdobywania i pogłębiania wiedzy ogólnej oraz specjalnej i rozwijania zdolności przyrodniczych,
- 5) przez powszechny samorząd użytkowników – faktyczne możliwości wszechstronnej inicjatywy oraz kontroli we wszystkich dziedzinach zaspokajania materialnych i kulturalnych potrzeb zarówno własnych jak i całego społeczeństwa,
- 6) przez powszechny samorząd pracy – społecznie pożyteczne zatrudnienie zarobkowe w warunkach pracowniczego samorządu, z wykluczeniem wyzysku, poniżenia i znieprawienia pracy oraz z zapewnieniem czynnikowi pracy właściwego dlań i skutecznego udziału w procesach planowania, organizacji i kontroli zarówno w sprawach pracy, jak i w innych sprawach ogólnych, w których czynnik pracy występuje,
- 7) nienaruszalność własności prywatnej w zakresie środków zaspokojenia osobistych potrzeb materialnych i kulturalnych właściciela oraz w zakresie posiadania narzędzi /względnie warsztatu/ osobistej lub przeważnie osobistej pracy zarobkowej właściciela; natomiast narzędzia i środki produkcji, stanowiące dla ich właściciela źródło zysków bez własnej jego pracy lub zysków z zatrudnienia najemników, powinny ulec wywłaszczeniu na rzecz państwa, jako wspólnoty, obejmującej całą ludność Polski,
- 8) przez Związek Państw Europy Środkowej oraz Światowy Związek Państw i Wspólnot Narodowych – obywatelstwo światowe”⁶⁰.

⁶⁰ Ibidem, s. 21-22.

Taką wizję przyszłej Polski miało polskie wolnomularstwo lat wojny i okupacji hitlerowskiej. Wizję, którą stworzył Jan Wolski. Program ten nie mógł być jednak nigdy zrealizowany. Pozostał więc fragmentem zapomnianej myśli, utrwalonej na pożółkłym już dzisiaj papierze.

4. Konfrontacja dwóch wizji ustrojowych 1941-1942

4.1. Różnice w rozumieniu suwerenności i samostanowienia

Fundamentalna różnica między podejściem Rządu RP na uchodźstwie a koncepcją Jana Wolskiego dotyczyła rozumienia suwerenności i jej źródeł legitymizacji. Dla polityków na uchodźstwie suwerenność była przede wszystkim atrybutem państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego, wynikającym z uznania przez inne państwa i uczestnictwa w systemie międzynarodowym. Ta westfalska koncepcja suwerenności zakładała, że państwo posiada wyłączne prawo do reprezentowania narodu na arenie międzynarodowej oraz do podejmowania decyzji dotyczących jego losów.

Rząd Władysława Sikorskiego traktował swoją legalną pozycję jako kontynuację II Rzeczypospolitej i źródło wszelkich uprawnień do reprezentowania Polski. Akces do *Karty Atlantyckiej* był postrzegany jako potwierdzenie tej pozycji przez międzynarodową wspólnotę demokratyczną. Zastrzeżenia interpretacyjne miały chronić prerogatywy państwowe przed ewentualną erozją wynikającą ze zbyt liberalnego stosowania zasad międzynarodowych. W tej optyce suwerenność była przede wszystkim suwerennością państwową – prawem do obrony granic, zawierania traktatów i określania polityki wewnętrznej⁶¹.

Jan Wolski prezentował odmienne podejście, oparte na koncepcji suwerenności społecznej. W jego rozumieniu prawdziwym suwerenem był nie abstrakcyjny byt państwowy, lecz żywe społeczeństwo organizujące się w różnorodne formy samorządowe. Suwerenność nie była własnością państwa, którą można posiadać lub utracić, lecz procesem ciągłego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących ich życia. Ta koncepcja nawiązywała do roussofskiej tradycji suwerenności ludowej, lecz w wersji pluralistycznej, uznającej różnorodność form organizacji społecznej.

Kluczowa różnica ujawniała się w interpretacji zasady samostanowienia. Rząd RP na uchodźstwie rozumiał samostanowienie jako prawo narodów

⁶¹ L. Pastusiak, *Roosevelt a sprawa polska*, Warszawa 1980, s. 34-35.

do posiadania własnych państw i rządów, lecz w ramach tradycyjnego systemu międzynarodowego opartego na państwach terytorialnych.

