



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równości
Sekretarz Stanu
Katarzyna Kotula

DRT.572.47.2026
Warszawa, 9 lipca 2026 r.

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Uprzejmie dziękuję za Pana wystąpienie z dnia 1 czerwca 2026 r. o sygn. XI.511.1.2025.ASZ dotyczące wybranych aspektów realizacji procedury „Niebieskie Karty” i przedstawienie spostrzeżeń Pana Rzecznika dotyczących reprezentacji osoby stosującej przemoc przez pełnomocnika w procedurze „Niebieskie Karty”, dostępu do informacji wytworzonej w jej ramach, jak również w kwestiach związanych z uczestnictwem w programach korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych osób stosujących przemoc domową.

Dziękuję za analizę wskazanych zagadnień i pragnę Pana zapewnić, że Pana postulaty zostaną przeanalizowane w toku podejmowanych przeze mnie prac na rzecz zapobiegania i zwalczania wszelkich przejawów przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, jak również usprawniania systemu przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce, w szczególności prac nad nowelizacją ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1673, dalej u.p.p.p.) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta" (Dz.U. z 2023 poz. 1870, dalej: rozporządzenie). W nawiązaniu do powyższego, proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień i informacji związanych z praktycznym aspektem realizacji ww. procedury.

Odpowiadając na obawy Pana Rzecznika zawarte w ww. wystąpieniu pragnę w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że procedura „Niebieskie Karty”, służy ochronie i diagnozie sytuacji w środowisku domowym, a nie ustalaniu winy konkretnych osób czy orzekaniu o ich odpowiedzialności karnej. Samo wszczęcie procedury nie przesądza o stosowaniu przemocy domowej, a jest informacją na temat ewentualnej możliwości występowania tego zjawiska i sygnałem dla władz publicznych do natychmiastowego podjęcia działań, zgodnie z wymogami wiążących Rzeczpospolitą aktów prawa międzynarodowego, takich jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284), Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961), Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, sporządzona w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. nr 10 poz. 71) czy Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz.U. UE L 2024/1385).

Nadrzędnym celem procedury „Niebieskie Karty” jest zapewnienie bezpieczeństwa osób, wobec których istnieje podejrzenie doznawania przemocy domowej. Procedura ta ma charakter interwencyjno-pomocowy, który obejmuje przeprowadzenie jak najszybszej oceny sytuacji, udzielenie niezbędnej pomocy osobom pokrzywdzonym, a następnie – w ramach działań o dłuższym horyzoncie czasowym – zapewnienia takiego wsparcia, by doprowadzić do zaprzestania stosowania przemocy w przyszłości. Decyzja ustawodawcy o przyznaniu procedurze „Niebieskie Karty” charakteru *sui generis* wynika z niekwestionowanej potrzeby natychmiastowej ochrony życia i zdrowia osób, co do których istnieje podejrzenie, że mogą doznawać przemocy. Z tego względu procedura „Niebieskie Karty” przeprowadzana jest niezależnie od innych rodzajów postępowań, w szczególności postępowania karnego, rodzinnego lub cywilnego.

Samo wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” nie wpływa na orzeczenia sądów karnych, które swoje rozstrzygnięcia powinny oprzeć – zgodnie z fundamentalnymi zasadami obiektywizmu (art. 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2026 poz. 490 t.j., dalej: k.p.k.) i swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k.) - na ocenie materiału dowodowego, dokonanej z uwzględnieniem wszystkich okoliczności ujawnionych w toku postępowania, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Ponadto, zgodnie z zasadą samodzielności jurysdykcyjnej określonej w art. 8 § 1 i 2 k.p.k. sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu, o ile nie mają one przymiotu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu kształtującego prawo lub stosunek prawny. Podobnie, w odniesieniu do postępowań sądowych w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, sąd obowiązany jest oceniać wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału, a także rozstrzygać jakie znaczenie nadać odmowie przedstawienia przez stronę dowodu lub przeszkodom stawianym przez nią w jego przeprowadzeniu wbrew postanowieniu sądu (art. 233 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2026 r. poz. 468 t.j.).

