



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Znak sprawy:SSO.dws.071.13.2019

Warszawa, dnia

2019-02-22

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPŁ.	2019 -02- 25
ZAL.	NR



RPW/11935/2019 P
Data:2019-02-25

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze!

W związku ze stanowiskiem przesłanym pismem z dnia 21 stycznia br., znak VII.612.27.2018.MM, w sprawie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. poz. 2212), uprzejmie informuję:

Koła gospodyń wiejskich to jedna z najstarszych i najliczniejszych organizacji społecznych w Polsce. Działalność kół gospodyń wiejskich koncentruje się m.in. na działaniach na rzecz ochrony zdrowia i zabezpieczenia socjalnego rodzin wiejskich, pomocy w organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży, rozwoju różnych form przedsiębiorczości wśród kobiet oraz zwiększeniu uczestnictwa wsi w kulturze, kultywowaniu tradycji, folkloru i sztuki ludowej. Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, organizacje te działały na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. poz. 217, z późn. zm.), jako wyodrębnione jednostki kółka rolniczego nieposiadające osobowości prawnej i prowadziły działalność w zakresie określonym w statucie kółka rolniczego i regulaminie koła. Wiele z kół gospodyń wiejskich zostało zarejestrowanych jako stowarzyszenia, ponieważ taka forma działalności dawała im więcej możliwości na finansowanie realizowanych zadań. Niemniej jednak funkcjonowanie kół gospodyń wiejskich w okresie przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich w zdecydowanej przewadze odbywało się jako kooperatywy osób zamieszkujących dany obszar. Związki te nie posiadały zorganizowanej formy prawnej, tj. nie posiadały podmiotowości prawnej, co uniemożliwiało im samodzielne funkcjonowanie w obrocie prawnym. Szczególnej uwagi wymaga również fakt, że nawet w przypadku kół gospodyń wiejskich funkcjonujących w oparciu o przepisy ww. ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, jako wyodrębnione jednostki organizacyjne kółek rolniczych,

koła gospodyń wiejskich również nie posiadały pełnej autonomii w funkcjonowaniu w obrocie prawnym, bowiem podmiotem prawa było kółko rolnicze, które *de facto* było podmiotem posiadającym osobowość prawną i możliwość zaciągania zobowiązań.

Wobec powyższego, podnieść należy, że ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich wychodzi naprzeciw pilnej potrzebie nadania kołom gospodyń wiejskich osobowości prawnej i umożliwienia tym organizacjom bezproblemowego jej uzyskania poprzez wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Uzyskanie przez podmiot tworzony przez społeczność wiejską osobowości prawnej w sposób realny umożliwia zorganizowanie się tych osób i stworzenie samorządnego podmiotu, który nie tylko posiada osobowość prawną ale przede wszystkim uzyskuje możliwość samodzielnego funkcjonowania w obrocie prawnym, jak również brania udziału w różnych systemach wsparcia realizowanych na terytorium Polski. Zwraca się przy tym uwagę, że koła gospodyń wiejskich powstałe na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich są tworzone m.in. w celu szeroko rozumianego rozwoju obszarów i społeczeństwa wiejskiego poprzez podejmowanie działań określonych w art. 2 ust. 2 tej ustawy takich jak np.: prowadzenie działalności społeczno-wychowawczej i oświatowo-kulturalnej w środowiskach wiejskich czy rozwijania kultury ludowej, w tym w szczególności kultury lokalnej i regionalnej, nie zaś jak odbywało się to dotychczas były podmiotami uzależnionymi, w znaczeniu formalnym, od organizacji w ramach której zostały wyodrębnione. Ponadto, już sama ustawa o kołach gospodyń wiejskich pozwala na uzyskanie wsparcia na rozpoczęcie funkcjonowania nowego podmiotu, którym stanie się koło gospodyń wiejskich po uzyskaniu wpisu do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich.

Dla zobrazowania zainteresowania ze strony społeczności wiejskiej nową formą organizacyjną należy wskazać, że do dnia 31 grudnia 2018 r., do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, zostało wpisane ogółem 5043 koła, w tym: 2944 organizacje utworzone na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich oraz 2099 kół, które działały przed wejściem w życie ww. ustawy. Na działalność kół gospodyń wiejskich, zgodnie z przepisami ww. ustawy, wypłacono środki finansowe, które na dzień 14 stycznia 2019 r. wynosiły ogółem 10.111.000,00 zł.

W odniesieniu do stanowiska w zakresie konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych uprzejmie informuję, że projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich procedowany był w trybie odrębnym i w związku z powyższym nie był przesyłany do konsultacji społecznych. Ponadto, na etapie projektowania przedmiotowej ustawy uwzględniono problematykę związaną z dotychczasowym stanem prawnym dotyczącym podmiotowości oraz funkcjonowania kół gospodyń wiejskich oraz skutków projektowanej ustawy w zakresie wolności zrzeszania się społeczności na obszarach wiejskich.

Zwracam uwagę, że wprowadzone ustawą o kołach gospodyń wiejskich rozwiązania, w tym możliwość tworzenia zorganizowanej formy prawnej, która jednocześnie posiada osobowość prawną, jaką są koła gospodyń wiejskich nie sprzeciwia się konstytucyjnej zasadzie wolności zrzeszania się wyrażonej w art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podnieść bowiem należy, że wraz z wejściem w życie ustawy o kołach gospodyń wiejskich nie zrezygnowano w polskim prawodawstwie z innych dostępnych form zrzeszania się ani nie ograniczono do nich dostępu ani przez społeczność wiejską, ani tym bardziej nie ograniczono dostępu do tych form społeczności zamieszkującej na terenach miast.

W powyższym kontekście pozwolę sobie nie zgodzić się ze stanowiskiem dotyczącym ograniczenia tej zasady poprzez wprowadzenie warunków wyrażonych w art. 4 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r., tj. warunków, zgodnie z którymi na terenie jednej wsi może być zarejestrowane jedno koło oraz, że można być członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich a terenem działalności koła może być jedna bądź więcej wsi. Za zasadne bowiem należy uznać, że ustawodawca przewidział przepisami ustawy o kołach gospodyń wiejskich m.in. miesięczny okres od dnia wejścia w życie ustawy, w którym podmioty, które funkcjonowały w oparciu o przepisy dotychczasowe, mogły skorzystać z uprawnienia uzyskiwania wpisów zgodnie z zasadą pierwszeństwa oraz bez obowiązywania warunku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ww. ustawy (art. 34 ustawy o kołach gospodyń wiejskich). Jest to jedno z rozwiązań, które umożliwiała funkcjonującym dotychczas, głównie kołom działającym bez organizacyjnoprawnej formy, na uzyskiwanie osobowości prawnej, jak również tworzenia kół gospodyń wiejskich w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r.

Z drugiej strony, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie warunków określonych w art. 4 ustawy o kołach gospodyń wiejskich, bowiem głównym celem ustawy było podniesienie rangi kół gospodyń wiejskich poprzez wyposażenie w osobowość prawną samorządnych, społecznych organizacji mieszkańców wsi, niezależnych od innych organizacji społeczno-zawodowych rolników, w tym niezależnych także od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w trakcie projektowania przedmiotowej ustawy wzięto pod uwagę rozdrobnienie organizacyjne nieformalnych kół gospodyń wiejskich, które miało miejsce przed wejściem w życie ustawy o kołach gospodyń wiejskich.

Przytoczone wyżej przepisy miały na celu zorganizowanie społeczeństwa zamieszkującego określony obszar wiejski do wspólnego, zgodnego podejmowania działań na rzecz rozwoju wsi oraz społeczności wiejskiej, które to działania, z uwagi na skalę, będą działaniami skutecznymi. Wprowadzenie ustawy miało na celu umożliwienie społeczności wiejskiej zrzeszania się w nowej formie prawnej – koła gospodyń wiejskich – spełniającej wymagania i nakierowanej na

funkcjonowanie w realiach wiejskich. Szczegółnej uwagi wymaga także fakt, że dany region wiejski (jedna wieś czy kilka sąsiednich wsi), jako społeczność boryka się z tymi samymi problemami życia codziennego. Z uwagi na wspólne problemy ustawa motywuje do współdziałania w zakresie ich rozwiązywania oraz mobilizowania społeczności lokalnej do podejmowania wspólnych inicjatyw nakierowanych na rozwój wspólnego obszaru.

