

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.01.03>

Grzegorz KRAWIEC

<http://orcid.org/0000-0003-2949-5361>

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO Katowice

Kilka uwag na temat kół gospodyń wiejskich

Streszczenie

W artykule przedstawiono kilka uwag krytycznych dotyczących nowej ustawy o kołach gospodyń wiejskich z 2018 r. Stanowią one formę zrzeszania się kobiet w środowiskach wiejskich, jednak ustawa wprowadza szereg ograniczeń i restrykcji, które powodują, że koła te mają nadal charakter reglamentacyjny. Dodatkowo, w artykule wskazano kontekst historyczny. Stwierdzono również, że aktualnie koła gospodyń wiejskich nie są anachronizmem i stanowią istotny element życia społecznego na wsi, powodując np. ograniczenie wykluczenia społecznego.

Słowa kluczowe: koła gospodyń wiejskich, prawo administracyjne, wieś, wykluczenie społeczne.

I

Uchwalenie i wejście w życie ustawy regulującej status prawny kół gospodyń wiejskich¹ skłania do przedstawienia kilku refleksji na temat tej formy realizacji wolności zrzeszania się. Mimo, iż niektórzy uznać je mogą za organizacje anachroniczne, to jednak ich rola także w czasach obecnych jest istotna dla polskiej wsi.

W polskiej literaturze z zakresu prawa administracyjnego członkostwo w kole gospodyń wiejskich traktowane jest jako element partycypacji społecznej – chodzi o uczestnictwo w organizacjach tworzonych do realizacji celów i zadań określonych w różnych aktach prawnych².

¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, Dz.U. z 2018 r., poz. 2212, dalej jako: ustawa z 2018 r.

² D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 13.

Autorzy często posługują się pojęciem partycypacji społecznej³ (obywatelskiej⁴), przez którą 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”⁵. Na osiąganie celów zwracano już uwagę w początkach 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 strategię przetrwania⁶.

Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego 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 oraz stowarzyszenia⁷. Wydaje się, że obecnie pojęcie organizacji społecznej w tym znaczeniu jest zbyt wąskie; na pewno występuje ono w poszczególnych aktach normatywnych (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego⁸, 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

³ 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; A. Bohdan, *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?* [w:] J. Zimmerman, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 399–417; A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 93–102; M. Sakowicz (red.), *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE*, Warszawa 2009; P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 59 i nast.

⁴ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, 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.

⁵ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, s. 9.

⁶ 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.

⁷ Por. J. Starościan, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112–113.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

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 pozarządowej⁹.

II

Koła gospodyń wiejskich pojawiły się na wsi polskiej jeszcze w okresie za-
borów, jednak dopiero w pierwszej połowie lat dwudziestych praca nad organi-
zowaniem kobiet wiejskich nabrała charakteru systematycznego i planowego¹⁰.
Ich działalność zaś rozwinęła się w okresie Polski Ludowej, gdzie odgrywały
istotną rolę – niezmiernie ważną zasadą polityki rolnej PZPR było wykorzysty-
wanie elementów aktywizacji społeczno-produkcyjnej chłopów¹¹. Nie można ba-
gatelizować ich roli choćby z tego powodu, że przedstawiały (poprzez Radę
Główną Kół Gospodyń Wiejskich), wiele inicjatyw o charakterze społecznym,
np. w zakresie upowszechniania oświaty w rolnictwie domowym¹². Działające
w okresie PRL organizacje kobiece, jak Liga Kobiet (Polskich) oraz koła gospo-
dyń wiejskich, nie miały nic wspólnego z feminizmem, a ich zadania były zbieżne
z celami państwa socjalistycznego, których program odpowiadał programowi
działania administracji¹³ – z tego powodu traktowane były wówczas jako jedynie
„poprawne politycznie” organizacje¹⁴. Wpisywały się one w panujący wówczas
ustrój i petryfikowały przypisaną kobiecie rolę społeczną. Wywarły jednak
istotny wpływ na życie społeczne (były to bowiem organizacje reglamentowane
przez władzę, a więc jedne z niewielu dopuszczalnych).

