

USTAWA

z dnia 2023 r.

o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania ubóstwu menstruacyjnemu i zapewnienia dostępności niezbędnych środków higieny menstruacyjnej w szkołach i uczelniach¹

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900) art. 125 otrzymuje brzmienie:

„Art. 125. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, z uwzględnieniem w szczególności:

- 1) warunków pracy i nauki w czasie pobytu w szkole, w tym w warsztatach, laboratoriach i pracowniach szkolnych oraz w czasie zajęć z wychowania fizycznego, w czasie zawodów sportowych i wycieczek turystycznych,
- 2) dostępności niezbędnych środków higieny osobistej, w tym środków menstruacyjnych,
- 3) postępowania w sprawach wypadków uczniów.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742) art. 51 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, sposób zapewnienia w uczelni warunków, o których mowa w ust. 1, mając na uwadze

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawę z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

specyfikę działalności uczelni oraz standardy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dostępności niezbędnych środków higieny osobistej, w tym środków menstruacyjnych.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. z 2022 r. poz. 1575) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. 1. Organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach szczególnych, są zobowiązane do zapewnienia pomocy dla kobiet, które ze względu na sytuację materialną, stan zdrowia lub z innej przyczyny, pozbawione są dostępu do środków menstruacyjnych (ubóstwo menstruacyjne).

2. Rada Ministrów określi w formie rozporządzenia zakres, formę oraz tryb udzielania pomocy, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając konieczność zapewnienia publicznego dostępu do niezbędnych środków przeciwdziałających ubóstwu menstruacyjnemu.”;

2) w art. 4 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do programów nauczania szkolnego wprowadza się wiedzę o życiu seksualnym człowieka, menstruacji, zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, ciąży oraz życiu w fazie prenatalnej, a także metodach i środkach świadomej prokreacji.”.

Art. 4. 1. Dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 125 ustawy - Prawo oświatowe w zw. z art. 365 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, z późn. zm.²) i art. 95a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2027 r. poz. 949 i 2203, z 2018 r. poz. 2245, z 2019 r. poz. 1287 oraz z 2022 r. poz. 1116.

podstawie art. 125 ustawy Prawo oświatowe w brzmieniu nadanym ustawą oraz mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów.

2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w brzmieniu nadanym ustawą oraz mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów.

3. Dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 3, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie jej art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą oraz mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA I CEL WPROWADZENIA REGULACJI NORMATYWNEJ

1. Istota ubóstwa menstruacyjnego

Menstruacja jest immanentnym elementem cyklu życia kobiety. Jeżeli przyjmiemy, że dziewczęta zaczynają miesiączkować w wieku ok. 12 lat a średni wiek przypadający na menopauzę wśród Polek to 52 lata, okazuje się, że kobiety miesiączkują przez ok. 40 lat swojego życia, a miesiączka może trwać łącznie ok. 5 lat. Jeżeli jakieś zjawisko towarzyszy człowiekowi regularnie przez tak długi okres, to oczywistym jest, że jest koniecznością, nie zaś wyborem. Idąc dalej, menstruacja jest częścią życia całego społeczeństwa. Według wstępnych wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, 51,7% populacji Polski stanowią kobiety. Żyją one i funkcjonują w społeczeństwie. Pełnią role matek, córek, sióstr, żon, partnerek, ale także role zawodowe pracowniczek i pracodawczyń. To, czego doświadczają, wpływa zatem na całe społeczeństwo a dbałość o zdrowie menstruacyjne leży w jego interesie.

Jednym z nieodłącznych elementów zdrowia menstruacyjnego, obok swobodnego dostępu do toalet, odpowiedniej edukacji, profesjonalnej i właściwej opieki zdrowotnej oraz wspierającego, niestygmatyzującego środowiska jest przede wszystkim dostęp do odpowiednich i preferowanych środków higieny.

O ubóstwie menstruacyjnym mówimy zaś przede wszystkim wówczas, kiedy osoby menstruujące nie posiadają wystarczających środków finansowych, pozwalających na dostęp do odpowiednich środków menstruacyjnych. W szerszym rozumieniu termin ubóstwa menstruacyjnego oznacza ograniczony lub niewystarczający dostęp do produktów menstruacyjnych lub edukacji w zakresie zdrowia menstruacyjnego w wyniku ograniczeń finansowych lub negatywnej stygmatyzacji społeczno-kulturowej związanej z miesiączką.

