

dr hab. Michał Kasiński

profesor Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego

w Skierniewicach

R E C E N Z J A

pracy doktorskiej Pani mgr Marty Nikodemskiej „ Gmina w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”

W wykonaniu Umowy o Dzieło nr UODRD 35/ 219/06/2023 zawartej w dniu 18.07. 2023 r. między Uniwersytetem Łódzkim reprezentowanym przez dr hab. Monikę Bogucką-Felczak a dr hab. Michałem Kasińskim-recenzentem powołanym w dniu 30.06.2023 r. przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Marty Nikodemskiej p.t. „ Gmina w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” przygotowanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem Pani Prof.,dr hab. Zofii Duniewskiej i promotora pomocniczego Pani dr Agnieszki Rabiegi-Przyłęckiej. Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Marty Nikodemskiej p,t, „ Gmina w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” stanowiąc oryginalne rozwiązanie przez Autorkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „ nauki prawne” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez przepisy art.187 ust.1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn.zm.)

Biorąc powyższe pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Marty Nikodemskiej, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Uzasadnienie

przedstawionej oceny rozprawy doktorskiej wniosku o dopuszczenie do publicznej obrony.

UWAGI OGÓLNE.

1. Wybór tematu należy uznać za niezwykle trafny, dotyczy bowiem palącego problemu społecznego jakim jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Jego postrzeganie i propozycje rozwiązania są w Polsce jednym z istotnych tematów toczącej się debaty politycznej i wywołują żywe zainteresowanie opinii publicznej. Metody i formy przeciwdziałania przemocy w rodzinie są też przedmiotem zainteresowania ze strony przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, wśród nich nauk prawnych, w szczególności nauki prawa rodzinnego i opiekuńczego, nauki prawa karnego i nauki prawa administracyjnego. W doktrynie zagadnienia te nie zostały jednak dotychczas w pełni opracowane, przede wszystkim z powodu trudności ujęcia w ramy jednolitej koncepcji teoretycznej całości prawnie relewantnych działań różnych podmiotów, które mają na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

Refleksja uprawiana w ramach nauk prawnych, w szczególności nauki prawa administracyjnego z natury rzeczy musi zostać skoncentrowana na badaniu rozległej i zróżnicowanej regulacji prawnej problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Niezbędne wydaje się więc podejście systemowe do analizy i interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów. W procedurach badawczych nie może być ponadto pomijana kwestia przesłanek wydania i skutków społecznych stosowania obowiązujących przepisów, a to uzasadnia postulat wychodzenia poza ramy tradycyjnej metody dogmatycznej na rzecz wykorzystania metod badawczych i ustaleń prawoznawstwa konstytucyjnego i międzynarodowego oraz osiągnięć innych nauk społecznych: socjologii, psychologii społecznej, kryminologii, teorii organizacji itd. Podejście systemowe i interdyscyplinarne okazuje się szczególnie przydatne przy badaniu mechanizmów i procesów funkcjonowania instytucji władzy publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Już sam tytuł recenzowanej rozprawy może wskazywać, że takie właśnie podejście prezentowane w niej będzie w odniesieniu do systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, z koncentracją uwagi na roli odgrywanej w tym systemie przez gminę. Treść rozprawy w zasadzie odpowiada temu oczekiwaniu, z pewnym jednak zastrzeżeniem. Układ treści, a w szczególności konstrukcja rozprawy i sposób prezentacji ustaleń doprowadził do pewnej niespójności z sygnalizowanym już w tytule i wyraźnie deklarowanym przez Autorkę we Wstępie priorytetem badań nad rolą samorządu gminnego w systemie przeciwdziałania przemocy. .

. W recenzowanej rozprawie merytoryczne rozważania obejmują Wstęp, cztery rozdziały oraz Zakończenie. Łącznie około 350 stron maszynopisu. Dwa pierwsze rozdziały poświęcone zostały wyjaśnianiu podstawowych pojęć związanych z przemocą w rodzinie, prezentacji ogólnych założeń regulacji prawnej przeciwdziałania tej przemocy, wydawanym w omawianej dziedzinie aktom normatywnym różnej rangi oraz ewidencji form pomocy należnej ofiarom, tj. osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. W tej części rozprawy kwestie udziału gminy w systemie przeciwdziałania przemocy pojawiają się incydentalnie. W rozdziale III pierwsze dwa podrozdziały dotyczą zadań podmiotów innych niż gmina: pierwszy-zadań podmiotów nie będących jednostkami samorządu terytorialnego, drugi- zadań samorządu województwa i samorządu powiatowego w sferze przeciwdziałania przemocy. Charakterystyka prawna gminy jako podstawowej jednostki w systemie podmiotów przeciwdziałających przemocy w rodzinie znalazła się dopiero w ostatnim podrozdziale III rozdziału rozprawy.(s.219-238). Wyłącznym przedmiotem rozważań w IV rozdziale rozprawy stały się natomiast wyspecjalizowane instytucje gminne służące przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (s.239-346). We Wstępie i Zakończeniu opracowania nie brak interesujących spostrzeżeń o roli gminy w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ale większość uwag dotyczy kwestii ogólnych. W rezultacie tematowi, który został określony w tytule rozprawy poświęcona została mniej niż połowa jej tekstu.

