

[ARTYKUŁ RECENZOWANY]

Ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich – ocena z perspektywy przesłanki konieczności ochrony interesu publicznego

Restrictions on membership in rural housewives' circles – assessment from the perspective of the premise of necessity to protect the public interest

DOI: [10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-3](https://doi.org/10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-3)

ADELA GAŚSIOROWSKA

Uniwersytet Warszawski

a.gasiorowska4@uw.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE

koła gospodyń
wiejskich, zrzeszenia,
wolność zrzeszania się,
prawa człowieka

KEYWORDS

rural housewives'
circles, associations,
freedom of association,
human rights

ABSTRAKT

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich wprowadziła istotne zmiany w funkcjonowaniu tych organizacji, między innymi ograniczyła możliwość zrzeszania się w tej formie - jedna osoba może należeć tylko do jednego koła, a jednocześnie na terenie jednej gminy może działać tylko jedno koło. Tymczasem wolność zrzeszania się może być ograniczana wyłącznie przy spełnieniu określonych w konstytucji i prawie międzynarodowym warunków, na przykład tylko wtedy, gdy dane ograniczenie jest konieczne dla ochrony interesu publicznego. Celem artykułu jest więc ocena ustawowego ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich z perspektywy konstytucyjnej przesłanki konieczności ograniczenia dla ochrony interesu publicznego. Badanie przeprowadzono z zastosowaniem analizy danych wtórnych, analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przeglądu literatury, analizy dogmatycznoprawnej, dochodząc do wniosku, że zawarte w ustawie ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich należy uznać za sprzeczne z przesłanką konieczności ograniczenia dla ochrony interesu publicznego, co skutkuje ich niekonstytucyjnością.

ABSTRACT

The Act of November 9, 2018 on the circles of rural housewives introduced significant changes in the functioning of these organizations, among others, it limited the possibility of associating in this form - one person may be a member of a one circle only, and only one circle may operate in a particular community. However, the freedom of association may be limited only when conditions specified in the Constitution and international law are met, for example when a given restriction is necessary to protect the public interest. The aim of the article is therefore to assess the statutory limitation of membership in rural housewives' circles from the perspective of the constitutional premise of necessity to protect the public interest. The study was conducted with the use of secondary data analysis, analysis of the jurisprudence

of the Constitutional Tribunal, literature review, and dogmatic legal analysis, reaching the conclusion that the restrictions on membership in rural housewives' circles included in the Act should be considered contrary to the premise of the necessity of restrictions to protect the public interest, which results in their unconstitutionality.

Koła gospodyń wiejskich to organizacje społeczne o bogatej tradycji i historii sięgającej XIX wieku. Przez lata zakres i formy działania kół ulegały zmianom, co po części było wynikiem zmieniających się regulacji prawnych i ustroju politycznego (Frączak 2021). Ostatnia istotna modyfikacja w funkcjonowaniu kół gospodyń wiejskich została wprowadzona w listopadzie 2018 roku w wyniku przyjęcia nowej Ustawy o kołach gospodyń wiejskich. Ustawa ta wyodrębniła koła gospodyń wiejskich jako oddzielny typ osób prawnych, co w myśl uzasadnienia do tej regulacji miało być konieczne dla podniesienia ich rangi. Jednocześnie w ustawie wyczerpująco uregulowano różne aspekty funkcjonowania kół gospodyń wiejskich (między innymi zasady ich tworzenia i działania oraz wewnętrzną organizację), a także zawarto w niej wzorcowy statut koła gospodyń wiejskich.

Zgodnie z ustawową definicją (art. 2 ust. 1-2) koło gospodyń wiejskich jest dobrowolną, niezależną od administracji rządowej i samorządowej, samorządną organizacją społeczną mieszkańców wsi, wspomagającą rozwój przedsiębiorczości na wsi, działającą na rzecz środowisk wiejskich i poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich i ich rodzin oraz wspierającą wszechstronny rozwój terenów wiejskich. Jakkolwiek ustawa nie posługuje się pojęciem „zrzeszenie”, to z przytoczonej definicji wynika, że koła są formą zrzeszenia, służą zatem realizacji wolności zrzeszania się określonej w art. 12 i art. 58 ust. 1-3 konstytucji oraz w przepisach odpowiednich aktów prawa międzynarodowego, zgodnie z którymi wolność zrzeszania się może być ograniczana wyłącznie przy spełnieniu określonych w nich warunków, między innymi tylko wtedy, gdy dane ograniczenie jest konieczne dla ochrony interesu publicznego.

