



Adwokat Alicja Danielewska – Podolak

40-029 Katowice, ul. Reymonta 6/4, tel/fax (+ 48 32) 202-51-22

NIP:954-235-02-73 / Regon:240316941 www.danielewska.pl e-mail:adwokat@danielewska.pl

Katowice, dnia 01 grudnia 2025 roku

Stowarzyszenie MOST

Ul. Wolności 274

41 – 800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA

w sprawie kierowania osób doświadczających przemocy domowej
do Centrów Integracji Społecznej

I. Podmiot zlecający

Ekspertyza sporządzona na zlecenie Zarządu Stowarzyszenia MOST w Zabrzu (nr KRS 0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23.

II. Przedmiot ekspertyzy

Ocena aktualnego stanu prawnego, który wprost nie przewiduje kierowania do Centrów Integracji Społecznej (CIS) osób doświadczających przemocy domowej wraz z analizą możliwości wprowadzenia takich rozwiązań, przy maksymalnym uproszczeniu i odformalizowaniu sposobu weryfikacji faktu przemocy. Propozycja niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu zapewnienie tej grupie realnego dostępu do działań reintegracji społecznej i zawodowej.

III. Zgłoszone zapotrzebowanie wprowadzenia przepisów prawa, które umożliwiłyby wsparcie, w ramach CIS, dla osób doświadczających przemocy domowej.

Na chwilę obecną nie ma bezpośredniej możliwości udziału we wsparciu w Centrum Integracji Społecznej osób, u których przesłanką jest doświadczenie przemocy domowej. To duży błąd,



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



bo osoby te często doświadczają spadku poczucia własnej wartości, depresji, wykluczenia, a potrzebują szybko „stanąć na nogi” i uniezależnić się od oprawcy.

Dyrektywa Unii Europejskiej 2024/1385, przyjęta 14 maja 2024 r., jest pierwszym aktem prawnym UE dotyczącym zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Dyrektywa zobowiązuje m.in. kraje członkowskie do zapewnienia pomocy ofiarom przemocy, w tym dostępu do wsparcia medycznego, psychologicznego i prawnego, zatrudnienia oraz wymaga gromadzenia dowodów i raportowania przypadków przemocy.

Taką rolę – w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej - mogłyby spełniać także Centra Integracji Społecznej, które dysponują odpowiednimi mechanizmami oraz procedurami wsparcia i aktywizacji społeczno-zawodowej.

IV. Akty prawne będące podstawą ekspertyzy.

1. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13.06.2003 roku (t.j.Dz.U.2025.83),
2. Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U.2019.1818 ze zm.),
3. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej z dnia 29 lipca 2005 roku (t.j.Dz.U.2024.1673),
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 06.09.2023 roku w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U.2023.1870),
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz.U.U.E.L.2024.1385).

Wszystkie wskazane akty prawne zostały uwzględnione w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia ekspertyzy.

V. Ocena aktualnego stanu prawnego.

Centra Integracji Społecznej (CIS) stanowią kluczowy element systemu reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ich działalność ma na celu odbudowanie zdolności do samodzielnego funkcjonowania na rynku pracy poprzez uczestnictwo w zajęciach o charakterze zawodowym i społecznym. Funkcjonują przede wszystkim na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

W obecnym brzmieniu przepisy nie wskazują wprost doświadczania przemocy domowej jako odrębnej przesłanki umożliwiającej skierowanie do CIS, co powoduje praktyczną barierę dla szybkiej aktywizacji osób dotkniętych przemocą. Brak jednoznacznego ujęcia tej kategorii osób

w katalogu uprawnionych prowadzi do niejednorodności stosowania ustawy oraz ogranicza dostęp do instrumentów reintegracji społeczno-zawodowej.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym *Przepisy ustawy stosuje się w szczególności do:*

- 1) *bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
 - 2) *uzależnionych od alkoholu,*
 - 3) *uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających,*
 - 4) *osób z zaburzeniami psychicznymi, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,*
 - 5) ¹ *długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów [ustawy](#) z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620),*
 - 6) *zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
 - 7) *uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
 - 8) *osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*
- którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.*

