



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 5 listopada 2018 r.

VII.612.27.2018.MM

Pan
Jarosław Sachajko
Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

W ramach swojej działalności Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o wątpliwościach dotyczących zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 października 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich przekazanej ponownie do Sejmu RP uchwałą Senatu RP (druk sejmowy nr 2954, dalej jako: ustawa o KGW).

Rzecznik 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, że Rzecznikowi znany jest problem nieadekwatności obowiązujących przepisów dotyczących osób pragnących podjąć aktywność w ramach Kół Gospodyń Wiejskich (KGW). Kwestia ta była przedmiotem działań Rzecznika, który w dniu 20 kwietnia 2018 r. skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (kopia w załączeniu). W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi (kopia

w załączeniu) 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. W dniu 4 października 2018 r. Sejm RP przyjął rządowy projekt i uchwalił ustawę *o kołach gospodyń wiejskich*. Obecnie ustawa o KGW została skierowana do sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju i Wsi po wniesieniu poprawek przez Senat RP.

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 publicznym. Podczas 66. posiedzenia Senatu RP IX kadencji w dniu 25 października 2018 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Pan Ryszard Zarudzki podał 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 jest 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. Zaproponowane przez Senat RP poprawki nie wprowadzają rozwiązań zmieniających istotę tych przepisów. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te w istotny sposób ograniczają możliwość skorzystania z nowej formy organizacyjnej, jaką mają być KGW. Po wejściu w życie ustawy nie wszystkie zainteresowane podmioty, spełniające ustawowe kryteria, będą mogły założyć bądź zostać członkami KGW. Ograniczenie to będzie miało szczególnie istotne znaczenie w przypadku miejscowości o dużej ilości mieszkańców. Problem ten został już 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 TK z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK ZU 6A/2015, poz. 80; wyrok TK z 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. Projektowana 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.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedstawionego w niniejszym piśmie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w toku prac legislacyjnych.

Z poważaniem,

(podpis na oryginale)

Załącznik 2