Ustawa określa ograniczenia zrzeszania się w formie kół gospodyń wiejskich, polegające między innymi na ograniczeniu przynależności do tej organizacji - jedna osoba może należeć tylko do jednego koła, a jednocześnie na terenie jednej gminy może działać tylko jedno koło (art. 4 ust. 1, 5). Ustanowienie takiego ograniczenia budziło wątpliwości w zakresie jego zgodności z zasadami ograniczania wolności określonymi w konstytucji i prawie międzynarodowym już podczas procesu legislacyjnego. Na problematyczność tych przepisów wskazywał między innymi Rzecznik Praw

Obywatelskich w wystąpieniach z 20 kwietnia i 5 listopada 2018 roku oraz 21 stycznia 2019 roku, zauważając, że przepisy zawarte w ustawie dalece ograniczały wolność zrzeszania się. Co więcej, sygnalizował on liczne skargi od kobiet, które po wejściu w życie ustawy nie miały możliwości założenia koła gospodyń wiejskich. Mimo to wprowadzone w 2018 roku ograniczenia obowiązują do dziś.

Celem artykułu jest ocena, czy ustawowe ograniczenia przynależności do koła gospodyń wiejskich są zgodne z jedną z zasad ograniczania wolności zrzeszania się - z przesłanką konieczności ograniczenia dla ochrony interesu publicznego. Oceny dokonano z perspektywy polskiego prawa konstytucyjnego, a badanie przeprowadzono z zastosowaniem metod analizy danych wtórnych z procesu legislacyjnego przedmiotowej ustawy, analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przeglądu literatury dotyczącej możliwości ograniczania praw i wolności oraz analizy dogmatycznoprawnej przepisów regulujących działanie kół gospodyń wiejskich i innych zrzeszeń w Polsce.

Problem poruszony w niniejszym artykule jest istotny, ponieważ koła gospodyń wiejskich stanowią popularną formę zrzeszania się mieszkańców terenów wiejskich. Są one także beneficjentami znacznych środków publicznych (w latach 2021-2022 na wsparcie finansowe kół gospodyń wiejskich z budżetu państwa przeznaczono po 70 milionów złotych rocznie). Tymczasem brak zgodności analizowanych ograniczeń przynależności do kół gospodyń wiejskich z przesłanką konieczności dla ochrony interesu publicznego skutkowałaby niekonstytucyjnością ustanawiających je przepisów.

Co więcej, zawarte w artykule rozważania są uniwersalne dla różnych form zrzeszeń. Mogą być one zatem użyteczne w przyszłości do określenia, jakiego typu ograniczenia przynależności do organizacji społecznych są w istocie konieczne dla ochrony interesu publicznego, a w konsekwencji - jakiego typu ograniczenia są zgodne z konstytucją.

Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia

Gwarancje prawne wolności zrzeszania się

W konstytucji wolność zrzeszania się zagwarantowana jest zarówno w rozdziale pierwszym, opisującym zasady funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w rozdziale drugim, zawierającym katalog praw i wolności obywatelskich. Uważa się, że uregulowanie wolności w obu tych rozdziałach ma na celu podkreślenie jej roli jako jednej z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (Suski 2011).

Zgodnie z art. 12 konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych

zrzeszeń oraz fundacji. Jednocześnie art. 13 konstytucji ogranicza wolność zrzeszania się w tych formach, zakazując tworzenia organizacji odwołujących się w swoich programach do systemów totalitarnych oraz zakładających lub dopuszczających nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę, a także przewidujących utajnienie struktur lub członkostwa.

Wolność zrzeszania się jest również zagwarantowana na mocy art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z kolei art. 58 ust. 2 uzupełnia zakaz ustanowiony w art. 13, wskazując, że zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub z ustawą, oraz przyznając sądom prawo do odmowy rejestracji lub zakazu działania takich zrzeszeń. Kompetencja do określenia rodzajów zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji oraz trybu tej rejestracji i formy nadzoru nad nimi przekazana została ustawodawcy (art. 58 ust. 3 konstytucji).

