



Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

MINISTERSTWO  
Rodziny i Polityki Społecznej

*Anna Schmidt*

Sekretarz Stanu  
Pełnomocnik Rządu  
ds. Równego Traktowania

BRT-III.070.113.2021.AB

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

odpowiadając na Pana wystąpienie z dnia 9 grudnia 2021 r. (znak sprawy: XI.518.1.2019.ASZ), udzielam następujących wyjaśnień:

Jako Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania podkreślam, że polski Rząd przywiązuje szczególną wagę do ochrony praw i wolności wszystkich obywateli<sup>1</sup> zgodnie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, która zawarta jest w Preambule do Konstytucji RP.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 32 gwarantuje równość wobec prawa określając dwie zasady: równego traktowania (art. 32 ust. 1) oraz niedyskryminacji (art. 32 ust. 2). Zgodnie z zasadą równego traktowania podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji traktowane są w podobny sposób, a podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji w odmienny sposób. Zasada ta dotyczy zatem równego traktowania podmiotów znajdujących

---

<sup>1</sup> W wyr. TK z 24.2.1999 r. (SK 4/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 24) przyjęto, że zasada równości odnosi się nie tylko do obywateli RP, jak przyjmowano na tle Konstytucji PRL, ale do wszystkich osób podlegających jurysdykcji RP. Również w doktrynie wskazuje się na równość nie-obywateli (zob. *Banaszak*, Konstytucja, 2012, art. 32, Nb 1).

się w tej samej sytuacji prawnej. Podmioty lub sytuacje podobne wyróżnia się na podstawie danej cechy uznanej za prawnie istotną, co nie jest tożsamy z pojęciem identyczności. Równość jako prawo podmiotowe rozumiane w świetle Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to, że zasada ta nie wprowadza bezwzględnej faktycznej równości, ale potwierdza równą możliwość realizacji wolności i praw. Zasada ta opiera się na nakazie równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stanowienia (równość w prawie) oraz stosowania prawa (równość traktowania).

Szczególną postacią zasady równego traktowania jest zasada niedyskryminacji potwierdzona w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym zakazane jest nieuzasadnione różnicowanie sytuacji podmiotów prawa w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Nie każde różnicowanie podmiotów stanowi automatycznie dyskryminację, jednak aby mówić o uzasadnionym odstępstwie od zasady równego traktowania należy spełnić określone kryteria. Zatem w świetle art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każde odstępstwo od zasady równego traktowania powinno znajdować swoje uzasadnienie w odpowiedniej argumentacji natury konstytucyjnej.<sup>2</sup>

Podkreślenia wymaga, że zasada równego traktowania oraz zasada niedyskryminacji interpretowane są w świetle art. 30 Konstytucji RP, który potwierdza godność każdego człowieka: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.” Każda istota ludzka ma równą, przyrodzoną i niezbywalną godność, co stanowi o równości wszystkich ludzi oraz o równości wobec prawa.

W kontekście poruszonych przez Pana Rzecznika problemów, warto również wskazać, że równość płci jest kwestią horyzontalną w polityce Unii Europejskiej, a więc kwestią, której realizacja jest jednym z priorytetów dla wszystkich krajów członkowskich, w tym również Polski. Z tego też względu, inne przepisy Konstytucji RP odnoszą się do zasady równego dostępu do kultury, wykształcenia czy ochrony przed przemocą. Należy jednak wskazać, że konstytucyjne zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji konkretyzują się

---

<sup>2</sup>Odnosząc się do orzecznictwa można wskazać na kryteria, których łączne spełnienie stanowić może przesłankę uzasadniającą różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w kontekście art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Kryteria sformułowane za orzeczn. TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 33 uwzględniają: relewantność charakteru zróżnicowania, proporcjonalność argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania, istnienie konstytucyjnych argumentów za zróżnicowaniem.

w ustawodawstwie oraz w działaniach podejmowanych w ramach polityk obejmujących dany obszar problemowy.

Rząd RP podchodzi do realizacji konstytucyjnej zasady równości obywateli, w tym równości kobiet i mężczyzn, w sposób kompleksowy i systemowy. Również w zakresie ochrony przed przemocą, czego nie da się zapewnić realizacją jednostkowych działań. Dlatego, jako Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania dążę do podejmowania i wdrażania działań systemowych, które dają większą gwarancję powodzenia realizacji tego wyzwania.

Należy zgodzić się ze sformułowanym przez Pana wnioskiem, że każdy akt przemocy, której doznają nie tylko kobiety, stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka, zaś stworzenie skutecznych warunków zapobiegania i zwalczania przemocy jest obowiązkiem państwa. Warunkiem koniecznym skutecznego przeciwdziałania przemocy domowej jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych, a także efektywna polityka karna i społeczna, które będą stanowić podstawę działania zarówno tych, na których ciąży prawny obowiązek, jak i tych, którzy realizując społeczny obowiązek pragną nieść pomoc i wsparcie osobom krzywdzonym.

Polskie regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania przemocy mają na celu ochronę i wsparcie wszystkich osób doznających różnych form przemocy, bez względu na płeć, wiek, stan zdrowia czy miejsce pochodzenia, zaś obowiązujący w Polsce system przeciwdziałania przemocy w rodzinie daje równe prawa wszystkim osobom doznającym przemocy, bez identyfikowania konkretnych grup społecznych. Regulacje te zapewniają osobom doznającym przemocy równe traktowanie oraz poszanowanie ich praw i wolności. Jednym z najważniejszych osiągnięć, na szczeblu centralnym i samorządowym, jest funkcjonujący system współpracy ministerstw i jednostek im podległych oraz różnych służb pracujących w środowiskach lokalnych. Daje to gwarancję wieloaspektowości, konsekwencji i skuteczności podejmowanych działań oraz tworzenia optymalnych rozwiązań w zakresie walki ze zjawiskiem przemocy, w tym przemocy w rodzinie.

Ze względu na fakt, iż w wielu pismach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z wystąpieniami dotyczącymi przeciwdziałania przemocy przedstawiano m.in. obowiązujące regulacje prawne (w szczególności zakres stosowania ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie), poszczególne rozwiązania systemowe, w tym

metody i narzędzia pracy z osobami doznającymi przemocy, bezcelowa jest ich ponowna charakterystyka.

Podkreślenia jednak wymaga, że na mocy uchwały nr 183 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. ustanowiony został Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022, którego zapisy stanowią kontynuację działań realizowanych dotychczas w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021. W porównaniu z Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021 przyjęto nowe rozwiązania, które obejmują m.in.: wprowadzenie nowego zadania polegającego na utworzeniu strony internetowej zwiększającej wiedzę o dostępności osób zagrożonych i dotkniętych przemocą w rodzinie, do istniejących form i metod wsparcia oraz do instytucji świadczących usługi z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; określenie nowych wskaźników w zadaniu dotyczącym uniemożliwiania kontaktowania się osób stosujących przemoc w rodzinie z osobami doznającymi przemocy, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 poz. 956). Przyjęcie Programu w rocznej perspektywie czasowej, tj. na rok 2022 wynika z procedowanych zmian w zakresie uregulowań prawnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, które mogą istotnie wpłynąć na zakres planowanych w dłuższym czasookresie zadań. Niezależnie od tego zakłada się, że realizacja Programu (uwzględniająca szereg kryteriów i wskaźników, w tym również aspekt płci) przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa osób doznających przemocy w rodzinie oraz dzięki interwencji na poziomie działań profilaktycznych, do zmniejszenia liczby rodzin znajdujących się w stanie kryzysu przemocowego.

W wystąpieniach wskazał Pan, że działania mające na celu przeciwdziałanie przemocy uwzględnione zostały również w procedowanym Krajowym Programie Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022-2030, który skorelowany jest ze wspomnianym Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022. Niemniej jednak wobec sygnalizowanych wątpliwości wskazujących na brak kompleksowego podejścia do problemu przemocy, w szczególności wobec kobiet wyjaśniam, że „program równościowy” został opracowany na podstawie ewaluacji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, a w związku z tym, że przeciwdziałanie przemocy ujęte zostało w odrębnej regulacji w tym zakresie, zaplanowano nieliczne zadania. Zarzut, że „kolejny dokument programujący działania antyprzemocowe” uwzględniać będzie jedynie jedną z form

przemocy wobec kobiet – przemoc domową – nie znajduje uzasadnienia. Szczegółowa analiza dokumentu o którym mowa, pozwoliłaby na sformułowanie odmiennego wniosku, bowiem wśród wielu zadań można znaleźć odniesienia do różnych form przemocy, której ofiarami są także kobiety. Podkreślenia wymaga fakt, że projekt był konsultowany z organami UE, które nie podniosły analogicznych do przedstawionych przez Pana Rzecznika uwag. W ramach nieformalnego dialogu z Komisją Europejską jej przedstawiciele nie wskazali na potrzebę zmiany, czy uzupełnienia treści Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022-2030 o dodatkowe zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy kobiet.

Ponownie zaznaczyć należy, że regulacje zawarte w aktach prawnych, których przepisy mają zastosowanie w przypadku występowania problemu przemocy są tak skonstruowane, aby można się do nich odwołać w przypadku wszystkich kategorii osób doznających przemocy w rodzinie, w tym kobiet, mężczyzn, dzieci, osób starszych czy osób niepełnosprawnych. Poza rozwiązaniami systemowymi podejmowane są działania dedykowane w sposób szczególnie określonym grupom, które z uwagi na pewne określone cechy mogą być bardziej narażone na przemoc niż inne osoby. Tak jest np. w przypadku osób starszych i z niepełnosprawnościami. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej realizuje Projekt Predefiniowanego pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec osób starszych i niepełnosprawnych” finansowany w wysokości 6 200 000 zł w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Celem projektu jest poprawa funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Dzięki jego realizacji możliwa będzie poprawa jakości i efektywności oddziaływań przeciwdziałających zjawisku przemocy, zarówno w obszarze zapobiegania przemocy wobec osób starszych i niepełnosprawnych, jak również w zakresie udzielanego im wsparcia. Osiągnięcie zamierzonego celu możliwe będzie również podniesienie świadomości społecznej, zwiększenie kompetencji służb, jak również wypracowanie modelu wsparcia.

Zakłada się, że długofalowym efektem projektu będzie nie tylko ograniczenie skali zjawiska przemocy oraz poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych doznających przemocy i dostosowanie infrastruktury na szczeblu lokalnym do ich potrzeb, ale również wzrost świadomości społecznej na temat problemu przemocy, wzrost liczby przedstawicieli służb i instytucji posiadających kompetencje do udzielania wsparcia osobom starszym i niepełnosprawnym zagrożonym bądź doświadczającym przemocy.

Projekt koncentruje się głównie na przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jednakże realizowane w jego ramach działania, przyczynią się nie tylko do ochrony osób ze specjalnymi potrzebami dotkniętymi przemocą, ale również do rozwoju zintegrowanych polityk.

W kontekście sygnalizowanych przez Pana wątpliwości podkreślam, że Rząd prowadzi działania w celu wzmocnienia systemu zapobiegania i zwalczania przemocy oraz przemocy w rodzinie, w tym w celu poprawy ochrony osób doznających przemocy. Między innymi z tego powodu podjęte zostały prace nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która obejmie m.in.:

- 1) Zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony osób zagrożonych i doznających przemocy domowej, w szczególności poprzez bardziej indywidualne i podmiotowe podejście do procesu wsparcia i pomagania (Utworzenie w gminach grup diagnostyczno-pomocowych, składających się z pracownika socjalnego i policjanta, którzy będą pracować odpowiednio: z osobą doznającą przemocy domowej i z osobą tę przemoc stosującą. W obecnych przepisach skład grup roboczych to co najmniej pięciu specjalistów. Co nie pozwala na zachowanie podmiotowości i atmosfery zaufania.).
- 2) Poprawę funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy na szczeblu centralnym oraz na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, między innymi poprzez zwiększenie reprezentacji różnych środowisk w składzie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej (ciało opiniodawczo – doradce Ministra), a także poprzez wyraźne rozdzielenie zadań Zespołów Interdyscyplinarnych działających w samorządach gminnych od zadań grup diagnostyczno-pomocowych (Zespół Interdyscyplinarny, to zadania o charakterze strategicznym – wyznaczającym kierunki działań „przeciwprzemocowych” w gminach, zaś grupa diagnostyczno-pomocowa – to działania prowadzone bezpośrednio z osobą doznającą przemocy domowej i tę przemoc stosującą).
- 3) Rozwój oddziaływań skierowanych do osób stosujących przemoc domową poprzez wprowadzenie do przepisów ustawy programów psychologiczno-terapeutycznych, dzięki którym, obok uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych osoba stosująca przemoc, może powrócić do prawidłowych relacji rodzinnych.

Zmiany odpowiadają na wyzwania i postanowienia zawarte w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., bowiem:

- projektowane przepisy zakładają zmianę dotychczasowej nazwy ustawy: „o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”, na „o przeciwdziałaniu przemocy domowej”,
- obok przemocy: fizycznej, psychicznej i wykorzystywania seksualnego, wprowadzana jest kolejna forma przemocy domowej, z której należy przeciwdziałać tj. przemoc ekonomiczna,
- proponowane jest rozszerzenie kręgu osób, na które będą oddziaływać przepisy zmienionej ustawy, zwłaszcza o byłego małżonka, byłego partnera lub innego członka rodziny, niezależnie od faktu zamieszkiwania z osobą stosującą przemoc domową;
- w projektowanych przepisach uregulowane zostały również kwestie dotyczące dzieci będących świadkami przemocy domowej.

Obecnie projekt ustawy jest w trakcie uzgodnień, opiniowania i konsultacji, ale już pierwsze napływające do Ministerstwa uwagi i spostrzeżenia, pozwalają na stwierdzenie, że projektowane zmiany są dobrze odbierane przez przedstawicieli różnych środowisk „przeciwprzemocowych”.

W nawiązaniu do sprawozdania z wykonywania postanowień konwencji stambulskiej podkreślam, że Polska złożyła pierwszy raport w marcu 2020 r. (tekst oryginalny w j. francuskim) <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/poland1>. Na przełomie września i października 2020 r. odbyła się w Polsce wizyta przedstawicieli GREVIO, której celem było uzyskanie przez GREVIO dodatkowych – w stosunku do zawartych w sprawozdaniu – informacji na temat wdrażania przez Polskę postanowień Konwencji w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Nadmieniam, że raport GREVIO (publikowany 16 września 2021 r.) będący analizą wdrażania przez Polskę konwencji stambulskiej, zawiera nie tylko zalecenia, ale i pozytywną ocenę obowiązujących rozwiązań, które mogą stanowić przykład dobrych praktyk na arenie międzynarodowej, jak np. procedura „Niebieskie Karty”.

Strona Polska ściśle współpracowała z ekspertami GREVIO, udzielając wszelkich potrzebnych informacji i wyjaśnień dotyczących obowiązującego prawa, jak i podejmowanych w działań w zakresie ochrony wszystkich osób przed wszelkimi formami przemocy, w tym przed przemocą w rodzinie.

Ponadto informuję, że trwają prace w zakresie przygotowania tłumaczenia raportu GRRVIO na język polski, który najprawdopodobniej zostanie opublikowany przed końcem bieżącego miesiąca.

Wyrażam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia okażą się wyczerpujące i pozwolą na rozwianie sygnalizowanych przez Pana wątpliwości.

*Z wyrazami szacunku*

*Anna Schmidt*

Sekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/