Zdrowie i higiena menstruacyjna mają fundamentalny wpływ na życie całego społeczeństwa, a ich brak powoduje negatywne skutki w obszarze zdrowotnym,

edukacyjnym, psychospołecznym i ekonomicznym. Konsekwencje braku dostępu do środków menstruacyjnych, tj. ubóstwo menstruacyjne, wywołuje daleko idące, negatywne konsekwencje zdrowotne i społeczne. W pierwszym z wymienionych obszarów, prowadzi do zaburzeń płodności oraz znaczącego obniżenia efektywności diagnostyki chorób takich, jak endometrioza i nowotwory. Na skutek narastających lęków i poczucia wstydu, w szczególności wśród młodych kobiet, ubóstwo menstruacyjne stanowi również źródło stanów depresyjnych, nierzadko prowadzących do depresji i innych dysfunkcji psychicznych. Społeczne skutki ubóstwa menstruacyjnego wiążą się przede wszystkim z ograniczeniem aktywności edukacyjnej młodych kobiet, a w konsekwencji obniżeniem poziomu ich wykształcenia. Funkcjonujący obecnie system edukacji na poziomie podstawowym oraz ponad podstawowym, zatem obejmujący szczególnie istotny dla uczennic okres dojrzewania biologicznego, nie przewiduje żadnych mechanizmów wsparcia dla miesięczkujących uczennic. Skutkiem tego, blisko 15% uczennic opuszcza zajęcia szkolne z powodu braku dostępu do środków higieny menstruacyjnej, czy to w domu, czy też w szkole. Problem ten potęguje brak rzetelnej i obiektywnej edukacji uczennic i uczniów na temat menstruacji, co sprzyja utrwalaniu wskazanego wyżej tabu kulturowego. Należy bowiem odnotować, że ponad 40% Polek przyznaje, że w ich domach o miesiączce się nie mówi, lub nie rozmawiało wcale. Jednocześnie w Polsce funkcjonuje ciągle wiele mitów i stereotypów na temat menstruacji. Utwierdzają one zarówno kobiety, jak i mężczyźni w błędnych przekonaniach, a tym samym utrwalają niewłaściwe postawy względem miesiączki. Prawie 25 proc. kobiet myśli, że podczas okresu nie można zająć w ciążę, a co piąta wciąż wierzy, że w jego trakcie nie powinno się piec ciast czy kisić ogórków. Te błędne, ale powszechne przekonania przy jednoczesnej tabuizacji tematu miesiączki świadczą niewątpliwie o braku odpowiedniej edukacji na temat zdrowia menstruacyjnego.

W szkołach w Polsce uczy się obecnie około 2 milionów dziewcząt, które miesięczkują lub w niedalekim czasie zaczną miesięczkować. Zapewnienie dostępu do środków higieny oraz edukacji dot. cyklu menstruacyjnego pozwoli im nie tylko godnie przeżyć czas miesięczkowania, ale także uchroni przed opuszczaniem zajęć lekcyjnych z powodu miesiączki. 35% nastolatek nie jest przygotowanych na

nadejście swojej pierwszej miesiączki, co oznacza, że nie miały możliwości zdobyć odpowiedniej wiedzy na temat dojrzewania, w tym menstruacji, w szkole ani w domu przed nadejściem pierwszej miesiączki. Odpowiednia edukacja pozwoli im nie tylko godnie wejść w okres dojrzewania, ale także wzmacniać pewność siebie i budować wspierające środowisko wśród rówieśników, a tym samym niwelować tabu i stygmatyzację towarzyszące miesiączce.

Konsekwencją ubóstwa menstruacyjnego jest również ograniczenie aktywności zawodowej kobiet, m. in. z uwagi na problemy ze znalezieniem i utrzymaniem pracy. Ważnym determinantem takiego stanu rzeczy jest brak stosownych rozwiązań w zakresie prawa pracy, umożliwiających kobietom korzystanie z pełni praw pracowniczych i realizację obowiązków zawodowych w trakcie menstruacji. Brak swobodnego dostępu do środków higieny menstruacyjnej w miejscu pracy, szczególnie dotyka kobiety cierpiące na obfite krwawienia miesiączkowe.

W wymiarze prawnym i społecznym, wskazane wyżej deficyty prowadzą do wykluczenia menstruacyjnego, które jest zjawiskiem równie szkodliwym, jak wykluczenie komunikacyjne, zdrowotne czy cyfrowe.

