

Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I. Komentarz do ustawy o kołach gospodyń wiejskich

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich

(t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 553 ze zm.)

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa formy i zasady dobrowolnego zrzeszania się w kołach gospodyń wiejskich, tryb ich zakładania oraz organizację kół gospodyń wiejskich działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Powiązania z innymi przepisami:

- § 21 ust. 1 załącznika do TechPrawoDR,
- art. 58 Konstytucji RP,
- art. 3 pkt 2 SpołZawOrgRolU82.

I. Uwagi ogólne

1. Komentowana ustawa nie jest pierwszym aktem prawnym, który reguluje problematykę kół gospodyń wiejskich. W poprzednim stanie prawnym KGW nie były uregulowane samodzielnym aktem prawnym, stanowiły one jedną ze społeczno-zawodowych organizacji rolniczych. Jednak KołaGospWiejskU stanowi zupełnie nowe podejście do tych organizacji. Od chwili jej wejścia w życie stały się one samodzielnym podmiotem, wyposażonym w osobowość prawną; pozwala to KGW być pełnoprawnymi uczestnikami obrotu prawnego/gospodarczego/społecznego. Celem KołaGospWiejskU było upodmiotowienie KGW i spowodowanie, by odgrywały większą rolę w środowisku lokalnym/regionalnym. W przepisach KołaGospWiejskU przewidziano, że koła są organizacjami wyposażonymi w osobowość prawną, samorządnymi, o charakterze społecznym. Wskazuje na to zresztą także uzasadnienie projektu KołaGospWiejskU (druk sejmowy Nr 2856, Sejm VIII kadencji). Podkreślono w nim, że projekt wychodzi naprzeciw pilnej potrzebie nadania kołom osobowości prawnej. Ustawa ma na celu wsparcie działalności KGW na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich oraz kultywowania folkloru i polskiej bogatej tradycji. W uzasadnieniu projektu KołaGospWiejskU podano także, iż KGW mają być niezależne od innych organizacji społeczno-zawodowych rolników (kółek rolniczych), a także od administracji rządowej i JST. Odnosząc się do tego fragmentu uzasadnienia należy stwierdzić, że KołaGospWiejskU wskazuje jednak na pewne związki KGW z administracją publiczną, np. w zakresie nadzoru. Będzie o tym mowa niżej (zob. uwagi do art. 25 KołaGospWiejskU). Niemniej jednak koła gospodyń wiejskich pozostają w sferze zainteresowań organów władzy publicznej, a o dużej wadze przywiązywanej do ich działalności świadczy np. to, że w Sejmie IX kadencji funkcjonuje Parlamentarny

Zespół ds. Rozwoju Kół Gospodyń Wiejskich i Miejskich (zob. www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=601, dostęp: 13.12.2020 r.).

2. Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że KGW nie są przeżytkiem przeszłości. Wręcz odwrotnie – zauważyć można ich rozwój i zwiększenie się ich roli w sferze wiejskich organizacji społecznych. Co więcej, polskie koła gospodyń wiejskich są także wzorem dla innych państw (por. np. *I. Ksenicz*, *Polsko-ukraińska współpraca samorządowa – wnioski z badań*, Samorząd Terytorialny 2018, Nr 7–8, s. 164).

3. W literaturze prawniczej podkreśla się, że „w ostatnich latach nastąpił bardzo dynamiczny wzrost aktywności kół gospodyń wiejskich w środowiskach wiejskich w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości kobiet i budowania więzi społecznych między mieszkańcami wsi” [*E. Tomkiewicz*, *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych*, (w:) *P. Czechowski* (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 446]. Ważne jednak, by członkowie wspólnoty lokalnej byli świadomi istniejących możliwości współpracy i chcieli angażować się społecznie. Jak podaje się w literaturze, „niskie zaangażowanie obywatelskie większości ankietowanych osób, ich stosunkowo niewielkie zainteresowanie sprawami publicznymi, niechęć do współdziałania na rzecz dobra wspólnego są istotnymi przeszkodami w kształtowaniu jakości życia zbiorowego i indywidualnego. Dlatego jednym z kluczowych wyzwań (...) jest wzmacnianie aktywności obywatelskiej mieszkańców regionu. W tym celu potrzebne są działania organizacyjne i edukacyjne władz publicznych oraz organizacji pozarządowych, podejmowane w partnerskim współdziałaniu z obywatelami. Działania te powinny przyczyniać się do wzrostu świadomości znaczenia różnych form zorganizowanej współpracy, zwłaszcza na styku kompetencji władz różnych szczebli, na rzecz świadomego kształtowania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego” (*S. Pastuszka*, *Aktywność obywatelska mieszkańców województwa świętokrzyskiego*, Samorząd Terytorialny 2016, Nr 7–8, s. 170). Jak się wydaje, KołaGospWiejskU z formalnego punktu widzenia wzmocniła KGW, wyposażając je w osobowość prawną i samodzielność, jednak brakuje w niej norm prawnych, które zachęcałyby członków wspólnoty lokalnej do działania obywatelskiego na rzecz tej wspólnoty. Obok niewątpliwych pozytywnych cech nowej ustawy występują także minusy, np. ograniczenia wynikające z art. 4 KołaGospWiejskU, a dotyczące tego, że na terenie jednej wsi może mieć siedzibę jedno KGW, a jedna osoba może być jednocześnie członkiem tylko jednego KGW. W przepisach KołaGospWiejskU brakuje także norm prawnych, które wyposażałyby organy administracji publicznej w miękkie środki działania, zachęcające obywateli do większej aktywności społecznej.