W odniesieniu do poruszonej przez Pana Rzecznika kwestii dostępu do dokumentacji wytworzonej w toku procedury „Niebieskie Karty” nie ulega wątpliwości, że informacje dotyczące osób doznających przemocy domowej oraz działań organów państwa podejmowanych w ramach procedury przeciwdziałania przemocy domowej mają charakter szczególnie wrażliwy i wymagają traktowania z najwyższą ostrożnością. Ich nieuprawnione ujawnienie może prowadzić do poważnego naruszenia prawa do prywatności osób pokrzywdzonych lub wręcz narazić na ryzyko naruszenia integralności fizycznej i psychicznej. Z tego względu, na mocy art. 9c ust. 2 u.p.p.p. członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych są obowiązani do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji swoich zadań, a obowiązek ten rozciąga się także na okres po ustaniu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym oraz w grupach diagnostyczno-pomocowych.

Mając na uwadze bezpieczeństwo osób doznających przemocy, ustawa ogranicza także dostęp do dokumentacji wytworzonej w ramach procedury. Ograniczenie dostępu do dokumentacji osobom stosującym przemoc wobec najbliższych jest konieczne, biorąc pod uwagę, że eskalacja przemocy po jej ujawnieniu przez osobę pokrzywdzoną stanowi zjawisko powszechnie identyfikowane w literaturze przedmiotu oraz praktyce instytucjonalnej. Wynika to z okoliczności, że przemoc domowa jest zachowaniem opartym o mechanizm kontroli, ukierunkowany na utrzymanie dominacji nad osobą pokrzywdzoną, a ujawnienie przemocy organom państwa w wielu przypadkach skutkuje nasileniem zachowań agresywnych.

Ustawodawca przewidział ścisłe ograniczenia dostępu do dokumentacji. Zgodnie z art. 9c ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy, dostęp osób stosujących przemoc domową do dokumentacji jest ograniczony w zakresie danych, których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub osób zgłaszających podejrzenie jej stosowania. Ograniczenie to obejmuje w szczególności: formularze „Niebieskie Karty” zawierające dane osób doznających przemocy domowej, protokoły posiedzeń zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych, o ile nie dotyczą wyłącznie działań podejmowanych wobec osób stosujących przemoc, notatki i dokumenty wytworzone przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b, jeżeli ich ujawnienie mogłoby narazić osoby pokrzywdzone na niebezpieczeństwo, inne dokumenty, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób pokrzywdzonych lub zgłaszających podejrzenie przemocy. Wyliczenie to ma charakter przykładowy - ze względu na różnorodność stanów faktycznych, a co za tym idzie dokumentacji gromadzonej w trakcie działań pomocowych, które mogą wskazywać np. na miejsce aktualnego pobytu osób pokrzywdzonych i małoletnich, opracowanie zamkniętego katalogu dokumentów byłoby niezmiernie utrudnione lub niemożliwe. Ocenę możliwości udostępnienia konkretnych dokumentów w świetle okoliczności sprawy przyznano Zespołowi Interdyscyplinarnemu (§ 14 ust. 2 rozporządzenia).

W mojej ocenie jest to konieczny i proporcjonalny środek ochrony osób doznających przemocy domowej, uwzględniający realne ryzyko eskalacji przemocy po jej ujawnieniu. Jednocześnie, pragnę zapewnić, że postulat Pana Rzecznika w kwestii uregulowania trybu i formy odmowy udostępniania dokumentacji zostanie wnikliwie rozważony w toku prac nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, tak aby zapewnić osobie stosującej przemoc dostęp do dokumentów jej dotyczących, lecz przy pełnej ochronie osób pokrzywdzonych, narażonych na zwiększone ryzyko zagrożenia.

Pragnę również zwrócić uwagę Pana Rzecznika na szereg mechanizmów gwarancyjnych, sprecyzowanych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” chroniących jednostki przed negatywnym wpływem na wizerunek, dobre imię jakie mogłyby wynikać z nieuzasadnionego wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”.