2. Ubóstwo menstruacyjne z punktu widzenia aksjologii ustroju demokratycznego

Brak swobodnego dostępu do środków higieny menstruacyjnej, a w konsekwencji wskazane wyżej deficyty dostępu kobiet do edukacji oraz ograniczenia możliwości realizowania przez nie praw pracowniczych, podważają rudymenty cywilizacyjne właściwe dla standardów wolności i praw człowieka, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja).

Przede wszystkim podważają zasadę godności człowieka, stanowiącą fundament statusu jednostki w państwie demokratycznym. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, *„przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”*. Godność człowieka nierozzerwalnie łączy się

z dobrostanem fizycznym i psychicznym istoty ludzkiej. Godność kobiety to wolność od wstydu i zażenowania, uwarunkowanego jej fizjologią. Nie ma mowy o poszanowaniu i ochronie godności kobiety wówczas, gdy system prawny państwa stawia ją przed koniecznością wyboru pomiędzy poszanowaniem jej intymności, wynikającej z uwarunkowań fizjologicznych, a realizacją potrzeb edukacyjnych i zawodowych. Nie stanowi realizowania przez państwo obowiązków związanych z poszanowaniem i ochroną godności kobiety sytuacja, w której kobieta – z uwagi na relatywnie wysokie koszty zaopatrzenia w środki higieny menstruacyjnej – musi dokonać wyboru, pomiędzy zaspokojeniem podstawowych potrzeb, wynikających z jej fizjologii, a zaspokojeniem podstawowych potrzeb materialnych i bytowych swoich i swojej rodziny.

Ubóstwo menstruacyjne podważa również konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, a w kontekście równouprawnienia kobiet i mężczyzn doprecyzowaną w art. 33 Konstytucji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji *„nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”*. Z kolei art. 33 ust. 1 Konstytucji stanowi, że *„kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”*. Zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu *„kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”*. Wskazane wyżej mankamenty, wynikające z braku stosownych regulacji zapewniających kobietom swobodny dostęp do środków higieny menstruacyjnej, bezsprzecznie naruszają zasadę równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn w każdym z obszarów, objętych w Konstytucji ochroną antydyskryminacyjną. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że perspektywa wprowadzenia w polskim porządku prawnym rozwiązań gwarantujących kobietom nieograniczony dostęp do środków higieny menstruacyjnej – zarówno w płaszczyźnie edukacyjnej, jak i pracowniczej – nie może być interpretowany jako mechanizm uprzywilejowania statusu kobiet w wymiarze prawnym. Przesądza o tym brak cechy relewantnej, łączącej sytuację prawną kobiet i mężczyzn: mężczyźni nie miesiączkują, stąd nie dotyczą ich

wynikające z tego faktu bariery uniemożliwiające korzystanie z praw pracowniczych i realizację obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Tym samym, np. urlop menstruacyjny ma w istocie przeciwdziałać dyskryminacji kobiet w życiu zawodowym, a nie tworzyć podstawy dla ewentualnego uprzywilejowania. Teza ta znajduje potwierdzenie w utrwalonym i powszechnie akceptowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, należy w tym względzie odwołać się do dwóch rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 8 kwietnia 1997 r. Trybunał stwierdził, że *„Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwie jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie”* (K 10/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16). Z kolei w orzeczeniu z dnia 29 września 1997 r. Trybunał wyraził następujący pogląd: *„Ponieważ w rzeczywistości społecznej kobieta zajmuje z reguły pozycję słabszą (co jest m. in. wynikiem szczególnej roli kobiety w zakresie macierzyństwa i wychowania dzieci), istnieje konstytucyjne uzasadnienie dla wprowadzania regulacji nadających kobiecie pewne przywileje w porównaniu z mężczyzną, bo jest to instrument prowadzący do zapewnienia kobiecie rzeczywistego równouprawnienia. Innymi słowy, konstytucyjnie dopuszczalne jest tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami a mężczyznami. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie nie mogą być traktowane jako regulacje dyskryminujące lub faworyzujące”* (K 15/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 37).