W Polsce Ludowej podstawę prawną działalności kół stanowiła ustawa z dnia
8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹⁵. Zgod-
nie z art. 3 pkt 2 tej ustawy, koła te stanowiły jedną z form społeczno-zawodowej
organizacji rolników. Zadania koła gospodyń wiejskich nie zostały ściśle sprecy-
zowane w ustawie: art. 22 ust. 1 ww. ustawy stanowił, że zadania te to w szcze-
gółności obrona praw, reprezentacja interesów i działania na rzecz poprawy sy-
tuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin. Użycie określenia

⁹ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 30.

¹⁰ W. Mędrzecki, *Kobieta w rodzinie i społeczności wiejskiej w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] A. Żarnowska, A. Szwarz (red.), *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, Warszawa 2000, s. 184.

¹¹ H. Cholań, *Leninizm a polityka rolna PZPR*, Warszawa 1969, s. 31.

¹² R. Wieruszewski, *Równość kobiet i mężczyzn w Polsce Ludowej*, Poznań 1975, s. 203.

¹³ J. Starościan, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 95.

¹⁴ A. Titkow [w:] M. Ingham, H. Ingham, H. Domański (red.), *Women on the Polish Labor Market*, New York 2001, s. 37.

¹⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 217 ze zm.

„w szczególności” oznaczało zatem, iż katalog tych zadań był niewyczerpujący. Podkreślenia wymaga zresztą, że zadania kół gospodyń wiejskich to przecież zadania wszystkich organizacji rolników: art. 1 ust. 2 tej ustawy stanowił, że organizacje te reprezentując potrzeby oraz broniąc zawodowych i społecznych interesów rolników indywidualnych, działają na rzecz rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych oraz wzrostu ich produkcji, zapewnienia opłacalności produkcji rolniczej i należytego wyposażenia rolnictwa w środki produkcji, troszczą się o wysoką rangę zawodu rolnika, a także o poprawę warunków życia i pracy ludności wiejskiej, uczestniczą w kształtowaniu i realizacji polityki Państwa na rzecz postępu gospodarczego, społecznego, socjalnego oraz kulturalnego i oświatowego wsi.

Z powyższego wynika, że przynajmniej część zadań z art. 1 ust. 2 ustawy można było przypisać także kołom gospodyń wiejskich. Przyczyniając się do wzmocnienia pozycji kobiet na wsi, zabiegają o poprawę warunków życia ludności wiejskiej; niewykluczony był udział kół w kształtowaniu i realizacji polityki społecznej, socjalnej, kulturalnej i oświatowej na wsi.

Wobec tak ogólnie określonych zadań kół gospodyń wiejskich, istotną rolę w ich działalności odgrywał regulamin, który określał 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 nie będących członkami kółka rolniczego, związanych charakterem swej pracy ze środowiskiem wiejskim (art. 22 ust. 3 ustawy). To właśnie regulamin koła gospodyń wiejskich odgrywał istotną rolę w określeniu zadań i form działania poszczególnego koła – ze względu na zbyt generalną regulację ustawową. Było to jednak rozwiązanie o tyle korzystne, iż pozwalało dostosować działalność koła do miejscowych warunków. Znaczenie regulaminu koła gospodyń wiejskich wynikało również z innego faktu: koło takie, jako wyodrębniona jednostka organizacyjna kółka rolniczego, posiadająca swoją reprezentację we wszystkich jego statutowych organach (art. 33 ust. 2 ustawy), podlegało zgłoszeniu w Krajowym Rejestrze Sądowym w ramach rejestracji kółka rolniczego; organ rejestrowy dokonywał zatem także kontroli regulaminu koła gospodyń wiejskich. Jeżeli zaś w danej wsi nie działały kółka rolnicze, wówczas mogły być zakładane samodzielne koła gospodyń wiejskich, działające na podstawie regulaminu rejestrowanego w wojewódzkim związku rolników, kółek i organizacji rolniczych (art. 22 ust. 4 ustawy). Regulamin nie był zatem aktem kreowanym w sposób dowolny; każdy regulamin powinien, co nie ulega wątpliwości, mieć podstawę ustawową, mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego¹⁶, jednak w przypadku regulaminu kół gospodyń wiejskich granica ustawowa określona była niezwykle szeroko (ze względu na ogólność regulacji ustawowej).

¹⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 84. Por. również: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 215.

III

Na mocy art. 28 ustawy z 2018 r. uchylono te przepisy ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, które dotyczyły kół gospodyń wiejskich (m.in. rozdział 4). Obecnie podstawę prawną działalności kół stanowi ustawa z 2018 r. W uzasadnieniu do jej projektu¹⁷ zaznaczono, iż wychodzi ona naprzeciw pilnej potrzebie nadania kołom gospodyń wiejskich osobowości prawnej. Obecnie poszczególne koła nie mają możliwości aplikowania o dotacje. Z kolei samorządy terytorialne nie mają również możliwości rozliczania ewentualnego wsparcia finansowego udzielanego kołom. Ponadto brak prostego rozwiązania prawnego umożliwiającego szybką i bezproblemową rejestrację koła powoduje, że zainteresowane kobiety częstokroć podejmują decyzję o funkcjonowaniu jako nieformalna grupa.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 2018 r. 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. Koło ma zatem m.in. przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Wykluczenie społeczne (ekskluzyja społeczna) dotyczy marginalizacji pewnych osób lub grup osób z życia społecznego. Dotyczy ono m.in. sytuacji nierównego dostępu do praw i instytucji wyznaczających porządek oczekiwanego układu funkcji i ról społecznych¹⁸. Definicje wykluczenia społecznego koncentrują się albo na określonych wymiarach zjawiska, np. ograniczeniach – instytucjonalno-prawnych, albo na dominującym ryzyku (zagrożeniu wykluczeniem), np. ubóstwie czy braku kwalifikacji albo na grupach osób dotkniętych już wykluczeniem społecznym (np. bezdomnych, uzależnionych) albo na ukazywaniu obszarów, do których nastąpiło ograniczenie dostępu (np. do konsumpcji, informacji, kultury)¹⁹. Dla niektórych autorów dyskryminacja i wykluczenie społeczne są pojęciami tożsamymi, dla innych zaś marginalizacja społeczna i wykluczenie społeczne stanowią konsekwencje działań dyskryminacyjnych²⁰. W tym drugim przypadku podstawą wykluczenia jest sytuacja zróżnicowania i nierówności, będąca zaprzeczeniem zasady równości oraz pluralizmu²¹. W tym znaczeniu wykluczenie jest więc skutkiem dyskryminacji – w tym znaczeniu występuje pojawiające się w literaturze przedmiotu pojęcie „wykluczenia prawnego”, które – jak się podkreśla – jest

¹⁷ Druk sejmowy nr 2856 (VIII kadencja Sejmu RP).

¹⁸ R. Babińska-Górecka, *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 501 oraz wskazana tam literatura.

¹⁹ L. Wieczorek, *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości. Kryminologiczna monografia terenu*, Katowice 2013, s. 28 i wskazana tam literatura.

²⁰ A. Winiarska, W. Klaus, *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe*, „Studia Biura i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równości i zasada niedyskryminacji” 2011, nr 2, s. 25.

²¹ *Ibidem*, s. 26.

w części tożsame z wykluczeniem społecznym i jest skutkiem długotrwałej dyskryminacji prawnej i faktycznej dokonywanej przez społeczeństwo, a jego elementem jest także nieuczestniczenie w życiu publicznym lub politycznym (w tym wyborczym), czego konsekwencją jest nieuwzględnianie pewnych grup społecznych, ich potrzeb czy wyznawanych przez nich poglądów, przez polityków i tworzone przez nich prawo²².

Problem wykluczenia społecznego pojawia się także w literaturze feministycznej. Wspomnieć tu należy M.C. Nussbaum, amerykańską profesor prawa i etyki, która brała udział w rozpoczętych w latach osiemdziesiątych XX stulecia dyskusjach nad problemem uniwersalizmu/relatywizmu praw człowieka²³. Zdaniem Nussbaum, działalność feministek będzie sensowna o tyle, o ile spróbują one pogodzić swoje dążenia z dążeniami i potrzebami kobiet znajdujących się w ciężkich warunkach, nie mających dostępu do elementarnej edukacji²⁴, służby zdrowia i innych form wsparcia. Konieczne są zatem zmiany w prawie, a diagnozę postawioną przez Nussbaum można ograniczyć do stwierdzenia, że kobiety nie są traktowane przez prawo z należnym im szacunkiem i godnością²⁵.

IV

Nie jest wiadome, czy utworzenie odrębnej formy organizacyjnej dla kół gospodyń wiejskich było najlepszym środkiem realizacji potrzeb osób pragnących podjąć czynną działalność na rzecz lokalnej społeczności w ramach takiego koła. Istotne jest jednak, aby nowe rozwiązania prawne spełniały konstytucyjne standardy poszanowania podstawowych praw i wolności. Jak wskazano w projekcie, przewiduje on podniesienie rangi koła do poziomu wyposażonych w osobowość prawną, samorządnych, społecznych organizacji mieszkańców wsi, niezależnych od innych organizacji społeczno-zawodowych rolników (kółek rolniczych), a także od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność organizacyjna i podmiotowość prawna zapewnią niezbędne warunki do skutecznej realizacji zadań ustawowych i statutowych koła, które będą również mogły być wspierane finansowo środkami publicznymi w formie dotacji.

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

²² Ibidem, s. 31 i wskazana tam literatura.

²³ J. Zajądło, *Historia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a spór uniwersalizm – relatywizm*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. 15, nr 1, s. 519.

²⁴ Zaznaczyć należy, że autorka ta edukację publiczną uznaje za kluczową dla „zdrowia demokracji”. M.C. Nussbaum, *Education and Democratic Citizenship: Capabilities and Quality Education*, „Journal of Human Development” 2006, vol. 7, nr 3, s. 385.

²⁵ Eadem, *Women’s Capabilities and Social Justice*, „Journal of Human Development” 2000, vol. 1, nr 2, s. 220.

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. Koła gospodyń wiejskich 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 z 2018 r. 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 koła gospodyń wiejskich. Nie wszystkie zainteresowane podmioty, spełniające ustawowe kryteria, mogą więc założyć bądź zostać członkami koła. 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.²⁶ Stanowisko takie należy podzielić. Podobne wątpliwości dotyczą treści art. 4 ust. 5 ustawy z 2018 r., 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 zrzeszeń²⁷. Rozwiązania ustawowe uniemożliwią natomiast części zainteresowanych osób członkostwo w nowej formie zrzeszenia, jaką będą koła gospodyń wiejskich. W praktyce ograniczenie możliwości tworzenia koła może prowadzić również do wymuszania członkostwa na osobach zaangażowanych w życie społeczności lokalnej, które nie będą mogły samodzielnie założyć koła. 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, ro-

²⁶ Druk nr 969.

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 80 oraz wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 4.

dzin, 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 z 2018 r. może natomiast de facto wymuszać na mieszkańcach wsi przystępowanie do określonego koła gospodyń wiejskich.

Oczywiście wolność zrzeszania się nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Odnosząc się do wolności stowarzyszania się, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że „wolność stowarzyszania się nie jest absolutna i należy zaakceptować, że jeżeli stowarzyszenie poprzez swoje działania czy zamierzenie, które wyraźnie lub w drodze implikacji zadeklarowało w swoim programie, naraża instytucje państwa lub prawa i wolności innych, państwo na podstawie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.²⁸ ma prawo do ochrony tych instytucji lub osób. Wynika to zarówno z art. 11 ust. 2, jak i z pozytywnego zobowiązania państwa, na podstawie art. 1 Konwencji, do zagwarantowania praw i wolności osób podlegających jego jurysdykcji. Tym niemniej takie uprawnienie musi być wykorzystywane wstrzeźliwie, ponieważ wyjątki od zasady wolności stowarzyszania się interpretuje się ściśle i jedynie przekonujące i przymuszające powody mogą uzasadnić ograniczenia tej wolności”²⁹.

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, ustawodawca nie wykazał zaistnienia przesłanek uzasadniających ograniczenie możliwości tworzenia i przystępowania do koła. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano przyczyn takiego ograniczenia.

Wątpliwości budzi również treść art. 9 ust. 1 ustawy z 2018 r., 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 koła gospodyń wiejskich z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w istotny sposób wiąże się z ochroną sytuacji prawnej członków takiego koła. Dlatego istotne jest powierzenie prawa do kontroli legalności statutu wyspecjalizowanemu merytorycznie i – co istotne – niezależnemu organowi.

Wątpliwości budzi również fakt, że w ustawie z 2018 r. nie przewidziano możliwości tworzenia kół na terenach miast. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1

²⁸ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

²⁹ Wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r., nr 44158/98, www.echr.coe.int.

ustawy z 2018 r. 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 z 2018 r. 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. Warto również zwrócić uwagę, że przepisy ustawy z 2018 r. uniemożliwiają obywatelom zaangażowanie się w członkostwo w kole, działającym na terenie innej miejscowości niż ich miejsce zamieszkania. Uniemożliwia to mieszkańcom miast zaangażowanie 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.

V

Wydaje się, że koła gospodyń wiejskich – mimo że powstały w innych warunkach ustrojowych, politycznych i społecznych – odgrywać mogą znaczącą rolę na polskiej wsi. Wynika to przede wszystkim z ogólnego określenia ich zadań. Zaznaczyć należy, że rola kół gospodyń wiejskich osadzona powinna być w szerokim kontekście społecznym polskiej wsi – wynika to już z ustawowych zadań przypisanych tym kołom: zadania w zakresie wspierania kobiet to zadania nie tylko na rzecz samej jednostki, ale także rodziny (art. 2 ust. 2 ustawy z 2018 r.). Takie ustawowe określenie zadań uznać należy za jak najbardziej zasadne, ponieważ rodzina w socjologii wsi traktowana jest nie tylko jako „podstawowa komórka” budująca społeczność wiejską, ale jest wręcz głównym czynnikiem determinującym specyfikę tego środowiska³⁰. Współdziałanie z organami administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w przypadku kół gospodyń wiejskich powinno owocować działaniami zmierzającymi do polepszenia roli kobiet i rodziny na wsi. W obecnych czasach zadania w zakresie ochrony kobiety i rodziny powinny współgrać z nowymi problemami społecznymi, z jakimi boryka się wieś i jej mieszkańcy (bezrobocie, ludzie zbędni, utrzymanie w rękach indywidualnych właścicieli gospodarstw nieprowadzących już żadnej działalności rolnej itd.)³¹.

Działania kół gospodyń wiejskich w zakresie realizacji powierzonych zadań (ustawowych i regulaminowych) mają z jednej strony charakter subsydiarny i uzupełniający w odniesieniu do zadań organów administracji publicznej,

³⁰ I. Bukraba-Rylska, *Socjologia polskiej wsi*, Warszawa 2008, s. 135.

³¹ Ibidem, s. 206, 207 i nast.

a z drugiej strony podejmują działania w celu ochrony interesu publicznego. W każdym razie wymagana jest współpraca kół gospodyń wiejskich z organami administracji publicznej. Przybierając te uwagi w formy ustalone przez naukę prawa, stwierdzić można, że powiązania organizacyjne między kołami a organami administracji publicznej przybiera znaną nauce prawa administracyjnego formę współdziałania oraz kontroli.

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., nie spowodowały upadku tej formy aktywności społecznej na wsi. Stanowią one nadal istotną część „krajobrazu społecznego” polskiej wsi i realizują istotne zadania przewidziane przez przepisy prawa w zakresie m.in. polityki społecznej dotyczącej kobiet. Przy ocenie kół gospodyń wiejskich, stwierdzić można, że i współcześnie odgrywają one istotną rolę – nie są reliktem, który funkcjonował w innych warunkach społecznych. W literaturze podkreśla się, że oferują one kobietom udział w lokalnej wspólnocie, której nie znajdują w działających instytucjach³². Stanowią ważny element społeczeństwa obywatelskiego i są wyrazem zaangażowania w działalność społeczną. Są więc formą partycypacji społecznej, ograniczając wykluczenie społeczne. Szkoda tylko, że ustawa z 2018 r. zawiera wskazane wyżej przepisy, przewidujące pewne ograniczenia w działalności kół. Przepisy te potwierdzają, że koła w nowej rzeczywistości prawnej traktowane są znowu jako instytucje reglamentowane.

Bibliografia

Literatura

- Babińska-Górecka R., *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Bohdan A., *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?*, [w:] J. Zimmerman, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Bukraba-Rylska I., *Socjologia polskiej wsi*, Warszawa 2008.
- Chołaj H., *Leninizm a polityka rolna PZPR*, Warszawa 1969.
- Desperak I., *Płeć zmiany. Zjawisko transformacji w Polsce z perspektywy gender*, Łódź 2013.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

³² I. Desperak, *Płeć zmiany. Zjawisko transformacji w Polsce z perspektywy gender*, Łódź 2013, s. 258.

- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Magoska M., *O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, Kraków 1992.
- Mędrzecki W., *Kobieta w rodzinie i społeczności wiejskiej w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] A. Żarnowska, A. Szwarc (red.), *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, Warszawa 2000.
- Micińska M., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska w świetle badań ankietowych*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2004, nr 2.
- Nussbaum M.C., *Education and Democratic Citizenship: Capabilities and Quality Education*, „Journal of Human Development” 2006, vol. 7, nr 3.
- Nussbaum M.C., *Women’s Capabilities and Social Justice*, „Journal of Human Development” 2000, vol. 1, nr 2.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Rytel-Warzocha A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Sakowicz M. (red.), *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE*, Warszawa 2009.
- Stahl M. (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Ześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Titkow A. [w:] M. Ingham, H. Ingham, H. Domański (red.), *Women on the Polish Labor Market*, New York 2001.
- Wieczorek L., *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości. Kryminologiczna monografia terenu*, Katowice 2013.
- Wieruszewski R., *Równość kobiet i mężczyzn w Polsce Ludowej*, Poznań 1975.
- Winiarska A., Klaus W., *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe*, „Studia Biura i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równości i zasada niedyskryminacji” 2011, nr 2.
- Zajadło J., *Historia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a spór uniwersalizm – relatywizm*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. 15, nr 1.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz.U. Nr 32, poz. 217 ze zm.

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, Dz.U. z 2018 r., poz. 2212.

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r., nr 44158/98.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 4.

Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 80.

Some comments on the associations of rural housewives

Summary

The article presents a few critical remarks regarding the new act on the associations of rural housewives from 2018. They constitute a form of women's association in rural environments, however, the Act introduces a number of restrictions and restrictions that make these associations still regulative. In addition, the article indicates the historical context. It was also stated that at present the associations of rural housewives are not anachronistic and constitute an important element of social life in the countryside, causing, for example, limiting social exclusion.

Keywords: rural housewives, administrative law, village, social exclusion.