Jednocześnie należy podnieść, że zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w ustawie o kołach gospodyń wiejskich, dotychczas funkcjonujące podmioty prawa utworzone np. na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., z późn. zm.) czy ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, w przypadku gdy nie skorzystały z prawa pierwszeństwa we wpisaniu się do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich nadal funkcjonują, tym samym ustawa nie znosi żadnej formy prawnej podmiotów, które zrzeszają osoby fizyczne działające na rzecz rozwoju wsi. Ponadto, ustawowe ograniczenie stanowiące, że można być członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich odnosi się wyłącznie do podmiotów powstałych w oparciu o przepisy ustawy o kołach gospodyń wiejskich. Prowadzi to do konstatacji, że w obecnym stanie prawnym nie istnieje zakaz wskazujący, że członek koła gospodyń wiejskich w rozumieniu ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. nie może być jednocześnie członkiem stowarzyszenia czy kółka rolniczego, funkcjonujących na podstawie odrębnych przepisów.

W zakresie kolejnej wątpliwości dotyczącej przekazania Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kompetencji funkcjonowania jako organ rejestrowy, które to, jak zostało podkreślone w stanowisku przysługują, co do zasady sądowi rejestrowemu podnieść należy co następuje:

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest niezależnym organem powołanym do wykonywania określonych zadań, zgodnie z przepisami prawa. Nadmienić również należy, że gwarantem w zakresie legalności funkcjonowania podmiotów uzyskujących na podstawie odpowiednich ustaw osobowości prawnej są ustanowione w tym zakresie przepisy. W tym aspekcie podkreślenia wymaga, że ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich określa szereg warunków, które powinny być spełnione aby koło gospodyń wiejskich mogło uzyskać osobowość prawną, określa organizacyjne ramy funkcjonowania takich osób prawnych, ale przede wszystkim przepisy te przyznają Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uprawnienia nadzoru oraz określają ramy podejmowanych działań w przypadku wykrycia nieprawidłowości w funkcjonowaniu kół gospodyń wiejskich wpisanych do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich. Dla przykładu warunków, które zostały wprost uregulowane przepisami ww. ustawy można przywołać m.in. art. 5 ustawy, który określa minimalną ilość członków koła, warunki, jakim winien odpowiadać przyjmowany przez koło gospodyń wiejskich statut oraz w jaki sposób koło

gospodyń wiejskich powinno określić nazwę koła. Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 ustawy zostały określone warunki podmiotowe, zgodnie z którymi członkiem koła może być wyłącznie osoba, która ukończyła 18 lat i zamieszkuje na terenach wiejskich objętych obszarem działalności koła, przy czym (ust. 3) ustawa dopuszcza, za zgodą przedstawicieli ustawowych, aby osoby, które ukończyły lat 13 brały czynny udział w działalności koła oraz realizowaniu przez ten podmiot swoich celów. Ustawa zawiera również szereg przepisów odnoszących się do prawidłowego funkcjonowania koła gospodyń wiejskich, m.in. art. 15, 16 oraz 17, które stanowią o obowiązkach oraz zakresie czynności właściwych dla zarządu koła oraz zebrania członków. Art. 21 i następane ustawy stanowią m.in. o organizacji majątku koła, możliwości prowadzenia przez koło działalności gospodarczej czy możliwości przyjęcia przez koło uproszczonej ewidencji przychodów i rozchodów. Tym samym, prawidłowe wykonywanie obowiązków nałożonych na organ przepisami ustawy o kołach gospodyń wiejskich w sposób rzetelny gwarantuje pewność prawidłowego funkcjonowania kół gospodyń wiejskich utworzonych na podstawie przepisów ww. ustawy.

Ponadto, koła gospodyń wiejskich są podmiotami ściśle i bezpośrednio związanymi z rozwojem wsi i podejmowaniem działań nakierowanych na poprawę warunków życia społeczeństwa zamieszkującego tereny wiejskie. Możliwe jest zatem dojście do wniosku, że organizacje te stanowią szczególną grupę zrzeszeń, których funkcjonowanie nie tylko dotyczy terenów wiejskich ale przede wszystkim ma na celu rozwój społeczeństwa wiejskiego jako ogółu społeczeństwa zamieszkującego dany obszar, wieś czy grupę wsi. Ponadto, jedną z cech, która wiąże członków takich organizacji jest właśnie obszar, na którym funkcjonują, poprzez m.in. promowanie oraz utrwalanie w młodoży wiejskiej kultury regionu. Mając zatem na uwadze charakter tych organizacji oraz cele, ustawodawca w sposób przemyślany zdecydował się na przekazanie kompetencji rejestrowych organowi, jakim jest Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Bowiem, w Rzeczypospolitej Polskiej, to Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest podmiotem, który w sposób szczególny wspiera polską wieś, ale również przez wieloletnie działania na rzecz jej rozwoju, zna potrzeby społeczeństwa wiejskiego i w sposób profesjonalny zapewni rzetelne prowadzenie Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, jak również posiada wyspecjalizowane jednostki kontrolne, które pozwolą na prawidłowe funkcjonowanie kół gospodyń wiejskich.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich w art. 9 ust. 4 wprowadza uprawnienie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do przekazania stosownych upoważnień dla kierowników biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wydawania w jego imieniu decyzji dotyczących wpisu kół do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich. Tym samym, ustawodawca wyszedł naprzeciw

oczekiwaniom społeczeństwa wiejskiego, tj. poprzez decentralizację zadań na Biura Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zbliżył niejako organ rejestrowy do społeczeństwa.

W odpowiedzi na ostatnią wątpliwość, dotyczącą możliwości tworzenia na podstawie ww. ustawy kół gospodyń wiejskich wyłącznie na terenach wiejskich przez osoby zamieszkujące na terenie wsi wchodzącej w zakres działalności koła, podnieść należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, podmiot tworzony na podstawie przepisów tejże ustawy 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. Zgodnie natomiast z definicją terminu „wieś” określoną w słowniku PWN – *wieś stanowi określenie zasiedlonego odcinka terenu stanowiącego historycznie ukształtowaną jednostkę osadniczą, której ludność zajmuje się głównie pracą na roli i czerpie z tej pracy podstawy egzystencji, co nadaje pojęciu „wieś” również znaczenie kategorii ekonomiczno-społecznej. Wieś jest przeciwstawiana miastu, głównie ze względu na kryteria ilościowe, ale także ekonomiczno-społeczne i historyczno-administracyjne. O uznaniu osady za wieś lub miasto decyduje władza administracyjno-państwowa.*

Zgodnie z przedstawioną definicją, w oparciu o zaprezentowane wyżej stanowisko wywieść należy, że ustawa ma na celu wspieranie rozwoju i kultury wsi. Społeczno-ekonomiczne oraz historyczne uwarunkowania życia na wsi ustawodawca uznał za przesłanki przemawiające za zasadnością wprowadzenia ograniczenia terytorialnego, tak aby organizacje te były tworzone i funkcjonowały w nierozzerwalnym związku z terenem wiejskim, na którym powstały. W taki bowiem sposób istnieje możliwość realizacji głównych celów stawianych przez ustawę. W następstwie powyższego, jeżeli wieś jest przeciwstawna miastu, logiczną konsekwencją było ograniczenie zakresu terytorialnego, który jest objęty ustawą.

Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, że wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o kołach gospodyń wiejskich, było tematem spotkania przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które odbyło się w dniu 15 stycznia br. W wyniku dyskusji ustalono, że w najbliższym czasie podjęte zostaną prace nad nowelizacją ustawy, jednakże kierunki zmian są aktualnie analizowane.

Sygnatariusz
Szymon Giżyński
z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU
Szymon Giżyński

MINISTERSTWO ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI
ul. Wspólna 30. 00-930 Warszawa

PRIORYTET

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL.

2019 -02- 25

ZAL. NR

SSO.dws.071.13.2019



259907 2019-02-25 02 ~~POLEGONA~~ 50

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
PL

2019-02-25