Z tej racji bardziej adekwatny do treści rozprawy byłby moim zdaniem nieco zmodyfikowany tytuł, np. „System przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ze szczególnym uwzględnieniem roli gminy w tym systemie”. Sugestia ta nie kryje w sobie zarzutu merytorycznego pod adresem Autorki, po prostu jej rozważania obejmują szerszy zakres zagadnień niż można wnosić z tytułu rozprawy. Jest to jedynie mankament redakcyjny, polegający na nadmiernym rozbudowaniu całej rozprawy i pewnych dysproporcjach rozmiaru tekstu poświęconego poszczególnym zagadnieniom. Mankament nie wpływający w istotnym stopniu na poziom rozważań i łatwy do usunięcia w ewentualnych pracach nad przygotowaniem rozprawy do druku.

2. W zasadzie na pozytywną ocenę zasługują zastosowane w pracy metody badawcze. Autorka deklaruje we Wstępie (s.16), że w pracy wykorzystano głównie metodę dogmatyczno-prawną, ponadto metodę historyczną, a w mniejszym zakresie metodę prawno-porównawczą. Mógłby razić brak uwzględnienia metody empiryczno-prawnej, do której wykorzystania temat badań wręcz „zaprasza”, jako że trudno byłoby formułować oceny przydatności obowiązujących regulacji prawnych bez ich konfrontacji z praktyczną skutecznością w zakresie przeciwdziałania przemocy. Zaszło tu jednak pewne nieporozumienie,. Autorka nie prowadziła wprawdzie w szerszym zakresie własnych badań praktyki np. ankietowych, czy też wywiadów, co zresztą byłoby bardzo utrudnione z uwagi na delikatność materii (choć cenne są m.in. informacje

i opinie uzyskane od przewodniczącej Zespołu Interdyscyplinarnego działającego w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łodzi). W szerokim zakresie wykorzystana natomiast pochodzące z różnych źródeł materiały statystyczne, wraz z licznymi danymi obrazującymi nie tylko zjawisko przemocy w rodzinie w praktyce jego występowania, ale także zakres i efekty stosowania poszczególnych form przeciwdziałania tej przemocy, np. procedury Niebieskiej Karty. Wszelako pragnę zachęcić Autorkę do nieco śmielszej weryfikacji wiarygodności i obiektywizmu dostępnych informacji i ocen, szczególnie prezentowanych w komunikatach sprawozdawczych i innych materiałach pochodzących od podmiotów zainteresowanych w ukazaniu swojej aktywności w jak najlepszym świetle.

3..W przypadku kontynuowania badań naukowych nad tematem przeciwdziałania przemocy w rodzinie zachęcałbym również do bardziej krytycznego spojrzenia na materiały normatywne, liczne wydawane w tej dziedzinie akty o różnej randze, odmiennym charakterze i zasięgu obowiązywania. Ich treść jest w rozprawie bardzo szeroko dokumentowana, z uwzględnieniem także projektów i uzasadnień do niektórych z nich. Odczuwalny jest jednak pewien niedosyt krytycznej analizy regulacji prawnej zawartej w tych aktach.

Warto byłoby objąć pogłębioną refleksją m.in. problemy ratyfikacji przez Polskę Konwencji Antyprzemocowej (Konwencji Stambulskiej) Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r., przesłanki i następstwa nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (u.p.p.r.) wraz ze zmianą jej tytułu na ustawę o przeciwdziałaniu przemocy domowej (u.p.p.d.), czy też rzeczywiste motywy kształtowania treści kolejnych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wyrażam ubolewanie, że Autorka nie dostrzegła związku między sygnalizowanym w rozprawie procesem rozbudowywania unormowań prawnych i postępującą formalizacją procedur kontrolno-interwencyjnych, a wciąż zbyt niską skutecznością podejmowanych działań przeciwko przemocy w rodzinie. Moim zdaniem dalsza biurokratyzacja działań administracji publicznej, w tym także samorządu gminnego w tej dziedzinie wbrew nadziejom Autorki (s.354) nie może przyczynić się do zwiększenia skuteczności w walce z opisywanymi patologiami społecznymi.

