ARTYKUŁY

„Polityka i Społeczeństwo" 1(24) / 2026
ISSN 1732-9639; eISSN 3072-5917
DOI: 10.15584/polispol.2026.1.14

Mikołaj Truszkowski[*], Nawojka Eckhardt[**]

GMINNA RADA KOBIET JAKO ORGAN NA RZECZ RÓWNEGO TRAKTOWANIA – DYSKRYMINACJA POZYTYWNA CZY NIEPROPORCJONALNE UPRZYWILEJOWANIE?

Streszczenie

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer z wykazu: UD219) zakłada uregulowanie prawne statusu rady kobiet. Wskazane ciało kolegialne może być powołane na każdym ze szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że (pomimo braku wyrażenia tego *expressis verbis* w projekcie aktu prawnego) członkiem omawianego organu doradczo-konsultacyjnego może być jedynie kobieta. O ile ochrona praw kobiet nie powinna budzić obiekcji, o tyle konieczne jest poczynienie analizy, czy unormowanie organu o określonym składzie personalnym pod względem kryterium płci spełnia konstytucyjne standardy zasady równości i zakazu dyskryminacji. Zasygnalizowano przy tym również wybrane problemy związane z regulacjami zawartymi w projekcie ustawy, w szczególności w zakresie powoływania owego organu. W tym celu autorzy posłużyli się metodą formalno-dogmatyczną, uzupełnioną o przegląd literatury przedmiotu, jak i techniki aksjologicznego oraz socjologicznego badania prawa.

Słowa kluczowe: gminne rady kobiet, samorządowe rady kobiet, równouprawnienie, równe traktowanie, parytet

Wstęp

W dniu 1 grudnia 2025 r. w systemie teleinformatycznym Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa[1]. Stanowi on propozycję nowelizacji ustaw

[*] Uniwersytet Łódzki, e-mail: mikolaj.truszkowski@wpia.uni.lodz.pl, ORCID: 0000-0002-4262-5776.

[**] Uniwersytet Łódzki, e-mail: nawojka.eckhardt@edu.uni.lodz.pl, ORCID: 0009-0006-4561-8228.

[1] *Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer z wykazu: UD219)*, Rządowe Centrum Legislacji, https://legislacja.rcl.gov.pl (9.12.2025); dalej: projekt ustawy.

ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego – o samorządzie gminnym[2]; o samorządzie powiatowym[3]; o samorządzie województwa[4]. Zakłada unormowanie prawne statusu rad kobiet powoływanych dotychczas (od 2010 r.)[5] przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego[6]. Należy zaakcentować niejednorodną praktykę ustrojową w tym zakresie, co podyktowane jest brakiem właściwej regulacji prawnej umożliwiającej *expressis verbis* utworzenie owego podmiotu doradczo-konsultacyjnego[7].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na linię orzeczniczą sądów administracyjnych, wskazującą, iż „skoro art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. zawiera normę zadaniową, to do wykonania tego zadania powinny istnieć inne normy o charakterze kompetencyjnym, które wskazałyby na organ i na sposób oraz formę wykonywania tego zadania. W przepisie tym określono, że ideę samorządową realizuje się poprzez m.in. tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych. Mimo takiej treści, sam art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. nie pozwala na utworzenie jednostki pomocniczej”[8].

Zdaniem autorów, rozstrzygnięcia judykatury, o ile nie odzwierciedlają potrzeby zwiększenia poziomu partycypacji kobiet w sprawach

---

[2] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 553), dalej: u.s.g.

[3] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).

[4] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576).

[5] W ocenie skutków regulacji do przedmiotowego projektu ustawy wskazano natomiast, że „pierwsza rada kobiet (…) powstała we Wrocławiu w 2010 r.”, zob. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer w wykazie prac: UD219)*, Rządowe Centrum Legislacji, https://legislacja.rcl.gov.pl (10.12.2025). P. Bącal wskazuje natomiast, że pierwszą radę kobiet powołano w 2016 r. P. Bącal, *Prawne bariery rozwoju partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2022, nr 10, s. 95.

[6] Zob. *Zarządzenie nr 59.0050.2024 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 8.03.2024 r. w sprawie powołania Rady Kobiet w Kłodzku*, BIP Kłodzko, https://um.bip.klodzko.pl (9.12.2025); *Uchwała nr XII/80/2025 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Rady Kobiet działającej przy Radzie Miejskiej w Głuszycy*, BIP Głuszyca, https://www.bip.gluszyca.pl (9.12.2025).