4. „Koło gospodyń wiejskich” to nazwa odnosząca się do tradycji i historii. W tym kontekście rozumieć należy określenie „gospodyń”, które jest w niej zawarte, a które sugeruje, że członkiem KGW mogą być jedynie kobiety. Tak właśnie było w przeszłości – KGW stanowiły formę zrzeszania się kobiet, które mieszkały na wsi, były żonami gospodarzy – kobietom żyjącym na wsi nie pozostawiano wówczas wielkiego wyboru drogi życiowej. Obecnie jednak mieszkają tam różne osoby, także nieuprawiające roli, a zadania KGW wcale nie muszą być ściśle związane ze wsią. Zważywszy na fakt, że coraz mniej osób uprawia rolę, a na wsi mieszka wiele osób, które dojeżdżają do pracy do miasta (lub pracują zdalnie), rola kół musi ulec zmianie: z organizacji ściśle wspierającej tradycyjną

formę życia wiejskiego na organizację wspierającą lokalne środowisko społeczne. Można stwierdzić, że obecnie zadania kół związane są ze środowiskiem lokalnym i regionalnym, z „małą ojczyzną”. Koła integrują i socjalizują wspólnoty osób zamieszkujących mniejsze miejscowości. Dodatkowo członkami kół gospodyń wiejskich mogą być wszystkie pełnoletnie osoby zamieszkujące dany teren (daną miejscowość) niezależnie od płci, a więc także mężczyźni (zob. komentarz do art. 4 KołaGospWiejskU). To także powoduje, że obecnie rola i zadania kół gospodyń wiejskich są inne niż kiedyś.

II. Geneza kół gospodyń wiejskich oraz kształtowanie się regulacji prawnej

5. Pierwsze towarzystwa gospodyń powstawały na ziemiach polskich w latach 60. XIX w. (*T. Manteuffell*, *Historia Polski*, cz. 1, Warszawa 1970, s. 250). Pierwsze KGW pod nazwą Towarzystwo Gospodyń utworzono w 1866 r. w Piasecznie k. Gniewa, a pierwsze o nazwie Koło Gospodyń Wiejskich założyła działaczka socjalistyczna *F. Płaskowicka* w Janisławicach w województwie łódzkim w 1877 r. Początkowo rola KGW polegała na wzajemnej pomocy w pracach gospodarskich, na prowadzeniu wypożyczalni naczyń, organizowaniu uroczystości i odpustów, rozprowadzaniu kurczaków i młodej trzody chlewnej. Z czasem coraz bardziej wzbogacał się zakres działań, zgodnie z duchem czasu i postępu (*J. Poszepczyński*, *Historia kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862–2012*, Warszawa 2012, s. 67).

6. Po drugiej wojnie światowej, głównie w latach 50. i 60., organizacje kobiece przy wsparciu władzy ludowej nasiliły swoją działalność. Gospodynie w dalszym ciągu organizowały zabawy taneczne, jednak były to już imprezy dochodowe, dzięki którym KGW mogły wyposażać swoje świetlice w niezbędne meble i zastawy stołowe oraz różnego rodzaju urządzenia kuchenne. Koła nadal współpracowały z innymi organizacjami, np. z ochotniczymi strażami pożarnymi, szkołami, a także z duchowieństwem, urozmaicając wiejskie i kościelne uroczystości występami bądź zapewniając wyżywienie uczestnikom. Doszły także nowe formy działań, np. wyjazdy autokarowe do dużych miast, sanktuariów oraz do placówek kultury (teatry, kina). W latach 80. program działalności KGW tylko nieznacznie odbiegał od dotychczasowego. Pewną zmianą były systematyczne wyjazdy na różnego rodzaju szkolenia i pokazy żywieniowe (*J. Poszepczyński*, *Historia kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862–2012*, Warszawa 2012, s. 71).