4.. Autorka szeroko prezentuje również poglądy wyrażane w orzecnictwie i literaturze, głównie z dziedziny nauki prawa administracyjnego, ale także innych dyscyplin naukowych.. Czyni to z godną pochwały sumiennością, starannie dokumentując źródła wykorzystywanych publikacji. Bibliografia zamieszczona w końcowej części rozprawy obejmuje 215 pozycji w publikacjach zwartych i artykułowych oraz 123 pozycje internetowe. Może jednak budzić pewne zastrzeżenia nadmierne uzależnienie treści niektórych

fragmentów pracy od powoływanych opracowań innych autorów, niedostatek dystansu do poglądów wyrażanych w doktrynie.

5. Na uznanie zasługuje, mimo zauważonych mankamentów, redakcyjna strona rozprawy. Rozważania są ilustrowane dość licznymi obrazami graficznymi, wykresami i tabelami., niekiedy opatrzonymi również odrębnymi komentarzami. W niektórych przypadkach zabrakło jednak legendy wyjaśniającej symbole użyte w tego rodzaju ilustracjach. Do rozprawy dołączone zostało na s. 390-447 osiem załączników ilustrujących rozważania Autorki. przede wszystkim w postaci formularzy urzędowych, stosowanych w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rozprawa została zaopatrzona w liczne przypisy (łącznie 915) w większości dokumentujące wykorzystywane źródła prawa, inne materiały urzędowe i pozycje literatury. Niektóre przypisy mają charakter erudycyjny, uzupełniając test główny rozprawy. Przypisy są z reguły prawidłowo sporządzone, choć zdarzają się usterki(m.in., przypis 523 na s.189-błędnie podany tytuł mojego opracowania, błąd powtórzony w Bibliografii).

6. Wyróżniającą cechą pozytywną rozprawy doktorskiej Pani mgr Marty Nikodemskiej jest wyraźne wysunięcie już we Wstępie tezy głównej, którą trafnie określiła jako sprowadzającą się do stwierdzenia, że „przemoc w rodzinie narusza godność człowieka i wpływające z niej prawa i wolności, pociągając za sobą negatywne, w tym drastyczne skutki, w wymiarze jednostek i w skali społecznej(..). Teza ogólna wyraża się też w stwierdzeniu, że zapewnienie bezpieczeństwa, w tym życia w rodzinie wolnej od przemocy jest fundamentalnym zadaniem organów publicznych na każdym szczeblu ich funkcjonowania, przy czym pierwszoplanowe znaczenie przypisać należy organom gminy” (s.14).. Sformułowanie tak rozumianej tezy głównej sygnalizuje uznanie aksjologicznej płaszczyzny rozważań za priorytetową. Na drugim planie Autorka usytuowała tezy szczegółowe, o charakterze pragmatycznym, wskazujące na niezbędność podejmowania działań profilaktycznych, udzielania pomocy osobie doświadczającej przemocy oraz penalizacji sprawcy. Zgodzić się należy z jej opinią, że samo sprawne ściganie i karanie sprawcy nie jest wystarczające do uporania się z tym zjawiskiem. Potrzebne są systemowe, wieloaspektowe rozwiązania, postrzegające przemoc w rodzinie w jej holistycznym ujęciu. Takie podejście, obecne w większości rozważań, jest jedną z istotnych zalet recenzowanej rozprawy.

Uwagi szczegółowe.

7. Uwagi do rozdziału I „Przemoc w rodzinie-zagadnienia wprowadzające”

Zgodnie z tytułem i przyjętymi przez Autorkę założeniami metodologicznymi rozdział ten ma charakter wprowadzający w problematykę przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Układ treści tego rozdziału wydaje się logiczny, choć razić może poświęcenie, szczególnie w pierwszym podrozdziale, zbyt wiele uwagi sprawom nie łączącym się bezpośrednio z tematem całej

rozprawy. Tym niemniej Autorka sumiennie odnotowała podstawowe akty prawa międzynarodowego i polskiego dotyczące ochrony rodziny, a także regulacje prawa polskiego w tej dziedzinie.. Zwróciła szczególną uwagę na pojęcia rodziny i członka rodziny w podstawowej dla tematu rozprawy ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (u.p.p.r.) wraz z dokonaną nowelą z marca 2023 r. (nowelą marcową) zmianą jej tytułu na ustawę o przeciwdziałaniu przemocy domowej (u.p.p.d.) oraz zastąpieniem terminu „ przemoc w rodzinie” określeniem „ przemoc domowa’ i terminu „ członek rodziny” określeniami „osoba osoba doznająca przemocy domowej” oraz „osoba stosująca przemoc domową”. Próba wyjaśnienia przyczyn i następstw tych zmian wydaje się jednak zbyt powierzchowna. Cenne byłoby zwłaszcza pogłębienie analizy motywów i konsekwencji usunięcia preambuły ustawy (o których jest jeno krótki komentarz w przypisie 245 na s.91) oraz wyłączenia z regulacji w ustawie osób niepełnoletnich dopuszczających się w środowisku domowym przemocy.