Wprawdzie użycie w tym przepisie zwrotu „Przepisy ustawy stosuje się w szczególności do:” oznacza, że powyższe wyliczenie nie jest enumeratywne, jednakże w praktyce jego otwarty charakter nie jest wystarczający, aby zapewnić realny i jednolity dostęp do CIS osobom doświadczającym przemocy domowej. Skala tego zjawiska oraz jego konsekwencje społeczno-zawodowe uzasadniają konieczność jednoznacznego wskazania tej grupy jako beneficjentów ustawy wraz z określeniem zasad kwalifikowania tych osób do uczestnictwa w CIS.

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobowiązana do przestrzegania przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, która ustanawia ramy obowiązków państw członkowskich w zakresie zapobiegania, ochrony i wsparcia ofiar. Dyrektywa kładzie nacisk na działania umożliwiające ofiarom „odzyskanie bezpieczeństwa i niezależności”, co obejmuje wsparcie w sferze zatrudnienia i integracji społecznej. W konsekwencji państwa członkowskie powinny zapewnić narzędzia umożliwiające ofiarom przemocy odzyskanie samodzielności ekonomicznej, w tym poprzez instrumenty aktywizacji zawodowej.

Zgodnie z Artykułem 25 Dyrektywy 1. Państwa członkowskie zapewniają dostępność specjalistycznych służb wsparcia, o których mowa w art. 8 ust. 3 i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2012/29/UE, dla ofiar, bez względu na to, czy złożyły formalną skargę. W przypadku gdy usługi specjalistycznych służb wsparcia, o których mowa w akapicie pierwszym nie są świadczone jako integralna część ogólnych usług świadczonych przez służby wsparcia ofiar, koordynuje się ogólne i specjalistyczne usługi służb wsparcia.

Specjalistyczne służby wsparcia, o których mowa w akapicie pierwszym zapewniają: a) informacje i wsparcie co do wszelkich istotnych kwestii praktycznych wynikających z przestępstwa, w tym na temat dostępu do mieszkania, edukacji, opieki nad dziećmi, szkolenia, wsparcia finansowego i pomocy w utrzymaniu lub w znalezieniu zatrudnienia;

b) informacje na temat dostępu do porady prawnej, w tym możliwości uzyskania pomocy prawnej, gdy jest ona dostępna;

c) informacje na temat służb zapewniających badania lekarskie i obdukcję oraz, w stosownych przypadkach, kierowanie do tych służb, przy czym mogą to być służby świadczące kompleksowe usługi opieki zdrowotnej, a także informacje na temat doradztwa psychospołecznego, w tym opieki pourazowej, oraz, w stosownych przypadkach, kierowanie do tych służb;

d) wsparcie dla ofiar cyberprzestępstw, o których mowa w art. 5-8, w tym informowanie o sposobach dokumentowania cyberprzestępstw, oraz informacje w zakresie środków zaskarżenia i środków umożliwiających usunięcie treści internetowych związanych z przestępstwem;

e) informacje na temat służb wsparcia dla kobiet, centrów interwencji kryzysowej dla ofiar gwałtu, schronisk i ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy seksualnej oraz, w stosownych przypadkach, kierowanie ich do tych służb lub placówek;

oraz

f) informacje na temat specjalistycznych służb wsparcia dla ofiar narażonych na zwiększone ryzyko przemocy oraz, w stosownych przypadkach, kierowanie ich do tych służb, przy czym służby te mogą także świadczyć usługi rehabilitacji i integracji społecznoekonomicznej po wykorzystaniu seksualnym.

Wymóg zawarty w Artykule 25 punkt a jednoznacznie wskazuje na konieczność wzmocnienia i dostosowania krajowych instrumentów reintegracji – w tym ustawy o zatrudnieniu socjalnym – do potrzeb ofiar przemocy domowej.

Istotnym aktem krajowym jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, która definiuje osobę doświadczającą przemocy oraz wskazuje na konieczność udzielania jej kompleksowego wsparcia. Ustawa ta nie obejmuje jednak szczegółowych instrumentów aktywizacji zawodowej, choć wyraźnie akcentuje obowiązek przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W praktyce osoby doświadczające przemocy domowej często tracą możliwość utrzymania zatrudnienia, przerywają aktywność zawodową lub pozostają ekonomicznie zależne od sprawcy, co dodatkowo pogłębia kryzys i utrudnia powrót do samodzielnego funkcjonowania.

W tym kontekście Centra Integracji Społecznej stanowią naturalny instrument wsparcia, ponieważ ich celem jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem.

CIS umożliwiają odbudowanie kompetencji zawodowych i społecznych oraz powrót do aktywności zawodowej, w warunkach dostosowanych do potrzeb osób w kryzysie.

Dlatego doprecyzowanie katalogu osób objętych ustawą o zatrudnieniu socjalnym poprzez dodanie do niego osób doświadczających przemocy domowej – definiowanych zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej – byłoby rozwiązaniem spójnym systemowo. Rozszerzenie to wypełniłoby obowiązki wynikające z prawa unijnego, odpowiada celom ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej oraz wzmacnia narzędzia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Ważne jest jednak nie tylko jednoznaczne wprowadzenie tej grupy do katalogu osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia CIS, ale również ustanowienie jasnych, niedyskryminujących zasad potwierdzania faktu przemocy.

W zakresie dokumentowania przemocy domowej właściwe jest oparcie się na procedurze „Niebieskiej Karty”, która służy identyfikacji i dokumentowaniu sytuacji przemocy domowej (art. 9d i nast.). Procedura ta jest szczegółowo uregulowana zarówno w samej ustawie, jak i doprecyzowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 06.09.2023 roku w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” - zawiera określone formularze oraz zasady jej wszczynania przez Policję, Ośrodki Pomocy Społecznej, służbę zdrowia, oświatę i inne podmioty. Dokumentacja ta stanowi powszechnie akceptowany dowód występowania przemocy i może stanowić samodzielną podstawę kwalifikacji do CIS.

Do takich dokumentów powinny jednak należeć wszelkie dowody potwierdzające przemoc domową, w tym m.in. Niebieska Karta, notatki Policji, zaświadczenia z Ośrodka Pomocy Społecznej, opinie psychologa lub terapeuty czy też oświadczenie pracownika socjalnego.

Niezwykle istotne jest, aby ofiara przemocy nie była zmuszona do ponownego opisywania swojej sytuacji we wniosku o skierowanie do CIS, lecz mogła skorzystać z istniejącej dokumentacji. Rozwiązanie to ogranicza ryzyko retraumatyzacji oraz wpisuje się w zasadę jednokrotnego gromadzenia danych i ich dalszego wykorzystania w systemach publicznych (przy zachowaniu wymogów RODO).

Aby osiągnąć ten cel, ustawa powinna jednoznacznie wykluczyć konieczność legitymowania się prawomocnym wyrokiem sądowym potwierdzającym zaistnienie przemocy domowej. Wymóg taki byłby nie tylko nieadekwatny, lecz także sprzeczny z zasadą ochrony ofiar przemocy, zważywszy na długotrwałość i wielowątkowość postępowań karnych i cywilnych.

Osoby opuszczające środowisko przemocowe, w tym dotknięte przemocą ekonomiczną, często nie mają realnych możliwości samodzielnego utrzymania się. Szybkie objęcie ich wsparciem reintegracyjnym jest kluczowe dla zapobieżenia ponownemu uzależnieniu od sprawcy lub popadnięciu w skrajne ubóstwo.

Reasumując, zasadne jest uzupełnienie istniejącej luki prawnej poprzez wprowadzenie do katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia CIS osób

przemocy domowej oraz wprowadzenie prostych, niewymagających i niedyskryminujących procedur potwierdzania przemocy (m.in. Niebieska Karta, notatka Policji, zaświadczenie OPS, opinia psychologa, oświadczenie połączone z opinią pracownika socjalnego). Proponowana zmiana pozostaje zgodna z Dyrektywą (UE) 2024/1385 oraz praktykami wielu państw UE, nie wymaga znaczących nakładów budżetowych, a ma duży potencjał prewencyjny i reintegracyjny.

Dodatkowo wskazane byłoby aby w regulaminach CIS wprowadzono zapisy dotyczące rozpoznawania wniosków dotyczących osób doznających przemocy. Taki zapis mógłby mieć brzmienie : „Uczestnikami Centrum mogą być osoby doświadczające przemocy domowej, których sytuacja została potwierdzona jedną z instytucji wskazanych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym” Nadto procedura wewnętrzna CIS powinna zawierać wytyczne dotyczące bezpieczeństwa (separacja danych osobowych, szyfrowane przechowywanie dokumentów, specjalne szkolenia personelu w zakresie pracy z ofiarami przemocy).

VI. Postulaty de lege ferenda

Aby skutecznie objąć systemem zatrudnienia socjalnego osoby doznające przemocy domowej, jako szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym i umożliwić im skuteczną reintegrację społeczną i zawodową, proponuje się wprowadzenie następujących zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym :

1) w art. 1 ust. 2 dodać punkt 9 o treści: „osób doznających przemocy domowej, w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej”

2) w art.1 po ust 2 dodać ust. 2a i 2b o treści :

„Potwierdzenie faktu doznawania przemocy domowej, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9, może nastąpić na podstawie dokumentów, pochodzących w szczególności od: 1. jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie;

2. Policji, Straży Granicznej lub Żandarmerii Wojskowej;

3. podmiotów leczniczych, w tym lekarzy, pielęgniarek, ratowników medycznych lub psychologów udzielających świadczeń zdrowotnych;

4. zespołów interdyscyplinarnych oraz grup diagnostyczno-pomocowych, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej;

5. placówek udzielających specjalistycznego wsparcia osobom doznającym przemocy domowej, w tym ośrodków wsparcia i ośrodków interwencji kryzysowej;

6. Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka – w zakresie posiadanej dokumentacji;

7. organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej;

8. innych podmiotów, które sporządziły dokumentację w ramach procedury „Niebieskiej Karty”.

2b. Do potwierdzenia statusu osoby zagrożonej lub doświadczającej przemocy domowej nie wymaga się przedłożenia prawomocnego orzeczenia sądu karnego lub cywilnego.”

VII. Podsumowanie

Centra Integracji Społecznej odgrywają istotną rolę w przywracaniu zdolności do samodzielnego funkcjonowania osobom zagrożonym wykluczeniem, jednak obowiązujące przepisy – w szczególności ustawa o zatrudnieniu socjalnym - nie obejmują wprost osób doświadczających przemocy domowej wsparciem w ramach CIS, mimo że grupa ta jest szczególnie narażona na długotrwałą utratę samodzielności ekonomicznej i trudności w reintegracji społecznej.

Skala zjawiska oraz konsekwencje przemocy - w tym utrata samodzielności ekonomicznej, zatrudnienia i zdolności do uczestnictwa w Życiu społecznym - uzasadniają konieczność jednoznacznego włączenia tych osób do katalogu beneficjentów ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Projektowane zmiany mają na celu dostosowanie ustawy do współczesnych wyzwań społecznych, umożliwiając objęcie wsparciem osób, które z powodu przemocy pozostają faktycznie wykluczone z rynku pracy. Wymaga to zarówno rozszerzenia katalogu uprawnionych, jak i uproszczenia sposobu potwierdzania przemocy poprzez oparcie go na dostępnej dokumentacji, bez konieczności przedkładania prawomocnych orzeczeń sądowych.

Proponowane rozwiązania są spójne z krajowym systemem przeciwdziałania przemocy oraz standardami przewidzianymi w Dyrektywie (UE) 2024/1385, a ich wdrożenie zwiększy skuteczność działań reintegracyjnych przy minimalnych skutkach finansowych. Ich wprowadzenie zwiększyłoby efektywność działań aktywizacyjnych poprzez rozszerzenie dostępu do instrumentów zatrudnienia socjalnego dla tej grupy, wymagającej wsparcia w odbudowie samodzielności i aktywności zawodowej. Zmiany te umożliwią realne wsparcie osób szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne i zawodowe oraz poprawią efektywność instrumentów zatrudnienia socjalnego.