W zakresie odnoszącym się do realizacji przez kobiety ich praw pracowniczych, brak swobodnego dostępu do środków higieny menstruacyjnej w miejscu pracy narusza art. 66 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym *„każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.”*

Wskazane deficyty regulacji w polskim porządku prawnym prowadzą również do naruszenia konstytucyjnie umocowanego prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). W świetle wiążących Rzeczpospolitą Polską standardów prawa

międzynarodowego, sprecyzowanych w dokumentach i rekomendacjach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), zdrowie jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby lub ułomności. Zdrowie podczas menstruacji obejmuje zatem kompleksowy stan dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego. Swoiste „zarządzanie menstruacją” oznacza możliwość korzystania przez kobiety z różnych, odpowiednich dla ich ciała i potrzeb, środków higieny menstruacyjnej. Obowiązkiem państwa w tym zakresie, wprost wynikającym z prawa kobiet do ochrony zdrowia, jest zagwarantowanie fizycznej i ekonomicznej dostępności do owych środków o odpowiednio wysokim standardzie. W tym względzie, niespełnienie przez państwo owego obowiązku prowadzić może do stygmatyzacji kobiet i nieodpowiedzialnego traktowania schorzeń związanych z menstruacją. Należy bowiem pamiętać o zjawiskach chorobowych, takich jak np. endometrioza, dla których brak zrozumienia w otoczeniu i stygmatyzacja, jaka towarzyszy miesiączce, są dodatkowymi utrudnieniami w diagnostyce i leczeniu schorzenia. Podkreślenia zatem wymaga, że świadczenia zdrowotne, stanowiące mechanizm realizacji prawa do ochrony zdrowia, obejmują również prawo do leczenia bólu, o czym stanowi art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1876, poz. 2280, poz. 2705).

II. ROZWIĄZANIA NORMATYWNE PRZECIWDZIAŁAJĄCE UBÓSTWU MENSTRUACYJNEMU NA POZIOMIE PRAWA EUROPEJSKIEGO I REGULACJI PRZYJMOWANYCH WE WSPÓŁCZESNYCH USTROJACH DEMOKRATYCZNYCH

1. Prawo europejskie

Na poziomie rozwiązań przyjmowanych w prawie Unii Europejskiej zasadniczy punkt odniesienia dla przedmiotu ustawy stanowi Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia

seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet (2022/C 81/04). Jej postanowienia obejmują:

- ❖ wezwanie UE, jej organów i agencji, aby wspierały i promowały powszechny i pełny dostęp do usług z zakresu praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego przez dążenie do równości płci, poszanowanie autonomii osobistej, dostępności, świadomego wyboru, zgody i szacunku oraz braku dyskryminacji i przemocy, a także wezwanie państw członkowskich, aby zapewniły dostęp do pełnego zakresu odznaczających się wysoką jakością, kompleksowych i przystępnych cenowo usług z dziedziny praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, a także by usunęły wszystkie bariery prawne, polityczne, finansowe i inne, utrudniające pełny dostęp wszystkich osób do praw reprodukcyjnych i seksualnych oraz zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;
- ❖ wezwanie państw członkowskich do wyeliminowania barier, skutkujących pozostawieniem osób samym sobie z powodu braku możliwości skorzystania z przysługującego im prawa do zdrowia;
- ❖ wezwanie państw członkowskich do zapewnienia powszechnej dostępności nietoksycznych produktów menstruacyjnych wielokrotnego użytku stosowanych podczas miesiączki (...) wraz ze środkami zwiększającymi świadomość w zakresie korzyści płynących ze stosowania podczas menstruacji produktów wielokrotnego użytku w porównaniu z produktami jednorazowego użytku;
- ❖ podkreślenie negatywnych skutków tzw. podatku tamponowego dla równości płci i wezwanie wszystkich państw członkowskich do wyeliminowania tzw. podatku od środków menstruacyjnych dzięki skorzystaniu z elastyczności wprowadzonej w dyrektywie w sprawie podatku VAT i zastosowaniu zwolnień lub zerowych stawek podatku VAT na te podstawowe towary pierwszej potrzeby;
- ❖ wezwanie państw członkowskich do zapewnienia kompleksowej edukacji na temat menstruacji i jej związku z seksualnością i płodnością, a także do ustanowienia dobrze rozwiniętych, dobrze finansowanych i dostępnych usług

- przyjaznych dla młodzieży, a także szkoleń dla nauczycieli i środków na właściwe funkcjonowanie biur wsparcia i ośrodków edukacji zdrowotnej;
- ❖ przypomnienie, że stereotypy i tabu narosłe wokół menstruacji są nadal szeroko rozpowszechnione oraz że mogą one opóźnić rozpoznanie chorób takich jak endometrioza, która dotyka 10 % kobiet w wieku rozrodczym, jest główną przyczyną niepłodności i powoduje przewlekły ból macicy.