Należy do nich w pierwszej kolejności ograniczenie przez ustawodawcę kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia takiej procedury, który obejmuje przedstawicieli podmiotów wyspecjalizowanych w tym obszarze, określonych w art. 9a ust. 11-11d u.p.p.p. tj. pracownika socjalnego jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, funkcjonariusza Policji, żołnierza Żandarmerii Wojskowej, pracownika socjalnego specjalistycznego ośrodka wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, asystenta rodziny, nauczyciela, osobę wykonującą zawód medyczny, w tym lekarza, pielęgniarkę, położną lub ratownika medycznego, przedstawiciela gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub pedagoga, psychologa lub terapeutę, będących przedstawicielami podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 ustawy u.p.p.p.

Zgodnie z art. 9d ustawy, zainicjowanie działań interwencyjno-pomocowych może nastąpić poprzez wypełnienie przez jeden z wyżej wskazanych wyspecjalizowanych podmiotów formularza „Niebieska Karta-A”. Ustawa precyzuje również przesłanki rozpoczęcia procedury, co może nastąpić jedynie 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.

Pragnę również zauważyć, że o ile - ze względu na specyfikę zjawiska przemocy domowej - wszczęcie procedury nie wymaga zgody osoby, która stosuje przemoc i może nastąpić pod jej nieobecność - to ustawodawca przewidział rozwiązania gwarantujące, że prawa tej osoby są należycie zabezpieczone. Kluczowym elementem tych gwarancji jest obowiązek niezwłocznego poinformowania o wszczęciu procedury, który spoczywa na przedstawicielach grupy diagnostyczno-pomocowej. Zawiadomienie powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania formularza „Niebieska Karta- A” i podlega udokumentowaniu (podobnie jak brak takiej możliwości, § 10 ust. 2 i 4 rozporządzenia). Może ono nastąpić w dowolnej formie lub w dowolny sposób - także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej - zapewniający, że osoba stosująca przemoc zostanie skutecznie i szybko powiadomiona. Zastosowane rozwiązanie stanowi w mojej ocenie instrument, który z jednej strony umożliwia podjęcie szybkiej interwencji w sytuacji przemocy domowej, a z drugiej eliminuje ryzyko, że osoba, której dotyczy procedura, pozostanie nieświadoma jej wszczęcia (§ 10- ust.1-4 rozporządzenia).

Wraz z wypełnieniem formularza „Niebieska Karta- A” uprawnione podmioty przystępują do weryfikacji sytuacji w środowisku domowym, która obejmuje równolegle prowadzone działania skierowane zarówno na osoby doznające przemocy domowej, jak i działania skierowane do osób tę przemoc stosujących. Weryfikacja ma charakter wieloetapowy - zgodnie z § 4. ust. 1 rozporządzenia osoba wszczynająca procedurę dokonuje wstępnej diagnozy sytuacji w związku z zaistnieniem uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy domowej. Następnie, w jej ramach odbywają się równolegle spotkania z osobami objętymi procedurą i diagnoza jest pogłębianą.

Grupa diagnostyczno-pomocowa w obecności zaproszonej osoby doznającej przemocy domowej dokonuje analizy sytuacji w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej i w zależności od wyników tej weryfikacji, opracowuje indywidualny plan pomocy albo rozstrzyga o braku zasadności podejmowania działań (§ 11 ust. 1 rozporządzenia).

Podobnie przebiega praca z osobą stosującą przemoc - ma ona prawo uczestniczyć w analizie sytuacji i przedstawiać okoliczności dotyczące swojej sytuacji osobistej i rodzinnej (§12 rozporządzenia). Wskazać należy, że analiza sytuacji w ramach procedury „Niebieskie Karty” przybiera w praktyce formę rozmowy diagnostycznej prowadzonej przez przedstawicieli grupy diagnostyczno-pomocowej. Nie obejmuje ona przedstawienia zarzutów, przesłuchania ani formalnego składania wyjaśnień, które są charakterystyczne dla postępowania karnego. Jej celem nie jest prowadzenie czynności dowodowych, lecz rozpoznanie okoliczności mogących świadczyć o występowaniu przemocy domowej.

Oba spotkania - zarówno z osobą doznającą przemocy, jak i z osobą stosującą przemoc - odbywają się z udziałem wyspecjalizowanych podmiotów przygotowanych do identyfikowania przejawów przemocy. Z tego względu, konieczne jest, aby działania te realizowane były poprzez kontakt bezpośredni zarówno z osobą doznającą przemocy domowej, jak i z osobą stosującą przemoc. Bezpośredni kontakt jest niezbędny dla rzetelnej oceny sytuacji, a jednocześnie zapewnia osobie stosującej przemoc możliwość przedstawienia własnego stanowiska, zapoznania się z zakresem podejmowanych działań oraz skorzystania z oferowanego wsparcia.

Mając na uwadze powyższe, pragnę podtrzymać swoje dotychczasowe stanowisko w tej kwestii, wskazując na brak możliwości reprezentacji prawnej w toku procedury „Niebieskie

Karty”, tak jak ma to miejsce w postępowaniach karnych, administracyjnych czy też cywilnych. W mojej ocenie ani zespół interdyscyplinarny, ani grupa diagnostyczno-pomocowa nie są urzędami, przed którymi adwokaci oraz radcowie prawni byliby uprawnieni do reprezentowania stron zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1564) oraz art. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 492024 r. Odnosząc się ze zrozumieniem do takich sytuacji, pragnę zaznaczyć, że nie wyklucza to jednak możliwości, aby zainteresowane osoby, skorzystały z usług prawnika przed spotkaniem z przedstawicielami grupy diagnostyczno-pomocowej. Niewątpliwie może przyczynić się to do lepszego zrozumienia praktycznych aspektów związanych z procedurą „Niebieskie Karty”, przygotowania się do spotkania, jak również uzyskania zapewnienia, że w przypadku, kiedy podejrzenie wystąpienia przemocy nie potwierdzi się bądź przemoc ustanie, procedura zostaje zamknięta.

Kolejnym istotnym aspektem, na który pragnę zwrócić uwagę, jest oferta działań skierowanych do osób stosujących przemoc, co w konsekwencji może doprowadzić do przywrócenia prawidłowych relacji w środowisku domowym. Praca z osobami stosującymi przemoc jest integralnym elementem systemu przeciwdziałania przemocy domowej, które – zgodnie z zobowiązaniami z art. 16 Konwencji Stambulskiej - powinny zachęcać osoby stosujące przemoc do wzięcia odpowiedzialności za swoje działania oraz do przeanalizowania swoich postaw i przekonań wobec kobiet¹. W ramach polskiego systemu przeciwdziałania przemocy realizowane są one – jak słusznie wskazał Pan Rzecznik – poprzez programy korekcyjno-edukacyjne, a także programy psychologiczno-terapeutyczne dla osób stosujących przemoc domową (art. 4 ust. 3 u.p.p.p.).

Decyzja o ewentualnym skierowaniu osoby stosującej przemoc domową do udziału w powyższych programach podejmowana jest po przeprowadzeniu wieloetapowej analizy sytuacji w środowisku domowym i osobistych spotkaniach z osobami objętymi procedurą. Przedstawiciele grupy diagnostyczno-pomocowej mają możliwość zapoznania się z informacjami zawartymi w formularzu „Niebieska Karta- A”, które obejmują szczegółowe dane dotyczące odnotowanych form przemocy i obrażeń ciała u osoby doznającej przemocy², a następnie skonfrontowanie tych informacji z perspektywą osoby stosującej przemoc podczas spotkania.

¹ Zob. Raport wyjaśniający do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, CETS No. 210, Strasbourg 2011, pkt 102, 104.