Potrzebne, choć nieco zbyt rozbudowane są refleksje na temat funkcji rodziny, w kontekście jej zagrożeń. Za jedno z największych zagrożeń Autorka trafnie uznała przemoc w rodzinie. Definicji, źródłom, formom, skali, przyczynom i skutkom tej przemocy poświęciła interesujące rozważania w drugim podrozdziale tego rozdziału rozprawy. Bardzo starannie opracowany został również trzeci podrozdział, dotyczący ofiar i sprawców przemocy w rodzinie. W tych fragmentach I rozdziału Autorka umiejętnie wykorzystała zarówno literaturę przedmiotu jak i materiały statystyczne odnoszące się do opisywanych zjawisk i procesów.

8. Uwagi do rozdziału II „ Unormowania prawne regulujące przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz formy pomocy należnej osobom nią dotkniętym-zarys problematyki”

Treść tego rozdziału rozprawy wykracza poza granice określone jej tytułem ,ponieważ charakteryzuje od strony prawnej całość działań podejmowanych przez różne podmioty przeciw przemocy w rodzinie. Takie podejście uważam za merytorycznie uzasadnione potrzebami badawczymi. Autorka pracy o roli gminy stanęła bowiem przed koniecznością wypełnienia dotkliwej luki w piśmiennictwie, w którym trudno byłoby znaleźć teoretyczne opracowanie prawnych podstaw działania wszystkich podmiotów władzy publicznej, zaangażowanych w realizację zadań w omawianej dziedzinie, W rezultacie powstało takie właśnie opracowanie, w istocie rekonstruujące na podstawie obowiązujących przepisów normatywny system przeciwdziałania przemocy w rodzinie.(Stąd wyrażona już w „ Uwagach ogólnych” sugestia modyfikacji tytułu rozprawy).

Rozdział rozprawy zawierający to opracowanie podzielony został zgodnie ze swoim tytułem na dwa podrozdziały. W pierwszym Autorka sumiennie prezentuje unormowania prawne regulujące przeciwdziałanie przemocy w

rodzinie. W rozważaniach trafnie akcentuje znaczenie opinii wyrażonej m.in. w uzasadnieniu projektu u.p.p.r., że jest to jedna z najcięższych form naruszenia praw człowieka, a przede wszystkim jest naruszeniem przyrodzonej i niezbywalnej jego godności, która stanowi istotę i źródło praw człowieka ; tak też jest pojmowana w polskiej Konstytucji (s.90). Na pozytywną ocenę zasługują wywody Autorki na temat ochrony przed przemocą w rodzinie w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego oraz ukształtowanego na jego gruncie orzecznictwa. W szczególności cenne jest podkreślenie przez Autorkę znaczenia Konwencji Antyprzemocowej (Stambulskiej) w sprawie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej dla rozwiązań przyjętych w prawie polskim. Szkoda jednak, że Autorka ciekawie referując regulacje tego aktu nie sygnalizuje kontrowersji, jakie wywołała sprawa jego ratyfikacji przez RP.

Nie wywołuje większych zastrzeżeń poprawność prezentacji źródeł prawa polskiego regulującego sprawę przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem jego ewolucji. Poprawnie została ukazana podstawowa rola u.p.p.r. w tej dziedzinie oraz podkreślone znaczenie wydawanych na jej podstawie w formie uchwał Rady Ministrów kolejnych krajowych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wskazano również na antyprzemocowe regulacje wprowadzone do ustawy o Policji oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej, przede wszystkim związane z nowelizacją marcową u.p.p.r.(u.p.p.d.). Autorka zwróciła uwagę ponadto na pełniące funkcje ochrony przed przemocą przepisy k.p.c., ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r., ustawy o pomocy społecznej i niektórych innych aktów. Nie dokonała jednak w szerszym zakresie analizy omawianych regulacji „niekiedy ograniczyła swoje refleksje odesłania do innych miejsc pracy. Na s.116-121 podjęła natomiast wątek porównawczy, polegający na wskazaniu w ślad za przytaczaną literaturą mocnych i słabych stron rozwiązań ustawowych w Niemczech i Hiszpanii, uznawanych za modelowe regulacje ochronne ze względu na rolę ofiar przemocy..