2. Regulacje przyjmowane we współczesnych ustrojach demokratycznych

Problematyka zwalczania ubóstwa menstruacyjnego podejmowana jest w rozwiązaniach prawnych państw, o zróżnicowanej kulturze prawnej, zarówno w zakresie gwarantowania dostępu do środków higieny menstruacyjnej, jak i urzeczywistniania praw pracowniczych kobiet, cierpiących na bolesne i uciążliwe krwawienia miesięczne. Już w 1947 r. w regulacjach normatywnych Cesarstwa Japonii wprowadzone zostały przepisy przyznające kobietom prawo do korzystania z urlopu menstruacyjnego. W 2018 r. parlament Szkocji wprowadził bezpłatny dostęp do środków higieny menstruacyjnej na każdym poziomie edukacji, tj. nie tylko dla uczennic, ale również dla studentek. W czerwcu 2021 r. analogiczne rozwiązania wprowadzone zostały w Nowej Zelandii w odniesieniu do uczennic szkół elementarnych i ponadpodstawowych.

Z uwagi na tożsamość prawnokulturową z polską tradycją ustrojową, szczególny punkt odniesienia dla proponowanych w projekcie rozwiązań przeciwdziałających wykluczeniu menstruacyjnemu stanowią reformy systemu prawnego Królestwa Hiszpanii, konsekwentnie realizowane w latach dwudziestych obecnego stulecia. Proces ten zapoczątkowała inicjatywa rządu Królestwa Hiszpanii zmierzająca do likwidacji 10% podatku VAT od zakupu podpasek i tamponów oraz utworzenia centrów edukacyjnych, w których kobiety znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej uzyskują bezpłatny dostęp do produktów higieny menstruacyjnej. W 2022 r. regionalne kodeksy Girony i Castellon de la Palma wprowadziły prawo do korzystania przez kobiety z prawa do dodatkowych ośmiu godzin nieobecności w pracy w miesiącu z powodu menstruacji, którą to nieobecność mogą one odpracować w ciągu kolejnych trzech miesięcy.

Najbardziej doniosłym rozwiązaniem w zakresie ochrony praw kobiet w związku ze zdrowiem menstruacyjnym jest ustawa parlamentu Szkocji, która weszła w życie 15 sierpnia 2022 r. zapewniająca bezpłatne produkty menstruacyjne, takie jak tampony i podpaski, we wszystkich miejscach publicznych, dla wszystkich, którzy tego potrzebują. Tym samym Szkocja stała się pierwszym krajem na świecie, który wprowadził takie rozwiązanie w formie prawa powszechnie obowiązującego.

Kolejnym aktem prawnym o istotnym i przełomowym znaczeniu jest ustawa parlamentu Królestwa Hiszpanii z lutego 2023 r. o zmianie ustawy organicznej z 3 lutego 2010 r. o zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym oraz dopuszczalności przerywania ciąży. W zakresie dotyczącym rozwiązań proponowanych w przedmiotowym projekcie, ustawa zobowiązuje państwo do zagwarantowania dostępu do przystępnych cenowo produktów menstruacyjnych, wprowadzenia mechanizmów kompleksowej edukacji zdrowotnej dotyczącej cyklu menstruacyjnego, a także wytwarzania i skutecznego propagowania przez władze publiczne informacji o edukacji w zakresie menstruacji i produktów menstruacyjnych. Przyjęte we wskazanej ustawie rozwiązania normatywne jednoznacznie wskazują, że władza publiczna zobowiązana jest uznawać zdrowie menstruacyjne kobiet za nieodłączny element szeroko rozumianego prawa do zdrowia, skutkiem czego państwo zobligowane jest do zwalczania stereotypów dotyczących menstruacji, negatywnie oddziałujących na możliwość realizacji praw człowieka przez kobiety, nastolatki i dziewczęta. Obowiązkiem państwa jest eliminowanie wszelkich przejawów dyskryminacji kobiet, determinowanych stereotypami menstruacyjnymi. Ustawa gwarantuje kobietom zagrożonym wykluczeniem menstruacyjnym bezpłatny dostęp do odpowiednich środków higieny, udostępnianych zarówno przez instytucje świadczące pomoc socjalną, jak również przez zakłady penitencjarne, w których przebywają kobiety czasowo pozbawione wolności orzeczeniem sądu. Produkty higieny menstruacyjnej mają być udostępniane w sposób gwarantujący poszanowanie poufności i ochronę tożsamości kobiet z nich korzystających. Jednocześnie, organy władzy publicznej zobowiązane są do udostępniania kobietom środków menstruacyjnych spełniających standardy ekologiczne, tj. charakteryzujących się szybkim rozkładem w biosferze, możliwością wielokrotnego użytku i pozbawionych ingredientów

chemicznych, co służyć ma zarówno ograniczeniu negatywnego oddziaływania tych środków na środowisko naturalne i zdrowie kobiet. Istotnym elementem regulacji wprowadzonej w ustawie organicznej Królestwa Hiszpanii jest zobowiązanie organów władzy publicznej, realizujących zadania oświatowe, do wprowadzenia programów edukacyjnych systemowych rozwiązań edukujących uczniów w zakresie zdrowia menstruacyjnego oraz eliminowania na etapie wczesnoszkolnym mitów, uprzedzeń i stereotypów związanych z płcią i przyczyniających się do stygmatyzacji menstruacyjnej uczennic.

III. PROJEKTOWANY STAN NORMATYWNY

1. Uwagi wstępne

Przywołana wyżej argumentacja nie pozostawia wątpliwości, że przeciwdziałanie tzw. ubóstwu i wykluczeniu menstruacyjnemu oraz dyskryminacji kobiet w tym zakresie powinno mieć charakter kompleksowy, holistycznie obejmując wszystkie ze wskazane wyżej obszary życia społecznego, wpływając tym samym na długookresową politykę społeczną państwa.

Ustawa zmierza zatem do rozwiązania najistotniejszego problemu związanego z ubóstwem menstruacyjnym w Polsce, jakim jest brak dostępu do środków menstruacyjnych w szkołach i na uczelniach dla dziewcząt i młodych kobiet. Skutki wykluczenia menstruacyjnego na tym etapie rozwojowym są najbardziej dotkliwe, dlatego organom władzy publicznej powinno szczególnie zależeć na ich ograniczeniu.

W Polsce, jako demokratycznym państwie prawnym, znajdującym się na poziomie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego adekwatnym do innych państw europejskich, bezpłatny dostęp do podstawowych środków higieny osobistej, takich jak papier toaletowy, mydło, ręcznik, czy bieżąca woda, jest oczywistym standardem cywilizacyjnym. Standardem takim powinien być także objęty dostęp do podstawowych środków menstruacyjnych, w tym w szczególności w szkołach i uczelniach, na zasadach dostępności analogicznych do wspomnianych

wyżej środków higieny osobistej. Projekt zmierza do zapewnienia realizacji tego standardu.

2. Zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe

Przepis art. 1 ustawy odnosi się do kwestii zapewnienia powszechnego dostępu do środków higieny menstruacyjnej w szkołach i innych placówkach oświatowych. W obecnym stanie prawnym, standardy dotyczące warunków sanitarnych we wskazanych placówkach regulowany jest w trybie rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1604, dalej: Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach) nie określa jednak obowiązków dyrektora szkoły lub placówki w zakresie zapewnienia dostępności do środków menstruacyjnych, porzestaje jedynie na obowiązku zapewnienia w pomieszczeniach sanitarnohigienicznych dostępu do ciepłej i zimnej bieżącej wody oraz środków higieny osobistej (§8).

Ustawa przewiduje zatem zmianę upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, wskazując, że środkiem higieny osobistej są także środki menstruacyjne i zagwarantowanie ich dostępności powinno być także przedmiotem Rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach. W konsekwencji wejścia w życie ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania powinien zatem dokonać nowelizacji przedmiotowego Rozporządzenia przewidując regulacje służące zagwarantowaniu dostępności środków higieny menstruacyjnej w szkołach podstawowych i średnich, zarówno dla uczennic, jak i pracowników szkół i placówek oświatowych.

Koszt zakupu środków menstruacyjnych powinien być finansowany z budżetu państwa, poprzez odpowiednie zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej.

3. Zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Zmiany proponowane w tym obszarze regulacji zmierzają do zapewnienia bezpłatnej dostępności środków higieny menstruacyjnej w uniwersytetach i szkołach wyższych, analogicznie do gwarancji, przewidzianych na poziomie szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

W obecnym stanie prawnym standardy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy na uczelniach określa minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz. U. z 2018 r., poz. 2090, dalej: Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny na uczelniach) nie określa jednak obowiązków rektora w zakresie zapewnienia dostępności do środków menstruacyjnych, poprzestając na ogólnym obowiązku zapewnienia przez rektora utrzymania pomieszczeń we właściwym stanie sanitarnym (§6 pkt 4).

Ustawa przewiduje zmianę upoważnienie ustawowego do wydania rozporządzenia, polegającą na obowiązku uwzględnienia w akcie wykonawczym sytuacji kobiet w okresie menstruacyjnym. Wykonanie postanowień wynikających z tego aktu stanowi obowiązek rektora uczelni, który określa je w drodze zarządzenia. Realizacja propozycji ujętych w projekcie wymagać będzie zmian w przedmiotowym rozporządzeniu, następstwem których muszą być zmiany stosownych aktów wewnętrznych, obowiązujących w poszczególnych uniwersytetach i szkołach wyższych.

4. Zmiany w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży

Przepis art. 3 ustawy przewiduje wprowadzenie do ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży

(dalej: „Ustawa o planowaniu rodziny”), dwóch zasadniczych zmian, które są kluczowe dla – po pierwsze – przeciwdziałania sytuacji ubóstwa menstruacyjnego, dotyczącego kobiety w trudnej sytuacji materialnej lub zdrowotnej oraz – po drugie – zapewnienia dostępu do wiedzy na temat menstruacji w ramach edukacji szkolnej.

Ustawa przewiduje dodanie art. 2a do Ustawy o planowaniu rodziny, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w zakresie swoich kompetencji, są zobowiązane do zapewnienia pomocy kobietom, które ze względu na sytuację materialną, stan zdrowia lub z innej przyczyny, pozbawione są dostępu do środków menstruacyjnych (ubóstwo menstruacyjne). Przepis ten po raz pierwszy w systemie prawnym definiuje termin „ubóstwo menstruacyjne” i określa związane z nim obowiązki władz publicznych. Zakres, forma oraz tryb realizacji tych obowiązków mają zostać określone przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia na podstawie art. 2a ust. 2 Ustawy o planowaniu rodziny.

Ponadto ustawa nadaje nowe brzmienie art. 4 ust. 1, w którym określa się zakres obowiązków edukacyjnych i dydaktycznych realizowanych przez władze publiczne na podstawie Ustawy o planowaniu rodziny. Do dotychczasowych obowiązków niniejsza ustawa dodała również konieczność uwzględniania w programach nauczania szkolnego wiedzy o menstruacji oraz wszelkich związanych z nią zagadnień dotyczących środków menstruacyjnych oraz konsekwencji ubóstwa menstruacyjnego dla zdrowia kobiety.

W konsekwencji zmiany art. 4 ust. 1 Ustawy o planowaniu rodziny dokonuje się także zmiany zakresu przedmiotowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu rodziny). Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania powinien zatem dokonać nowelizacji rozporządzenia, dostosowując jego treść do aktualnego zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia.

IV. AKTY WYKONAWCZE

Przepis art. 1 – 3 ustawy dokonują zmiany upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, polegającego na zmianie jego zakresu przedmiotowego oraz wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Zgodnie z § 32 Zasad Techniki Prawodawczej należy zatem przyjąć, że z dniem wejścia w życie ustawy akty wykonawcze, wydane odpowiednio na podstawie: art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu rodziny, art. 125 ustawy Prawo oświatowe (w zw. z art. 365 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe i art. 95a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty³) oraz art. 51 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stracą moc prawną.

W związku z powyższym konieczne było wprowadzenie regulacji, zawartej w art. 4 ustawy, przewidującej dalsze utrzymanie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych, do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych odpowiednio na podstawie art. 4 ust. 3 Ustawy o planowaniu rodziny, art. 125 ustawy Prawo oświatowe oraz art. 51 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Przepis art. 4 ustawy pozostawia organom właściwym do wydania aktów wykonawczych dostosowanie ich do nowego brzmienia upoważnienie ustawowego poprzez możliwość dokonania ich nowelizacji.