² Zob. Dział IV formularza „Niebieska Karta – A” w związku z powzięciem uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy domowej lub w wyniku zgłoszenia przez świadka przemocy domowej zobowiązuje do odnotowania następujących zachowań osoby stosującej przemoc: **przemoc fizyczna** (bicie, szarpanie, kopanie, duszenie, popychanie, obezwładnianie i inne), **przemoc psychiczna** (izolowanie, wyzywanie, ośmieszanie, grożenie, krytykowanie, poniżanie i inne), **przemoc seksualna** (zmuszanie do obcowania płciowego, innych czynności seksualnych i inne), **przemoc ekonomiczna** (niełożenie na utrzymanie osób, wobec których istnieje taki obowiązek, niezaspokajanie potrzeb materialnych, niszczenie rzeczy osobistych, demolowanie mieszkania, wnoszenie sprzętów domowych oraz ich sprzedawanie i inne), **przemoc za pomocą komunikacji elektronicznej** (wyzywanie, straszenie, poniżanie osoby w Internecie lub przy użyciu telefonu, robienie jej zdjęcia lub rejestrowanie filmów bez jej zgody, publikowanie w Internecie lub rozsyłanie telefonem zdjęć, filmów lub tekstów, które ją obrażają lub ośmieszają, i inne) oraz **Inne** (zaniedbanie, niezaspokojenie podstawowych potrzeb biologicznych, psychicznych i innych, niszczenie rzeczy osobistych, demolowanie mieszkania, wnoszenie sprzętów domowych i ich sprzedawanie, pozostawianie bez opieki osoby, która z powodu choroby, niepełnosprawności lub wieku nie może samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, zmuszanie do picia alkoholu, zmuszanie do zażywania środków odurzających, substancji psychotropowych lub leków i inne).

Dla celów gwarancyjnych, ustawodawca przewidział, że decyzja w przedmiocie skierowania do udziału w programach podejmowana jest w dwuetapowej procedurze – w pierwszej kolejności swoją rekomendację o skierowaniu do udziału w programie przedstawiają członkowie grupy diagnostyczno-pomocowej, co do zasady jednomyślnie w formie wniosku do zespołu interdyscyplinarnego (§ 15 ust. 2 rozporządzenia). W razie różnicy zdań pomiędzy członkami grupy, odrębne wnioski członków grupy diagnostyczno-pomocowej wraz z uzasadnieniami są przekazywane do zespołu interdyscyplinarnego, który podejmuje decyzję w tej sprawie większością głosów.

Jednocześnie, jak wskazał Sąd Administracyjny w Olsztynie, w postanowieniu z dnia 13 kwietnia 2026 r. sygn. akt II SA/OI 178/26, osoba stosująca przemoc działając w charakterze obwinionego za popełnienie wykroczenia z art. 66 c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734 t.j.) w postępowaniu przed sądem powszechnym ma „prawo i możliwość korzystania ze stosownych środków obrony przewidzianych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a tym samym może wykazać przed właściwym sądem powszechnym, że wobec niego ww. przesłanki ukarania nie zaistniały, w tym np., że nie zaistniały podstawy do skierowania do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową”.

Podsumowując, w mojej ocenie szczegółowy charakter informacji zawartych w dziale IV i V formularza „Niebieska Karta- A”, bezpośrednia rozmowa z osobą stosującą przemoc, jak również dwuetapowy proces podejmowania decyzji o ewentualnym udziale w programie przez ciała o charakterze wieloosobowym, znacząco ograniczają ryzyko bezpodstawnego skierowania jednostki do udziału w programie. W mojej ocenie, powyższe mechanizmy w połączeniu z możliwością skorzystania na późniejszym etapie ze środków wspomnianych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860 t.j.), są rozwiązaniem, które dostatecznie wyważają interes osoby stosującej przemoc i stopień ingerencji w jej sferę wolności, z potrzebą podjęcia niezwłocznej pracy z osobą stosującą przemoc.

Mając na względzie trwające w chwili obecnej w Departamencie ds. Równego Traktowania, prace nad techniczną nowelizacją ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy, dziękuję za przekazane uwagi. Zgłoszone postulaty stanowią istotny wkład w rozwój systemowych rozwiązań służących przeciwdziałaniu przemocy w Polsce i zostaną przeanalizowane w ramach prowadzonych przeze mnie działań.

Z wyrazami szacunku

Katarzyna Kotula
Pełnomocnik Rządu do Spraw Równości
/dokument podpisany elektronicznie/