Drugi podrozdział poświęcony został formom pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. Autorka poprawnie skonstruowała listę tych form ,głównie w oparciu o przepisy u.p.p.r. (u.p.p.d.), choć także innych ustaw. Dokonała także bardzo szczegółowej analizy metod stosowania poszczególnych form, Jej spostrzeżenia w tym zakresie są z reguły dobrze uzasadnione. M.in. podjęła trafną krytykę przepisów o poradnictwie i wsparciu w związku z interwencją kryzysową. Wskazała problemy związane ze stosowaniem nowych form przeciwdziałania przemocy domowej (a nie tylko przemocy w rodzinie), po nowelizacji marcowej. Słusznie zwróciła uwagę na funkcję ochronną i pochodną od niej funkcję sprawiedliwościową środków karnych, potrzebę konsekwentnego reagowania właściwych organów na przypadki przestępstwa przewidzianego w art.207 k.k. (znęcania się nad rodziną). Swoje refleksje wsparła właściwie dobraną literaturą i danymi statystycznymi. Interesujące są jej uwagi o orzecznictwie sądowym dotyczącym ingerowania we władzę rodzicielską (ograniczania, zawieszania,

pozbawiania). Wskazała przepisy określające rolę kuratorów sądowych w wykonywaniu u.p.p.r. ich udział w zespołach interdyscyplinarnych i grupach roboczych. Zauważyła również przepisy dotyczące udziału pracowników oświatowych i pracowników ochrony zdrowia w procedurach ochronnych. Odrębne miejsce zajęło na s.154 omówienie prawnych powiązań między działaniami antyprzemocowymi w gminie, a gminnymi programami przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii oraz działalnością gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Przekazała również podstawowe informacje o instytucjach pomocowych, m.in. PARPA, Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę, SOS-Linii Pomocy Pokrzywdzonym. W rozważaniach Autorka wykorzystywała informacje statystyczne i pozycje literatury, niewiele jednak wnosząc własnych komentarzy do omawianych regulacji

9. Uwagi do rozdziału III „Ogólna charakterystyka zadań w sferze przeciwdziałania przemocy w rodzinie”

Rozdział III recenzowanej rozprawy jest bardzo obszerny (77 stron), a treść jego pierwszych dwóch podrozdziałów wykracza poza temat określony w tytule. Zawiera bowiem, wbrew ich tytułom, nie „ogólną charakterystykę” lecz szczegółowe omówienie zadań podmiotów nie będących jednostkami samorządu terytorialnego oraz zadań samorządu województwa i samorządu powiatowego. Jest to niewątpliwie mankament redakcyjny, który można usunąć bądź ograniczając treść tych fragmentów pracy, bądź (co sugeruję w „Uwagach ogólnych”) modyfikując tytuł rozprawy.

Pierwszy podrozdział otwiera poprawnie sporządzona lista podmiotów administracji rządowej z zadaniami w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opatrzona jednak cytatem z pracy E. Zielińskiego, że administracja rządowa to „filar” administracji publicznej, nader dyskusyjnym w świetle Konstytucji RP. Większość tego fragmentu pracy wypełniają tasiemcowe opisy przepisów określających zadania poszczególnych podmiotów, uzupełnianych niekiedy komentarzem sprowadzającym się z reguły do powtórzenia. apologetycznych wypowiedzi z przytaczanej literatury lub dokumentów ministerialnych. Autorka nie dostrzegła wyraźnych przejawów biurokratyzacji działań administracji rządowej w omawianym zakresie, wyrażającej się m.in. w nacisku dyrektywnym na organy samorządowe (por. wytyczne ministra dla marszałków województw, o których mowa na s.165-166). Opisy przepisów dominują również w tekście na temat funkcji wojewody w omawianej dziedzinie, choć interesujące są rozważania o jego zaleceniach pokontrolnych, wydawanych jednostce kontrolowanej lub jednostce organizacyjnej pomocy społecznej. Godne uwagi są również spostrzeżenia o wytycznych Prokuratora Generalnego, wydawanych podległym jednostkom na podstawie art.8a u.p.p.r., natomiast rażą rozwlekłością opisy zadań Prokuratury w krajowych programach przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Tylko ogólnikowo omówione zostały

współdziałania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami z nimi zrównanymi prawnie. Ciekawie zaprezentowane zostały natomiast wyniki badań MRPiPS dotyczące infrastruktury wsparcia dla osób doznających przemocy. Tekst pierwszego podrozdziału kończą krótkie informacje o związanych z tematem rozprawy wystąpieniach i inicjatywach Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Drugi podrozdział zaczyna się zbędną chyba na tym miejscu rekonstrukcją selektywnie dobranych poglądów przedstawicieli doktryny na temat pojęcia samorządu terytorialnego, decentralizacji, zasady pomocniczości (z pominięciem m.in. najnowszych opracowań I. Lipowicz, Z. Niewiadomskiego, H. Izdebskiego). Na s. 191-215 omówione zostały nader szczegółowo, ale w zasadzie rzetelnie własne i zlecone zadania samorządu powiatowego w omawianej dziedzinie. Na uwagę zasługują refleksje Autorki o ośrodkach interwencji kryzysowej, domach dla matek, specjalistycznych ośrodkach wsparcia, choć i w tych przypadkach odczuwać można niedosyt jej własnych analiz i komentarzy. Na s. 196 i 199 pozbawione zostały legendy wyjaśniające znaczenie użytych w nich kolorów-symboli. Ciekawe są informacje porównawcze i umiejętnie wykorzystana literatura na temat programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy oraz zakazów stosowania kar cielesnych wobec nieletnich. Wyjątkowo krytyczne oceny nikłej roli programów korekcyjno-edukacyjnych, zaczerpnięte zostały głównie z analiz NIK-u wskazujących na przyczyny tego stanu rzeczy (s.211). Wiele miejsca zajmują opisy struktury i treści powiatowych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie (przemocy domowej), z dość ubogim komentarzem Autorki. Wskazuje ona ponadto na uzupełniającą do nich rolę powiatowych programów psychologiczno-terapeutycznych.

