

UZASADNIENIE

Cel projektowanej regulacji

Celem przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa jest ustanowienie podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania w samorządach rad kobiet – gminnych rad kobiet, powiatowych rad kobiet i wojewódzkich rad kobiet. Rady te będą reprezentować przed organami jednostek samorządu terytorialnego zainteresowane środowiska z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego, działające na rzecz równego traktowania, w tym równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych oraz podejmować inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej.

Proponowane zmiany ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa są głównie motywowane apelami środowisk kobiecych, artykułowanymi m.in. przez organizacje społeczne działające w zakresie budowania praw kobiet, aktywności społecznej, gospodarczej i obywatelskiej oraz budowania wspólnotowości lokalnej. O zmianę powyższych przepisów od lat zabiegała sieć Rad Kobiet, która zrzesza i opiekuje się radami kobiet w Polsce, a także Komisja do spraw Praw Człowieka i Równego Traktowania przy Związku Miast Polskich. Kwestia ta była także tematem dwóch petycji skierowanych do Komisji do Spraw Petycji¹.

Główną ideą przedstawionej nowelizacji jest zwiększenie partycypacji obywatelskiej kobiet i mężczyzn na poziomie lokalnym poprzez efektywniej działające rady kobiet. Dzięki ich aktywności członkowie i członkinie rad wzmocnią doświadczenie publiczne i społeczne, a także pogłębią umiejętność analizy i wspierania rozwiązywania problemów lokalnych. Co więcej, projektowane instytucjonalne podparcie rad kobiet przysłuży się w dłuższej perspektywie zwiększeniu reprezentacji kobiet w lokalnych władzach i organach decyzyjnych, a także wpłynie na podniesienie standardów w zakresie działań na rzecz równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji. Oznaczać to też będzie wzmocnienie idei samorządności wśród przedstawicieli i przedstawicielek danej wspólnoty lokalnej.

Pomimo, że w ponad 70 gminach funkcjonują już rady kobiet na podstawie dotychczasowych przepisów, to i tak działania rad kobiet są ograniczone przez brak umocowania ustawowego, a także zapewnienia wsparcia technicznego oraz merytorycznego. W opinii projektodawcy konieczne jest usystematyzowanie oraz nadanie podstaw ustawowych działającym radom kobiet na każdym poziomie samorządowym oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia administracyjno-biurowego i finansowego ich funkcjonowania.

¹ BEOS-WPP-12226/24 złożona przez posła Rafała Bochenka; BKSP-155-X-171/24 złożona przez Stowarzyszenie Wrażliwi Społecznie.

Proponowane zmiany stanowią również odpowiedź na zapisy przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r. Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022-2030. Niniejsze przepisy są związane także ze spełnieniem przez Polskę jednego z warunków Krajowych ram strategicznych na rzecz równości płci w ramach Celu Polityki 4 - Europa o Silniejszym Wymiarze Społecznym przez Wdrażanie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, w ramach Polityki Spójności 2021–2027.

Aktualny stan prawny

Rady kobiet już od 2010 r.² rozwijają swoją działalność przyczyniając się do wzmocnienia świadomości obywatelskiej i wspierania tematyki związanej z równością płci w lokalnych społecznościach. Obecnie są one jednym z najszybciej rozwijających się ruchów kobiecych w kraju, co czyni je, obok Kół Gospodyń Wiejskich, największą platformą aktywności kobiet na poziomie lokalnym. Rady kobiet nie są jednak obecnie uwzględnione w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 oraz z 2026 r. poz. 252), ani ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581 i 1535 oraz z 2026 r. poz. 252 i 451). Brak unormowania ram powstawania i funkcjonowania rad kobiet jako organów konsultacyjnych i doradczych często blokuje możliwości szerszego realizowania idei samorządności przez zainteresowane środowiska, w szczególności środowiska kobiece. W związku z tym, że w systemie prawnym brakuje regulacji dotyczących powstawania, funkcjonowania i roli rad kobiet, powoływanie tych ciał doradczych następuje w drodze zarządzeń organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego - co do zasady na podstawie art. 31 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, bądź na podstawie zmian statutu lub regulaminu organizacyjnego jednostki samorządowej. Ten typ postępowania zależy obecnie od dobrej woli samorządowców oraz determinacji i zorganizowania się grupy inicjatywnej, reprezentującej interesy kobiet w danej społeczności lokalnej.

W miarę jednak jak pojawiały się niekorzystne rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów odnośnie do powoływania i naborów do rad kobiet, a w obrocie prawnym pojawiło się rozstrzygnięcie najpierw Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r. (sygn. II SA/OI 962/19), a potem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2022 r. (sygn. III OSK 2738/21), wielu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywało brak legislacyjnych ram w przedmiotowym zakresie do blokowania prospołecznych i prosamorządowych działań, w tym do powoływania rad kobiet. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie dotyczył niedopuszczalności powołania gminnej rady kobiet jako organu o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym. Sąd orzekł, że utworzenie takiego organu przez gminę jest niezgodne z konstytucyjną zasadą praworządności, ponieważ nie ma podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

² Jako pierwsza powstała Wrocławska Rada Kobiet, która zainaugurowała swoją działalność 27 stycznia 2010 r.

W ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano zaś m.in., że zdaniem Sądu określone w art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym upoważnienie do kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz upoważnienie do reprezentowania jej na zewnątrz wespół z regulacją ustrojową, z której wynika, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, nie może stanowić samoistnej (wystarczającej) podstawy prawnej do powołania rady kobiet w gminie, jako organu o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym. Podkreślono nadto, że kompetencja do realizacji zadań gminy dotyczących wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży - w szczególności poprzez tworzenie młodzieżowych rad gminy, czy rad seniorów - została przez ustawodawcę powierzona explicite radom gmin, a nie organom wykonawczym gmin. Zgodnie z art. 5b i 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym to rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy, czy rady seniorów mającej charakter konsultacyjny. W opinii sądu brak jest jakiegokolwiek podstawy prawnej do tworzenia rady kobiet jako organu opiniodawczego i konsultacyjnego w gminie na podstawie uprawnienia organu wykonawczego do kierowania bieżącymi sprawami gminy czy reprezentowania gminy na zewnątrz. Już z tego względu, że w przypadku, gdyby ustawodawca dostrzegł taką potrzebę i dopuścił możliwość powołania takiej rady, z uwagi na działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej, to kompetencja do powołania takiej jednostki została by zapewne przekazana jako uprawnienie dla rady gminy, nie zaś dla jej organu wykonawczego.

Przedłożony projekt ustawy jest zatem odpowiedzią na dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne i niejednorodną praktykę w zakresie powoływania rad kobiet w samorządach.

Jednocześnie, jako że przedmiotowy projekt ma na celu wspieranie aktywności obywatelskiej zarówno kobiet, jak i mężczyzn na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, podkreślić należy, że w przypadku znaczącego wzrostu partycypacji mężczyzn w działaniach projektowanych ciał doradczych w obszarach równego traktowania, rady kobiet z biegiem czasu mogą nabrać charakteru rad zajmujących się równym traktowaniem.

Projektowane zmiany

Przedłożony projekt ustawy przewiduje dodanie w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przepisów określających nowe zadania gminy, powiatu i samorządu województwa, polegające na podejmowaniu działań na rzecz wspierania aktywności obywatelskiej kobiet i mężczyzn oraz umożliwienia im aktywnego udziału w budowaniu wspólnotowości lokalnej, w szczególności w zakresie realizacji zasady równego traktowania. Zadania te mają być realizowane poprzez umożliwienie radzie gminy, radzie powiatu i sejmikowi województwa tworzenia rad kobiet, mających charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

Zgodnie z projektowanymi przepisami ww. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego będą mogły utworzyć gminną/ powiatową/ wojewódzką radę kobiet z własnej inicjatywy lub na wniosek:

- 1) odpowiednio wójta, starosty, zarządu województwa;
- 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:
 - a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działających na terenie danej gminy/powiatu/województwa,
 - b) środowisk z terenu danej gminy/powiatu/województwa, działających na rzecz równego traktowania, w tym równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych.

Jako zadania rad kobiet projekt określa:

- 1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących realizacji zasady równego traktowania w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- 2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy/powiatu/województwa na rzecz równego traktowania;
- 3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy/powiatu/województwa na rzecz równego traktowania;
- 4) podejmowanie działań na rzecz równego traktowania, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto projektuje się, że rady kobiet będą mogły:

- zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej,
- kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały (wójt/starosta/marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona będą obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały),
- współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących realizacji zasady równego traktowania, np. Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania.

W projekcie przewiduje się, że rady kobiet będą posiadały opiekuna wyznaczonego przez wójta gminy/starostę/marszałka województwa.

Obsługę administracyjno-biurową i finansową rad kobiet będzie zapewniać urząd gminy/ starostwo powiatowe/ urząd marszałkowski.

Rady kobiet będą funkcjonowały w oparciu o nadane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego statuty, określające w szczególności zasady działania, tryb i kryteria wyboru członkiń i członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członkiń i członków

rady, a także zasady zwrotu kosztów udziału w posiedzeniach rad kobiet lub w zorganizowanych wydarzeniach, na których będą reprezentować tę radę. Statut rady kobiet będzie też określał szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun danej rady, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Proponowane zmiany doprecyzują zatem mechanizm powoływania rad kobiet przy jednostkach samorządu terytorialnego, a także dadzą możliwość złożenia wniosku o powołanie takiego gremium m.in. zainteresowanym środowiskom czy organizacjom pozarządowych. Dzięki temu podmioty jawnie zainteresowane powołaniem rady kobiet będą mogły wyartykułować taką potrzebę, a organ stanowiący samorządu będzie zobowiązany do odpowiedzi na taki postulat.

Przyjęte w projektowanej nowelizacji przepisy są konstrukcjami normatywnymi w dużej mierze stanowiącymi kalkę rozwiązań przyjętych dla rad seniorów oraz młodzieżowych rad (odpowiednio art. 5b i 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 3e i 3f ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 10b i 10c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Przepisy przejściowe

Projekt ustawy przewiduje, że do dotychczas funkcjonujących rad kobiet zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe (tym samym projektowane przepisy nie wpłyną na kadencje obecnie funkcjonujących rad). Jednocześnie w projekcie wskazuje się, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego będą mogły zdecydować o przekształceniu istniejących rad w rady kobiet, o których mowa w nowych przepisach.

Wejście w życie ustawy

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W opinii projektodawcy zaproponowany termin wejścia w życie ustawy jest wystarczający z punktu widzenia możliwości przygotowania się adresatów norm, których dotyczą projektowane przepisy.

Projektowane *vacatio legis* jest zgodne z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 i z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt ustawy nie będzie wymagał notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w

tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, o którym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie ma wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców i jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507).

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe związane ze wzmocnieniem partycypacji kobiet w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego obejmującym zwiększenie ich udziału w ciałach dialogu obywatelskiego i budzenie aktywności obywatelskiej, na przykładzie doświadczenia i ewaluacji rad młodzieżowych i rad seniorów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677 oraz z 2026 r. poz. 160) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt jest zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.