[7] *Uchwała nr XLII/337/2021 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o powołanie „Rady Kobiet”*, BIP Kazimierza Wielka, https://kazimierzawielka.biuletyn.net (9.12.2025).

[8] Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 2738/21, LEX nr 3349510; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 962/19, LEX nr 2782034; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 659/19, LEX nr 2742299; G. Węgrzyn, *Niedopuszczalność powołania rady kobiet jako organu gminy o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, 2020, nr 3, s. 37–42.

publicznych, o tyle z perspektywy klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP[9]) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) nie jest dopuszczalne powoływanie *quasi*-organów, czy też instytucji bez obowiązywania wyraźnej normy kompetencyjnej określającej takie działanie kreacyjne[10]. Słusznie zauważa J. Roszkiewicz, że klauzula praworządności skorelowana jest z zakazem domniemania kompetencji, jak również z nakazem „ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych"[11]. Ustawa zasadnicza nie kreuje bowiem wolności zrzeszania się jednostek w postaci ciała kolegialnego nieprzewidzianego przepisami prawa, w związku z tym – w obecnym stanie prawnym – nie jest do zaakceptowania „kreatywna interpretacja prawa"[12]. Dodatkowo samodzielność jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowana w art. 165 ust. 2 nie zwalnia z obowiązku przestrzegania zasady praworządności, na której opiera się funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego[13].

Wskazany projekt ustawy wydaje się odpowiedzią na zakreślony problem prawny związany z wątpliwościami co do legalności funkcjonowania rad kobiet w jednostkach samorządu terytorialnego. Warto nadmienić, że w Polsce funkcjonuje około 70 rad kobiet[14], co oznacza, że ta forma partycypacji społecznej została ustanowiona jedynie w około 2,5% jednostek samorządu terytorialnego. Celem niniejszej publikacji jest ocena zgodności propozycji uregulowania statusu prawnego omawianego orga-

---

[9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

[10] R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasada praworządności (art. 2 TUE i art. 7 Konstytucji RP) w kontekście wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2020 r.*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny", 2023, nr 3, s. 83; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 49; I. Bień, *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-541/21 w sprawie powołania organu wspierającego równościową politykę wobec kobiet przy Radzie Miejskiej w Cieszynie*, Sejm RP, https://orka.sejm.gov.pl (10.12.2025).

[11] J. Roszkiewicz, *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, Warszawa 2023, s. 69.

[12] L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 22.

[13] Zasada demokratycznego państwa prawnego została szeroko omówiona w literaturze przedmiotu, zob. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 233–264; A. Miętek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne", 2009, nr 11, s. 75–85; V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 175–186; L. Garlicki, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały", 2014, nr 2, s. 327–332.

[14] *Ocena skutków regulacji…*, s. 2.

nu na rzecz równego traktowania co do spełnienia przezeń konstytucyjnych standardów równości oraz zakazu dyskryminacji.

Konieczne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czy powołanie rad kobiet będzie urzeczywistniało konstytucyjne zasady równości i zakazu dyskryminacji? Czy rady kobiet mogą stanowić mechanizm wyrównawczy, czy też naruszający zasadę równości pod względem kryterium płci w dostępie do procesów decyzyjnych w samorządzie terytorialnym? Autorzy posłużyli się metodą formalno-dogmatyczną uzupełnioną o techniki aksjologicznego oraz socjologicznego badania prawa, jak również przegląd literatury przedmiotu.

Projekt ustawy i jego uzasadnienie

Celem rządowego projektu ustawy jest „ustanowienie podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania w samorządach rad kobiet – gminnych rad kobiet, powiatowych rad kobiet i wojewódzkich rad kobiet”[15], co koresponduje ze wskazanymi wątpliwościami natury prawnej pojawiającymi się w orzecznictwie. Asumptem do jego opracowania były – jak wskazuje projektodawca – wystąpienia organizacji pozarządowych, w szczególności Ogólnopolskiej Sieci Rad Kobiet działającej przy Instytucie Miast Praw Człowieka. Regulacja odzwierciedla również kierunek działalności państwa zakreślony w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030, którego elementem (zadaniem) jest zapobieganie „dyskryminacji kobiet w życiu społecznym”[16].