7. Istotne znaczenie dla działalności KGW miała SpołZawOrgRolU82. Przed wejściem w życie KołaGospWiejskU koła gospodyń wiejskich były jedną z pięciu społeczno-zawodowych organizacji rolników (art. 3 pkt 2 SpołZawOrgRolU82), obok kółek rolniczych, rolniczych zrzeszeń branżowych, związków rolników, kółek i organizacji rolniczych, a także związków rolniczych zrzeszeń branżowych. Regulacja dotycząca kółek była w tej ustawie niezwykle lakoniczna – nie posiadały one samodzielności i funkcjonowały na podstawie regulaminu.

8. W dniu 15.9.2018 r. do Sejmu RP (Sejm VIII kadencji) wpłynął rządowy projekt KołaGospWiejskU (druk sejmowy Nr 2856). Projekt różnił się nieco od ustawy funk-

cjonującej w obecnym kształcie. Już w pierwszym zdaniu uzasadnienia projektu wskazano, że ustawa ta wychodzi „naprzeciw pilnej potrzebie nadania Kołom Gospodyń Wiejskich (KGW) osobowości prawnej” (pisownia oryginalna – duża litera używana do nieokreślonego z nazwy konkretnego koła jest błędem). Jak się wydaje, pilną potrzebą było usamodzielnienie kół, a przyznanie im osobowości prawnej miało tylko temu służyć. Istotne było również wzmocnienie kół w zakresie możliwości aplikowania o dotacje, zaś szybki tryb rejestracji miał spowodować, że koła nie będą działać w sposób nieformalny.

9. W ocenie skutków regulacji projektu wskazano m.in., że wprowadzenie w życie projektowanych rozwiązań oznacza pozytywne skutki gospodarcze, społeczne i polityczne. Pomimo konieczności wyasygnowania z budżetu państwa środków finansowych na realizację założeń ustawowych, korzyści z wprowadzenia KołaGospWiejskU będą prawdopodobnie wyższe niż koszty. Uzyskanie osobowości prawnej przez KGW oznacza ułatwienie ich tworzenia i funkcjonowania. Poza tym organizacji posiadającej osobowość prawną łatwiej jest ubiegać się o dotacje (obecnie poszczególne KGW nie mają takiej możliwości). Projektowane przepisy umożliwiają poprawę sytuacji społeczno-zawodowej kobiet na obszarach wiejskich i funkcjonowania wiejskich gospodarstw domowych. Sprzyjają także budowaniu więzi społecznych między mieszkańcami wsi i rozwojowi obszarów wiejskich (*D. Stankiewicz, Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich, druk sejmowy Nr 2856*).

10. W trakcie prac parlamentarnych wprowadzono pewne poprawki (rozszerzono np. przepisy dotyczące likwidacji koła oraz przyznania dofinansowania). Ustawa o kołach gospodyń wiejskich z 9.11.2018 r., opublikowana pierwotnie w Dz.U. z 2018 r. Nr 2212, weszła w życie 29.11.2018 r.

11. Pierwszej nowelizacji KołaGospWiejskU dokonano przez ZmKołaGospWiejskU19, a więc kilka miesięcy po wejściu w życie KołaGospWiejskU. Nowelizacja ta weszła w życie 30.4.2019 r. W uzasadnieniu projektu ZmKołaGospWiejskU19 podano, że po kilku miesiącach funkcjonowania KołaGospWiejskU, „odpowiadając na postulaty zgłaszane przede wszystkim przez same koła gospodyń wiejskich i środowiska z nimi związane, celowe jest doprecyzowanie zakresu regulacji przedmiotowej ustawy. Jest to ważne w szczególności po to, żeby umożliwić faktyczną i efektywną partycypację w kołach gospodyń wiejskich wszystkim osobom, które działały w kołach funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, niezależnie od obecnego statusu administracyjnego obszaru działalności koła, a także wszystkim osobom chcącym działać w danym kole, niezależnie od ich miejsca stałego zamieszkania (choćby po to, by członkami kół w miejscu swojego pochodzenia mogły być także osoby na co dzień zamieszkujące w mieście)”. Na mocy ZmKołaGospWiejskU19 wprowadzono wiele istotnych zmian, w tym związanych z zakresem terytorialnym działania KGW (art. 4 KołaGospWiejskU). W uzasadnieniu projektu ZmKołaGospWiejskU19 podano, że „istnieje silne społeczne zapotrzebowanie na organizowanie społeczeństwa obywatelskiego przez koła gospodyń wiejskich także na terenach formalnie znajdujących się w granicach administracyjnych miast, ale o zbliżonym charakterze zabudowy i stosunków społecznych do terenów wiejskich (są to często dawne tereny wiejskie włączone w ob-

ręb miast – w tym przypadku takie, na których nie działały dotychczas koła gospodyń wiejskich) celem ustawodawcy jest umożliwienie tworzenia i funkcjonowania kół także na wybranych terenach miejskich – w miastach do 5000 mieszkańców, a w miastach większych na obszarach istniejących w nich sołectw”. Rozszerzono także m.in. przepisy dotyczące likwidacji koła. Szczegóły nowelizacji omawiane będą w dalszej części komentarza (zob. uwagi do art. 4 KołaGospWiejskU).