V. PRZEWIDYWANE SKUTKI SPOŁECZNE, GOSPODARCZE, FINANSOWE I PRAWNE WPROWADZENIA PROJEKTOWANEJ REGULACJI

W sferze społecznej, uchwalenie proponowanej regulacji prowadzić będzie do:

- ❖ wyłączenia ze sfery tabu kulturowego problemów związanych z fizjologią kobiet;

³ Na podstawie art. 125 Ustawy Prawo oświatowe nie wydano dotąd rozporządzenia. Obowiązujące rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach zostało wydane na podstawie derogowanego art. 95a ustawy o systemie oświaty i utrzymane w mocy – na podstawie art. 365 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe – do czasu wydania rozporządzenia wykonawczego na podstawie art. 125 ustawy Prawo oświatowe.

- ❖ likwidacji przejawów ubóstwa i wykluczenia menstruacyjnego wśród uczennic szkół podstawowych, szkół ponadpodstawowych, a także studentek oraz pracownic szkół, placówek oświatowych i uczelni;
- ❖ zwiększenia poziomu świadomości edukacyjnej młodzieży w odniesieniu do zdrowia menstruacyjnego kobiet, skutkujące zwiększeniem frekwencji w szkołach i poprawą dobrostanu psychicznego młodzieży;
- ❖ poprawy warunków bytowych kobiet i ich rodzin, zarówno w obszarze ograniczenia wydatków na środki higieny menstruacyjnej, jak również zwiększenia efektywności korzystania z praw pracowniczych oraz realizowania obowiązków zawodowych przez kobiety;

W sferze finansowej, wprowadzenie w życie proponowanej regulacji spowoduje obciążenia budżetu państwa w wymiarze nie przekraczającym kwoty 83,5 miliona złotych rocznie. Szacunek ten bazuje na danych Głównego Urzędu Statystycznego⁴, z których wynika, że:

- ❖ w szkołach podstawowych uczy się 3,9 mln dzieci, a w szkołach ponadpodstawowych odpowiednio 1,5 mln młodzieży. Według danych GUS w 2021 r. w Polsce dokładna liczba dziewcząt w wieku 9 – 19 lat to 2.085.228 osób.
- ❖ w uczelniach studiuje 1,2 mln studentów⁵. Przyjmując, że w tej populacji 60% stanowią kobiety, ustawa będzie oddziaływała na sytuację 0,7 mln studentek,
- ❖ zakładając statystyczny koszt zakupu jednostkowego opakowania środków menstruacyjnych na 0,6 złotego i zapotrzebowanie na 50 szt. w skali roku, to roczny koszt finansowania środków menstruacyjnych w szkołach, placówkach oświatowych i w uczelniach wyniesie 83,5 mln złotych;
- ❖ powyższe szacunki bazują na założeniu, że każda z uczennic i studentek skorzysta ze środków menstruacyjnych dostępnych w szkole lub na uczelni każdego miesiąca w roku szkolnym lub akademickim. Faktyczne wykorzystanie środków menstruacyjnych finansowanych ze środków publicznych zapewne będzie jednak znacznie niższe, z uwagi na korzystanie przez uczennice i

⁴ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022 (publikacja dostępna poprzez stronę podmiotową BIP Głównego Urzędu Statystycznego, www.gus.gov.pl).

⁵ Wg. danych GUS w Polsce w 2021 r. studiowało 1.218.166 osób (www.gus.gov.pl).

studentki przede wszystkim z prywatnych środków higieny osobistej. Środki menstruacyjne finansowane ze środków publicznych mają bowiem stanowić zabezpieczenie w kryzysie menstruacyjnym.

W sferze prawnej, zasadniczym skutkiem wejścia w życie proponowanej regulacji będzie rozwinięcie sfery godności, a także bezpieczeństwa socjalnego i zdrowotnego uczennic i studentek, jako immanentnej części konstytucyjnych gwarancji godności człowieka (art. 30 Konstytucji), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), równouprawnienia płci (art. 33 Konstytucji), a także prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji), a także prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji).

VI. KWESTIA ZGODNOŚCI PROJEKTU USTAWY Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie, w jakim realizuje Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet (2022/C 81/04).

VII. PRZEPIS O WEJŚCIU W ŻYCIE

Ustawa przewiduje wejście w życie po upływie 30 dni *vacatio legis*.