Dodatkowo w uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawiono dane statystyczne dotyczące poziomu udziału kobiet w życiu publicznym. Według badania CBOS z 2013 r., 47% ankietowanych opowiada się za „zwiększeniem liczby kobiet na kierowniczych stanowiskach w rządzie”, a 46% i 42% odpowiednio za wzrostem tego rodzaju partycypacji w partiach politycznych i administracji publicznej[17]. Wskazuje to na świadomość społeczeństwa polskiego co do niewystarczającego współczynnika aktywności kobiet w tej sferze publicznej. Ponadto koresponduje to ze wskaźnikiem kobiet wśród przedstawicieli Narodu w pierwszej izbie par-

[15] *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer w wykazie prac: UD219)*, Rządowe Centrum Legislacji, https://legislacja.rcl.gov.pl (10.12.2025).

[16] Uchwała nr 113 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 (M.P. 2022, poz. 640).

[17] *Komunikat z badań. Kobiety w życiu publicznym (BS/34/2013)*, CBOS, https://www.cbos.pl (10.12.2025).

lamentu – Sejmie. W Sejmie I kadencji udział procentowy kształtował się na poziomie 12,9%[18], rosnąc przez kolejne okresy do 31,3% w Sejmie X kadencji[19]. Mając na uwadze charakter niniejszego opracowania oraz postawione pytania badawcze – zdaniem autorów – nie jest jednak wskazane analizowanie tego aspektu w niniejszej publikacji. Zagadnienie to odnalazło bowiem swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu[20].

Nie powinno budzić wątpliwości, że na państwie i jego organach ciąży obowiązek urzeczywistnienia zasady równości, w szczególności w aspekcie dostępu do zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji publicznych (art. 33 ust. 2 Konstytucji RP). Uzasadnione jest w związku z tym – co do zasady – wprowadzanie rozwiązań normatywnych służących wyrównywaniu rzeczywistych szans kobiet i mężczyzn. Innymi słowy, z konstytucyjnej klauzuli równości wynika nakaz podejmowania – w zgodzie z innymi normami ustawy zasadniczej – działań (kierunku prawodawczego) prowadzących do faktycznego wyrównania pozycji kobiet i mężczyzn.

Projekt ustawy – jak już wskazano – przewiduje możliwość powołania rady kobiet na szczeblu gminnym, powiatowym oraz województwa. Należy przy tym podkreślić, że proponowane przez projektodawcę rozwiązania normatywne mają w każdym z tych poziomów samorządu terytorialnego jednolity charakter. W konsekwencji rozważania i uwagi sformułowane w odniesieniu do rady kobiet funkcjonującej na szczeblu gminy zachowują pełną aktualność co do tego organu na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na propozycję unormowania jednego z celów samorządu terytorialnego. Według projektowanego art. 5d ust. 1 „Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród kobiet, w celu wspierania aktywności społecznej kobiet oraz umożliwienia ich udziału w kształtowaniu polityki lokalnej, angażując je w sprawy dla nich istotne". Wynika z tego, iż idea samorządowa oraz aktywność (partycypacja) społeczna są aksjologicznym uzasadnieniem dla kreacji omawianego organu.

---

[18] Szerzej zob. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, *Udział kobiet w życiu publicznym – Polska na tle innych krajów. Opinie i ekspertyzy (OE–277)*, Senat RP, https://www.senat.gov.pl (13.12.2025).

[19] *Monthly ranking of women in national parliaments*, IPU, https://data.ipu.org (13.12.2025).

[20] Zob. A. Pięta-Szawara, *Milcząca nieobecność. Uczestnictwo polityczne kobiet na obszarach wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica", 2019, t. 68, s. 17–31; M. Musiał-Karg, *Polacy o aktywności kobiet w polityce. Czy należy wprowadzać dodatkowe mechanizmy zwiększające udział Polek w życiu politycznym?,* „Politicial Preferences", 2014, nr 8, s. 61–74; B. Kijewska, *Kwoty płci w polityce: przegląd badań*, „Studia Polityczne", 2021, nr 1, s. 11–27; B. Kijewska, *Violence Against Women in Politics – a Study in Poland*, „Przegląd Politologiczny", 2023, nr 3, s. 19–31.