12. Kolejnej nowelizacji dokonano przez ZmKołaGospWiejskU20, która weszła w życie 27.5.2020 r. Na mocy ZmKołaGospWiejskU20 w KołaGospWiejskU zastąpiono wyrazy „Pełnomocnik Rządu do spraw Małych i Średnich Przedsiębiorstw” wyrazami „Pełnomocnik Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych”. **Pełnomocnik Rządu ds. lokalnych inicjatyw społecznych** został powołany na podstawie rozporządzenia RM z 14.1.2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 76 ze zm.). Do zadań Pełnomocnika Rządu ds. lokalnych inicjatyw społecznych należy w szczególności **współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie działań wpływających na wzrost powszechności i rozwój lokalnych inicjatyw społecznych**. Przepisami ZmKołaGospWiejskU20 dokonano także innych zmian związanych m.in. z dofinansowaniem działalności kół.

13. W uzasadnieniu projektu ZmKołaGospWiejskU20 podano, że Pełnomocnik Rządu będzie miał korzystny wpływ na rozwój lokalnych inicjatyw społecznych, jak również wpłynie pośrednio na mikroprzedsiębiorców, a także małych i średnich przedsiębiorców. Przewidywana aktywizacja działalności KGW przysłuży się wszechstronnemu rozwojowi terenów wiejskich, a tym samym będzie sprzyjać poprawie dochodowości gospodarstw rolnych oraz podmiotów gospodarczych działających w otoczeniu rolnictwa. Koła gospodyń wiejskich zaczną efektywniej wspierać rozwój przedsiębiorczości na wsi, w tym przedsiębiorczości kobiet.

III. Zakres przedmiotowy ustawy

14. W komentowanym art. 1 KołaGospWiejskU przedstawiono zakres przedmiotowy ustawy, czyli zagadnienia, które są tą ustawą regulowane. Ustawodawca uznał za zasadne, by wyodrębnić KGW spośród innych organizacji rolniczych (społeczno-zawodowych organizacji rolników), w związku z czym w nowym akcie prawnym na samym początku wskazał, czego ten akt dotyczy z przedmiotowego punktu widzenia (jakie treści zawiera).

15. Artykuł 1 KołaGospWiejskU należy do grupy tzw. przepisów ogólnych, będących jedną z grup przepisów merytorycznych, o których mowa w TechPrawodR. Zgodnie z § 21 ust. 1 załącznika do TechPrawodR w przepisach ogólnych zamieszcza się:

- 1) określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji,
- 2) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów.

Ponadto w przepisach ogólnych zamieszcza się również inne niż powyższe postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie (§ 21 ust. 2 załącznika do TechPrawodR).

16. W art. 1 KołaGospWiejskU określono zakres spraw regulowanych ustawą: formy i zasady dobrowolnego zrzeszania się KGW, tryb ich zakładania oraz organizację na terytorium RP. Zakres podmiotowy KołaGospWiejskU obejmuje właśnie KGW, które mają samodzielność i osobowość prawną, są więc samodzielnym podmiotem prawa, a także osób, które mogą tworzyć KGW (osoby, które ukończyły 18 lat). Podkreślenia wymaga, że członkami koła **nie muszą być wyłącznie kobiety** (zob. komentarz do art. 4 KołaGospWiejskU).

17. Formy i zasady dobrowolnego zrzeszania się w kołach określono w dalszych przepisach ustawy, m.in. w art. 4 KołaGospWiejskU. Artykuł 1 KołaGospWiejskU podkreśla, że zrzeszanie w kole jest **dobrowolne**. Osoba może więc przystąpić do koła tylko z własnej woli, w sposób nieprzymuszony. Z tego też powodu koła są formą zrzeszania się zbliżoną np. do stowarzyszeń (które też są dobrowolne), a nie do podmiotów samorządowych (istotą samorządu jest bowiem jego przymusowość – por. komentarz do art. 2 KołaGospWiejskU).