Dla Jana Wolskiego samostanowienie oznaczało przede wszystkim autonomię społeczeństwa, prawo społeczności do organizowania własnego życia gospodarczego i politycznego. Samostanowienie nie kończyło się na utworzeniu państwa narodowego, lecz wymagało ciągłego procesu demokratyzacji wszystkich dziedzin życia społecznego. W tej optyce narodowe państwo było jedynie instrumentem realizacji samostanowienia, a nie jego celem samym w sobie.

Te różnice w rozumieniu suwerenności przekładały się na odmienne wizje stosunków międzynarodowych. Rząd RP na Uchodźstwie dążył do przywrócenia Polski jako równoprawnego członka w ramach tradycyjnego systemu zachowującego podział na państwa suwerenne i ich strefy wpływów. Celem było zabezpieczenie dla Polski możliwie najkorzystniejszej pozycji w tym systemie poprzez alianse, gwarancje międzynarodowe i uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych.

Według Jana Wolskiego małe i średnie narody Europy miały zachować swoją tożsamość kulturową i polityczną w ramach wspólnych struktur, które zapewniałyby im realny wpływ na decyzje dotyczące kwestii międzynarodowych. Ta wizja była bardziej radykalna niż późniejsze projekty integracji europejskiej, gdyż zakładała nie tylko koordynację polityk narodowych, ale rzeczywistą federację z demokratycznie wybieranymi organami ponadnarodowymi.

4.2. Liberalny konstytucjonalizm versus demokracja uczestnicząca

Różnice ustrojowe między tymi koncepcjami były równie fundamentalne jak różnice w rozumieniu suwerenności. Rząd RP na Uchodźstwie reprezentował tradycję liberalnego konstytucjonalizmu, opartego na podziale władz, rządach prawa i reprezentacji parlamentarnej. Ta tradycja, ukształtowana w XVIII i XIX w., zakładała, że najlepszą ochroną wolności obywatelskich jest ograniczenie władzy państwowej poprzez system *checks and balances* oraz ochrona podstawowych praw jednostki przed ingerencją zarówno państwa, jak i większości społecznej.

Kluczowe znaczenie w tej koncepcji miała niezależność sądownictwa jako gwaranta konstytucyjnego ładu. Sędziowie, jako strażnicy prawa, mieli być izolowani od nacisków politycznych i społecznych, aby móc obiektywnie interpretować konstytucję i chronić prawa mniejszości. System parlamentarny oparty na partiach politycznych miał zapewniać reprezentację różnych opcji

ideologicznych przy jednoczesnym zachowaniu stabilności i przewidywalności procesów decyzyjnych. Konkurencja między partiami miała gwarantować kontrolę społeczną nad rządem oraz możliwość pokojowej zmiany władzy.

Jan Wolski krytykował liberalny konstytucjonalizm jako system, który formalnie zagwarantował równość obywateli, lecz pozostawił nienaruszone nierówności gospodarcze i społeczne. W jego ocenie, parlament oparty na partiach politycznych reprezentował głównie interesy warstw posiadających, podczas gdy szersze rzesze społeczeństwa były wykluczone z rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Sędziowie, rekrutowani głównie z klas wyższych, interpretowali prawo w sposób chroniący istniejący porządek własnościowy.

Alternatywą miała być demokracja uczestnicząca, w której obywatele mieliby bezpośredni wpływ na decyzje dotyczące ich życia codziennego. Zamiast delegowania władzy na przedstawicieli parlamentarnych, społeczeństwo miało organizować się w samorządy zawodowe i terytorialne, które podejmowałyby większość decyzji na poziomie lokalnym. Parlament centralny miałby ograniczoną rolę koordynacyjną, zajmując się głównie kwestiami ogólnonarodowymi, których nie można rozstrzygnąć na poziomie samorządowym.

Kluczowa różnica dotyczyła rozumienia reprezentacji politycznej. Liberalny konstytucjonalizm zakładał reprezentację ideologiczną. Obywatele głosowali na partie reprezentujące określone światopoglądy i programy polityczne.

