



Warszawa, 06-09-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

XI.022.8.2026.ASZ/MK

Pani

Katarzyna Kotula

**Pełnomocniczka Rządu do Spraw
Równości Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów**

e-Doręczenia

sekretariat.drt@kprm.gov.pl

Szanowna Pani Pełnomocniczko,

w związku z przedłożonym do zaopiniowania projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych (UD 246; dalej: „projekt”)¹, 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.

Podkreślenia wymaga, że projekt stanowi ważny krok na drodze do podniesienia standardu ochrony przed przemocą domową. Usprawnienie funkcjonowania procedury „Niebieskie Karty” przez jej odbiurokratyzowanie i sformułowanie przepisów w sposób bardziej jednoznaczny odpowiada na jej rzeczywiste niedostatki,

¹ Dostęp pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12412801> [data dostępu: 26 sierpnia 2026 r.].

na które w wystąpieniu skierowanym do Pani Pełnomocnik 28 października 2024 r.² zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także jako: „Rzecznik” lub „RPO”) poprzedniej kadencji.

Potrzebę ich wyeliminowania Rzecznik podkreślił także w swojej opinii³ do inicjatywy ustawodawczej Senatu RP dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁴. Wprowadzenie w projekcie rozwiązań korespondujących z tymi, które proponowane są w stanowiącej przedmiot tej inicjatywy 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 domowej (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1673 ze zm.; dalej: „u.p.p.d.”), pozwala żywić nadzieję na systemowe i spójne rozwiązanie istniejących problemów przez prawodawcę.

Odnosząc się z przychylnością do zmian proponowanych w projekcie, pragnę zwrócić uwagę Pani Pełnomocnik na kilka zagadnień, które były już podejmowane w dotychczasowych wystąpieniach Rzecznika dotyczących funkcjonowania procedury „Niebieskie Karty”, a które zdają się zachowywać aktualność także w świetle zakresu i brzmienia analizowanego projektu.

W pierwszej kolejności z zadowoleniem należy odnotować dążenie do wzmocnienia prawnej ochrony dzieci przed przemocą domową. Jest to grupa, na którą to negatywne zjawisko – zarówno odczuwane bezpośrednio, jak i obserwowane w gronie najbliższych – wywiera szczególnie niekorzystny i długofalowy wpływ. W tym kontekście należy wskazać na poniższe kwestie.

1. Powiązanie uprawnienia do zasiłku rodzinnego z opieką medyczną

² Znak: XI.518.4.2024, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niebieskie-karty-procedura-uwagi-ministra-rownosci-kolejne> [data dostępu: 26 sierpnia 2026 r.].

³ Wystąpienie RPO z dnia 4.08.2026 r., znak: XI.022.7.2026.

⁴ Druk senacki nr 763, dostęp pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,14525.html> [data dostępu: 26 sierpnia 2026 r.].

W przedłożonym projekcie zmieniającym ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1208 ze zm.) – poprzez dodanie art. 6a – proponuje się, aby zasiłek rodzinny na dziecko do ukończenia 3. roku życia przysługiwał wyłącznie wtedy, gdy dziecko to będzie pozostawało pod opieką medyczną. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż projektowany przepis ma na celu wzmocnienie systemu ochrony najmłodszych dzieci, w szczególności tych, które ze względu na wiek nie podlegają jeszcze obowiązkowi szkolnemu i tym samym pozostają poza naturalnymi mechanizmami kontroli instytucjonalnej, takimi jak system edukacji. O ile proponowany kierunek zwiększenia ochrony dzieci zasługuje na aprobatę – przy czym rozważenia wymaga, czy granica wieku uzasadniająca szczególne rozwiązania nie powinna być przesunięta do 7 r.ż., czyli wieku obowiązku szkolnego, tj. większej widoczności dziecka dla systemu instytucjonalnego – to wątpliwości budzi możliwość osiągnięcia planowanych celów poprzez przyjęty mechanizm powiązania uprawnienia do zasiłku rodzinnego z opieką medyczną.

Wzmocnienie ochrony nie obejmie wszystkich dzieci we wskazanej grupie wiekowej, gdyż prawo do tej formy świadczenia przysługuje wyłącznie rodzinom spełniającym ustawowe kryterium dochodowe. Co więcej, wobec utrzymywania na niskim poziomie kryterium dochodowego coraz więcej rodzin traci możliwość korzystania z systemu świadczeń rodzinnych. Analizowane świadczenie, w tym aspekcie, nie jest więc świadczeniem powszechnym, a ograniczenie istotnego ryzyka pozostawiania dziecka poza systemem wczesnego wykrywania zagrożeń, w tym przemocy domowej, zaniedbania lub innych form naruszenia jego dobra, nie będzie obejmowało każdego dziecka.

Pozostawianie dziecka pod opieką medyczną ma być potwierdzane stosownym zaświadczeniem, które ma zawierać bardzo szczegółowe dane o udzielonych dziecku świadczeniach zdrowotnych wraz ze wskazaniem ich rodzaju i zakresu. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia zakresu danych gromadzonych w postępowaniu o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych. Także termin przedłożenia zaświadczenia oraz kwestia utraty uprawnienia do świadczenia rodzinnego w przypadku jego niedostarczenia zostały ujęte zbyt ogólnie.

W projektowanych przepisach, mimo celu, któremu ma służyć powiązanie uprawnienia do zasiłku rodzinnego z opieką medyczną, brak jest wskazania działań zapewniających efektywność tego mechanizmu. Samo pozbawienie rodziny prawa do świadczeń rodzinnych wydaje się nie być wystarczającą gwarancją zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom do lat 3, a w obecnym kształcie proponowany mechanizm

wyduje się niepełny i nieadekwatny do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów. Jeśli bowiem zaświadczenie ma być dostarczane razem z wnioskiem na roczny okres zasiłkowy, to częstotliwość tej kontroli może okazać się niewystarczająca. Nie zostało również określone, jakie będą skutki niedostarczenia zaświadczenia – w szczególności czy okoliczność ta powinna prowadzić do podjęcia dalszych czynności, np. zawiadomienia ośrodka pomocy społecznej w celu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Z tych wszystkich względów wydaje się zasadne ponowne rozważenie proponowanego w tym zakresie rozwiązania.

2. Procedura odebrania dziecka na podstawie art. 12a u.p.p.d.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał już uwagę na występujący w praktyce problem nieuczestniczenia pracowników socjalnych w procedurze opisanej w art. 12a u.p.p.d. poza godzinami urzędowania ośrodków pomocy społecznej⁵. Do Rzecznika docierały także informacje o przypadkach odmów przyjazdu zespołu ratownictwa medycznego na zgłoszenie pracowników socjalnych czy Policji w ramach realizacji procedury z art. 12a u.p.p.d. Wobec braku projektowanych zmian odnoszących się do tego przepisu, zasadne wydaje się podtrzymanie rekomendacji przeanalizowania, czy ustawa nie wymaga doprecyzowania sposobu wyznaczania takich osób zobowiązanych do udziału w tej procedurze⁶. Konsekwencją wskazanej praktyki jest bowiem ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wykonywaniu zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej określonych w u.p.p.d.

W sytuacji braku możliwości przeprowadzenia procedury odebrania dziecka zgodnie z wymogami ustawowymi, małoletni mogą nie mieć 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

⁵ Zob. wystąpienie RPO znak: IV.501.2.2026, dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-przemoc-interwencje-pracownicy-socjalni-ms-odpowiedz> [data dostępu: 02 września 2026 r.].

⁶ Zob. wystąpienie RPO znak: XI.022.7.2026.

trzech służb w procedurze zapewnienia dziecku ochrony przez odebranie go osobie stosującej przemoc domową i umieszczenie go w bezpiecznym miejscu przewidzianym w tym przepisie. Jednocześnie zwracam uwagę na przekazywane Rzecznikowi wątpliwości osób zaangażowanych w tę procedurę dotyczące praktycznych kwestii, takich jak wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za przewóz dziecka oraz pokrycie kosztów jego transportu⁷.

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

Mając na względzie możliwość efektywnej realizacji obowiązku przekazania zaświadczenia o zgłoszeniu się do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową lub programach psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową w terminie 30 dni od dnia doręczenia skierowania (projektowany art. 9b ust. 12 w zw. z art. 4 ust. 6 pkt 2 u.p.p.d.), ponownie pozwolę sobie zwrócić uwagę Pani Pełnomocniczki na potencjalne problemy w realizacji przez osoby stosujące przemoc obowiązku terminowego udziału w tych programach ze względu na ich niewystarczającą ofertę⁸. 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 programów psychologiczno-terapeutycznych w całym okresie objętym kontrolą⁹. Przyjmując do wiadomości Pani wyjaśnienia, skierowane w odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie gwarancji proceduralnych dla osób stosujących

⁷ Zob. wystąpienie RPO znak: XI.518.4.2024.

⁸ Zob. wystąpienie RPO znak: XI.022.7.2026.

⁹ 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.].

przemoc domową w ramach procedury „Niebieskie Karty”¹⁰, warto nie tracić z pola widzenia realnych możliwości realizacji przez te osoby nakładanych na nie obowiązków.

4. Skład zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierały także informacje wskazujące na przeciążenie zadaniami członków zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych, w szczególności przedstawicieli pomocy społecznej, utrudniające wywiązywanie się z nałożonych na nich obowiązków w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Na problem ten wskazywała już kilka lat temu Najwyższa Izba Kontroli¹¹. Względ na potrzebę zapewnienia efektywności działań osób zaangażowanych w realizację procedury „Niebieskie Karty” uzasadnia, w mojej ocenie, ponowienie postulatu rozważenia wyodrębnienia stanowisk w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej dedykowanych wyłącznie realizacji zadań w ramach tej procedury¹², choć dostrzegam szansę na rozwiązanie sygnalizowanego problemu w projektowanej kompetencji przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego do powierzenia wyznaczonym członkom zespołu prac niezbędnych do realizacji jego zadań (projektowany art. 9a ust. 7i pkt 5 u.p.p.d.). Poszerzenie katalogu podmiotów, których przedstawiciele mogą wchodzić w skład grupy diagnostyczno-pomocowej (projektowany art. 9a ust. 11c pkt 6 i 7 oraz ust. 11e i 11f u.p.p.d.), czyni natomiast kluczowym warunkiem sprawnej komunikacji między nimi¹³.

¹⁰ Wystąpienie RPO z 1.06.2026 r., znak: XI.511.1.2025; odpowiedź Pełnomocniczki Rządu do Spraw Równości z 9.07.2026 r., znak: DRT.572.47.2026, dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niebieskie-karty-pełnomocniczka-ds-rownosci-odpowiedz> [data dostępu: 26 sierpnia 2028 r.].

¹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli „Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową” Nr P/15/046, dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocyosobom-dotknietym-przemoca-domowa.html> [dostęp: 25 czerwca 2024 r.].

¹² Zob. wystąpienie RPO znak: XI.518.4.2024.

¹³ Ibidem.

5. Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”

Poddaję pod rozwałę także zasadność zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. z 2023 r. poz. 1870; dalej: „rozporządzenie”). Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał już uwagę, że na gruncie rozporządzenia problematyczny może być brak możliwości wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” w sytuacji braku kontaktu z osobą doznającą przemocy domowej, na przykład pod jej nieobecność lub ze względu na jej stan zdrowia (§ 2 ust. 1 rozporządzenia w zw. z art. 9b ust. 8 pkt 3 u.p.p.d.). Rozwiązanie, zgodnie z którym wypełnienie formularza „Niebieska Karta – A” następuje niezwłocznie po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z tą osobą lub po ustaniu przyczyny uniemożliwiającej jego uzupełnienie, oceniane jest przez osoby wypełniające formularz jako obniżające efektywność procedury, szczególnie w sytuacjach, w których ów brak kontaktu, spowodowany np. stanem zdrowia danej osoby, jest wynikiem uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy domowej¹⁴.

W odniesieniu do formularza „Niebieska Karta – A” do Rzecznika zgłaszane były także informacje o problemach, jakich nastrocza wypełnienie tabeli IV. Po pierwsze, osoby wypełniające formularz „Niebieska Karta – A” nie mają pewności, czy zawarte w pierwszej kolumnie tabeli IV wyliczenie form przemocy domowej ma charakter enumeratywny czy jedynie przykładowy. Nie wiedzą zatem, czy i jak należy ją wypełnić w przypadku występowania innych niż wskazane w niej wprost przejawów przemocy, tym bardziej, że nie ma w niej miejsca na wymienienie kolejnych przejawów. Po drugie, zgodnie z opisem tabeli zaznaczenie występowania konkretnych form przemocy domowej następuje przez postawienie znaku X w drugiej i ewentualnie kolejnych kolumnach tabeli (w przypadku więcej niż jednej osoby doznającej przemocy i/lub więcej niż jednej osoby stosującej przemoc). W przypadku wskazania w pierwszej kolumnie tabeli więcej niż jednego przejawu danej formy przemocy, postawienie znaku X wzbudza wątpliwości co do tego, które ze wskazanych form przemocy mają miejsce w danym przypadku.

Doceniając wysiłek włożony w zaprojektowanie zmian ukierunkowanych na wyeliminowanie problemów systemowych związanych z realizacją procedury

¹⁴ Wystąpienie RPO znak: XI.518.4.2024.

„Niebieskie Karty”, należy jednocześnie wskazać na potrzebę dalszych działań zarówno w odniesieniu do samej procedury, jak i do szerszego mechanizmu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet w ogólności.

W odniesieniu do tej pierwszej kwestii pozwalam sobie zauważyć, że wątpliwości wnioskodawców zwracających się do Rzecznika Praw Obywatelskich budzi kwestia kontroli i nadzoru nad czynnościami podejmowanymi w ramach procedury „Niebieskie Karty” oraz jej przebiegiem. Wnioski te są kierowane zarówno przez osoby uczestniczące w procedurze „Niebieskie Karty”, jak i przez podmioty tę procedurę realizujące. Aktualnie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich analizowana jest kwestia dopuszczalności realizowania przez wojewodę nadzoru lub kontroli działalności zespołów interdyscyplinarnych w ramach procedury „Niebieskie Karty”, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 u.p.p.d., w trybie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1165).

Druga ze wskazanych kwestii wymaga natomiast zaznaczenia braku kompleksowego i systemowego podejścia do problemu przemocy wobec kobiet, wykraczającego poza problem przemocy domowej i uwzględniającego inne przejawy przemocy doświadczanej przez kobiety, w szczególności ze względu na płeć, tak w przestrzeni prywatnej, jak i publicznej. Podejście wrażliwe płciowo do kwestii przemocy musi być wsparte podejściem intersekcyjnym, by odpowiednio uwzględnić ryzyko i specyfikę przemocy wobec kobiet z różnych grup, w tym kobiet – migrantek, kobiet starszych, czy kobiet z niepełnosprawnościami. Taki standard wynika z dokumentów wiążących Polskę, m.in. Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz.U. L, 2024/1385), a także był rekomendowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich już kilka lat temu¹⁵.

¹⁵ Zob. np. wystąpienia RPO, znak: XI.518.1.2019: z 25.02.2021 r., dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-w-rodzinie-dotyka-glownie-kobiet-nie-marzadowego-programu-przeciwdzialania> oraz z 9.12.2021 r., dostęp pod adresem <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-p%C5%82ec-kobiety-konieczna-strategia-przeciwdzialania> [data dostępu: 26 sierpnia 2026 r.].

Mam nadzieję, że powyższe uwagi uzna Pani Pełnomocniczka za pomocne i warte uwzględnienia w pracach nad poprawą efektywności krajowego mechanizmu przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Monika Horna-Cieślak, Rzecznik Praw Dziecka (e-Doręczenia, Biuro RPD)