

Warszawa, dnia 23 września 2024 r.

BEOS-WP-1211/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-154/24
w sprawie przyjęcia „ustawy o kołach gospodyń miejskich”

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez Fundację Dobre Państwo. Treść sformułowanego w niej żądania została ujęta w sposób następujący: *wnosimy o petycję o podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu inicjatywy podjęcia uchwały o przyjęciu „Ustawy o Kołach Gospodyń Miejskich”. Regulacja winna uzupełnić lukę i wypełnić przestrzeń przepisów zakreślonych dla kobiet żyjących i tworzących wspólnoty w swych lokalnych społecznościach osadzonych na terenach wsi i miasteczek liczących do 5.000 mieszkańców. Inspiracją może być ustawa z 9 listopada 2018 r. (Dz.U. 2023.1179) „o kołach gospodyń wiejskich”. Koniecznym jest przyjęcie ram prawnych i organizacyjnych dla ruchów i inicjatyw Kobiet, które tworzą tkankę społeczną na terenach miasteczek liczących ponad 5.000 mieszkańców. Patologią jest utrzymywanie podziałów na ludność miast i wsi. Miejsce urodzenia i życia nie może stygmatyzować i winno stwarzać szansę i możliwości wszechstronnego rozwoju.*

Jako sposób realizacji żądania podmiot wnoszący petycję rekomenduje w treści ustawy „o kołach gospodyń wiejskich” *podmienić, dokonać subwersji, słów „wieś” w różnych odmianach na stosowne językowo, poprawne wersje semantyczne, pojęcia „miasto”. W art. 4 pkt 1 podpunkt 1a w treści dla wersów 1) wskazać, skupisk ludzi, mieszkańców miast i miasteczek ponad 5.000 osobników.*

Zestawienie treści żądania z jego uzasadnieniem rodzi wątpliwości, jeśli chodzi o ustalenie rzeczywistego zamiaru podmiotu wnoszącego petycję – czy jest nim uchwalenie nowej ustawy o kołach gospodyń miejskich na wzór ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1179, dalej: u.k.g.w.), czy też petycja obejmuje jedynie wprowadzenie proponowanych zmian w u.k.g.w. Autor niniejszej opinii przyjmuje, że żądanie obejmuje uchwalenie nowej ustawy adresowanej wyłącznie do obszarów miejskich (powyżej 5000 mieszkańców), obok obowiązującej u.k.g.w. W przeciwnym razie skutkiem przyjęcia petycji byłaby likwidacja podstaw prawnych dla funkcjonowania kół gospodyń wiejskich (dalej także: KGW), o czym uzasadnienie petycji nie wspomina.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. [Geneza kół gospodyń wiejskich] W literaturze wskazuje się, że „[k]oło 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 mieszkaly 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 miejscowości¹.

Historia kół gospodyń wiejskich sięga XIX wieku. Pierwsze towarzystwo pod nazwą „Towarzystwo Gospodyń” utworzono w 1866 r. w Piasecznie koło Gniewa. Nazwa „Koło Gospodyń Wiejskich” została natomiast po raz pierwszy użyta w 1877 r. dla określenia organizacji założonej w Jasłowicach w województwie łódzkim. Początkowo działalność KGW ograniczała się do pomocy w pracach gospodarskich, prowadzeniu wypożyczalni naczyń, pomocy w organizacji uroczystości i rozprowadzaniu zwierząt hodowlanych².

Działalność organizacji kobiet ze społeczności wiejskich nasiliła się w latach 50. i 60. XX wieku do czego przyczynić miało się wsparcie władzy ludowej. W tym czasie rozpoczęły one działalność odpłatną. Organizowały zabawy taneczne z których dochód przeznaczany był na potrzeby własne organizacji, takich jak np. wyposażenie lokali, w których prowadziły działalność. Koła gospodyń współpracowały z innymi organizacjami, takimi jak ochotnicza straż pożarna, szkoły, kościoły, oferując swoje występy na uroczystościach wiejskich i kościelnych. Nowym polem aktywności KGW stała się organizacja wyjazdów do dużych miast, sanktuariów oraz kin i teatrów. Od lat 80. XX wieku KGW rozpoczęły organizację wyjazdów szkoleniowych³.