18. Tryb zakładania kół określono w art. 5–10 i 12 KołaGospWiejskU.

19. Przywołane w komentowanym artykule pojęcie „organizacja kół” oznacza, że ustawa reguluje kwestie związane z „ustrojem” KGW. Chodzi tu więc m.in. o organy koła (zebranie członków, zarząd) czy kwestie związane ze statutem.

20. Przepisy KołaGospWiejskU regulują także inne zagadnienia, m.in. te dotyczące likwidacji koła (art. 27–27d KołaGospWiejskU), dofinansowania działalności koła (art. 34–35a KołaGospWiejskU) czy wspierania kół przez Pełnomocnika Rządu ds. lokalnych inicjatyw społecznych itd.

21. W komentowanym art. 1 KołaGospWiejskU użyto określenia „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustawa określa zatem sposób funkcjonowania i organizacji KGW na obszarze Polski. Podkreślenia jednak wymaga, że KGW oraz związki kół nie muszą ograniczać się tylko do terytorium RP, na co wskazuje statut wzorcowy w § 2 ust. 2, art. 3 ust. 3 KołaGospWiejskU (w przypadku związku kół) oraz art. 4 ust. 3 KołaGospWiejskU (zob. komentarz do art. 4 KołaGospWiejskU). Jeżeli koło ma siedzibę na terytorium RP, to objęte jest polskim reżimem prawnym.

22. W przepisach KołaGospWiejskU nie zawarto spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji. Nie ma w niej także objaśnienia użytych w KołaGospWiejskU określeń i skrótów; brakuje więc tzw. słowniczka. Oznacza to, że wszystkie zawarte w niej określenia należy tłumaczyć zgodnie z ich znaczeniem ogólnojęzykowym. Dotyczy to pojęć takich jak np. rodzina (art. 2 ust. 2 KołaGospWiejskU, podkreślenia wymaga, że pojęcie to wcale nie jest jednoznaczne – zob. komentarz do art. 2) czy kultura ludowa (art. 2 ust. 3 pkt 7 KołaGospWiejskU).

IV. Przynależność ustawy o kołach gospodyń wiejskich do gałęzi prawa

23. Ustawę o kołach gospodyń wiejskich trudno jest zakwalifikować do jednej gałęzi prawa. Wynika to m.in. z tego, że zawiera w sobie wiele norm charakterystycznych dla

różnych gałęzi, a ponadto odnosi się do problematyki dotyczącej partycypacji obywateli w życiu społecznym, co jest przedmiotem zainteresowania różnych gałęzi prawa. Jak się wydaje, KołaGospWiejskU w dużym stopniu należy do **prawa konstytucyjnego**, ponieważ możliwość zakładania kół jest formą realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP), a także powiązania organizacji społeczeństwa obywatelskiego (a KGW są takimi organizacjami) z państwem i gospodarką. Jak zauważono w literaturze, „budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga współdziałania organizacji i wspólnot obywateli tak z organami państwa, jak i ze światem gospodarki i rynku. Jakkolwiek w warunkach demokracji relacje zachodzące między obywatelami i tworzonymi przez nich instytucjami a organami państwa podkreślają ich niezależność i odrębność, niemniej jednak nie muszą być one relacjami konfliktu (...) Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie rozwijają się bez wsparcia państwa – przede wszystkim bez tworzenia regulacji umożliwiających to działanie od strony prawnej” [J. Blicharz, Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym, (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009, s. 107–108]. W KołaGospWiejskU znajduje się także wiele przepisów z zakresu **prawa administracyjnego**, np. regulujących relacje KGW z podmiotami publicznymi, w tym z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – przepisy te dotyczą np. rejestracji i nadzoru nad KGW, możliwości wydawania odnoszących się do nich decyzji administracyjnych itd. W przepisach KołaGospWiejskU można także znaleźć normy z zakresu **prawa cywilnego** (np. art. 7 ust. 2, art. 27d ust. 1 KołaGospWiejskU) oraz **prawa finansowego** (art. 35–35a, art. 36–36b KołaGospWiejskU).

24. Mogłoby się wydawać, że z punktu widzenia praktyki przynależność ustawy do danej gałęzi prawa nie ma raczej znaczenia. Podkreślenia jednak wymaga, że poszczególne gałęzie prawa mają swoją specyfikę, szczególne instytucje oraz typowe dla siebie metody wykładni itd. Na gruncie KołaGospWiejskU problematyczna jest np. instytucja nieważności uchwały sprzecznej z prawem (art. 18 ust. 2 KołaGospWiejskU). Nieważność bowiem przybiera w prawie administracyjnym inny kształt niż w prawie cywilnym. W KołaGospWiejskU zbyt ogólne normy dotyczące nieważności nie ułatwiają interpretatorowi zadania zakwalifikowania tej instytucji i dokonania jej całościowej analizy.