Oprócz zakazu funkcjonowania zrzeszeń określonych w art. 13 i art. 58 ust. 2 konstytucji wolność zrzeszania się może być również ograniczana przez ustawodawcę na takich samych zasadach jak pozostałe prawa i wolności konstytucyjne (art. 31 ust. 3 zd. 1-2 konstytucji). Ograniczenia wolności zrzeszania się muszą być zatem ustanowione w ustawie - i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Co więcej, nie mogą one naruszać istoty wolności zrzeszania się. Konstytucyjne zasady ograniczania praw i wolności należy stosować w odniesieniu zarówno do procesu stanowienia prawa zawierającego takie ograniczenia, jak i do procesu stosowania prawa (Tuleya 2021).

Wolność zrzeszania się jest także zagwarantowana w obowiązujących Polskę przepisach prawa międzynarodowego. Regulacje analogiczne do art. 12 i art. 58 ust. 1 konstytucji zawierają szczególnie art. 22 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, art. 11 Europejskiej konwencji praw człowieka oraz art. 12 Europejskiej karty praw podstawowych. Wszystkie wymienione akty ustanawiają ponadto analogiczne warunki ograniczania wolności zrzeszania się co art. 31 ust. 3 konstytucji, wymagając zwłaszcza ustanawiania ich na szczeblu ustawowym oraz spełniania przesłanki konieczności w demokratycznym społeczeństwie dla interesu publicznego.

Przesłanki ograniczenia wolności zrzeszania się

Wymienione wyżej przepisy art. 31 ust. 3 zd. 1-2 konstytucji stanowią wyraz klasycznej formuły ograniczania praw i wolności, obejmującej trzy przesłanki (Garlicki 2016):

- formalną, nakazującą ustanowienie ograniczeń na szczeblu ustawowym,
- materialną, wymagającą, aby ograniczenie było konieczne dla ochrony interesu publicznego,
- określającą granice ograniczeń w postaci istoty prawa lub wolności.

Należy jednocześnie podkreślić, że żadna z tych przesłanek - ze względu na to, że są zawarte w przepisach wyjątkowych - nie może być interpretowana rozszerzająco (Garlicki 2016).

Analizowane w niniejszym artykule ograniczenia zrzeszania się w formie kół gospodyń wiejskich zostały ustanowione w ustawie, spełniają więc pierwszą z wymienionych przesłanek. Wątpliwości może jednak budzić konieczność analizowanych ograniczeń dla ochrony interesu publicznego. W związku z tym w dalszych rozważaniach skupiono się na zbadaniu, czy ograniczenia zawarte w Ustawie o kołach gospodyń wiejskich spełniają drugą przesłankę - materialną. Przedmiotem dalszych badań może być zaś ocena zgodności analizowanych ograniczeń z trzecią przesłanką.

Koncepcja interesu publicznego

Zgodnie z przywołanym art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji ograniczanie wolności i praw może być dokonane w celu ochrony jednej z sześciu wartości (Tuleya 2021):

- bezpieczeństwa publicznego - przez które należy rozumieć stan zabezpieczający podstawowe wolności i prawa człowieka oraz zasady konstytucyjne,
- porządku publicznego - ochrona interesu publicznego uzasadniająca ograniczenie interesu indywidualnego,
- środowiska naturalnego człowieka,
- zdrowia publicznego - ochrona przed chorobami i zapewnienie dobrostanu ludziom,
- moralności publicznej - uznawanych w społeczeństwie zasad etycznych,
- wolności i praw innych osób.

Wskazuje się, że łącznie wartości te stanowią wyraz „koncepcji interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki”, odzwierciedlonej również w przepisach Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz Europejskiej konwencji praw człowieka (Garlicki 2016).

Proporcjonalność ograniczeń

W myśl art. 31 zd. 1 konstytucji ograniczenia praw i wolności muszą nie tylko mieć na celu ochronę opisanych wyżej wartości, ale także być konieczne (proporcjonalne) i akceptowalne w demokratycznym państwie. W literaturze uznaje się, że zasada proporcjonalności ograniczeń praw i wolności

człowieka obejmuje trzy inne zasady, które muszą być spełnione łącznie: przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* (Tuleya 2021; Rakoczy 2013). Również Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ograniczeń praw lub wolności, opiera się na analizie tych trzech zasad (Garlicki 2016).

Zgodnie z zasadą przydatności ustawowe ograniczenie jest akceptowalne tylko wówczas, gdy jest w stanie zapewnić realizację swoich zamierzonych skutków (Rakoczy 2013). Środki prawne wprowadzone w ramach tego ograniczenia powinny więc prowadzić do osiągnięcia celu ograniczenia (Tuleya 2021).