Przytoczone rozwiązanie odpowiada przyjętej technice prawodawczej w samorządowych ustawach ustrojowych[21]. Warto zaakcentować, że stanowi to rozwinięcie podstawowego zadania samorządu gminnego, którym jest „wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej" (art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g.). Dodatkowo zachowana zostaje tożsamość z wartościami wskazanymi w ustawie zasadniczej, w szczególności zasadami subsydiarności i wspólnoty samorządowej. Wynika z nich swoisty stosunek łączący mieszkańców owej wspólnoty z samorządem terytorialnym i państwem. Społeczny wymiar funkcjonowania jednostki powiązany jest z powinnością władzy publicznej dla zapewnienia społeczeństwu i jednostkom możliwości partycypacji społecznej, zrzeszania się w prawnie dozwolonych formach sprzyjających samodoskonaleniu się. Poprzez taką działalność państwa urzeczywistniana jest idea dobra wspólnego.

Zgodnie z projektem ustawy „Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie gminnej rady kobiet z własnej inicjatywy lub na wniosek" (art. 5d ust. 2 projektu ustawy). Podmiotami posiadającymi w tym zakresie kompetencję wnioskodawczą są: organ wykonawczy gminy oraz „podmioty reprezentujące zainteresowane środowiska", w szczególności organizacje pozarządowe, podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[22] oraz bliżej nieskonkretyzowane „środowiska kobiece".

Mając na uwadze przyjęte ramy opracowania, w tym miejscu warto poczynić kilka uwag jedynie o charakterze sygnalizacyjnym. Omawiana regulacja cechuje się sprzecznością logiczną w zakresie kreacji tego ciała kolegialnego. Jak zauważono, projektodawca wskazał, iż kompetencją organu stanowiącego jest „wyrażenie zgody na utworzenie" nie zaś „powołanie", czy też „utworzenie". Trudne do racjonalnego uzasadnienia jest unormowanie, iż rada gminy ma podjąć uchwałę aprobującą (wyrażającą zgodę) dla utworzenia ciała kolegialnego z własnej inicjatywy, gdy przecież ów podmiot jest wnioskodawcą. Innymi słowy, nie można wyrazić zgody na dokonanie czynności, której samemu jest się inicjatorem. Zdaniem autorów, intencją projektodawcy było wskazanie, iż podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, mogą sformułować prawnie wiążący wniosek do organu stanowiącego w przedmiocie podjęcia uchwały kreacyjnej.

---

[21] W odniesieniu do gminnej rady seniorów ustawodawca w art. 5c ust. 1 u.s.g. wskazał – „Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej".

[22] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873).

Co więcej, wskazanie, iż podmiotem uprawnionym do wniesienia wniosku jest „środowisko kobiece", stoi w sprzeczności z założeniami konstytucyjnej klauzuli określoności prawa. Podstawowym standardem techniki prawodawczej jest wymóg stanowienia przepisów prawnych jasnych, precyzyjnych i niebudzących wątpliwości co do ich późniejszego stosowania. W systemie prawnym prawodawca nie sformułował definicji legalnej „środowiska kobiecego", co może prowadzić do multiplikacji składanych wniosków. Sam projekt ustawy nie określa ram osobowego składu rady gminy, jak również nie określa, iż w jego skład mogą wchodzić jedynie kobiety. Uchybienie to zdaje się jednak niwelować wskazanie, iż „rada gminy, tworząc gminną radę kobiet, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członków gminnej rady kobiet. (…)" (art. 5d ust. 10 projektu ustawy)[23].

Według projektowanych rozwiązań normatywnych, rada kobiet jest ciałem kolegialnym o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym, którego przedmiotowy zakres działania obejmuje uczestniczenie w „opiniowaniu projektów uchwał dotyczących polityki równego traktowania; opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz równego traktowania; monitorowaniu realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz równego traktowania; podejmowaniu działań na rzecz równego traktowania, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy" (art. 5d ust. 8 pkt 1–4 projektu ustawy). Z unormowań wynika przy tym również charakter *quasi*-kontrolny omawianego organu polegający na występowaniu z wnioskami i zapytaniami, których adresat (organ wykonawczy) obowiązany jest do udzielenia odpowiedzi w formie pisemnej „nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały" (art. 5d ust. 7 projektu ustawy).

Analiza konstytucyjnoprawna

Słusznie zauważa D. Sylwestrzak, że „aktualnie można zaobserwować tendencje ustawodawcy polegające na rozbudowywaniu podmiotów kolegialnych w obrębie organu stanowiącego oraz wykonawczego"[24]. Podyktowane jest to dążeniem do wzmocnienia reprezentacji „politycz-

[23] Zasygnalizowane problemy zostaną omówione w odrębnej publikacji, co wynika z ograniczonych ram objętościowych niniejszego opracowania.

[24] D. Sylwestrzak, *Rada seniorów i jej charakter prawny* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023, s. 439; Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.

nej" kręgu podmiotów, których partycypacja społeczna jest ograniczona okolicznościami faktycznymi[25]. Prawodawca związany jest jednak wymogiem poszanowania konstytucyjnych zasad równości oraz zakazu dyskryminacji. Wskazane, wzajemnie uzupełniające się klauzule stanowią jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, co podkreśla, że ich urzeczywistnienie jest podstawowym obowiązkiem państwa zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa pluralistycznego[26].

Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne". Stosownie do postanowień ustawy zasadniczej, klauzula ta w zakresie równości płci odnosi się do wielu obszarów życia – rodzinnego, politycznego, społecznego i gospodarczego (art. 33 ust. 1 Konstytucji RP). Uzasadnia to tezę, że wszelkie odmienne kształtowanie sytuacji prawnej ze względu na płeć powinno podlegać szczególnie wnikliwej kontroli konstytucyjności. W związku z tym na ustawodawcy ciąży przedstawienie wyjątkowo istotnych i relewantnych przesłanek uzasadniających takie różnicowanie. Zasada równości polega bowiem na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących"[27].

Klauzula ta nie ma więc charakteru absolutnego. Dopuszcza się różnicowanie podmiotów prawa ze względu na cechę prawnie relewantną. „Prawodawca może odstąpić od (…) zasady jedynie jeśli wykaże potrzebę ochrony praw kobiet i zastosowania – w danym wypadku – rozwiązań zakładających uprzywilejowanie wyrównawcze"[28]. W tym zakresie jednak konieczne jest przytoczenie wyraźnego uzasadnienia aksjologicznego i faktycznego dla takiego zróżnicowania. Dodatkowo naturalny wydaje się wymóg, żeby przedmiot działania ciała kolegialnego odnosił się bezpośrednio do specyficznych problemów danej płci. Autorzy stoją na sta-

[25] P. Mroczkowski, *Członkostwo ukraińskich uchodźców wojennych we wspólnotach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny", 2023, nr 6, s. 39.

[26] Wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05, OTK-A 2007, nr 1, poz. 1.

[27] Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1. Szerzej zob. A. Rytel-Warzocha, *„Dyskryminacja pozytywna" jako przejaw urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze", 2016, t. XXV, s. 385–398; K. Eliasz, *Kontrowersje wokół pozytywnej dyskryminacji*, „Studia Iuridica", 2021, t. 89, s. 47–61; M. Witkowska, *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2011, nr 1, s. 205–221; J. Uniejewski, A. Pazura, *Zasada równości wobec prawa – naruszenia a dyskryminacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka", 2013, nr 16, s. 163–181.

[28] Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

nowisku, iż konieczne jest wykazanie związku pomiędzy kryterium płci a kompetencjami niezbędnymi do realizacji celu utworzenia takiego organu. Barierą materialną zróżnicowania jest niedopuszczalność do wyłączenia innej (przeciwstawnej) grupy społecznej z określonej sfery funkcjonowania w społeczeństwie. Ponadto wprowadzane rozwiązania normatywne muszą odpowiadać wymaganiom ujętym w zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Krytycznie należy zatem odnieść się do przytoczenia przez projektodawcę przeprowadzonych w odległej perspektywie czasowej badań opinii społecznej (z 2013 r. i 2019 r.). Dodatkowo zostały one przedstawione fragmentarycznie poza uzasadnieniem projektu ustawy, a w ocenie skutków regulacji. Wskazane wydawałoby się posłużenie ankietami co do współczynnika uczestnictwa kobiet przeprowadzonymi wśród jednostek samorządu terytorialnego. W tym względzie należy zauważyć, że z uzasadnienia projektu wynika, iż intencją prawodawcy jest skorygowanie przyjętej linii orzeczniczej przez sądy administracyjne. Jednocześnie posłużenie się jedynie badaniami opinii społecznej[29] rodzi ryzyko zarzutu populizmu prawnego, tj. dokonywania zmian prawodawczych pod wpływem określonych nastrojów społecznych.

Zakres działania omawianego ciała kolegialnego wykracza poza sferę funkcjonowania kobiet w społeczeństwie pluralistycznym. Projektodawca wskazał *expressis verbis* na partycypację rad kobiet w działalności samorządu terytorialnego „na rzecz równego traktowania". Nie przedstawił jednak argumentacji przemawiającej za powierzeniem spraw z zakresu równego traktowania „na ręce" jedynie przedstawicieli jednej płci. Zdaniem autorów we wskazanym zakresie powinni uczestniczyć – na zasadzie równego uczestnictwa – przedstawiciele kobiet i mężczyzn. Kompetencje gminnych rad kobiet dotyczą bliżej nieskonkretyzowanych zagadnień ogólnospołecznych, w związku z czym kryterium płci nie może stanowić cechy relewantnej w odniesieniu do uczestnictwa w procesach konsultacyjnych, opiniodawczych czy inicjatywnych. Jak bowiem podkreślono, charakter spraw rozpoznawanych przez dane ciało powinien pozostawać w ścisłym i nieprzypadkowym związku z biologicznymi lub społecznymi uwarunkowania właściwymi dla wyłącznej jednej płci.

Na marginesie należy zauważyć, że prawnie donioślejsze prawo inicjatywy uchwałodawczej przysługuje w obowiązującym porządku prawnym grupie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z projektem ustawy gminna rada kobiet może wnieść jedynie wniosek

[29] Projektodawca wprawdzie wskazał współczynnik udziału kobiet w izbie pierwszej parlamentu, jednak projekt ustawy odnosi się bezpośrednio do funkcjonowania samorządu terytorialnego, nie zaś naczelnego organu władzy państwowej.

o podjęcie takiej inicjatywy, co może marginalizować praktyczny wymiar działalności tego organu. Jednocześnie prawem podmiotowym o charakterze powszechnym jest uprawnienie do składania wniosków i petycji, które w następstwie ich sformułowania również podlegałyby rozpoznaniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Optymalne wydaje się prowadzenie aktywnej kampanii społecznej podkreślającej równość kobiet i mężczyzn w życiu publicznym, ze wskazaniem na osiągnięcia kobiet w dotychczasowym rozwoju społecznym, gospodarczym i politycznym.

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że rozwiązania normatywne zawarte w projekcie ustawy stanowią reakcję na negatywnie odnoszącą się do ustanawiania omawianego organu w obowiązujących ramach prawnych, linię orzeczniczą sądów administracyjnych. Projektodawca zaproponował unormowanie funkcjonowania rad kobiet na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Ciało kolegialne ma mieć charakter opiniodawczy, konsultacyjny, inicjatywny oraz *quasi*-kontrolny. Jednocześnie należy zaakcentować, że wątpliwości autorów budzi przyjęta technika prawodawcza uchybiająca standardom określoności prawa.

Zdaniem autorów uchwalenie projektu ustawy w obecnym brzmieniu, a następnie jego wejście w życie, mogłoby prowadzić do nadmiernego uprzywilejowania, które w niektórych aspektach funkcjonowania wskazanych rad może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania, przy czym przyjęte rozwiązania sprawiają wrażenie motywowanych populizmem prawnym. Kompetencje organu zostały określone w sposób niedookreślony, uniemożliwiający wyznaczenie ścisłych granic zakresu przedmiotowego jego działalności. Nie obejmują spraw ściśle skorelowanych z uwarunkowaniami biologicznymi lub społecznymi kobiet, lecz nieskonkretyzowanych spraw ogólnospołecznych. W tym aspekcie projekt ustawy nie odzwierciedla konstytucyjnego wymogu poszanowania zasady równości i zakazu dyskryminacji.

Autorzy dostrzegają doniosłość zakreślonego problemu społecznego. Z całym przekonaniem należy dążyć do wzrostu poziomu partycypacji kobiet we wszystkich sferach życia oraz – w związku z tym – podejmować działania na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn. Celu tego nie są jednak w stanie zrealizować w proponowanym kształcie rady kobiet. O ile nie niwelują prawa dostępu do procesów decyzyjnych dla mężczyzn, o tyle w obecnym kształcie nie stanowią mechanizmu wyrównawczego, lecz niedostatecznie przemyślane rozwiązanie prawne powiązane

z populizmem prawnym. Pożądanym standardem w przypadku organów opiniodawczo-konsultacyjnych działających na rzecz równego traktowania jest parytetowy skład osobowy, odzwierciedlający równy udział kobiet i mężczyzn.

Bibliografia

Bącal P., *Prawne bariery rozwoju partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego", 2022, nr 10.

Bień I., *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-541/21 w sprawie powołania organu wspierającego równościową politykę wobec kobiet przy Radzie Miejskiej w Cieszynie*, Sejm RP, https://orka.sejm.gov.pl (10.12.2025).

Eliasz K., *Kontrowersje wokół pozytywnej dyskryminacji*, „Studia Iuridica", 2021, t. 89.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

Garlicki L., *Klauzula demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały", 2014, nr 2.

Grabowski R., Grabowska S., *Zasada praworządności (art. 2 TUE i art. 7 Konstytucji RP) w kontekście wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2020 r.*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny", 2023, nr 3.

Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP,* Warszawa 2022.

Kijewska B., *Kwoty płci w polityce: przegląd badań*, „Studia Polityczne", 2021, nr 1.

Kijewska B., *Violence Against Women in Politics – a Study in Poland*, „Przegląd Politologiczny", 2023, nr 3.

Komunikat z badań. Kobiety w życiu publicznym (BS/34/2013), CBOS, https://www.cbos.pl (10.12.2025).

Kotowska-Wójcik O., Luty-Michalak M., *Udział kobiet w życiu publicznym – Polska na tle innych krajów. Opinie i ekspertyzy (OE–277)*, Senat RP, https://www.senat.gov.pl (13.12.2025).

Miętek A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne", 2009, nr 11.

Monthly ranking of women in national parliaments, IPU, https://data.ipu.org (13.12.2025).

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.

Mroczkowski P., *Członkostwo ukraińskich uchodźców wojennych we wspólnotach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny", 2023, nr 6.

Musiał-Karg M., *Polacy o aktywności kobiet w polityce. Czy należy wprowadzać dodatkowe mechanizmy zwiększające udział Polek w życiu politycznym?,* „Politicial Preferences", 2014, nr 8.

Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer w wykazie prac: UD219), Rządowe Centrum Legislacji, https://legislacja.rcl.gov.pl (10.12.2025).

Pięta-Szawara A., *Milcząca nieobecność. Uczestnictwo polityczne kobiet na obszarach wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica", 2019, t. 68.

Roszkiewicz J., *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, Warszawa 2023.

Rytel-Warzocha A., *„Dyskryminacja pozytywna" jako przejaw urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze", 2016, t. XXV.

Serzhanova V., Krzysztofik E., *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

Sylwestrzak D., *Rada seniorów i jej charakter prawny* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.

Uniejewski J., Pazura A., *Zasada równości wobec prawa – naruszenia a dyskryminacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka", 2013, nr 16.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (numer w wykazie prac: UD219), Rządowe Centrum Legislacji, https://legislacja.rcl.gov.pl (10.12.2025).

Węgrzyn G., *Niedopuszczalność powołania rady kobiet jako organu gminy o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych", 2020, nr 3.

Witkowska M., *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2011, nr 1.

Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

The municipal women's council as a body promoting equal treatment – positive discrimination or disproportionate privilege?

Abstract

The draft act amending the Local Government Act, the County Government Act and the Provincial Government Act (list number: UD219) provides for the legal regulation of the status of women's councils, which may be established at each level of local government. There should be no doubt that (despite the lack of expressis verbis wording in the draft legal act) only women can be members of this advisory and consultative body. While the protection of women's rights should not raise any objections, it is necessary to analyse whether the regulation of a body with a specific gender composition meets the constitutional standards of equality and non-discrimination. Selected problems related to the draft act were also highlighted, in particular with regard to the appointment of this body. To this end, the author used a formal-dogmatic method, supplemented by a review of the literature on the subject, as well as axiological and sociological methods of legal research.

Keywords: municipal women's councils; local government women's councils; equal rights; equal treatment; parity