

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 9/2023

PRZEPISY O KOŁACH GOSPODYŃ WIEJSKICH - OMÓWIENIE PRAWNE

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

I.

Warto napisać kilka słów na temat organizacji społecznych działających „w terenie” – nie tylko miejscowościach wiejskich, ale także w mniejszych miejscowościach. Jedną z takich organizacji są koła gospodyń wiejskich (dalej jako: koła lub KGW). Co istotne, obecnie podstawą prawną działalności kół jest ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich[1]. Jest to pierwsza samodzielna ustawa, która w sposób całościowy reguluje działalność kół. Dotychczas nie było odrębnej ustawy w tym zakresie, dotyczącej wyłącznie kół. Organizacje te mają spore tradycje i od dawna odgrywają istotną rolę w środowisku lokalnym. Często, gdy mówię lub piszę o KGW (jestem autorem komentarza do u.k.g.w.[2]) spotykam się ze śmiechem lub drwiną. Pokazuje to niestety, jakie jest podejście wielu osób do kół. Koła są jednak ważną częścią społeczności lokalnej, skupiać mogą nie tylko kobiety, ale także mężczyzn. Co ważne podkreślenia, ich zadania nie dotyczą tylko „spraw wsi” – są ważnym elementem udziału ludzi w życiu społecznym.

II.

Pierwsze towarzystwa gospodyń powstawały na ziemiach polskich w latach 60-tych XIX stulecia[3]. Jak podkreśla się w literaturze, pierwsze koło gospodyń pod nazwą „Towarzystwo Gospodyń” powstało w 1866 r. w Piasecznie k/Gniewa, a pierwsze o nazwie KGW, założyła działaczka socjalistyczna Filipina Płaskowicka w Janiśławicach w woj. łódzkim w 1877 r. Początkowo rola kół gospodyń polegała na wzajemnej pomocy w pracach gospodarskich, na prowadzeniu wypożyczalni naczyń, organizowaniu wiejskich uroczystości i odpustów, rozprowadzaniu kurczaków i młodej trzody chlewnej. Z czasem coraz bardziej wzbogacał się zakres działań, zgodnie z duchem czasu i postępu[4].

[1] Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2256, dalej jako: u.k.g.w.

[2] G. Krawiec, Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz, Warszawa 2021.

[3] T. Manteuffell, Historia Polski, cz. 1, Warszawa 1970, s. 250.

[4] J. Poszepczyński, Historia kótek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862-2012, Warszawa 2012, s. 67.

Po drugiej wojnie światowej, głównie w latach 50-tych i 60-tych ubiegłego wieku, organizacje kobiece przy wsparciu władzy ludowej nasiliły swoją działalność. Gospodynie w dalszym ciągu organizowały zabawy taneczne, jednak były to już imprezy dochodowe, dzięki którym KGW mogły wyposażać swoje świetlice w niezbędne meble i zastawy stołowe oraz różnego rodzaju urządzenia kuchenne. Koła nadal współpracowały z innymi organizacjami, np. z ochotniczymi strażami pożarnymi, szkołami, a także z duchowieństwem, urozmaicając wiejskie i kościelne uroczystości występami bądź zapewniając wyżywienie uczestnikom. Doszły także nowe formy działań, jak np. wyjazdy autokarowe do dużych miast, sanktuariów oraz do placówek kultury (teatry, kina). W latach 80-tych program działalności kół tylko nieznacznie odbiegał od dotychczasowego. Pewną zmianą były systematyczne wyjazdy na różnego rodzaju szkolenia i pokazy żywieniowe (tamże, s. 71).

III.

Koła gospodyń wiejskich w „późnym PRLu” działały na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników[5], jako wyodrębnione jednostki kółka rolniczego. Koła nie posiadały osobowości prawnej i prowadziły działalność w zakresie określonym w statucie kółka rolniczego i regulaminie koła. Wówczas to wiele z tych organizacji rejestrowało się jako stowarzyszenia, ponieważ taka forma działalności dawała im więcej możliwości na finansowanie realizowanych działań. Po wejściu w u.k.g.w., organizacje te również występowały z wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, ponieważ taką możliwość dawały im przepisy art. 34 ust. 2 tej ustawy.

Na podstawie u.s-z.o.r., koła te były jedną z pięciu społeczno-zawodowych organizacji rolników (art. 3 pkt 2 u.s-z.o.r.), obok kółek rolniczych, rolniczych zrzeszeń branżowych, związków rolników, kółek i organizacji rolniczych, a także związków rolniczych zrzeszeń branżowych. Regulacja dotycząca kółek była w tej ustawie niezwykle lakoniczna, nie posiadały one samodzielności i funkcjonowały na podstawie regulaminu.