V. Charakter prawny kół w świetle obecnie i poprzednio obowiązujących przepisów prawnych i ich znaczenie w środowisku lokalnym

25. Pod rządami SpołZawOrgRolU82 koła gospodyń wiejskich miały różny charakter, często zarejestrowane były jako stowarzyszenia (zwykłe lub rejestrowe) – z uwagi na większe możliwości zdobycia środków finansowych na swoją działalność. Jednak uzyskanie statusu stowarzyszenia oznaczało, że nie uznawano ich za społeczno-zawodowe organizacje rolników. Jak się wydaje, KGW w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy o kołach gospodyń wiejskich łączą w sobie cechy stowarzyszeń (będących formą realizacji wolności zrzeszania się) i organizacji społeczno-zawodowych rolników.

26. W poprzednim stanie prawnym KGW nie miały także osobowości prawnej, a ich zadaniem była w szczególności obrona praw, reprezentacja interesów i działania na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin (art. 22 ust. 1 SpołZawOrgRolU82). Koła działały wówczas na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, określającego cele i zadania koła, uprawnienia i obowiązki członków, formy i środki działania, tryb podejmowania uchwał przez organy koła oraz uprawnienia i obowiązki tych organów. Regulamin mógł przewidywać udział w działalności koła kobiet niebędących członkami kółka rolniczego, związanych charakterem swej pracy ze środowiskiem wiejskim (art. 22 ust. 3 SpołZawOrgRolU82). W poprzednim stanie prawnym KGW – działające jako wyodrębniona jednostka kółka rolniczego – mogły prowadzić działalność jedynie w zakresie określonym w statucie kółka rolniczego i regulaminie koła. Nie mogły np. być założycielami i członkami spółdzielni powoływanych w celu świadczenia usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług, niezbędnych dla środowiska wiejskiego. Działając jako jednostki kółka rolniczego, KGW nie mogły także samodzielnie zawierać umów cywilnoprawnych.

27. W ocenie skutków regulacji rządowego projektu KołaGospWiejskU (Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich, druk sejmowy Nr 2856, Sejm VIII kadencji) wskazano, że „projekt ustawy jest nową inicjatywą ustawodawczą, przewidującą nadanie osobowości prawnej kołom gospodyń wiejskich; możliwe też będzie dotowanie tych organizacji z budżetu państwa”. W rzeczywistości osobowość prawna daje KGW dużą samodzielność, w tym dotyczącą posiadania majątku, ułatwia im prowadzenie działalności gospodarczej oraz korzystanie ze wsparcia finansowego. Podkreślenia jednak wymaga, że samodzielność KGW nie jest absolutna, ponieważ zostały one poddane reżimowi nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej – przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, który ten nadzór sprawuje we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu ds. lokalnych inicjatyw społecznych (art. 25 KołaGospWiejskU).

28. Koła gospodyń wiejskich odgrywają niezwykle ważną rolę w środowisku lokalnym. Stąd też zasadna i konieczna wydaje się ich współpraca z organami administracji publicznej, przede wszystkim z organami samorządu gminnego, a także innymi podmiotami, np. sołtysami. Koła mogą w istotnym stopniu przyczynić się do realizacji idei samorządności oraz zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 7 SamGminU polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jak podaje *B. Dolnicki*, zadania lokalne związane są z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej i składają się z dwóch grup zadań:

- 1) **lokalno-integracyjnych** – są to zadania publiczne, dotyczące potrzeb społeczeństwa jako grupy socjalnej, żyjącej na terenie gminy, np. utrzymanie i oświetlenie dróg lokalnych, terenów zielonych, cmentarzy itp.,
- 2) **lokalnych zsumowanych** – są to sprawy publiczne, które powstają poprzez zsumowanie indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie, o ile potrzeby te nie wykraczają poza zdolności administracyjne samorządu terytorialnego, np. dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej, organizowanie środków transportu lokalnego, utrzymanie dróg, szkół, obiektów sportowych, szpitali itp. (*B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Warszawa 2019, s. 375).

29. Niewątpliwie wiele zadań powierzonych gminie może być wspieranych przez KGW. Koła bowiem mają za zadanie np. rozwój obszarów wiejskich, poprawę warunków życia na wsi. Wspieranie zadań gminy (np. w zakresie utrzymania dróg, szpitali, dostarczania wody itd.) to równocześnie realizacja zadań własnych KGW. Jak się wydaje, tym co łączy samorząd gminny (podmiot publiczny) i KGW (podmiot obywatelski) jest więc wspólnota celu, która – jak podaje się w literaturze – jest dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Organizacje publiczne i obywatelskie mają misje i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków organizacji czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków, ochronie grup interesów i służą pozyskiwaniu wsparcia z zewnątrz [B. Kożuch, Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych, (w:) J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, Warszawa 2013, s. 347].

30. Także badania empiryczne wskazują na związki KGW z podmiotami działającymi na szczeblu lokalnym. Badania takie dotyczyły m.in. roli sołtysa w życiu społecznym i jego współpracy z otoczeniem. „Aktywność sołtysów była jeszcze bardziej widoczna w przypadku uczestnictwa w organizacjach pozarządowych. Wprawdzie większość badanych nie uczestniczyła w żadnym podmiocie społecznym (59%), niemniej jednak duża część respondentów wskazywała na aktywny udział w klubach sportowych, kołach gospodyń wiejskich bądź radach parafialnych. Generalnie dominowały tu podmioty silnie osadzone na szczeblu lokalnym. Część sołtysów we wskazanych przez siebie organizacjach sprawowała formalne bądź nieformalne funkcje lidarskie. Istotna była tu także kwestia angażowania się zdecydowanej większości badanych tylko w jeden podmiot społeczny” (K. Dojwa, J. Placety, Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 1–2, s. 12).

Art. 2. [Forma organizacyjna, zakres działalności]

1. Koło gospodyń wiejskich jest dobrowolną, niezależną od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, samorządną społeczną organizacją mieszkańców wsi, wspierającą rozwój przedsiębiorczości na wsi i aktywnie działającą na rzecz środowisk wiejskich.

2. Koło gospodyń wiejskich reprezentuje interesy i działa na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także wspiera wszechstronny rozwój terenów wiejskich.

3. Koło gospodyń wiejskich w szczególności:

- 1) prowadzi działalność społeczno-wychowawczą i oświatowo-kulturalną w środowiskach wiejskich;
- 2) prowadzi działalność na rzecz wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich;
- 3) wspiera rozwój przedsiębiorczości kobiet;

- 4) inicjuje i prowadzi działania na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi;
- 5) upowszechnia i rozwija formy współdziałania, gospodarowania i racjonalne metody prowadzenia gospodarstw domowych;
- 6) reprezentuje interesy środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej;
- 7) rozwija kulturę ludową, w tym w szczególności kulturę lokalną i regionalną.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 4, 5, 14, 15, 19, 20 KołaGospWiejskU,
- art. 12, 58, 59 Konstytucji RP,
- art. 22 ust. 2 i 4 SpołZawOrgRolU82.

I. Uwagi ogólne

1. Artykuł 2 KołaGospWiejskU jest jednym z najistotniejszych artykułów z punktu widzenia charakteru prawnego KGW. Określa bowiem zakres ich działania. W ustępie pierwszym wskazuje on konstytucyjne cechy KGW oraz ogólnie określa ich cel. Te cechy to:

- 1) dobrowolność,
- 2) niezależność od administracji rządowej i JST,
- 3) samorządność,
- 4) uznawanie KGW za społeczną organizację mieszkańców wsi.

2. Koła mają na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na wsi; mają także aktywnie działać na rzecz środowisk wiejskich. Zadania te zostały dalej określone także w ust. 2 oraz precyzowane w ust. 3 komentowanego przepisu.

II. Przynależność do kół gospodyń wiejskich a wolność zrzeszania się

3. Pod rządami SpołZawOrgRolU82 koła gospodyń wiejskich nie były samodzielne – ich działalność wiązała się ściśle z kółkami rolniczymi (z drugiej jednak strony mogły funkcjonować także na podstawie PrStow). Niewątpliwie KołaGospWiejskU nadała nowy status KGW. Koncepcję umożliwienia im samodzielnej działalności [„Koło gospodyń wiejskich jest dobrowolną, niezależną (...) samorządną społeczną organizacją mieszkańców wsi” – art. 2 ust. 1 KołaGospWiejskU] należy ocenić pozytywnie, ponieważ realizuje ona zasadę wolności zrzeszania się wyrażoną w art. 58 Konstytucji RP. Takie określenie pozycji kół może przynieść pozytywny efekt w postaci rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich. Kwestia ta wiąże się zatem w sposób bezpośredni z zasadą wolności zrzeszania wyrażoną w art. 12 oraz art. 58 i 59 Konstytucji RP. Artykuł 12 Konstytucji RP stanowi, że RP zapewnia wolność tworzenia i działania związków

zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W przypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli (post. SA w Warszawie z 24.4.1998 r., I ACa 17/98, Legalis). Szczególną formę realizacji tej wolności przewiduje art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społecznozawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

