



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21/01/2019

Adam Bodnar

VII.612.27.2018.MM

Pan

Jan Krzysztof Ardanowski

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00-930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie proszę Pana Ministra o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o *kołach gospodyń wiejskich* (Dz. U. poz. 2212; dalej jako: ustawa o KGW).

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. W ramach wykonywania swojej funkcji Rzecznik monitoruje działania podejmowane przez ustawodawcę w zakresie, w jakim wiążą się one z prawami i wolnościami zagwarantowanymi w Konstytucji RP.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra, że znany był mi problem nieadekwatności obowiązujących przepisów dotyczących osób pragnących podjąć aktywność w ramach Kół Gospodyń Wiejskich (KGW). Kwestia ta była przedmiotem działań Rzecznika, który już w dniu 20 kwietnia 2018 r. skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi (znak: SSO.dws.071.13.2018) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformowało o przygotowywanym projekcie

ustawy o zmianie ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych. Projekt ten miał umożliwić KGW samodzielną działalność jako jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną. Projekt miał zostać także poddany konsultacjom społecznym. Sejm RP przyjął rządowy projekt i uchwalił ustawę *o kołach gospodyń wiejskich*. Swoje stanowisko przedstawiłem przewodniczącemu sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 5 listopada 2018 r. Po rozpatrzeniu poprawek Senatu RP ustawa została w dniu 13 listopada 2018 r. przekazana do podpisu Prezydenta RP. Pismem z dnia 19 listopada 2018 r. skierowałem do Pana Prezydenta wystąpienie, w którym podtrzymałem swoje dotychczasowe wątpliwości. Prezydent RP w dniu 26 listopada 2018 r. podpisał ustawę. Po wejściu w życie ustawy o KGW w życie do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły kolejne skargi, w których sformułowano zarzuty podnoszone już przeze mnie na etapie prac legislacyjnych.

Na wstępie pragnę zwrócić uwagę, że przedstawienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich na zaawansowanym etapie prac legislacyjnych zostało spowodowane tempem tych prac i niepoddaniem projektu ustawy konsultacjom społecznym. Podczas 66. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 25 października 2018 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Pan Ryszard Zarudzki poddał w wątpliwość konieczność przeprowadzania konsultacji publicznych w sytuacji, gdy posłowie odbywają wiele spotkań z wyborcami, podczas których poruszane są tematy objęte przedmiotem regulacji. Wypowiedź ta budzi poważne wątpliwości w związku z treścią § 36 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów. Należy podkreślić bowiem, że konsultacje publiczne mają na celu ocenę konkretnych, zaproponowanych przez projektodawcę, rozwiązań prawnych, a nie zebranie ogólnych informacji dotyczących pożądaných zmian prawnych.

W kompetencjach Rzecznika nie mieści się ocena, czy utworzenie odrębnej formy organizacyjnej dla KGW było najlepszym środkiem realizacji potrzeb osób pragnących podjąć czynną działalność na rzecz lokalnej społeczności w ramach KGW. Istotne jest jednak, aby nowe rozwiązania prawne spełniały konstytucyjne standardy poszanowania podstawowych praw i wolności. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o KGW, przewiduje ona podniesienie rangi KGW poprzez wyposażenie w osobowość prawną

samorządnych, społecznych organizacji mieszkańców wsi, niezależnych od innych organizacji społeczno-zawodowych rolników (kółek rolniczych), niezależnych także od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

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 Rzeczpospolita Polska 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. Szczególną formę realizacji tej wolności przewiduje art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. KGW w rozumieniu omawianej ustawy łączą w sobie cechy stowarzyszeń i organizacji społeczno-zawodowych rolników. Dlatego tak istotne jest uwzględnienie wskazanych przepisów konstytucyjnych podczas oceny proponowanych rozwiązań.

Szczególnie istotne wątpliwości budzi treść art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o KGW. Przepisy te przewidują, że na terenie jednej wsi może zostać utworzone jedno koło gospodyń wiejskich w rozumieniu niniejszej ustawy, a terenem działalności koła gospodyń wiejskich może być jedna bądź więcej wsi. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te w istotny sposób ograniczają możliwość skorzystania z nowej formy organizacyjnej, jaką mają być KGW. Nie wszystkie zainteresowane podmioty, spełniające ustawowe kryteria, mogą więc założyć bądź zostać członkami KGW. Ograniczenie może mieć szczególnie istotne znaczenie w przypadku miejscowości o dużej ilości mieszkańców. Problem ten został podniesiony w opinii Biura Legislacyjnego Senatu z 22 października 2018 r. (druk nr 969). Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela krytyczne stanowisko w tym zakresie. Podobne wątpliwości dotyczą treści art. 4 ust. 5 ustawy o KGW, zgodnie z którym jednocześnie można być członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich. Warto tu zwrócić uwagę, że ustawodawca nie przewiduje takiego ograniczenia np. w przypadku stowarzyszeń, czy związków zawodowych.

Jednym z podstawowych uprawnień wynikających z konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się jest prawo dobrowolnego przystępowania do zrzeszeń (zob. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK ZU 6A/2015, poz. 80 oraz wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09, OTK ZU 1A/2012, poz. 4). Projektowane rozwiązania ustawowe uniemożliwią natomiast części zainteresowanych osób członkostwo w nowej formie zrzeszenia, jaką będą KGW. W praktyce ograniczenie możliwości tworzenia KGW może prowadzić również do wymuszania członkostwa na osobach zaangażowanych w życie społeczności lokalnej, które nie będą mogły samodzielnie założyć KGW. Może to z kolei stanowić pośrednie ograniczenie negatywnego aspektu wolności zrzeszania się, który rozumie się jako prawo do niewstępowania do określonych zrzeszeń.

Należy w tym miejscu podkreślić, że działalność wszelkich zrzeszeń stanowi realizację zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji RP. Zasada ta odnosi się do sfery stosunków między państwem a społeczeństwem i zakłada, że państwo w odniesieniu do społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli, rodzin, grup pośrednich, stowarzyszeń, czy przedsiębiorstw – nie powinno czynić ani więcej, ani mniej jak tylko wspomagać je w jego autonomii. Tworząc nowe formy organizacyjne, z których mogą skorzystać obywatele, ustawodawca powinien mieć na uwadze konieczność zapewnienia jednostkom swobody działania. Treść art. 4 ustawy o KGW może natomiast *de facto* wymuszać na mieszkańcach wsi przystępowanie do określonych KGW.

Oczywiście wolność zrzeszania się nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Niewątpliwie też osoby zainteresowane podjęciem działalności na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także wspieraniem wszechstronnego rozwoju terenów wiejskich będą mogły skorzystać z innych form zrzeszania się, w tym przede wszystkim będą mogły zakładać stowarzyszenia. Niemniej, w ocenie Rzecznika, ustawodawca nie wykazał zaistnienia przesłanek uzasadniających ograniczenie możliwości tworzenia i przystępowania do KGW. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano przyczyn takiego ograniczenia. Przyczyn takich nie był również w stanie wskazać podsekretarz stanu w MRiRW podczas wspomnianego wyżej posiedzenia Senatu RP.

Wątpliwości budzi również treść art. 9 ust. 1 ustawy o KGW, zgodnie z którym Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonuje, w drodze decyzji,

wpisu koła gospodyń wiejskich do rejestru po stwierdzeniu, że statut koła jest zgodny z przepisami prawa i założyciele koła spełniają wymagania określone w ustawie. Ustawodawca nie wykazał bowiem celowości przyznania Prezesowi ARiMR kompetencji wykonywanych co do zasady przez sąd rejestrowy. Zgodność statutu KGW z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w istotny sposób wiąże się z ochroną sytuacji prawnej członków takiego KGW. Dlatego istotne jest powierzenie prawa do kontroli legalności statutu wyspecjalizowanemu merytorycznie i – co istotne – niezależnemu organowi.

Wątpliwości budzi również fakt, że w ustawie o KGW nie przewidziano możliwości tworzenia KGW na terenach miast. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy o KGW 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. Zgodnie z art. 4 ustawy o KGW terenem działalności koła może być jedna lub więcej wsi, a członkami mogą zostać osoby zamieszkałe we wsi będącej terenem działalności koła. Już na etapie prac legislacyjnych podnoszono, że ustawa nie uwzględnia faktu, że część polskich miast posiada zróżnicowaną strukturę i obejmuje także tereny, gdzie występuje kultura wiejska. Przykładem takiego miasta jest Dąbrowa Górnicza, której Prezydent zwrócił się do Prezydenta RP z apelem o zawetowanie ustawy o KGW. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich podzielam te wątpliwości. Warto również zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o KGW uniemożliwiają obywatelom zaangażowanie się członkostwo w KGW, działającym na terenie innej miejscowości niż ich miejsce zamieszkania. Uniemożliwia to mieszkańcom miast angażowanie się w życie wiejskie, a także integrację pomiędzy społecznościami poszczególnych wsi. Wskazana regulacja może też sprzyjać powstawaniu podziałów w lokalnych społecznościach. Takie rozwiązanie stoi więc w sprzeczności z ideą społeczeństwa obywatelskiego.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie i ocenę zasadności podjęcia zmian legislacyjnych w ustawie o kołach gospodyń wiejskich w celu zapewnienia jej zgodności z Konstytucją RP. W szczególności proszę uprzejmie

o wskazanie, czy podnoszone wyżej problemy były rozważane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na etapie tworzenia projektu ustawy o KGW.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)