IV.

W dniu 15 września 2018 r. do Sejmu RP (VIII kadencja Sejmu) wpłynął rządowy projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich[6]. W pierwotnej wersji różnił się on nieco od ustawy w obecnym kształcie. Już w pierwszym zdaniu uzasadnienia projektu wskazano, że ustawa ta wychodzi „naprzeciw pilnej potrzebie nadania kołom gospodyń wiejskich (KGW) osobowości prawnej”. Jak się wydaje, pilną potrzebą było usamodzielnienie kół, a przyznanie im osobowości prawnej miało tylko temu służyć. Istotne było również wzmocnienie kół w zakresie możliwości aplikowania o dotacje. Zaś szybki tryb rejestracji miał spowodować, że koła nie będą działać w sposób nieformalny.

W ocenie skutków regulacji projektu wskazano m.in., że wprowadzenie w życie projektowanych rozwiązań oznacza pozytywne skutki gospodarcze, społeczne i polityczne. Pomimo konieczności wyasygnowania z budżetu państwa środków finansowych na realizację założeń ustawowych, korzyści z wprowadzenia ustawy będą prawdopodobnie wyższe niż koszty. Uzyskanie osobowości prawnej przez koło gospodyń wiejskich oznacza ułatwienie tworzenia takich organizacji i ich funkcjonowania. Poza tym organizacje posiadające osobowość prawną łatwiej jest ubiegać się o dotacje (obecnie poszczególne koła gospodyń wiejskich nie mają takiej możliwości). Projektowane przepisy umożliwiają poprawę sytuacji społeczno-zawodowej kobiet na obszarach wiejskich i funkcjonowania wiejskich gospodarstw domowych. Sprzyjają także budowaniu więzi społecznych między mieszkańcami wsi i rozwojowi obszarów wiejskich[7].

[5] Dz. U. z 2019 r. poz. 491, dalej jako: u.s-z.o.r.

[6] Druk sejmowy nr 2856.

[7] D. Stankiewicz, Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich, druk sejmowy nr 2856; tekst dostępny na stronie: www.sejm.gov.pl.

W trakcie prac parlamentarnych wprowadzono pewne poprawki (rozszerzono np. przepisy dotyczące likwidacji koła oraz przyznania dofinansowania); tekst ustawy z dnia 9 listopada 2018 r., opublikowany pierwotnie w Dzienniku Ustaw z 2018 r., nr 2212 wszedł w życie w dniu 29 listopada 2018 r.

Ustawę kilka razy nowelizowano. Jedną z ostatnich zmian dokonana została na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o kołach gospodyń wiejskich[8]. Zmiana ta miała na celu doprecyzowanie przepisów ustawy, a tym samym gwarancji realizacji ustrojowej zasady wolności organizowania się obywateli w rozmaite struktury, w tym wolności tworzenia i działania kół gospodyń wiejskich (art. 12 i art. 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Jedną z najdalej idących zmian jest przeniesienie kompetencji w zakresie pomocy udzielanej kołom gospodyń wiejskich na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ust. 3 u.k.g.w., od ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wprowadzono zmiany, zgodnie z którymi kompetencje w zakresie przyznawania pomocy kołom gospodyń wiejskich oraz prowadzonego nadzoru zostaną przeniesione z właściwości ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Powyższe pozostaje w zgodzie z prowadzoną przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi polityką wspierania terenów wiejskich i promowania kultury wiejskiej oraz folkloru. Na podstawie doświadczeń z dotychczasowego stosowania ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich dokonano analizy funkcjonowania obowiązujących przepisów i analiza ta wykazała konieczność doprecyzowania niektórych z nich. O wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich ubiegają się nie tylko nowo powstające koła, ale również organizacje, których działalność jest tożsama z działalnością kół gospodyń wiejskich i które uzyskały osobowość prawną na podstawie odrębnych przepisów (np. stowarzyszenia). Dodany przepis reguluje tryb wpisu tych podmiotów do rejestru.

V.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.g.w., KGW 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”.

Konstytutywne cechy koła to:

- Dobrowolność;
- Niezależność od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego;
- Samorządność;
- Uznawanie koła za społeczną organizację mieszkańców wsi;

Koła gospodyń wiejskich określone zostały jednocześnie jako organizacje dobrowolne i samorządne. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że jest to sprzeczność. Jeżeli bowiem jakaś organizacja uznana została za samorządną, to nie może być dobrowolna. Cechą konstytutywną samorządu jest bowiem jego przymusowy charakter, przynależność do kół jest zaś dobrowolna, a nie przymusowa. Określenie „samorządny” w odniesieniu do kół gospodyń wiejskich nie ma więc takiego charakteru, jakie mu się nadaje w nauce. Skoro jednak ustawodawca wprowadził to pojęcie do ustawy, to nie wolno go pomijać.

[8] Dz.U. z 2021 r., poz. 1240.

Należy mu nadać swoiste znaczenie. Można zaproponować następujące znaczenie: określając koła gospodyń wiejskich jako „organizacje samorządowe”, ustawodawca chciał przez to podkreślić niezależność i samodzielność kół. Określenie „samorządne” ma wzmocniać te przymioty kół, tym bardziej, że słownikowe znaczenie słowa „samorządny” oznacza „samodzielnie kierujący swą działalnością”[9], a słowo „samorząd” to samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez grupę osób wybranych przez jakąś społeczność”[10]. W literaturze podkreśla się, że pod rządami poprzednich przepisów koła gospodyń wiejskich mogły być tworzone w ramach kółek rolniczych jako ich wyodrębnione jednostki, co znacząco ograniczało ich działalność, lub też funkcjonowały one w formie stowarzyszeń[11]. I faktycznie, co do zasady, koła gospodyń wiejskich działały we wsiach, w których funkcjonowały także kółka rolnicze; stanowiły one wyodrębnioną jednostkę organizacyjną kółka rolniczego i miały swoją reprezentację we wszystkich jego statutowych organach (art. 22 ust. 2 u.s-z.o.r.), jednak dopuszczano funkcjonowanie KGW we wsiach, w których nie działają kółka rolnicze. Art. 22 ust. 4 u.s-z.o.r. w wersji obowiązującej już od początku obowiązywania tej ustawy przewidywał, że samodzielne koła gospodyń wiejskich mogą być zakładane w takich wsiach; miały one działać na podstawie regulaminu rejestrowanego w wojewódzkim związku rolników, kółek i organizacji rolniczych.

Koła gospodyń wiejskich są podmiotami samodzielnymi i posiadają osobowość prawną. Wyrazem tych dwóch przymiotów jest możliwość współpracy z innymi podmiotami. Jak wskazuje się w literaturze, „koła gospodyń wiejskich czy wiejskie kluby sportowe często działają opierając się na przyjaźni, wspólnych poglądach i celach. Ważna jest tu również osobowość lidera”[12].

Koło posiada w tym zakresie dowolność i może kooperować z różnymi podmiotami zewnętrznymi. I wcale nie muszą to być tylko inne koła gospodyń wiejskich. Koło może być członkiem krajowych i zagranicznych stowarzyszeń, związków, towarzystw itd. Koło bowiem jest podmiotem samodzielnym, mogącym samodzielnie wyrażać oświadczenia woli, w tym oświadczenia dotyczące przynależności do innych organizacji. Podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do innych organizacji społecznych lub gospodarczych oraz występowania z nich należy do wyłącznej właściwości zebrania członków koła gospodyń wiejskich (art. 15 pkt 6 ustawy).

VI.

Jak wyżej podano, w poprzednim stanie prawnym koła nie były uregulowane samodzielnym aktem prawnym; stanowiły one jedną ze społeczno-zawodowych organizacji rolniczych. Pod rządami ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników koła nie były samodzielne – ściśle związane były z kółkami rolniczymi (z drugiej jednak strony mogły funkcjonować także na podstawie przepisów o stowarzyszeniach). Niewątpliwie ustawa o kołach gospodyń wiejskich nadała nowy status kołom. Koncepcję umożliwienia kołom gospodyń wiejskich samodzielnej działalności („dobrowolna, niezależna, samorządna społeczna organizacja mieszkańców wsi”) ocenić należy pozytywnie z punktu widzenia wolności zrzeszania się wyrażonej w art. 58 Konstytucji RP. Takie określenie pozycji kół może przynieść pozytywny efekt w postaci rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich. 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.

[9] L. Drabek, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego, Warszawa 2010, s. 892.

[10] Tamże.

[11] E. Tomkiewicz, Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2019, s. 446-447.

[12] E. Kulesza, U. Krojec, Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi <na przykładzie Sopotu>, Samorząd Terytorialny, nr 3 z 2008 r., s. 26.

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich stanowi zupełnie nowe podejście do tych organizacji. Od chwili jej wejścia w życie stały się one samodzielnym podmiotem, wyposażonym w osobowość prawną; pozwala to kołom być pełnoprawnym uczestnikiem obrotu prawnego/gospodarczego/spotęcznego. Celem ustawy było „upodmiotowienie” kół i spowodowanie, by odgrywały one większą rolę w środowisku lokalnym/regionalnym. W ustawie przewidziano, że koła są organizacjami wyposażonymi w osobowość prawną, samorządnymi, o charakterze społecznym. Na to zresztą wskazuje także uzasadnienie projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich[13].

VII.

W literaturze prawniczej podkreśla się, że „w ostatnich latach nastąpił bardzo dynamiczny wzrost aktywności kół gospodyń wiejskich w środowiskach wiejskich w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości kobiet i budowania więzi społecznych między mieszkańcami wsi”[14]. Ważne jednak, by członkowie wspólnoty lokalnej byli świadomi istniejących możliwości współpracy oraz chcieli się angażować społecznie; „niskie zaangażowanie obywatelskie większości ankietowanych osób, ich stosunkowo niewielkie zainteresowanie sprawami publicznymi, niechęć do współdziałania na rzecz dobra wspólnego są istotnymi przeszkodami w kształtowaniu jakości życia zbiorowego i indywidualnego. Dlatego jednym z kluczowych wyzwań (...) jest wzmacnianie aktywności obywatelskiej mieszkańców regionu. W tym celu potrzebne są działania organizacyjne i edukacyjne władz publicznych oraz organizacji pozarządowych, podejmowane w partnerskim współdziałaniu z obywatelami. Działania te powinny przyczyniać się do wzrostu świadomości znaczenia różnych form zorganizowanej współpracy, zwłaszcza na styku kompetencji władz różnych szczebli, na rzecz świadomego kształtowania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego”[15]. Jak się wydaje, ustawa o kołach gospodyń wiejskich wzmocniła z formalnego punktu widzenia koła, wyposażając je w osobowość prawną i samodzielność, jednak brakuje w niej norm prawnych, które zachęcałyby członków wspólnoty lokalnej do działania obywatelskiego na rzecz tej wspólnoty. Oprócz niewątpliwych pozytywnych cech nowej ustawy są także i minusy, które ograniczają działalność kół. W tym kontekście warto wspomnieć o ograniczeniach wynikających z art. 4 u.k.g.w., a dotyczących tego, że na terenie jednej wsi może mieć siedzibę jedno koło gospodyń wiejskich, a jedna osoba może być jednocześnie członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich. W przepisach ustawy brakuje jednak także norm prawnych, które wyposażałyby organy administracji publicznej w „miękkie” środki działania, zachęcające obywateli do większej aktywności społecznej.

Koło gospodyń wiejskich to nazwa odnosząca się do tradycji i historii. W tym kontekście rozumieć należy określenie „gospodyń”, które jest w nim zawarte. Nazwa ta sugeruje, że członkiem koła mogą być jedynie kobiety. W historii tak było – koła gospodyń wiejskich były formą zrzeszania się kobiet; tych kobiet które mieszkaly na wsi, były żonami gospodarzy – kobietom mieszkającym na wsi nie pozostawiało się wielkiego wyboru drogi życiowej. Obecnie jednak na wsi mieszkają różne osoby – także nie uprawiające roli, a zadania KGW wcale nie muszą być ściśle związane ze wsią.

Członkiem koła gospodyń wiejskich może być każda osoba, która ukończyła lat 18. Jak wskazywano wyżej, nazwa „koło gospodyń wiejskich” wskazująca wprost na kobiety, co wynika z tradycji. Ustawodawca – słusznie – uznał za zasadne, by zachować tradycyjną nazwę, ale dopuścić możliwość zrzeszania się także mężczyzn: zgodnie z duchem czasu i z poziomem rozwoju praw człowieka (które nakazują bardzo szerokie rozumienie wolności zrzeszania się).

[13] Druk sejmowy nr 2856, VIII kadencja Sejmu.

[14] E. Tomkiewicz, Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2019, s. 446.

[15] S. Pastuszka, Aktywność obywatelska mieszkańców województwa świętokrzyskiego, Samorząd Terytorialny, nr 7-8 z 2016 r., s. 170.

Na możliwość członkostwa także dla mężczyzn wskazuje określenie „każda osoba”, zawarte w art. 4 ust. 3 ustawy. Mimo więc tradycyjnej nazwy, koła gospodyń wiejskich mogą zakładać przedstawiciele obu płci, a cele statutowe koła mogą być realizowane przez wszystkich członków – bez względu na płeć – pod warunkiem ukończenia 18 roku życia.

VIII.

Można stwierdzić, że obecnie zadania kół związane są ze środowiskiem lokalnym i regionalnym, z „małą ojczyzną”; koła stanowią formę integracji mniejszej wspólnoty – wspólnoty osób zamieszkujących mniejsze miejscowości. Stanowią formę socjalizacji i integracji. Zważywszy, 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. Dodatkowo wspomnieć należy (będzie o tym mowa dalej), że członkami kół gospodyń wiejskich mogą być wszystkie osoby zamieszkujące dany teren (daną miejscowość) niezależnie od płci (a więc także mężczyźni). To także powoduje, że obecnie rola, jak i zadania kół gospodyń wiejskich są inne niż kiedyś.

Koła gospodyń wiejskich odgrywają niezwykle ważną rolę w środowisku lokalnym. Stąd też zasadna i konieczna wydaje się ich współpraca z organami administracji publicznej, przede wszystkim z organami samorządu gminnego, a także innymi podmiotami, np. sołtysami. Koła mogą w istotnym stopniu przyczynić się do realizacji idei samorządności oraz zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Jak podaje B. Dolnicki, zadania lokalne związane są z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej; składają się one z dwóch grup:

a) zadań lokalno-integracyjnych – są to zadania publiczne dotyczące potrzeb społeczeństwa jako grupy społecznej, żyjącego na terenie gminy, np. tereny zielone, utrzymanie i oświetlenie dróg lokalnych, cmentarzy itp.:

b) zadań lokalnych zsumowanych – są to takie sprawy publiczne, które powstają poprzez zsumowanie indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie, tak dalece, o ile potrzeby te nie wykraczają swoim zakresem lub z innych powodów poza zdolności administracyjne samorządu terytorialnego, np. dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej, środki transportu lokalnego, utrzymanie dróg, szkół, obiektów sportowych, szpitali itp.[16].

IX.

Niewątpliwie wiele zadań powierzonych gminie, może być wspieranych przez koła gospodyń wiejskich. Koła bowiem mają za zadanie np. rozwój obszarów wiejskich, poprawę warunków życia na wsi. Wspieranie zadań gminy (np. w zakresie utrzymania dróg, szpitali, dostarczania wody itd.) to równocześnie realizacja zadań własnych koła. Jak się wydaje, tym co łączy samorząd gminny (podmiot publiczny) i koła gospodyń wiejskich (podmiot obywatelski) jest wspólnota celu – jak podaje się w literaturze, jest ona dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Organizacje publiczne i obywatelskie mają misję i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków organizacji czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków, na ochronie grup interesów i służą pozyskiwaniu wsparcia z zewnątrz[17].

[16] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2019, s. 375.

[17] B. Kożuch, Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych, w: Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 347.

Koła gospodyń wiejskich określone zostały w art. 2 ust. 1 u.k.g.w. jednocześnie jako organizacje dobrowolne i samorządne. Z punktu widzenia powyższych uwag (odnoszących się do form organizowania się społeczeństwa) wydaje się, że jest to sprzeczność. Jeżeli bowiem jakaś organizacja uznana została za samorządną, to nie może być dobrowolna. Cechą konstytutywną samorządu jest bowiem jego przymusowy charakter, przynależność do kół jest zaś dobrowolna, a nie przymusowa. Określenie „samorządny” w odniesieniu do kół gospodyń wiejskich nie ma więc takiego charakteru, jakie mu się nadaje w nauce. Skoro jednak ustawodawca wprowadził to pojęcie do ustawy, to nie wolno go pomijać. Należy mu nadać swoiste znaczenie. Można zaproponować następujące znaczenie: określając koła gospodyń wiejskich jako „organizacje samorządowe”, ustawodawca chciał przez to podkreślić niezależność i samodzielność kół. Określenie „samorządne” ma wzmacniać te przymioty kół, tym bardziej, że słownikowe znaczenie słowa „samorządny” oznacza „samodzielnie kierujący swą działalnością”[18], a słowo „samorząd” to samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez grupę osób wybranych przez jakąś społeczność”[19]. W literaturze podkreśla się, że pod rządami poprzednich przepisów koła gospodyń wiejskich mogły być tworzone w ramach kółek rolniczych jako ich wyodrębnione jednostki, co znacząco ograniczało ich działalność, lub też funkcjonowały one w formie stowarzyszeń[20].

X.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.k.g.w. 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. Natomiast ustęp 3 tego artykułu 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.

W art. 2 ust. 3 u.k.g.w. wskazano przykładowe zadania kół gospodyń wiejskich. Wszystkie one wspólnie przyczyniać się mają do poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także zapewniać wszechstronny rozwój terenów wiejskich (art. 2 ust. 2 u.k.g.w.).

XI.

Koła mogą prowadzić działalność społeczno-wychowawczą i oświatowo-kulturalną w środowiskach wiejskich. Działalność tego typu obejmuje szereg różnych aktywności, których nie sposób określić w sposób wyczerpujący. Jako przykład podać można organizowanie zajęć dla dzieci, młodzieży, seniorów itd. (związane np. z utrzymaniem sprawności fizycznej i psychicznej), organizowanie kursów (języka obcego, komputerowych, malarskich, fotograficznych itd.), organizowanie konkursów (np. piosenki), koncertów, zajęć sportowych, spotkań z okazji świąt i wydarzeń (np. patrona wsi, patrona parafii itd., pierwszy dzień wiosny, Wigilia, andrzejki, walentynki), uczczenie jubileuszów zasłużonych mieszkańców, wyjścia/organizowanie wyjazdów do kina, teatru, muzeum itd., wystawy prac mieszkańców, udostępnianie książek i wiele innych.

[18] L. Drabek, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego, Warszawa 2010, s. 892.

[19] Tamże.

[20] E. Tomkiewicz, Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2019, s. 446-447

XII.

Zadaniem KGW jest również wsparcie „wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich”. Rozwój ten ma być wszechstronny, a więc obejmujący rozległy zakres, wszystkie dziedziny życia, wszystkie aspekty działalności. Zabieganie o rozwój obszarów wiejskich zaopatrzone w kwalifikator „wszechstronny” oznacza, że cel ten skorelowany jest z innymi celami określonymi prawem powszechnie obowiązującym. W prawie krajowym istotne znaczenie ma ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020[21].

XIII.

Z jednej strony koła mają wspierać rozwój przedsiębiorczości na wsi (Art. 2 ust. 1 u.k.g.w.), z drugiej mają wspierać rozwój przedsiębiorczości kobiet (art. 2 ust. 3 pkt 3 u.k.g.w.). Jak się wydaje, określenie przedsiębiorczość ma dwa znaczenia:

- 1) wąskie, związane z prowadzeniem nierolniczej działalności gospodarczej;
- 2) szerokie, dotyczące zarówno prowadzenia nierolniczej działalności gospodarczej jak i innych inicjatyw i aktywności; chodzi w tym przypadku nie tylko o sformalizowaną działalność ale wszelkie formy uaktywnienia.

W przepisie art. 2 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 3 u.k.g.w. jest mowa o przedsiębiorczości w szerokim znaczeniu. Gdyby ustawodawcy chodziło o działalność gospodarczą, wówczas posłużyłby się tym określeniem.

XIV.

Inicjowanie i prowadzenie działań na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi to także zadanie KGW. Zakres tego zadania przypisanego kołom jest niezwykle szeroki. Jest ono złączone z meta-celem z art. 2 ust. 2 ustawy (działanie na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin). Także inne zadania z art. 2 ust. 3 u.k.g.w. przyczyniają się do poprawy warunków życia, jak np. wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Konkretnie czynności, które przyczyniają się do poprawy warunków życia mogą być bardzo różnorodne. Można tu wskazać np. organizowanie targów pracy, działalność charytatywna, współpraca z organizacjami pozarządowymi, która udziela wsparcia i pomocy, z ośrodkami pomocy społecznej (np. informowanie ośrodków pomocy społecznej o osobach, które naprawdę potrzebują pomocy, a wstydzą się korzystać z pomocy społecznej), przeciwdziałanie, zapobieganie przemocy w rodzinie i wiele innych.

XV.

Z kolei upowszechnianie i rozwijanie form współdziałania, gospodarowania i racjonalnych metod prowadzenia gospodarstw domowych to zadanie, które jest nieokreślone co do treści. Racjonalne metody, o których tu mowa to metody oparte na prawidłowym podziale zadań związanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego, a także - jeżeli występuje w funkcjonalnym związku z tym gospodarstwem - gospodarstwa rolnego; chodzi też o współpracę w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu. Są to także działania zmierzające do lepszego zaspokojenia potrzeb życiowych (mieszkaniowych, żywnościowych) i zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło ich utrzymania.

[21] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2422.

XVI.

Reprezentacja interesów środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej jest zadaniem, które obejmuje szereg niejednorodnych działań o różnym charakterze. Z jednej strony są to działania o charakterze nieformalnym, np. udział przedstawicieli kół w spotkaniach, seminariach, konferencjach, debatach itd. organizowanych przez organy administracji publicznej. Jest to dobre forum do wymiany myśli, przedstawiania swojego stanowiska itd. Z drugiej strony można wymienić działania o charakterze formalnym, np. jako uczestnik na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Koło gospodyń wiejskich jako organizacja społeczna może być takim uczestnikiem działając jednak nie we własnym interesie, a w interesie społecznym.

Organizacja społeczna, na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

1) wszczęcia postępowania,

2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Norma z art. 31 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje dwie przesłanki, od spełnienia których zależy uwzględnienie żądania organizacji społecznej o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu: po pierwsze - jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i po drugie - przemawia za tym interes społeczny. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie. Nie spełnienie chociażby jednego z tych warunków powoduje, że organ administracji powinien odmówić organizacji społecznej dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

XVII.

Rozwijanie kultury ludowej, w tym w szczególności kultury lokalnej i regionalnej to kolejne zadanie kół. Kultura, której tworzenie umożliwia człowiekowi jego rozwinięty mózg, odróżnia go od reszty świata zwierzęcego. Kultura rozumiana jako wyróżnik człowieka ma bardzo szeroki zakres: oznacza wszystko, co jest stworzone przez człowieka, co jest przez niego nabywane przez uczenie się i przekazywane innym ludziom, a także następnym pokoleniom w drodze informacji pozagenetycznej[22]. Zaś określenie „ludowa” oznacza „dotyczącą wsi i chłopów, zwłaszcza ich tradycji; dotyczącą ludu jako warstwy społecznej”[23]. Mówiąc o kulturze ludowej można mieć na myśli wszystko to, co jest duchowym i materialnym dorobkiem wsi i chłopów.

Kultura ludowa ściśle łączy się z kulturą lokalną i regionalną – lokalny oznacza ograniczony do gminy i powiatu, zaś regionalny związany jest z obszarem województwa. Promocja i upowszechnianie kultury dokonywane jest na szczeblu lokalnym i regionalnym, przede wszystkim w ramach samorządu lokalnego (gmina, powiat) i regionalnego (samorząd województwa). Zadania w sferze kultury jako zadania własne przewidują wszystkie ustawy samorządowe. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, do najistotniejszych zadań samorządu terytorialnego należy ochrona regionalnego i lokalnego dziedzictwa kulturowego[24]. Doświadczenia 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w tym zakresie ocenić należy pozytywnie dostrzegalna jest również wyraźna tendencja rozwoju kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego i wzrostu jego wpływu na umacnianie terytorialnych więzi społeczno-kulturowych[25]. Koła gospodyń wiejskich – ze względu na zadania, jakie wykonują – wydają się być w tym obszarze idealnym partnerem dla samorządu.

[22] B. Szacka, Wprowadzenie do socjologii, Warszawa 2008, s. 79.

[23] L. Drabek, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego, Warszawa 2010, s. 408.

[24] Por. np. A. Pośpiech-Kłak, w: Ustawy samorządowe. Komentarz pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018, s. 119.

[25] J. Sługocki, Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego. Perspektywa 30 lat doświadczeń, Samorząd Terytorialny, nr 4/2020, s. 64.

Jak podaje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2011 r., II OSK 378/11: „dożynki to impreza z zakresu kultury, ludowe święto plonów połączone z zabawą z okazji zakończenia zbiorów i sięga do tradycji dworskiej XVI wieku. Kultura ludowa wyrosła z tradycji ludności zamieszkującej dany obszar przekazywanej z pokolenia na pokolenie. Można wymieniać jeszcze inne cechy charakteryzujące dożynki i kulturę ludową, lecz należy stwierdzić, że wpisuje się ona w szeroko rozumianą definicję kultury. Aktualnie dożynki, to promocja regionu, możliwość przedstawienia dorobku lokalnych twórców ludowych na imprezie o zasięgu powiatowym, a także tworzenie społecznej wspólnoty lokalnej, co w dobie globalizacji zasługuje na szczególną akceptację. To właśnie powtarzalność obrzędów ludowych służyła i ma służyć w przyszłości budowaniu identyfikacji społecznej i poczucia tożsamości lokalnej”. Działalność w tym obszarze to więc zarówno promocja regionu, gminy, środowiska lokalnego, a koła gospodyń wiejskich nadają się wręcz idealnie do prowadzenia tego rodzaju działalności: są umocowane także ustawowo w tym zakresie.

XVIII.

Niewątpliwie wiele zadań powierzonych gminie może być wspieranych przez koła gospodyń wiejskich. Koła bowiem są odpowiedzialne np. za rozwój obszarów wiejskich, poprawę warunków życia na wsi. Wspieranie zadań gminy (np. w zakresie utrzymania dróg, szpitali, dostarczania wody itd.) to równocześnie realizacja celów własnych koła. Jak się wydaje, tym co łączy samorząd gminny (podmiot publiczny) i koła gospodyń wiejskich (podmiot obywatelski) jest wspólnota celu – jak podaje się w literaturze, jest ona dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Organizacje publiczne i obywatelskie mają misje i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków organizacji czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków, na ochronie grup interesów i służą pozyskiwaniu wsparcia z zewnątrz[26].

Także badania empiryczne wskazują na związki kół z podmiotami działającymi na szczeblu lokalnym. Badania takie dotyczyły m.in. roli sołtysa w życiu społecznym i jego współpracy z otoczeniem: „aktywność sołtysów była jeszcze bardziej widoczna w przypadku uczestnictwa w organizacjach pozarządowych. Wprawdzie większość badanych nie uczestniczyła w żadnym podmiocie społecznym (59%), niemniej jednak duża część respondentów wskazywała na aktywny udział w klubach sportowych, kołach gospodyń wiejskich bądź radach parafialnych. Generalnie dominowały tu podmioty silnie osadzone na szczeblu lokalnym. Część sołtysów we wskazanych przez siebie organizacjach sprawowała formalne bądź nieformalne funkcje lideryskie. Istotną była tu także kwestia angażowania się zdecydowanej większości badanych tylko w jeden podmiot społeczny”[27].

XIX.

Jak się wydaje, znaczenie kół gospodyń wiejskich będzie coraz większe. Tak samo, jak coraz bardziej wzrastać będzie rola organizacji społecznych w małych miejscowościach i na wsiach. Ważne jest to, by mieszkańcy oraz władze gminy rozumieli rolę i znaczenie takich organizacji w życiu całej wspólnoty. Ich rola jest niebagatelna. Mogą one znacząco wpływać na życie wspólnot lokalnych; mają ponadto szerokie uprawnienia w postępowaniu administracyjnym. Warto więc zapoznać się z przepisami prawnymi, które regulują działalność organizacji społecznych, w tym kół gospodyń wiejskich.

[26] B. Kożuch, Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych, w: Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 347.

[27] K. Dojwa, J. Placety, Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych, Samorząd Terytorialny, nr 1-2 z 2008 r., s. 12.

Bibliografia:

1. Dojwa K., Placety J., Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych, Samorząd Terytorialny, nr 1-2 z 2008 r.
2. Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2019
3. Drabek L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., Wiśniakowska L., Słownik języka polskiego, Warszawa 2010
4. E. Kulesza E., Krojec U., Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi <na przykładzie Sopotu>, Samorząd Terytorialny, nr 3 z 2008 r.
5. Kożuch B., Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych, w: Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaj, Warszawa 2013
6. Krawiec G., Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz, Warszawa 2021.
7. Manteuffel T., Historia Polski, cz. 1, Warszawa 1970
8. Pastuszka S., Aktywność obywatelska mieszkańców województwa świętokrzyskiego, Samorząd Terytorialny, nr 7-8 z 2016 r.
9. Poszepczyński J., Historia kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich na ziemiach polskich 1862-2012, Warszawa 2012
10. Pośpiech-Kłak A., w: Ustawy samorządowe. Komentarz pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018
11. Sługocki J., Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego. Perspektywa 30 lat doświadczeń, Samorząd Terytorialny, nr 4/2020
12. Stankiewicz D., Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich, druk sejmowy nr 2856; tekst dostępny na stronie: www.sejm.gov.pl.
13. Szacka B., Wprowadzenie do socjologii, Warszawa 2008
14. Tomkiewicz E., Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2019

O AUTORZE

Grzegorz Krawiec - ukończył studia prawnicze na WPIA UŚI w Katowicach, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni. Stopień doktora habilitowanego nadany mu został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „Koncepcje płci a prawo administracyjne”, Warszawa 2015. Profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wieloletni praktyk administracyjny (m.in. jako członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie). Obecnie główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych, w tym także współautor Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, czerwiec 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa