



Warszawa, 04-08-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Adam Krzywoń**

XI.022.7.2026.ASZ/AJ

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z przekazaną informacją o rozpoczęciu przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP prac nad inicjatywą ustawodawczą dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (dalej: „projekt”)¹ i prośbą o sporządzenie opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie rozwiązań zaproponowanych w projekcie, działając w trybie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), proszę o przyjęcie poniższych uwag. Mam nadzieję, że stanowisko wyrażone w niniejszym wystąpieniu okaże się pomocne w pracach Wysokiej Komisji nad projektem. Jednocześnie pozwalam sobie zauważyć, że w proponowanym zakresie jedynie częściowo odpowiada on na problemy związane z mechanizmem przeciwdziałania przemocy domowej, wykreowanym przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1673 ze zm.; dalej:

¹ Druk senacki nr 763, dostęp pod adresem:

<https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,14525.html> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

„u.p.p.d.”) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1870; dalej: „rozporządzenie”).

Rzecznik Praw Obywatelskich dużą wagę przykładą do ochrony przed wszelkimi przejawami przemocy, w tym przemocy domowej. Przemoc ta pozostaje bowiem jedną z najbardziej skrajnych postaci naruszeń praw i wolności jednostki, takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, prawo do bezpieczeństwa osobistego, a także – w określonych przypadkach – prawo do równego traktowania. Dlatego Rzecznik przygląda się istniejącym rozwiązaniom prawnym i praktyce ich stosowania, domagając się od władz publicznych działań na rzecz zapewniania ich skuteczności w odniesieniu do zapobiegania przemocy, reagowania na jej przypadki i ich sankcjonowania oraz udzielania efektywnego wsparcia osobom jej doświadczającym.

Z tych samych względów Rzecznik Praw Obywatelskich z zainteresowaniem odnosi się do wszelkich inicjatyw ukierunkowanych na podniesienie skuteczności procedury „Niebieskie Karty” jako specyficznego mechanizmu ochrony przed przemocą domową. Rzecznik monitorował losy petycji indywidualnej (P11-08/25) wniesionej 19 grudnia 2024 r. i uzupełnionej 9 stycznia 2025 r., dotyczącej zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej². W korespondencji dotyczącej tej petycji, kierowanej do Komisji Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej³, Rzecznik podkreślił, że zaproponowane w niej zmiany powinny stać się przedmiotem starannego namysłu ustawodawcy. Podniesienie bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej przez usprawnienie funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych powinno bowiem stanowić priorytet władz publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem odnotowuje, że opiniowany projekt został oparty na powyżej opinii. Planowane zmiany korespondują z uwagami dotyczącymi funkcjonowania znowelizowanej procedury „Niebieskie Karty” sformułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministry do

² Petycja ozn. P11-08/25, dostęp pod adresem: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k11/posiedzenia_komisji_petycji/52/3/p11_08_25_zanonimizowany_skan_petycji.pdf [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lipca 2025 r., znak: XI.518.4.2024.

spraw Równości z dnia 28 października 2024 r.⁴. Wyrażone w nim stanowisko opierało się na doświadczeniach i barierach, na jakie natrafiają zespoły interdyscyplinarne realizujące procedurę „Niebieskie Karty”, o których informacje Rzecznik zebrał podczas cyklu spotkań poświęconych przeciwdziałaniu przemocy, organizowanych w różnych miastach przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z partnerami społecznymi⁵.

Jednocześnie pozwolę sobie zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego, że praktyczny wymiar procedury „Niebieskie Karty” jest przedmiotem licznych wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Podejmując niektóre ze wskazanych w nich problemów Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu z dnia 1 czerwca 2026 r. do Pełnomocniczki Rządu ds. Równości⁶ zwrócił uwagę na kwestię reprezentacji osoby stosującej przemoc przez pełnomocnika w procedurze „Niebieskie Karty”, wątpliwości związane z warunkowaniem dostępu do dokumentacji od zgody zespołu interdyscyplinarnego oraz ograniczoną możliwość zaskarżania skierowania osoby stosującej przemoc do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych.

1. Terminowa realizacja obowiązku udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym i psychologiczno-terapeutycznym

W uzupełnieniu wątpliwości co do procedury kierowania na programy korekcyjno-edukacyjne i psychologiczno-terapeutyczne, wyrażonych we wskazanym wyżej wystąpieniu, pragnę zwrócić uwagę na potencjalne problemy w realizacji przez osoby stosujące przemoc obowiązku terminowego udziału w tych programach ze względu na ich niewystarczającą ofertę. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli, tylko w 30% powiatów, na terenie których znajdowały się kontrolowane powiatowe centra pomocy rodzinie, każdego roku zorganizowano po jednej edycji programu korekcyjno-edukacyjnego, a zaledwie w co drugim powiecie zorganizowano jedną lub dwie edycje

⁴ Znak: XI.518.4.2024, dostępne także w wersji elektronicznej pod adresem <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niebieskie-karty-procedura-uwagi-ministra-rownosci> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

⁵ Por. np. <http://bip.brpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-przemysl-przeciwdzialanie-przemocy> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

⁶ Znak: XI.511.1.2025, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niebieskie-karty-pelnomocniczka-ds-rownosci> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

programów psychologiczno-terapeutycznych w całym okresie objętym kontrolą⁷. W konsekwencji, terminowe wykonanie obowiązku uczestnictwa w programie może stać się utrudnione. Jest to o tyle istotne, że projekt ustawy przewiduje skrócony okres kontroli wywiązania się z tego obowiązku - z 90 do 58 dni (art. 1 pkt 4 lit. h-i projektu). Niska dostępność tych programów budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich także z tego względu, że Rzecznik uznaje je za niezwykle przydatne narzędzie korygowania postaw sprawców przemocy domowej⁸, a tym samym – podniesienia efektywności mechanizmu przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku społecznemu i ochrony osób go doświadczających.

2. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”

Z uzasadnienia projektu wynika, iż celem projektodawców było rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wszczęcia czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” o pracowników żłobków i klubów dziecięcych. Odejście od brzmienia art. 9d ust. 4 u.p.p.d. zaproponowanego w petycji P11-08/25⁹, realizującego ten postulat, na rzecz przewidzianego projektem rozwiązania, zgodnie z którym pracownicy żłobków i klubów dziecięcych będą mogli, na takiej samej zasadzie jak świadek przemocy domowej, dokonać zgłoszenia dotyczącego przemocy domowej, nie wydaje się realizować tego celu (art. 1 pkt 6 projektu). Wykładnia projektowanego art. 9d ust. 4 u.p.p.d. nie wskazuje bowiem, by pracownicy żłobków i klubów dziecięcych byli upoważnieni do wypełniania formularza „Niebieska Karta-A”, a tym samym

⁷ Przeciwdziałanie przemocy domowej - Informacja o wynikach kontroli, LPO.430.6.2024, nr ewid. 101/2024/P/24/080/LPO, s. 16, dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/080/LPO/> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

⁸ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 grudnia 2021 r., znak: IX.517.3085.2016, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wszyscy-sprawcy-przemocy-w-rodzinie-powinni-podlega%C4%87-programom-korekcyjno-edukacyjnym-ponaglenie-rpo-odpowiedz> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

⁹ Brzmienie proponowane przez autora petycji: Wszczęcie procedury "Niebieskie Karty" następuje przez wypełnienie formularza "Niebieska Karta" w przypadku powzięcia w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych podejrzenia stosowania przemocy wobec osób doznających przemocy domowej lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez świadka przemocy domowej, przez osoby wymienione w art. 9a ust. 11-11d oraz pracowników socjalnych innych niż określani w art. 9a ust. 11 pkt 1, a także przedstawicieli żłobków lub klubów dziecięcych".

wszczynania procedury „Niebieskie Karty”. Na marginesie wypada zauważyć, iż brzmienie art. 9d ust. 4 u.p.p.d., proponowane przez autora petycji P11-08/251, realizowało postulat przyznania pracownikom żłobków i klubów dziecięcych uprawnienia do wszczęcia czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty”, a dodatkowo ujednolicało przepisy ustawy z treścią rozporządzenia w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych.

Jednocześnie analizy wymagają następujące kwestie, które nie zostały uwzględnione w obecnym brzmieniu projektu.

3. Stosowanie przez jednostki realizujące zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej art. 9e ust. 2 u.p.p.d.

W świetle aktualnie obowiązującego brzmienia przepisu art. 9e ust. 2 u.p.p.d. powstają wątpliwości dotyczące:

- ustalania podmiotu odpowiedzialnego za powołanie grupy diagnostyczno-pomocowej w gminie właściwej dla osoby stosującej przemoc, a także za rozpoznawanie skarg na tę grupę;
- wzajemnych relacji grup i zespołów interdyscyplinarnych właściwych miejscowo ze względu na miejsce zamieszkania osób stosujących przemoc oraz osób doznających przemocy, a także ich odrębności w zakresie prowadzonych działań w ramach procedury „Niebieskie Karty”;
- ustalania, która grupa diagnostyczno-pomocowa jest uprawniona do zakończenia procedury.

Wskutek rozbieżności w stosowaniu przez jednostki realizujące zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej wskazanego przepisu, ujawnia się problem braku skoordynowania działań grup diagnostyczno-pomocowych powołanych w gminach właściwych ze względu na miejsce zamieszkania osób stosujących przemoc domową i grup diagnostyczno-pomocowych powołanych w gminach właściwych miejscowo dla osób doznających przemocy.

Problem ten wydaje się wynikać także z braku kompleksowej wymiany informacji o podejmowanych przez grupy diagnostyczno-pomocowe w ramach procedury „Niebieskie Karty” działaniach, w sytuacji odmiennej właściwości miejscowej. W takich przypadkach może dochodzić m.in. do podejmowania przez grupy diagnostyczno-

pomocowe działań wobec osób stosujących przemoc, mimo zakończenia procedury przez grupy diagnostyczno-pomocowe, powołane w gminach właściwych dla osób doznających przemocy.

4. Praktyka wszczynania procedury „Niebieskie Karty” wobec uczestników objętych już trwającą procedurą tzw. krzyżowe „Niebieskie Karty”

Zagadnienie to stanowi skutek braku precyzyjnego uregulowania na gruncie obowiązujących przepisów dopuszczalności wszczynania kolejnej procedury „Niebieskie Karty” w przypadku, gdy wobec tych samych uczestników podejmowane są już działania w ramach prowadzonej procedury. Błędne stosowanie przez jednostki realizujące zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przepisów, polegające na jednoczesnym prowadzeniu dwóch odrębnych procedur „Niebieskie Karty”, w konsekwencji może prowadzić do braku jednolitości działań podejmowanych wobec osób doznających przemocy oraz osób stosujących przemoc w ramach procedur prowadzonych w różnych gminach, a także trudności w skoordynowaniu działań kierowanych do uczestników.

Z uwagi na niejednorodną praktykę stosowania przepisów w tym zakresie, materia ta wydaje się wymagać uregulowania na poziomie ustawowym.

5. Praktyka odmowy udziału pogotowia ratunkowego w procedurze odebrania dziecka na podstawie art. 12a u.p.p.d.

Rzecznikowi zgłaszane są informacje o nieuczestniczeniu przedstawicieli służb medycznych w procedurze określonej w art. 12a u.p.p.d. w związku z odmową przyjazdu zespołu ratownictwa medycznego na zgłoszenie pracowników socjalnych czy Policji. Konsekwencją takiej praktyki jest ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wykonywaniu zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej określonych w u.p.p.d.

Pomimo prawnego obowiązku udziału przedstawicieli służb medycznych w procedurze odebrania dziecka, ich odmowa powoduje, że ciężar jej przeprowadzenia spoczywa wyłącznie na pracowniku socjalnym i funkcjonariuszu Policji. Stwarza to sytuację, w której małoletni nie mają zapewnionej właściwej ochrony. Co więcej, taki stan rzeczy wyłącza w zasadzie możliwość podjęcia decyzji co do dalszych losów dziecka zgodnie z przepisami prawa wspólnie przez pracownika socjalnego, funkcjonariusza Policji, a także lekarza, ratownika medycznego lub pielęgniarkę.

Przepis art. 12a ust. 3 u.p.p.d. przewiduje bowiem obligatoryjny udział przedstawicieli trzech służb w procedurze zapewnienia dziecku ochrony przez odebranie go osobie stosującej przemoc domową i umieszczenie go w bezpiecznym miejscu przewidzianym w tym przepisie. Sygnalizowane problemy z wywiązywaniem się służb medycznych z tego obowiązku wskazują na potrzebę przeanalizowania, czy ustawa nie wymaga doprecyzowania procedury wyznaczania takich osób.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich od lat wskazuje na konieczność opracowania kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć w sferze publicznej i prywatnej – nie tylko przemocy domowej. Strategia ta powinna uwzględniać specyficzną sytuację określonych grup kobiet: kobiet romskiego pochodzenia, kobiet starszych, kobiet nieheteronormatywnych, kobiet z niepełnosprawnościami czy kobiet-migrantek, a także być skorelowana z krajową strategią równości płci¹⁰. Zmiany zapowiadane projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (nr UD246), który Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał odrębnie do zaopiniowania i który zgodnie z zapowiedziami powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów w III kwartale 2026 r.¹¹, nie odpowiadają na tę potrzebę. Pokrywają się natomiast częściowo z projektem, którego dotyczy niniejsza opinia.

Z poważaniem

Adam Krzywoń

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Katarzyna Kotula, Pełnomocniczka Rządu do Spraw Równości, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

¹⁰ Dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przeciwdzialanie-przemocy-rodzina-program-schmidt-odpowiedz> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

¹¹ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-domowej> [data dostępu: 16 lipca 2026 r.].