III. Działalność kół gospodyń wiejskich jako forma realizacji zasady pomocniczości

4. Działalność wszelkich zrzeszeń stanowi realizację **zasady pomocniczości** (subsydiarności) wyrażonej w preambule Konstytucji RP. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane efektywniej przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zasada ta odnosi się więc do sfery stosunków między państwem a społeczeństwem i zakłada, że państwo – zarówno w odniesieniu do społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli, rodzin, grup pośrednich, stowarzyszeń, czy przedsiębiorstw – nie powinno czynić ani więcej, ani mniej, jak tylko wspomagać ich autonomię. Tworząc nowe formy organizacyjne, z których mogą skorzystać obywatele, ustawodawca powinien mieć na uwadze konieczność zapewnienia jednostkom swobody działania (por. sprawę prowadzoną przez RPO Nr VII.612.27.2018, <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>, dostęp: 13.12.2020 r.). Jak wskazuje TK, zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów (por. wyr. TK z 8.4.2009 r., K 37/06, Legalis). Zasada ta odnosi się do samodzielności jednostek i grup, które tworzą.

5. Subsydiarność nie odnosi się tylko do samorządu terytorialnego; może mieć zastosowanie na wszystkich płaszczyznach życia społecznego, począwszy od rodziny, przez społeczność pośrednie w państwie, aż do społeczności państwowej. Może mieć ona również zastosowanie we wszystkich dziedzinach życia społecznego – gospodarczej, politycznej czy społecznej (*D. Fleszer*, Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości, *Samorząd Terytorialny* 2011, Nr 4, s. 26). Działalność KGW – obejmująca wiele sfer życia społecznego – stanowi formę realizacji zasady pomocniczości.

IV. Koła gospodyń wiejskich jako organizacja społeczna

6. Autorzy często posługują się pojęciem **partycypacji społecznej** [por. np. *B. Dolnicki* (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014;

J. Goździewicz-Biechońska, Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 7–8, s. 32–42; *M. Micińska*, Partycypacja społeczna w ochronie środowiska w świetle badań ankietowych, Ochrona Środowiska. Przegląd 2004, Nr 2, s. 18–28] lub **partycypacji obywatelskiej** [*D.R. Kijowski*, Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne, Samorząd Terytorialny 2010, Nr 1–2, s. 9; *D. Sześciło*, Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa, (w:) *D. Sześciło* (red.), Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014, s. 299], przez które rozumie się „wszelkie przejawy organizowania (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe” [*D.R. Kijowski*, Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne..., s. 9].

7. Już na początku transformacji ustrojowej podkreślano, że inicjatywy obywatelskie z uwagi na spontaniczność i ograniczenie się do realizacji jednego celu powinny stać się powszechną formą działania, środkiem na powszechnie występującą w poprzednim okresie (PRL) strategię przetrwania [*M. Magoska*, O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego, (w:) *G. Skąpska* (red.), Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej, Kraków 1992, s. 284].

8. Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym jest oparty na zupełnie innych zasadach niż w państwie socjalistycznym, gdzie wyróżniano organizacje społeczne wykonujące zadania związane z działalnością administracji państwa socjalistycznego – były to związki zawodowe, organizacje mające monopol w prowadzeniu działalności na określonym odcinku (życia publicznego) oraz stowarzyszenia (por. *J. Starościak*, Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972, s. 112–113).

9. Pojęcie organizacji społecznej występuje w poszczególnych aktach normatywnych (np. w KPA, gdzie ma swoje specyficzne i niezwykle szerokie znaczenie), jednak aktualnie, aby opisać udział społeczeństwa w wykonywaniu niektórych zadań publicznych, nie można ograniczać się jedynie do analizy pojęcia „organizacja społeczna” – obecnie występuje ono w obszarze prawa procesowego. Jak się bowiem podaje w literaturze, ustawodawca co do zasady konsekwentnie posługuje się w przepisach natury procesowej pojęciem organizacji społecznej, a w przepisach o charakterze ustrojowym i materialnym – pojęciem organizacji pozarządowej (*A. Gronkiewicz*, Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2012, s. 30).

10. Konieczność wyjścia poza samo pojęcie organizacji społecznej wynika również z faktu, iż organizacja taka to struktura zorganizowana w znaczeniu instytucjonalnym, czyli struktura społeczna składająca się z wielu elementów, rozumiana jako związek osób i rzeczy powstały dla osiągnięcia wyznaczonych celów (*E. Knosala*, Zarys nauki administracji, Kraków 2005, s. 94). Tymczasem, obecnie formy aktywności osób fizycznych (aktywności obywatelskich) i organizowania się tych osób w celu wykonywania określonych zadań

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl