

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (UD219)
Autor	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Adrian Pokrywczyński
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	+48 18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Uwaga ogólna dotycząca idei i potrzeby projektu.	Projekt jest klasycznym przykładem niepotrzebnej nadregulacji. Rozwiązanie w postaci specjalnych przepisów dla rad kobiet nie załatwia wbrew pozorom systemowego problemu ciał doradczych i opiniodawczych w samorządzie. Regulacja, w domyśle (ale niekluczowymi przepisami, o czym w uwadze nr 4, co kompletnie może wywrócić jej sens) jest dedykowana wyłącznie konkretnej grupie. Nie rozwiązuje to też samego problemu małego udziału kobiet w strukturach organów samorządowych. Może być wręcz uznawane – paradoksalnie – za dyskryminujące, co tłumaczymy w uzasadnieniu i punkcie 2.	Na początek <u>chcemy wyraźnie podkreślić</u>, że jako organizacja jesteśmy zwolennikami udziału kobiet w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym, także na poziomie lokalnym. Nie jesteśmy także przeciwnikami rad kobiet jako ciał doradczych i opiniodawczych, powoływanych w ramach funkcjonowania samorządów – każdego stopnia. Sam ZPP zauważa bowiem mniejszy odsetek kobiet w organach samorządu i ocenia to jako negatywny stan faktyczny. Opisujemy to w naszej niedawnej publikacji „Ludzie samorządu. Charakterystyka radnych gmin, miast, powiatów i sejmików województw” (do pobrania: https://www.zpp.pl/storage/files/2025-11/714aa587fbe5888726581e020f3d00598327.pdf) Należy jednak też zwrócić uwagę, że ostatecznie o składach organów kolegialnych samorządu oraz o obsadzie stanowiska wójta, burmistrza i prezydenta miasta decydują wyborcy. Mamy więc do czynienia z		

		Naszym zdaniem rozwiązanie powinno być inne – proponujemy je w punkcie 6 niniejszej tabeli uwag. pewnego rodzaju problemem mentalnym. Stanowi on niemal kanwę uzasadnienia do wprowadzenia regulacji. Tymczasem sam projekt pod kątem prawnym powinien być uzasadniany przede wszystkim kwestiami ustrojowymi i formalnymi – społeczne oddziaływanie ma tutaj oczywiście znaczenie, ale drugorzędne. Tymczasem kwestią do rozwiązania jest nie potrzeba powoływania czy funkcjonowania rad kobiet (które, jak wykazują uzasadnienie i OSR, w Polsce są rosnącą ideą i świetnie sobie radzą), tylko formalna podstawa ich powołania. W ocenie ZPP rzeczywistym problemem jest tutaj potencjalna nadgorliwość wojewodów oraz podążanie błędną ścieżką interpretacyjną przez sądy administracyjne. Rozstrzygnięcia nadzorcze, które usilnie próbują znaleźć podstawę prawną dla powoływania ciał doradczych, opiniodawczych lub konsultacyjnych, to drastyczne wkroczenie w samodzielność samorządu. Przywoływany w uzasadnieniu czy OSR przykład jest – z perspektywy obywatela – absurdalny albo wyglądający na zajmowanie się administracji samą sobą i świadczy wyłącznie o biurokratycznym podejściu „nadzorców” JST. Owszem, w ustawach ustrojowych nie ma bezpośrednich przepisów dotyczących rad kobiet, ale czy w zasadzie muszą być? Istotą samorządu jest m.in. regulacja wewnętrznego ustroju, w ramach granic, które określa ustawodawca. Tworzenie ciała doradczo-opiniodawczego nie przekracza tych granic. Tu można więc zadać pytanie do projektodawców, którzy reprezentują stronę rządową – dlaczego wojewodowie, jako realni wykonawcy polityki rządu (co nie jest stwierdzeniem kontrowersyjnym – wynika to z Konstytucji i ustaw) podejmują tego typu działania jak uchylanie uchwał czy zarządzeń powołujących do życia rady tego typu. Połowa problemu zostałaby załatwiona, gdyby Rada		
--	--	---	--	--

			Ministrów poinstruowała wojewodów co do polityki w sprawie powoływania tego typu gremiów, wskazując, że o ile nie odbierają one kompetencji ustawowym organom, nie powinno się podejmować żadnych działań nadzorczych, ponieważ to wewnętrzna sprawa danej gminy, powiatu lub województwa. Drugim zagadnieniem jest sama podstawa powoływania takich ciał. Podejście opisane wyżej doprowadza bowiem do ciągłego rozbudowywania ustaw, zgodnie z zasadą, że administracja może czynić tylko to, co jest przez prawo dozwolone wprost (normy kompetencyjne). Da się to jeszcze rzeczywiście wytłumaczyć, ale środki, które są przy tym wykorzystywane, są niewłaściwe i nadmiarowe. W tym momencie Rząd chce dodać już TRZECI rodzaj ciała doradczo-konsultacyjnego (specjalnej rady) do ustaw ustrojowych, byle była podstawa do ich powołania. Oczywiście każdy z nich ma słuszne założenia i idee. Problem w tym, że umieszczając je wprost w ustawie, wyróżnia się te grupy na tle innych; w dodatku tendencja legislacyjna jest taka, że zaczyna się im nadawać formułę quasi-organów sankcjonowanych przez państwo, byle nie było zarzutów, że państwo stworzyło przepisy-wydmuszkę. Projektowane przepisy są też nastawione niejako na wymuszenie powstawania takich ciał (zob. pkt 4 uwag). Tworzenie kolejnych ścisłych regulacji dotyczących kolejnych gremiów, ciał doradczych, w dodatku odgórnie wyposażanych w oddziaływanie quasi-władcze, niesie za sobą dwojakie skutki: 1) rozmywanie roli właściwych organów, także w zakresie polityk, którym ciała mają być dedykowane; 2) ryzyko, że kolejne grupy społeczne będą wymagać tworzenia „swoich” rad, z podobnymi kompetencjami ustawowymi.		
--	--	--	---	--	--

			Skoro przyjmujemy optykę, że do powołania tego typu gremiów powinna istnieć bezpośrednia podstawa, ZPP proponuje inne rozwiązanie (zob. pkt 6 uwag). Zostawmy jednak prawo do kształtowania tego typu działań samorządów im samym. W przypadku rad kobiet, w związku z takim legislacyjnym wyróżnieniem, mamy do czynienia z poważnym ryzykiem uznania przepisów za dyskryminacyjne. Ze względu na przejrzystość, opisujemy to w punkcie 2 tabeli uwag.		
2.	Uwaga ogólna co do założenia ustawy i poszczególnych przepisów dotyczących zadań JST oraz samych rad kobiet	Oczywiście niezamierzenie, ale projektowane przepisy noszą znamiona dyskryminacji.	Rady kobiet są tzw. radami specjalnymi tj. ciałami, które mają reprezentować daną grupę społeczną. W zasadzie nie jest to problem, ale w przeciwieństwie do dwóch pozostałych typów, które już są uregulowane (rady młodzieżowe, rady seniorów), rady kobiet w ustawowy sposób wyróżnią daną grupę na zasadzie kontrastu. Zwłaszcza patrząc co konkretnie przypisuje się takim radom w Projekcie. Nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca miałby nakładać na JST szczególny, prawny obowiązek upowszechniania idei samorządowej akurat wśród kobiet (proj. art. 5d ust. 1 uSamGmin, art. 3g ust. 1 uSamPowiat, art. 10d ust. 1 uSamWoj). Z jednej strony to mężczyźni mogą czuć, że Państwo uważa kobiety za lepiej predystynowane do pełnienia funkcji publicznych, społecznych czy politycznych, ponieważ samorządy muszą szczególnie zachęcać do tego kobiety. Z drugiej – taki zapis uderza pośrednio w kobiety, sugerując, że są „słabszą” połową społeczeństwa. Co więcej, robią to też sami Projektodawcy, choć szyfrują to w uzasadnieniu i OSR. Stwierdzają mianowicie, że niezadowolającym jest fakt, że kobiety zajmują na listach wyborczych tylko od 46 do 48% miejsc. Pragniemy zauważyć, że:		

			a) dotyczy to kandydatów wewnątrz komitetów, gdzie z wiadomych względów kandydaci startują z własnej woli; b) wartości te procentowo zbliżają się jednak do 50%. Problemem więc jest raczej to, że kobiety są rzadziej wybierane, a nie trochę rzadziej wystawiane (co omówiliśmy w punkcie 1.). Czy w tym kontekście projekt nie zaczyna wyglądać tak, że rady kobiet mają być jakimś dodatkowym ciałem specjalnie dla kobiet, które nie radzą sobie na rynku politycznym? Dodatkowym argumentem wzmacniającym poczucie nieodpowiedniego doboru środków ustawowych są projektowane przepisy dotyczące zadań rad kobiet. Proszę zauważyć, że w zasadzie wszystkie dotyczą kształtowania polityki równego traktowania. Jeśli tylko rady KOBIEC mają mieć wpływ na politykę równego traktowania, to brzmi to wykluczająco w stosunku do mężczyzn. Dlaczego więc projektodawcy nie decydują się na wprowadzenie rad ds. równego traktowania, a nie rad kobiet? Dlaczego jednocześnie nie wprowadza się możliwości powołania rad mężczyzn z analogicznymi zadaniami i na podobnych zasadach powstawania? Z tymi pytaniami projektodawcy prędzej czy później się zmierzają. To właśnie jest <i>clue</i> ustanawiania rad kobiet na zasadzie kontrastu w ustawie. O ile grupy takie jak dzieci i młodzież oraz seniorzy obejmują WSZYSTKIE osoby fizyczne (przynajmniej z założenia każdy się w takich grupach prędzej czy później znajdzie), tak rada kobiet sankcjonowana przez państwo wzmacnia szczególnie dokładnie połowę społeczeństwa, stawiając ją niejako w opozycji do drugiej. Przy czym nie byłoby problemem gdyby to samorząd na swoim terenie podjął taką decyzję, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania np. rynku pracy. Ale mówimy tu o usankcjonowaniu państwowym przy próbie nadania radom specjalnej rangi i sugerowaniu JST, że to tę grupę trzeba promować.		
--	--	--	---	--	--

3.	Uwaga do przepisów dotyczących kierowania zapytań i wniosków w formie uchwały (proj. art. 5d ust. 7 uSamGmin; art. 3g ust. 7 uSamPowiat; art. 10d ust. 7 uSamWoj)	Wyposażenie rad kobiet w „twarde” upoważnienie do kierowania wystąpień, na które odpowiedź musi zostać udzielona w konkretnym terminie kieruje ukształtowanie tego typu ciał w quasi-organ kontrolny wobec organów wykonawczych w JST. Tymczasem jest to rola rady gminy, powiatu i sejmiku.	Oczywiście, rady kobiet, jako ciało doradcze i konsultacyjne, a nawet inicjatywne, powinny mieć prawo do kierowania do wystąpień w swoim imieniu i grupy jaką mają reprezentować. Niemniej, w naszej ocenie, sformułowanie ogólne o charakterze rady, wystarczy do zapewnienia jej odpowiedniej roli w strukturze gminy, powiatu lub województwa. Nie powinniśmy bowiem pozwolić, by rady kobiet stały się ciałami, które będą dublować zadania podstawowych instytucji samorządu terytorialnego, a może nawet wykorzystywane do walki politycznej. Pamiętajmy także, że potencjalne członkinie i członkowie rad kobiet posiadają pełnię praw do składania np. wniosków o udzielenie informacji publicznej, skarg, wniosków i petycji. Także ustalona i wymagana forma wystąpień – uchwały – powoduje nadmierne biurokratyzowanie tego ciała doradczego, może też rodzić potencjalnie spory formalne (kwestie kworum, forma wystąpień itd.). Ciała doradcze powinny być w jak najmniejszy sposób sformalizowane na poziomie ustawy. Wiemy, że podobna regulacja dotyczy rad seniorów, ale identyczną uwagę zgłaszaliśmy podczas prac wprowadzających tamte przepisy podczas ówczesnych prac parlamentarnych. Uwaga jest więc uniwersalna w kontekście wszelkich ciał konsultacyjno-doradczych.		
4.	Uwaga dotycząca inicjatywy powołania rady kobiet (proj. art. 5d ust. 2-4 uSamGmin; art. 3g ust. 2-4 uSamPowiat; art. 10d ust. 2-4 uSamWoj)	1) Kształt projektowanych przepisów pozwala na ponawianie wniosków tożsamyh do tych, które zostały odrzucone – ograniczenie podmiotowe nie jest wystarczające 2) „środowiska kobiece” to bardzo ocenna kategoria oparta wyłącznie na kategorii płci – być może lepsze byłoby wskazanie środowisk lub organizacji, które działają na rzecz praw kobiet, rodziny, równości szans itp. (do rozważenia).	Jeśli przepisy o radach kobiet mają być wprowadzone należy zastanowić się nad sensem regulowania wnioskowania o ich powołanie – można pozostawić to samym JST. W dodatku „środowiska kobiece” można różnie rozumieć i może wywoływać to spory. Projektodawcy ewidentnie chodzi o środowiska lub organizacje, które mają na celu działalność związaną z prawami kobiet, równego traktowania, rodziny. Mechanizm wymuszający rozpatrzenie wniosku w konkretnym terminie również należy uznać za ograniczający samodzielność rady i sejmiku.		

5.	Proj. art. 5d ust. 10 uSamGmin; art. 3g ust. 2-4 uSamPowiat; art. 10d ust. 2-4 uSamWoj)	Wydaje się to bardzo mało prawdopodobne, ale projektowane przepisy, pod kątem składu członkowskiego rad dopuszczają, by w skład rady kobiet nie wchodziły kobiety lub stanowiły mniejszość składu.	Przepisy nie mówią nic o składzie rad kobiet poza tym, że określa to statut rady. Oczywiście, w radach kobiet mogą zasiadać mężczyźni, ale w skrajnym przypadku (np. sporu politycznego z aktywistkami) można wyobrazić sobie sytuację, że władze JST powołują do rady w większości mężczyzn. Jeśli mamy już tworzyć przepisy dotyczące reprezentacji jakiejś grupy, to należy ją zabezpieczyć by faktycznie w pracach uczestniczyły.		
6.	Propozycja rozwiązania kwestii rad konsultacyjnych	Proponujemy znowelizować ustawy ustrojowe w ten sposób, że będą zawierać jeden przepis ustrojowy, pozwalający na tworzenie wszelkich ciał konsultacyjnych, doradczych i inicjatywnych w zakresie, formie i w sposób ustalany przez same JST. Wiązałoby się to ze skreśleniem dedykowanych radom młodzieżowym i radom seniorów przepisów. W nowej normie można by bardzo ogólnie wskazać ramy powoływania i funkcjonowania tego typu podmiotów (np. społeczne wykonywanie w nich funkcji). Po wprowadzeniu takiego przepisu zniknęłyby wątpliwości co do prawidłowości powoływania także rad kobiet oraz ich roli (obecny projekt też można uznać za ograniczający). Byłoby to uprawnienie JST, którego nie można by już podważyć. Jednocześnie pozwalałoby tworzyć w przyszłości rady lub inne ciała konsultacyjne w zależności od potrzeb danych grup społecznych na danym terenie.	Jak wskazaliśmy wyżej i jak <i>de facto</i> wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu, główny problem to brak podstaw prawnych dla powoływania rad kobiet, przy czym one i tak funkcjonują. Nie ma więc potrzeby rozbudowywania ustaw ustrojowych o przepisy częściowo duplikowane (kazus rad seniorów i rad kobiet). Lepszym legislacyjnie rozwiązaniem byłoby przyznanie JST ogólnego prawa powoływania wszelkich ciał konsultacyjnych jakie uzna za stosowne, bez obaw, że na bazie prawnej zakwestionuje to wojewoda lub ktoś niechętny tego typu inicjatywom. Zwłaszcza że obecnie funkcjonują także inne tego typu rady o charakterze konsultacyjnym i społecznym (np. rady przedsiębiorców, rady ds. zwierząt, rada ds. drzew). Tworzenie podstaw dla konkretnych typów rad w ustawach ustrojowych podważa sens istnienia innych, które takiego umocowania nie mają i raczej mieć nie będą. Ogólna regulacja pozwoli więc na wzmocnienie samodzielności samorządu w sferze wewnętrznego ustroju.		