Geneza i historia KGW wskazuje, że powstały one i funkcjonowały jako inicjatywa społeczna – forma zrzeszenia się mieszkańców wsi. Tak też należy postrzegać te organizacje współcześnie. Do 2018 r. podstawy prawne funkcjonowania kół gospodyń wiejskich zawarte były w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o

¹ G. Krawiec, komentarz do art. 1 [w:] *Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

² Patrz: T. Manteuffell, *Historia Polski*, cz. 1, Warszawa 1970, s. 250; J. Poszepczyński, *Historia kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862–2012*, Warszawa 2012, s. 67. Podano za: G. Krawiec, *op.cit.* Patrz także: J. Borkowski, A. Gurnicz, *Kółka rolnicze w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1978, s. 9.

³ J. Poszepczyński, *Historia kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862–2012*, Warszawa 2012, s. 71. Podano za: G. Krawiec, *op.cit.*

społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. z 2024 r. poz. 263). Zgodnie z art. 3 pkt 2 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 listopada 2018 r., koła gospodyń wiejskich stanowiły jedną z pięciu form społeczno-zawodowej organizacji rolników (obok kółek rolniczych, rolniczych zrzeszeń branżowych, związków rolników, kółek i organizacji rolniczych oraz związków rolniczych zrzeszeń branżowych). Regulacja ta wskazywała na bezpośredni związek funkcjonowania KGW z deklarowaną w art. 12 Konstytucji RP zasadą ustrojową - wolnością zrzeszania. Przywołany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Konstytucja wprost wymienia w treści art. 12 organizacje społeczno-zawodowe jako jedną z kategorii zrzeszenia.

Do 2018 r. zasady funkcjonowania KGW określał jedynie art. 22 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach. Zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 tej ustawy zadaniem kół gospodyń wiejskich była w szczególności obrona praw, reprezentacja interesów i podejmowanie działań na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin. Koło gospodyń wiejskich działało 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. KGW funkcjonowało jako wyodrębniona jednostka organizacyjna kółka rolniczego i miało swoją reprezentację we wszystkich jego statutowych organach. Jednocześnie ustawa stanowiła w art. 22 ust. 4, że we wsiach, w których nie działają kółka rolnicze, mogą być zakładane samodzielne koła gospodyń wiejskich, działające na podstawie regulaminu rejestrowanego w wojewódzkim związku rolników, kółek i organizacji rolniczych.

W kontekście powyższym należy nadmienić, że funkcje kół gospodyń wiejskich – zapewne z uwagi na ograniczenia wynikające z formy prawnej przewidzianej w art. 22 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (powiązanie KGW z kółkami rolniczymi i brak podmiotowości prawnej) - realizowały i realizują w dalszym ciągu podmioty działające w formie samodzielnych kółek rolniczych, stowarzyszeń i fundacji, a więc zrzeszenia innego rodzaju. W momencie sporządzania niniejszej opinii Krajowy Rejestr Sądowy zawiera wpisy

dotyczące 710 takich podmiotów. Na marginesie należy odnotować, że istnieją także organizacje społeczne, które w nazwie wskazują na funkcjonowanie „kół gospodyń wiejskich” (7 wpisów w KRS).

2. [Status prawny kół gospodyń wiejskich] Obowiązująca ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich stworzyła samodzielną podstawę prawną dedykowaną wyłącznie KGW. Przyjęty przez ustawodawcę status prawny KGW został ukształtowany w sposób zbliżony do stowarzyszeń. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. usamodzielniała KGW, zrywając ich związek z kółkami rolniczymi, przyznając im jednocześnie osobowość prawną.

U.k.g.w. określa formy i zasady dobrowolnego zrzeszania się w kołach gospodyń wiejskich, tryb ich zakładania oraz organizację kół gospodyń wiejskich działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.g.w. 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. 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.

Art. 2 ust. 3 u.k.g.w. stanowi, że 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.k.g.w. na terenie jednej wsi może mieć siedzibę jedno koło gospodyń wiejskich. Terenem działalności koła gospodyń wiejskich może być jedna bądź więcej wsi. Koła mogą wykonywać zadania, o których mowa w art. 2 ust. 3,

także poza terenem swojej działalności, w tym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami. Stosownie natomiast do treści art. 4 ust. 1a u.k.g.w. koła gospodyń wiejskich mogą mieć siedzibę i działać także na terenach: 1) sołectw położonych w granicach administracyjnych miast; 2) miast do 5000 mieszkańców. Ten ostatni przepis został dodany ustawą z dnia 15 marca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 693), która weszła w życie dnia 30 kwietnia 2019 r. W uzasadnieniu projektu wskazanej nowelizacji podniesiono, że *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)*⁴. Do kół, o których mowa w art. 4 ust. 1a u.k.g.w. przepisy ustawy stosuje się odpowiednio.

Art. 4 ust. 3 u.k.g.w. stanowi, że członkiem koła gospodyń wiejskich może być każda osoba, która ukończyła lat 18. Jest to jedyny formalny warunek. Co oczywiste, przepisy nie przewidują ograniczeń co do płci członka KGW. Za zgodą przedstawicieli ustawowych w działalności koła mogą brać także osoby, które ukończyły lat 13. Osoby te mogą również tworzyć młodzieżowe i dziecięce organizacje wspomagające realizację celów koła (art. 4 ust. 4 u.k.g.w.).

Stosownie do treści art. 5 ust. 1 u.k.g.w. z inicjatywą założenia koła gospodyń wiejskich może wystąpić co najmniej 10 osób, o których mowa w art. 4 ust. 3, których miejscem zamieszkania jest wieś będąca terenem działalności koła, sołectwo położone w granicach administracyjnych miasta albo miasto do 5000 mieszkańców. Osoby te uchwalają statut koła gospodyń wiejskich oraz wybierają komitet założycielski.

Art. 6 ust. 1 u.k.g.w. przewiduje, że koło gospodyń wiejskich podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Koło gospodyń wiejskich nabywa osobowość prawną z chwilą dokonania wpisu do rejestru.

⁴ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3271> (dostęp: 20 września 2024 r.).

Należy zwrócić uwagę, że u.k.g.w. zawiera przepisy przejściowe, które gwarantowały dalsze funkcjonowanie kół gospodyń wiejskich utworzonych przed wejściem w życie ustawy. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.k.g.w. działające w dniu wejścia w życie ustawy koła gospodyń wiejskich mogły dostosować statuty do wymagań ustalonych w ustawie i wystąpić z wnioskiem o dokonanie wpisu koła gospodyń wiejskich do rejestru zgodnie z przepisami ustawy. W okresie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, koła gospodyń wiejskich działające na podstawie przepisów dotychczasowych, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników oraz na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261), przy rejestracji w oparciu o przepisy u.k.g.w. miały prawo pierwszeństwa przed kołami, które miałyby zostać utworzone na podstawie przepisów u.k.g.w. na terenie tych samych wsi.

3. [Uzasadnienie petycji] Uzasadnienie nie określa oczekiwań podmiotu wnoszącego petycji odnośnie do propozycji uchwalenia ustawy o kołach gospodyń miejskich, nie wskazuje precyzyjnie celu proponowanej regulacji i poprzestaje w zasadzie na wskazaniu, że: *Patologią jest utrzymywanie podziałów na ludność miast i wsi. Miejsce urodzenia i życia nie może stygmatyzować i winno stwarzać szansę i możliwości wszechstronnego rozwoju.* W petycji nie wyjaśniono jednak, jakiego rodzaju bariery dla działalności zrzeszeń miejskich odpowiadających funkcją KGW stwarza obowiązujący stan prawny. W ocenie autora niniejszej opinii forma prawna stowarzyszenia zapewnia dzisiaj możliwość funkcjonowania zrzeszeniom miejskim o profilu zbliżonym do KGW. Obowiązywanie odrębnej podstawy dla kół gospodyń wiejskich jest natomiast uzasadnione polską tradycją. W kontekście informacji zawartych w poprzednim punkcie opinii należy odnotować, że ustawodawca nie powołał do życia zrzeszeń wiejskich, ani nie ukierunkował działalności organizacji społecznych, a jedynie nadał określoną formę prawną istniejącej już inicjatywie obywatelskiej. W petycji nie wykazano, że istnieje potrzeba stworzenia odrębnej podstawy prawnej dla funkcjonowania analogicznych organizacji na obszarze miast, ani czy tego rodzaju aktywność przez społeczność miejską jest rzeczywiście podejmowana.

Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu petycji na temat zasadności podziału ludności na miejską i wiejską, podział ten jest faktem, z którym związane są

określone obowiązki państwa. Państwo jest zobowiązane do podejmowania działań mających służyć rozwojowi obszarów wiejskich i ludności na tych obszarach żyjącej. Nie wchodząc w szczegóły dotyczące uregulowania tego zagadnienia na poziomie prawa Unii Europejskiej, wystarczy wspomnieć, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich stanowi element wspólnej polityki rolnej. W ramach działań podejmowanych w tym obszarze zwraca się szczególną uwagę na potrzebę promowania udziału kobiet w rozwoju społeczno-ekonomicznym obszarów wiejskich⁵. Na poziomie prawa polskiego tematyka rozwoju wsi została ujęta jako odrębny dział administracji rządowej. Dział ten obejmuje m.in. sprawy rozwoju przedsiębiorczości, w tym w szczególności podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wspomagania pozarolniczych form aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców wsi.

Abstrahując od uwag powyższych, należy także podnieść, że stworzenie odrębnej podstawy prawnej dla funkcjonowania „kół gospodyń wiejskich” nie może sprowadzać się – jak zasugerowano to w petycji - do prostej podmiany słów „wieś” na „miasto” w treści aktu prawnego bazującego na obowiązującym brzmieniu ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich. Dla przykładu należy wskazać, że wątpliwe byłoby oczekiwanie, iż celem kół gospodyń wiejskich miałyby być rozwój kultury ludowej oraz że nadzór nad organizacjami wiejskimi miałyby sprawować Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a kierownicy biur powiatowych ARiMR mieliby zapewniać wsparcie przy tworzeniu i prowadzeniu kół gospodyń wiejskich. Wreszcie, że działalność organizacji wiejskich miałyby być prowadzona przy wykorzystaniu pomocy finansowej przyznawanej w drodze decyzji Prezesa ARiMR. Przypisywanie ARiMR zadań związanych z funkcjonowaniem zrzeszeń wiejskich rodzi wątpliwości natury systemowej. Wątpliwe byłoby też utrzymanie w odniesieniu do organizacji funkcjonujących na obszarze miast regulacji przewidującej, że na terenie wsi (miasta) może mieć siedzibę jedno koło gospodyń.

⁵ Patrz motyw 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.Urz.UE.L 2021 Nr 435, str. 1.

V. Podsumowanie

Petycja nie zasługuje na uwzględnienie. Brak jest obecnie barier prawnych uniemożliwiających tworzenie dla obszarów miejskich organizacji społecznych o profilu odpowiadającym kołom gospodyń wiejskich. Możliwości takie zapewnia m.in. ustawa – Prawo o stowarzyszeniach. Należy wskazać, że istnieją obecnie koła gospodyń wiejskich (organizacje realizujące te same funkcje społeczne) działające w formie organizacyjnoprawnej stowarzyszenia. Co więcej, należy także odnotować, że w tej formie działają organizacje „kół gospodyń miejskich”, choć jednocześnie należy też wskazać, że są one nieliczne.

W petycji nie wskazano argumentów, które miałyby przemawiać za potrzebą uchwalenia proponowanego aktu prawnego. W szczególności nie wykazano w niej, że forma prawna stowarzyszenia jest nieadekwatna dla osiągnięcia oczekiwanych przez podmiot wnoszący petycję skutków regulacji. Istnienie odrębnej podstawy prawnej dla kół gospodyń wiejskich, jako alternatywnej wobec stowarzyszeń formy realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania, jest natomiast uzasadnione polską tradycją sięgającą XIX wieku.

Autor:

dr Adam Karczmarek
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

*Deskrytory bazy REX: kobiety, petycja, rolnicy, samorząd gospodarczy, stowarzyszenia, zrzeszenia.
Weryfikacja: A. Tomaszewska .*