Kolejne strony zajmują rozważania o zadaniach samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Można mieć wątpliwości, czy nie powinny one być omówione przed zadaniami powiatu, z uwagi na odrębny ustrojowy status samorządu województwa jako samorządu regionalnego i odmienną jego rolę oraz ściślejszy związek samorządu powiatowego i gminnego, w ramach konstytucyjnej koncepcji samorządu lokalnego. Autorka zwróciła uwagę na powtarzające się elementy w programach dla poszczególnych województw i ich ramowy charakter, szczegółowo przedstawiła program dla województwa łódzkiego, wskazała za literaturą na innowacyjny charakter omawianych programów. Podkreśliła znaczenie ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy oraz wprowadzenia, po noweli marcowej, szkoleń obowiązkowych dla członków zespołu interdyscyplinarnego i grup diagnostyczno-pomocowych w gminie. Podzielałam nadzieję Autorki, że to powinno podnieść jakość usług. Nie mogę natomiast zgodzić się z jej stanowiskiem, że gmina wypełnia w omawianej dziedzinie jedynie zadania uzupełniające w stosunku do województwa i powiatu w omawianej dziedzinie (s.218). Wniosek przeciwny wynika z przepisów prawa, na

które Autorka powołuje się w innych miejscach pracy, a nawet z tytułu kolejnego podrozdziału w trzecim rozdziale recenzowanej rozprawy.

Tytuł tego podrozdziału określa gminę jako podstawową jednostkę w systemie podmiotów wykonujących zadania w sferze przeciwdziałania przemocy. W oparciu o prawnoustrojową charakterystykę gminy, wyodrębnienie w Konstytucji i ustawodawstwie jej zadań oraz domniemanie kompetencji Autorka sformułowała trafną myśl, że „Rozlegle pojmowana troska o rodziny należy do kluczowych zadań gminy, określanej też nieprzypadkowo małą ojczyzną” (s.220). Wskazuje, że troska gminy o rodziny dysfunkcyjne jest związana z realizacją zasad solidarności społecznej i pomocniczości, jako naturalnych zasad samorządu terytorialnego, porządkujących stosunki społeczno-prawne ((za R. Mędrzyckim, M. Andrzejewskim). Przytacza też i poddaje analizie odpowiednie przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 r., m.in. o asystencji rodziny, czy też o umieszczeniu dziecka u rodziny pieczy zastępczej. Na przykładzie Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10.02.2021 „Program Wspierania Rodziny w Łodzi na lata 2021-2023” poddany został analizie proces przygotowania takiego programu, jego cele, źródła finansowania itd. Niestety, w samym programie problem przemocy w rodzinie potraktowany został zdawkowo, a w rozprawie nastąpiło odejście od tematu (s.224-229). To samo dotyczy analizy ustawowych przepisów o pomocy społecznej wobec rodzin, o zadaniach własnych obowiązkowych, większości tekstu o zadaniach zleconych, o pracownikach socjalnych, o centrach usług społecznych.

Pozytywnie należy ocenić natomiast rozważania poświęcone stosowaniu przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Autorka sformułowała trafną i uzasadnioną konkluzję, że gmina stosując przepisy tych ustaw może ograniczyć skalę przemocy w rodzinie, w szczególności wykorzystując działalność komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przygotowując i realizując gminny program rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii. Wskazała też na możliwości wykorzystania w tym celu także przepisów niektórych innych ustaw., m.in. z dziedziny oświaty, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony zdrowia. Podkreśliła, że w centrum uwagi powinno być tworzenie w oparciu o art.6 ust.2 u.p.p.r. gminnego systemu przeciwdziałania przemocy, o otwartym zakresie zadań (s.237-238).

10.. Uwagi do rozdziału IV „Wyspecjalizowane instytucje gminne służące przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Temat tego rozdziału rozprawy jest złożony. Obejmuje prezentację kilku instytucji ochronnych. Pierwszy podrozdział poświęcony jest gminnemu programowi przeciwdziałania pomocy w rodzinie oraz ochrony ofiar tej przemocy. W jego tytule Autorka deklaruje uznanie omawianego programu za swoisty wyznacznik zadań gminy, Rozpoczyna rozważania jednak od niezbyt udanej próby wyjaśnienia czym różnią się programy wojewódzkie od gminnych

i powiatowych (s.239). Zgodzić się należy natomiast z opinią, że programy przewidziane w u.p.p.r. są aktami planowania, a zarazem polityki oraz, że nie są to akty prawa miejscowego (s.242-243, za K. Wlaźlak). Po sygnalizacji, że niektóre gminy nie uchwały takich programów następuje szczegółowe omówienie treści programów podjętych w kilku wybranych gminach (s.246-292).

Doceniam wysiłek Autorki polegający na zebraniu i omówieniu tak obszernego materiału informacyjnego, próby ustalenia cech wspólnych przytaczanych programów oraz swoistości każdego z nich. Duża część tekstu ma charakter opisowy, z dość skromnym zakresem analizy normatywnej i informacji o wynikach badań praktyki, przeprowadzonych nie przez Autorkę lecz inne podmioty. Najwięcej trudności sprawiła Autorce obiektywna ocena wiarygodności zamieszczonych w programie informacji o zagrożeniach przemocą w gminie oraz zamieszczonych w sprawozdaniach informacji o skuteczności przeciwdziałania przemocy. Nic w tym dziwnego. Stopień wiarygodności pochodzących od organów gminy informacji, od których może zależeć wysokość środków pozyskiwanych z różnych źródeł, nie zawsze jest możliwy do ustalenia.

Drugi podrozdział poświęcony został wybranym formom przeciwdziałania przemocy w rodzinie (przemocy domowej): zespołom interdyscyplinarnym (z.i.), grupom roboczym (g.r., po noweli marcowej nazwane grupami diagnostyczno-pomocowymi-g.d-p.) oraz procedurom „Niebieska Karta” (N.K.). Ta część rozprawy wyróżnia się pod względem pogłębionej analizy przepisów prawnych dotyczących poszczególnych form i praktyki ich stosowania oraz dojrzałością refleksji,

Autorka rozważa w pierwszej kolejności problemy zespołów interdyscyplinarnych. Pozytywnie ocenia wprowadzone nowelą marcową zmiany w kształtowaniu składu, wprowadzenie obligatoryjności udziału i obowiązku poddania się szkoleniom członków z.i., zwiększenie częstotliwości spotkań, wzmocnienie roli kuratorów sądowych, wyodrębnienie zadań przewodniczącego, wprowadzenie sankcji z kodeksu wykroczeń dla sprawcy przemocy wyrządzającego szkodę, a z drugiej strony prawo sprawcy do skargi na działalność z.i. do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jej oceny są w pełni uzasadnione.

Słuszna jest również jej pozytywna ocena dokonanej nowelą marcową rozgraniczenia zadań z.i. oraz g.r. (g.d-p.): zespołom interdyscyplinarnym przyznano zadania w zakresie ogólnego wpływu na kształtowanie lokalnej polityki przeciwdziałania przemocy domowej. Sprawy indywidualne powierzono grupom roboczym. (g.d-p), których tworzenie jest już teraz obligatoryjne. Autorka zwróciła uwagę, że po noweli marcowej praca tych grup została głównie skoncentrowana na ocenie sytuacji i realizacji procedury N.K., wprowadzono przepisy zapewniające elastyczność składu (m.in. udział pracowników

socjalnych, policjanta, kuratora sądowego), a również rozwiązania dyscyplinujące sprawców przemocy. W pełni zgadzam się z wyrażoną przez nią aprobatą dla idei powoływania z.i., o czym świadczy ich aktywność, m.in. w Łodzi. Także, z dostrzeżoną słabością-trudnościami w odizolowaniu sprawcy przemocy od rodziny. W ślad za literaturą (Z.Piechocki) trafnie podkreśliła rolę samorządu w integracji działań instytucji pomocowych, realizacji ich celów, nie tylko związanych z przeciwdziałaniem przemocy (s.309-311)¹

W końcowej części rozdziału autorka prezentuje bardzo wnikliwe, obejmujące 34 strony maszynopisu, rozważania na temat procedury „Niebieska Karta”. Najpierw przedstawiła bardzo starannie opracowaną genezę N.K. (s.312-315), aby przejść do referowania toczącego się w doktrynie sporu, czy zamieszczone w dokumentacji N.K. relacje z zeznań pokrzywdzonego i podejrzanego mogą stanowić dowód w postępowaniu karnym, skoro w myśl art.174 k.p.k. nie wolno zeznań zastępować dokumentami urzędowymi.

Dalsze rozważania dotyczą przebiegu działań w ramach procedury NK, z uwzględnieniem zmian dokonanych nowelą marcową. Wypowiedziała się za dopuszczalnością wykorzystania w tym zakresie środków komunikacji elektronicznej (za M. Mączyńskim). Aprobując także o rozszerzeniu kręgu podmiotów mogących wszczynać tę procedurę, o regulacjach dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, o przepisach dotyczących odebrania broni sprawcy przemocy. Szeroko omawia i jak się wydaje aprobuje orzeczenie WSA w Łodzi, w myśl którego procedura N.K. ma charakter swoisty i nie ma do niej zastosowania k.p.a.(s.322-323) Akceptuje rozwiązanie, przewidujące wszczęcie procedury N.K. bez zgody strony-ofiary przemocy, ale w zasadzie w jej obecności, na podstawie samego podejrzenia przemocy. Niekiedy wypowiedzi Autorki mogą nieco razić nadmiernym formalizmem i unikaniem krytycyzmu (np. o formularzach A,B. C i D.(s. 325-330). Zgodzić się jednak należy z jej opinią, że głównym celem procedury N.K. jest monitorowanie sytuacji rodziny dotkniętej przemocą w rodzinie. Stąd m.in. wymóg dokumentacji na piśmie (s.331).. Interesujące są spostrzeżenia o szczególnych obowiązkach i swoistości działań pracowników socjalnych, przedstawicieli gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policjantów, przedstawicieli ochrony zdrowia i oświaty w procedurze NK. Niewielką wartość poznawczą mają natomiast prezentowane na s.339-340 wykresy ilustrujące liczbę wydanych formularzy w latach 2017-2019, poza dość oczywistą konkluzją, że zdecydowanie więcej formularzy A wydano na terenach miejskich niż wiejskich.

Ciekawe są uwagi na s. 341-342 o działaniach monitorujących sprawców przemocy po zakończeniu procedury NK oraz o kontrowersjach w orzecznictwie i doktrynie wokół przesłanek zakończenia tej procedury, a w szczególności znaczenia sformułowania „ustania przemocy domowej i uzasadnionego przypuszczenia, że zaprzestano dalszego stosowania przemocy domowej” z par.18 ust.1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13.09.2011 r. w sprawie Procedury

Niebieska Karta. Autorka sygnalizuje też spory wokół określenia momentu końca procedury N.K., oraz istnienia prawa do skargi na zakończenie tej procedury (s.344-345).

Końcowe jej wnioski z rozważań na temat procedury N.K. są trafne, ale niestety niezbyt optymistyczne. Zdaniem Autorki procedura ta bywa nieskuteczna i to z tragicznymi konsekwencjami. Cechuje ją nadmierna biurokratyzacja, wydłużanie czasu interwencji, trudności w uzyskaniu współpracy specjalistów z wielu dziedzin i wielu organów. Stąd ocena, że sama procedura N.K. nie wystarcza, potrzebne są specjalistyczne działania prewencyjne, bieżące i następne, aby zapobiegać przemocy,(s.346)

11. Uwagi do „Zakończenia”

W pełni zgadzam się z konkluzjami Autorki, sformułowanymi na s. 347-352. Za najważniejsze uważam potwierdzenie tezy sformułowanej we Wstępie, że przemoc w rodzinie jest jednym z najcięższych form naruszenia praw człowieka. Jest w każdym przypadku naruszeniem godności osobowej człowieka- jego prawa do bezpieczeństwa, niepoddawania się przemocy. Przeciwwstawienie się przemocy w rodzinie wymaga skutecznego, skoordynowanego, interdyscyplinarnego systemu, w którym kluczowe znaczenie należy przypisać gminie. Rola gminy w zwalczaniu przemocy jest pierwszoplanowa, jest ona bowiem podstawową jednostką samorządu terytorialnego, najbliższą rodzinom. Przewidziane prawem formy jej działań w tej dziedzinie nie są jednak w pełni efektywne. Mimo rozbudowy regulacji prawnej przeciwdziałania przemocy to patologiczne zjawisko niewiele się zmniejsza. Powierzenie zadań przeciwdziałania przemocy wielu podmiotom może skutkować rozproszeniem odpowiedzialności, Konieczne jest uświadomienie społeczeństwa o znaczeniu walki z przemocą w rodzinie. Tworzenie klimatu współpracy ofiar przemocy z organami administracji i innymi instytucjami niosącymi im pomoc. Niezwykle doniosła jest rola budowy społecznego zaufania w tej dziedzinie.

Wnioski.

Mimo zauważonych mankamentów , głównie metodologicznych i redakcyjnych, rzadziej potknięć merytorycznych w mojej ocenie zdecydowanie przeważają jej zalety: podjęcie bardzo trudnego tematu i oryginalne, sumienne jego opracowanie, fragmenty rozważań cechujące się wysokim poziomem merytorycznym, a także ciekawe , dobrze uzasadnione konkluzje i propozycje *de lege ferenda*, Przeto w całości pracę oceniam pozytywnie.

Rozprawa doktorska ,której Autorką jest Pani mgr Marta Nikodemka na temat „ Gmina w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” moim zdaniem spełnia wymagania stawiane rozprawom naukowym.

Łódź, dnia 10 września 2023 r.

Michał Marzili