Jan Wolski proponował reprezentację funkcjonalną. Obywatele mieli być reprezentantami konkretnych społeczności zawodowych i lokalnych, które miały bezpośredni interes w określonych kwestiach publicznych. Ta forma reprezentacji miała być bardziej autentyczna, gdyż opierała się na rzeczywistych więziach społecznych i gospodarczych, a nie na abstrakcyjnych ideologiach.

Różnice te objawiały się również w podejściu do praw człowieka. Liberalny konstytucjonalizm koncentrował się na prawach negatywnych, ochronie jednostki przed ingerencją państwa i społeczeństwa. Najważniejsze były wolność słowa, wyznania, stowarzyszania się oraz prawo do własności prywatnej i transparentny proces sądowy. Te prawa miały charakter uniwersalny i były chronione przez niezależne sądy przed naruszeniem przez władzę lub większość społeczną.

Program Jana Wolskiego akcentował prawa pozytywne: prawo do pracy, mieszkania, opieki zdrowotnej i edukacji, które miały być zagwarantowane przez społeczność za pośrednictwem samorządowych instytucji. Realizacja tych praw wymagała aktywnego uczestnictwa obywateli w organizacji życia

społecznego, a nie tylko ochrony przed ingerencją zewnętrzną. W tej wizji prawa człowieka nie były przede wszystkim barierami chroniącymi jednostkę, lecz podstawą dla solidarnej organizacji społeczeństwa.

4.3. Geopolityczne implikacje obu podejść

Różnice między koncepcją Rządu RP na Uchodźstwie a programem Jana Wolskiego miały daleko idące implikacje geopolityczne, szczególnie w kontekście miejsca Polski w powojennej Europie i relacji z mocarstwami. Strategia akcesu warunkowego wypracowana przez polską dyplomację zakładała, że Polska jako państwo średnie może zachować niezależność poprzez sprytne manewrowanie między mocarstwami i maksymalne wykorzystanie międzynarodowych instytucji prawnych do ochrony swoich interesów.

Ta strategia opierała się na założeniu, że powojenna Europa będzie zorganizowana wokół konkurencji między demokracją liberalną a komunizmem sowieckim, w której Polska mogłaby odgrywać rolę bastionu zachodu w Europie Środkowej. W tym scenariuszu Polska zachowywałaby pełną suwerenność wewnętrzną w zamian za lojalność wobec bloku zachodniego w polityce międzynarodowej.

Rzeczywistość potoczyła się zupełnie inaczej. Konferencje w Teheranie, Jałcie i Poczdamie wykazały, że mocarstwa zachodnie są skłonne do kompromisów terytorialnych i politycznych kosztem Polski w zamian za współpracę ze Związkiem Sowieckim. Strategia akcesu warunkowego okazała się niewystarczająca wobec realiów geopolitycznych, w których interesy strategiczne mocarstw przeważały nad zasadami prawnymi i ideologicznymi. Polska została włączona do sowieckiej strefy wpływów pomimo formalnego przestrzegania przez aliantów zasad *Karty Atlantyckiej*.

Program Wolskiego przewidywał odmienne rozwiązanie dylematów geopolitycznych. Federacja europejska miała uwolnić małe i średnie narody od konieczności wyboru między różnymi mocarstwami, oferując im platformę wspólnego działania w kwestiach międzynarodowych. W tej wizji bezpieczeństwo Polski miało być zagwarantowane nie przez alianse z mocarstwami zewnętrznymi, lecz przez integrację z sąsiadami w ramach demokratycznej federacji.

Ta koncepcja na kilkadziesiąt lat wyprzedzała swoją epokę, antycypując procesy integracyjne, które rozpoczęły się dopiero w latach pięćdziesiątych XX w. Jednocześnie była bardziej radykalna niż późniejsze projekty europejskie, gdyż zakładała federację opartą na zasadach społecznej demokracji,

a nie tylko na liberalnej współpracy międzyrządowej. Jan Wolski przewidywał, że tylko demokratyzacja stosunków wewnętrznych w poszczególnych krajach umożliwi autentyczną integrację międzynarodową opartą na solidarności społecznej, a nie tylko na interesach elit gospodarczych i politycznych.

Wizja federacyjna Wolskiego, choć nierealna w warunkach 1942 r., okazała się bardziej trafna w długoterminowej perspektywie. Integracja europejska rzeczywiście stała się najskuteczniejszym sposobem zabezpieczenia interesów małych i średnich państw wobec mocarstw globalnych. Jednocześnie deficyt demokracji w instytucjach europejskich, na który zwracają uwagę współcześni krytycy, potwierdza trafność intuicji Wolskiego o konieczności demokratyzacji jako podstawy trwałej integracji.

Bibliografia

1. Boratyński S., *Dyplomacja okresu II wojny światowej. Konferencje międzynarodowe. 1941-1945*, Warszawa 1957.
2. Chajn L., *Polskie wolnomularstwo 1920-1938*, Warszawa 1984.
3. Churchill W., *The Second World War*, London 1952, t. III.
4. E. Duraczyński, *Układ Sikorski-Majski*, „Dzieje Najnowsze” 1987, R. XIX.
5. Duraczyński E., *Rząd Polski na uchodźstwie 1939-1945. Organizacja, Personalia, Polityka*, Warszawa 1993.
6. Duszyk A.B., *Ostatni niepokorny. Jan Wolski 1888-1975*, Radomskie Towarzystwo Naukowe Kraków-Radom 2008.
7. Grochowska M., *Jan Józef, ambasador marzeń*, „Gazeta Wyborcza” 2001, 8-9 września 2001.
8. Hass L., *Zasady w godzinie próby. Wolnomularstwo w Europie Środkowo-Wschodniej 1929-1941*, Warszawa 1987.
9. Hass L., *Polska – Europa – Świat. Przestanki i wytyczne ustrojowe (Dokument programowy polskich wolnomularzy czasu II wojny)*, „Ars Regia” 1993, nr 3-4.
10. Hass L., *Wolnomularze polscy w kraju i na świecie 1821-1999. Słownik biograficzny*, Warszawa 1999.
11. Hertz A., *Wyznania starego człowieka*, Warszawa 1991.
12. https://pl.wikipedia.org/wiki/Karta_Atlantycka.
13. Hułas M., *Aliancki akces do Karty Atlantyckiej*, „Dzieje Najnowsze”, 1996, R. XXVIII.
14. Kowalski W.T., *Wielka koalicja*, Warszawa 1973, t. I: 1941-1943.

15. Leitgeber W., *W kwaterze prasowej. Dziennik z lat wojny. 1939-1945*, Londyn 1972.
16. Osmańczyk E.J., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.
17. Pastusiak L., *Roosevelt a sprawa polska*, Warszawa 1980.
18. Paszkiewicz L.B., *Komitet dla Spraw Kraju. Zarys działalności Adama Ciołkosza w latach 1940-1942*, [w:] *Archiwum Emigracji. Studia – Szkice – Dokumenty*, Toruń, R. 2010, Zeszyt 1-2 (12-13).
19. *Polskie dokumenty dyplomatyczne 1941*, red. J. Tebinka, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.
20. Raczyński E., *W sojusznym Londynie*, Londyn, 1960.
21. Roszkowski W., *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 1997.
22. Rzymowski W., *W walce i burzy. Tadeusz Hołowko na tle epoki*, Warszawa 1933.
23. Tyszkiewicz J., Czapiewski E., *Historia Powszechna. Wiek XX*, Warszawa 2010.

**THE POLISH REACTION TO THE SOCIO-POLITICAL AND LEGAL
ASPECTS OF THE ATLANTIC CHARTER IN THE CONTEXT
OF JAN WOLSKI'S MANIFESTO PREMISES
AND SYSTEMIC GUIDELINES**

Abstract: *This article analyses the response of the Polish government-in-exile to the social, political, and legal aspects of the Atlantic Charter of August 1941 and the concurrent creation of Jan Wolski's programme Premises and systemic guidelines. It shows both initiatives as the sources of two antithetical traditions of Polish political thought. The Polish government-in-exile, by accepting the Atlantic Charter under the condition of its interpretation protecting the Polish territorial interest, developed the model of conditional access, which still characterises the Polish approach to international organisations. Simultaneously, the Varsovian Freemason community, inspired by Jan Wolski, submitted a vision of a republic of work based on unions, the communisation of key economic sectors, and a federal*

integration of Europe. The analysis proves the fundamental division into the liberal-democratic tradition of the Polish government-in-exile and the democratic-participatory vision of the Varsovian underground when it comes to the Polish proposition of the post-war order.

Keywords: *Atlantic Charter, World War II, Jan Wolski, Freemasonry, post-war order.*

dr hab. Małgorzata Lotko, prof. URad.¹

WOKÓŁ ZAGADNIENÍ BEZPIECZEŃSTWA. PROJEKT DRZEWO BEZPIECZEŃSTWA – WYNIKI BADAŃ

Streszczenie

Celem opracowania była identyfikacja wieloaspektowości rozumienia pojęcia bezpieczeństwo. Badanie empiryczne przeprowadzono z wykorzystaniem analiz ilościowych. Interpretację wyników badań przeprowadzono na gruncie analiz ilościowych oraz jakościowych. Przeanalizowano definicje pojęcia *bezpieczeństwo* w odniesieniu do wymiaru: (1) militarnego, (2) politycznego, (3) ekonomicznego, (4) społecznego, (5) kulturowego, (6) humanistycznego oraz (7) bezpieczeństwa pracy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, spokój, ochrona, rodzina, dom.

Wstęp

Bezpieczeństwo jest jednym z wielu pojęć, które niełatwo poddają się próbom ścisłego zdefiniowania. Jedną z przyczyn jest fakt, że bezpieczeństwo ma wiele znaczeń i kontekstów. Można je rozpatrywać jako zjawisko społeczne, polityczne, ekonomiczne, kulturowe, prawne², a także jako czynnik jednostkowo egzystencjalny czy życiowo indywidualny³. Bezpieczeństwo

¹ Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski.

² M. Lotko, *Jakość usług zapewnienia bezpieczeństwa pracy w organizacjach odpowiedzialnych społecznie*, Radom 2015.

³ J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość*, [w:] Tyrała P. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.

to pojęcie podstawowe dla funkcjonowania człowieka. Jest nierozzerwalnie związane z jego stanem psychiczno-emocjonalnym oraz środowiskiem, w którym funkcjonuje⁴. W hierarchii A. Masłowa⁵ potrzeba bezpieczeństwa stanowi drugi poziom, zaraz po potrzebach fizjologicznych, a jej spełnienie jest kluczowe dla zaspokajania kolejnych, ułożonych wyżej potrzeb. Każdy ze wspomnianych wymiarów bezpieczeństwa zawiera jednak wspólny mianownik – wiąże się z poczuciem stabilności oraz z odczuciem braku zagrożenia. Bezpieczeństwo może być rozumiane różnie w zależności od kontekstu, w jakim funkcjonuje jednostka. Biorąc pod uwagę złożoność definiowania bezpieczeństwa, obecny, często pojawiający się okołowojeenny kontekst interpretacji tego pojęcia oraz ciekawość naukową autorki w niniejszym opracowaniu podjęto problem badawczy P: Jakie są skojarzenia ze słowem bezpieczeństwo? Celem analizy była identyfikacja wieloaspektowości rozumienia bezpieczeństwa.

1. Uwagi metodologiczne

Opracowanie powstało jako podsumowanie studenckiego projektu „Drzewo bezpieczeństwa – wizja młodych”. Inicjatywa miała na celu zaprezentowanie studentom możliwości wykorzystania zarówno ilościowych, jak i jakościowych metod badawczych w procesie tworzenia prac dyplomowych.

W tabeli 1 przedstawiono procedurę badawczą, ze szczegółowym podziałem na zadania oraz przyporządkowane im metody, techniki i narzędzia.

Tabela 1. Procedura badawcza

Lp.	Zadanie	Metody, techniki, narzędzia
1.	Konceptualizacja obszaru badań (identyfikacja problemu badawczego)	Celowy dobór pojęcia
2.	Dobór próby badawczej	Celowy dobór próby badawczej
3.	Przeprowadzenie badania empirycznego	Skrócony kwestionariusz ankiety
4.	Analiza i interpretacja wyników	Ilościowa analiza danych (tabela przedstawna, chmura tagów) Jakościowa analiza wyników badań
5.	Wnioskowanie	Synteza i uogólnienie

Źródło: Opracowanie własne

⁴ L. Goździewski, *Bezpieczeństwo – definicje i jego istota*, „Journal of Modern Science”, 2019, tom 4/58.

⁵ A. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review”, 1943, No. 50.

Pierwszym etapem było określenie bezpieczeństwa jako przedmiotu badań. Termin ten został wybrany ze względu na zainteresowania (zarządzanie bezpieczeństwem pracy) i ciekawość naukową autorki oraz obecny kontekst rozumienia bezpieczeństwa w odniesieniu do rosyjskiego ataku na Ukrainę. Drugą fazę procedury badawczej stanowił dobór próby badawczej, który miał charakter celowy. Badanie przeprowadzono wśród studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego. Kolejną, trzecią fazę procedury stanowiło przeprowadzenie badania empirycznego, które wykonano z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety. Uczestników – studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego poproszono o zapisanie na kartce trzech skojarzeń ze słowem bezpieczeństwo. Badanie przeprowadzono w marcu 2025. W etapie czwartym zgromadzone dane opracowano ilościowo oraz jakościowo. W pierwszym przypadku zastosowano analizę częstości występowania z wykorzystaniem tabel przestawnych MS Excel, następnie wygenerowano chmurę – drzewo tagów w programie WordArt. Ostatnim etapem procedury badawczej było wnioskowanie w zakresie zgromadzonych skojarzeń.

2. Skojarzenia z bezpieczeństwem – wyniki badań ilościowych

W badaniu wzięło udział 255 studentek i studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego. Łącznie uzyskano 855 wskazań, które poddano analizie. W tabeli 2 przedstawiono wyniki badania empirycznego w zakresie częstości występowania skojarzeń ze słowem bezpieczeństwo.

Tabela 2. Częstość występowania skojarzeń ze słowem bezpieczeństwo

Lp.	Skojarzenie – słowo	Częstość występowania
1.	Spokój	9,02%
2.	Rodzina	6,56%
3.	Dom	5,74%
4.	Ochrona	5,50%
5.	Policja	4,45%
6.	Stabilizacja	3,16%
7.	Wojsko	2,46%
8.	Służby	2,22%
9.	Wolność	2,11%
10.	Zdrowie	2,11%
11.	Pokój	1,99%
12.	Zaufanie	1,76%
13.	Przyjaciele	1,05%

Źródło: Opracowanie własne

Z danych zawartych w tabeli 2 można odczytać, że *spokój* najczęściej kojarzy się respondentom z bezpieczeństwem. Słowo *spokój* zostało wskazane przez uczestników 79 razy, co przekłada się na 9% ogółu odpowiedzi. Kolejno respondenci wskazywali: *rodzinę* (6,56%), *dom* (5,74), *ochronę* (5,50%) oraz *policję* (4,45%) – tutaj różnice nie były duże i wynosiły ok. 1 punkt procentowy. Na skutek przeprowadzonego badania uzyskano 276 różnych skojarzeń. W ogólnym zestawieniu (tabela 2) zawarto te z nich, dla których liczba wskazań przekroczyła 1% ogółu. Wizualizację tej analizy przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Chmura – drzewo bezpieczeństwa skojarzeń ze słowem bezpieczeństwo

Źródło: Opracowanie własne

Podobny rezultat autorka uzyskała, przeprowadzając badanie skojarzeń wśród społeczności pracowników służby bhp na potrzeby Wakacyjnej Wymiany Doświadczeń 2025 w Sejmie Rzeczypospolitej⁶ – edycja III. W tym

⁶ Wydarzenie organizowane cyklicznie przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP od 2023 roku.

przypadku również najczęściej wskazywano słowo *spokój*, kolejno uplasowały się *ochrona*, *zdrowie*, *rodzina* oraz *zaufanie*.

3. Skojarzenia z bezpieczeństwem – jakościowa analiza pojęć

W tabeli 3 zaprezentowano definicje słowa *bezpieczeństwo* z uwzględnieniem wymiarów, do których można zaliczyć zidentyfikowane podczas badania skojarzenia.

Tabela 3. Wymiary bezpieczeństwa

Wymiar bezpieczeństwa	Definicja	Źródło
Tradycyjno-militarne	[...] brak zagrożenia zewnętrznego i ochrona integralności państwa [...].	Walt (1991)
Polityczne	[...] stabilność instytucji, rządów i porządku wewnętrznego, umożliwiającą funkcjonowanie państwa i obywateli [...].	Buzan et al. (1998)
Ekonomiczne	[...] zdolność do utrzymania stabilności gospodarczej i zaspokajania potrzeb społecznych w warunkach niepewności rynkowej [...].	Sen (1999)
Społeczne	[...] poczucie przynależności, zaufania i spójności społecznej w relacjach pomiędzy jednostkami i grupami [...].	Bauman (2006)
Ekologiczne	[...] ochrona środowiska i trwałość warunków życia ludzkiego [...].	Dalby (2009)
Kulturowe	[...] zachowanie tożsamości, wartości i ciągłości kulturowej wspólnoty wobec globalnych wpływów [...].	Huysmans (2006)
Humanitarne	[...] wolność od strachu i niedostatku, obejmujące zdrowie, prawa człowieka i rozwój społeczny [...].	UNDP (1994)
Bezpieczeństwo pracy	[...] ochrona zdrowia fizycznego i psychicznego pracowników poprzez eliminowanie zagrożeń środowiska pracy, kształtowanie kultury bezpieczeństwa oraz wspieranie dobrostanu zatrudnionych [...].	Edmondson (2019) Zohar & Luria (2005)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Walt (1991), Buzan et al. (1998), Sen (1999), Bauman (2006), Dalby (2009), Huysmans (2006), UNDP (1994), Edmondson (2019), Zohar & Luria (2005)

Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego*⁷ termin *spokój* oznacza: (1) stan równowagi psychicznej, (2) spokojne życie, (3) stan, w którym nie ma wojny, konfliktów oraz (4) ciszę, bezruch charakterystyczne

⁷ *Słowniku Języka Polskiego* (<https://sjp.pwn.pl/>) [dostęp: 4.11.2025].

dla miejsc słabo zaludnionych. Skojarzenie *spokój* można analizować w odniesieniu do następujących wymiarów: społecznego, humanitarnego, ekonomicznego oraz militarnego. Fakt wskazania przez prawie 30% ankietowanych słowa *spokój* jako skojarzenia z bezpieczeństwem można tłumaczyć obecną sytuacją polityczno-geograficzną – trwającą „rosyjską operacją specjalną” oraz ryzykiem rozprzestrzenienia się wojny na teren Polski.

Kolejne wskazanie to *rodzina*. W *Słowniku języka polskiego*⁸ *rodzina* to (1) małżonkowie i ich dzieci, osoby związane pokrewieństwem i powinowactwem, (2) ród, (3) grupa przedmiotów lub zjawisk tego samego rodzaju oraz (4) jednostka w systematyce roślin i zwierząt, niższa od rzędu, obejmująca najbliższej spokrewnione ze sobą rodzaje. Łącząc słowa *bezpieczeństwo* oraz *rodzina*, należy je rozpatrywać w wymiarze społecznym, przyjmując jako bazową definicję Z. Baumana⁹, w myśl której bezpieczeństwo w wymiarze społecznym to poczucie przynależności, zaufania i spójności w relacjach pomiędzy jednostkami i grupami.

Trzecie spośród najczęściej wskazywanych skojarzeń to słowo *dom*. W zależności od kontekstu termin dom to: (1) budynek przeznaczony na mieszkania lub zakłady pracy, (2) mieszkanie lub pomieszczenie, w którym się mieszka, (3) rodzina, domownicy, współmieszkańcy, (4) ogół spraw związanych z rodziną i gospodarstwem, (5) ród, rodzina, dynastia, (6) miejsce z którego ktoś pochodzi oraz (7) instytucja społeczna lub usługowa mieszcząca się w konkretnym budynku¹⁰. Łącząc wymiary społeczny, kulturowy i ekonomiczny, można wskazać na pewne punkty wspólne definicji pojęcia dom zawarte w *Słowniku Języka Polskiego* oraz interpretacje bezpieczeństwa zawarte w tabeli 3. Zasadne jest także połączenie wskazanych przez uczestników badania skojarzeń *rodzina* i *dom* z uwagi na systematykę definicji oraz punkty wspólne.

Czwarte w kolejności skojarzenie w rankingu to *ochrona*. Według interpretacji zawartej w *Słowniku Języka Polskiego*¹¹ *ochrona* to: (1) zabezpieczenie przed czymś niekorzystnym, złym lub niebezpiecznym, (2) to, co przed czymś ochrania i (3) osoba grupa osób czuwająca nad czymś bezpieczeństwem. Analiza definicji zawartych w *Słowniku Języka Polskiego*

⁸ *Słownik Języka Polskiego* (<https://sjp.pwn.pl/>) [dostęp: 4.11.2025].

⁹ Z. Bauman, *Płynne życie*, Kraków 2006.

¹⁰ *Słownik Języka Polskiego* (<https://sjp.pwn.pl/>) [dostęp: 4.11.2025].

¹¹ Tamże.

wskazuje na bezpośredni związek słów *bezpieczeństwo* i *ochrona*. Podobnie jest w przypadku wymiarów bezpieczeństwa, wszystkie zawarte w tabeli 3 definicje wskazują na kompatybilność analizowanych terminów. Trzy spośród prezentowanych definicji zawierają bezpośrednio słowo *ochrona* rozpatrywane w różnych kontekstach funkcjonowania człowieka. Pozostałe interpretacje zawierają wyrazy bliskoznaczne lub synonimy.

Wnioski

Jak wspomniano, artykuł jest podsumowaniem projektu „Drzewo bezpieczeństwa – wizja młodych”. Zaprezentowane na rysunku 2 „Drzewo bezpieczeństwa” jest efektem zbiorczego opracowania danych zebranych przez studentów Wydziału Prawa i Administracji (WPiA) Uniwersytetu Radomskiego. Poszczególne „drzewka bezpieczeństwa” studenci zaprezentowali w pracach zaliczeniowych z przedmiotów: metodologia i etyka pracy naukowej, metodologia pracy naukowej oraz proseminarium. Wśród najczęściej wskazywanych skojarzeń ze słowem *bezpieczeństwo* padały określenia *spokój*, *rodzina*, *dom* oraz *ochrona*. Analiza semantyczna wspomnianych terminów pokazała, że brak jest jednoznacznych granic w ich definiowaniu, a słowa, *spokój*, *rodzina*, *dom* i *ochrona* występują: (1) bezpośrednio w definicjach wyodrębnionych dla poszczególnych wymiarów bezpieczeństwa, (2) są ich synonimami lub (3) można je odczytać z kontekstu definicji.

Bibliografia

1. Bauman Z., *Płynne życie*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
2. Buzan B., Waever O., de Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers 1998.
3. Dalby S., *Security and Environmental Change*, Polity Press, Cambridge 2009.
4. Edmondson, A., *Rola bezpieczeństwa psychologicznego*, „Lider do lidera”, 2019, nr 92. <https://doi.org/10.1002/ltl.20419>
5. Goździewski L., *Bezpieczeństwo – definicje i jego istota*, „Journal of Modern Science”, 2019, tom 4/58.
6. Huysmans J., *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, London 2006.
7. Lotko M., *Jakość usług zapewnienia bezpieczeństwa pracy w organizacjach odpowiedzialnych społecznie*, Wydawnictwo ITEE-PIB, Radom 2015.

8. Maslow A., *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review”, 1943, No. 50.
9. Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, New York 1999.
10. *Słownik Języka Polskiego* (<https://sjp.pwn.pl/>) [dostęp: 4.11.2025].
11. Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość*, [w:] Tyrała P. (red), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo PSB, Kraków 2000.
12. UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, New York 1994.
13. Walt, S. M., *The renaissance of security studies*, “International Studies Quarterly”, 1991, 35(2). <https://doi.org/10.2307/2600471>.
14. Zohar D., Luria G. (2005), *Wielopoziomowy model klimatu bezpieczeństwa: relacje międzypoziomowe między klimatem organizacji a klimatem grupy*, „Journal of Applied Psychology”, 90(4), <https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.4.616>.

AROUND SECURITY ISSUES. THE SECURITY TREE PROJECT – RESEARCH RESULTS

Abstract: The aim of this study was to identify the multifaceted understanding of the concept of security. The empirical study was conducted using quantitative analyses. The interpretation of the research results was based on quantitative and qualitative analyses. Definitions of the concept of security were analyzed in relation to the following dimensions: (1) military, (2) political, (3) economic, (4) social, (5) cultural, (6) humanistic, and (7) occupational safety.

Keywords: security, peace, protection, family, home.