Zasada niezbędności, zwana również zasadą najłagodniejszego środka, wymaga z kolei, aby ograniczenie było niezbędne dla ochrony interesu publicznego (Rakoczy 2013). Szczególnie jeżeli cel ograniczenia może być osiągnięty przy użyciu różnych środków prawnych, należy posłużyć się środkiem najmniej uciążliwym - sięgnięcie po bardziej uciążliwym środku będzie zatem niezgodne z konstytucją (Garlicki 2016; Tuleya 2021). Wskazuje się także, że zasada ta obejmuje nakaz unikania jednoczesnego ograniczania różnych praw i wolności (Tuleya 2021).

Zgodnie zaś z ostatnią z przywołanych wyżej zasad - proporcjonalności *sensu stricto*, nazywaną również zasadą zbilansowania - skutki ograniczenia muszą być proporcjonalne do nałożonego przez nie ciężaru (Rakoczy 2013). Wymaga więc ona zbilansowania kolidujących ze sobą wartości i ustalenia, która z nich ma pierwszeństwo (Tuleya 2021).

Ograniczenia wolności zrzeszania się w Ustawie o kołach gospodyń wiejskich

Jak wspomniano wcześniej, ustawa zawiera kilka ograniczeń zrzeszania się w formie kół gospodyń wiejskich. Po pierwsze, koła takie mogą mieć siedzibę i działać tylko na terenie wsi, sołectw położonych w granicach administracyjnych miast oraz w małych miastach (art. 4 ust. 1-1a). Prawo utworzenia koła gospodyń wiejskich przysługuje ponadto tylko osobom, których miejscem zamieszkania jest wieś, sołectwo lub miasto, na terenie których ma działać dane koło (art. 5 ust. 1). Pierwotnie ograniczenia te były jeszcze dalej idące, wymagały bowiem, aby nie tylko założyciele, ale także inne osoby należące do koła miały miejsce zamieszkania na terenie jego działalności. Same koła mogły być zaś tworzone wyłącznie we wsiach. Ograniczenia te zostały jednak zmodyfikowane na mocy nowelizacji ustawy z marca 2019 roku.

Co więcej, ustawa ogranicza przynależność do kół gospodyń wiejskich, zastrzegając, że na terenie jednej wsi może mieć siedzibę tylko jedno koło, a jedna osoba może być jednocześnie członkiem tylko jednego koła (art. 4

ust. 1, 5). Ponieważ ograniczenia te mają inny przedmiot i prawdopodobnie inny cel od ograniczeń opisanych w poprzednim akapicie, w dalszych rozważaniach skupiono się tylko na analizie konstytucyjności ograniczeń zakazujących tworzenia kilku kół w jednej wsi i jednoczesnej przynależności do kilku takich organizacji. Analogiczna analiza pozostałych ograniczeń mogłaby być przedmiotem dalszych badań.

Skutki ograniczeń ustawowych

Skutkiem analizowanych ograniczeń jest uniemożliwienie tworzenia kół „konkurencyjnych” wobec istniejących oraz kilku kół prowadzących działalność w różnych obszarach tematycznych. Jednocześnie ograniczenia te uniemożliwiają bardziej zaangażowanym osobom aktywne włączanie się w pracę kół działających w różnych miejscowościach.

Należy zauważyć, że badane ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich są o tyle dotkliwe, że osoby zainteresowane utworzeniem dodatkowej organizacji w swojej miejscowości lub jednoczesnym członkostwem w więcej niż jednej organizacji nie mają możliwości prowadzenia takiej samej jak koło działalności w formie innego zrzeszenia, na przykład stowarzyszenia. Ustawa wprowadziła ponadto różnego rodzaju uprawnienia przysługujące kołom gospodyń wiejskich, których nie mają stowarzyszenia o analogicznym profilu.

Po pierwsze, koła gospodyń wiejskich mają możliwość dokonania łatwiejszej rejestracji niż stowarzyszenia - przez wykorzystanie zawartego w załączniku do ustawy wzorcowego statutu. Po drugie, działalność zarobkowa kół może być prowadzona prościej niż działalność zarobkowa innych organizacji pozarządowych. Szczególnie koła gospodyń wiejskich mogą prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów nawet wówczas, gdy wykonują działalność zarobkową w zakresie sprzedaży produktów regionalnych lub sprzedaż usług artystycznych (art. 24 ust. 1 pkt 1a). Koła mają wreszcie ułatwiony dostęp do pomocy finansowej udzielanej ze środków publicznych (art. 23a ust. 1). W konsekwencji regulacja zawarta w ustawie powoduje, że osoby, których możliwość przynależności do koła gospodyń wiejskich jest ograniczona, nie mają dostępu do innej równoważnej formy zrzeszenia, w której mogłyby prowadzić działalność analogiczną do działalności kół.

Opisane regulacje istotnie ograniczają możliwości zrzeszania się osób chcących prowadzić działalność społeczną na rzecz rozwoju środowisk wiejskich. Jednocześnie cel tych ograniczeń nie wynika jednoznacznie z przepisów Ustawy o kołach gospodyń wiejskich.

Co więcej, zasadność oraz zgodność ograniczeń z konstytucyjnymi zasadami ograniczania wolności zrzeszania się (w tym z przesłanką konieczności

ograniczenia dla ochrony interesu publicznego) jest zbadana w bardzo ograniczonym stopniu (o regulacji ustawowej kół gospodyń wiejskich por. między innymi: Kuczma 2019; Krawiec 2019). Nie była ona również dotychczas przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego ani sądów powszechnych.

W związku z tym celem niniejszego artykułu jest zbadanie, czy ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich - określone w art. 4 ust. 1, 5 przedmiotowej ustawy - są zgodne z konstytucyjną przesłanką ograniczania wolności zrzeszania się dotyczącą konieczności ograniczenia dla ochrony interesu publicznego. W tym celu kolejno przeanalizowano cel ustawowych ograniczeń, wartości wchodzące w skład pojęcia interesu publicznego, wyrażone w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji (oceniono, które z nich mogłyby być chronione przez ustawowe ograniczenia), konieczność ustawowych ograniczeń (przeprowadzono test proporcjonalności dla ustawowych ograniczeń, obejmujący analizę ich niezbędności, przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto*).

Aby odpowiedzieć na pytanie badawcze, wykorzystano zróżnicowane metody. Analiza celu ustawowych ograniczeń została dokonana przy użyciu analizy danych wtórnych z procesu legislacyjnego. W tym zakresie przeanalizowano uzasadnienia i oceny skutków regulacji ustawy i jej nowelizacji, opinie złożone w toku procesu legislacyjnego oraz protokoły z posiedzeń sejm i senatu. Analiza wartości wchodzących w skład pojęcia interesu publicznego objęła przegląd literatury i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tych wartości i pojęcia interesu publicznego. Test proporcjonalności został zaś przeprowadzony z wykorzystaniem analizy dogmatycznoprawnej przepisów ustaw dotyczących innych form zrzeszeń działających w Polsce oraz przeglądu literatury dotyczącej oceny niezbędności, przydatności i proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Wyniki badania

Cel ustawowych ograniczeń

Jak wskazano wyżej, cel ustawowych ograniczeń przynależności do kół gospodyń wiejskich nie wynika wprost z przepisów ustawy. W związku z tym przeprowadzono dodatkowo analizę dokumentów z procesu legislacyjnego.

W wyniku analizy ustalono, po pierwsze, że zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i w ocenie skutków regulacji nie uzasadniono w żaden sposób zasadności omawianych przepisów ani nie wskazano celu ich zawarcia w ustawie. W ramach oceny skutków regulacji projektu nie przeprowadzono ponadto analizy prawoporównawczej projektowanych rozwiązań. Cały projekt ustawy został przez ministra spraw zagranicznych uznany

za zgodny z prawem Unii Europejskiej, jednak również to stanowisko nie zostało uzasadnione.

Projekt ustawy nie został poddany konsultacjom publicznym, w związku z tym nie ma dokumentów z tego etapu prac legislacyjnych, które określałyby cel zawartych w ustawie ograniczeń. Nie odwołuje się do nich także opinia Biura Analiz Sejmowych o projekcie.

Do celu ograniczeń odwołano się jednak w trakcie procedowania projektu na posiedzeniu sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z opinią wyrażoną przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi ograniczenie przynależności do kół gospodyń wiejskich miało służyć ochronie środków publicznych oraz budowaniu na wsiach wspólnot lokalnych działających na rzecz wsi. Projekt ustawy wprowadzał stały mechanizm wsparcia ze środków publicznych dla każdego koła i dodatkowe możliwości ubiegania się przez nie o wsparcie finansowe. W związku z tym, w opinii ministra, istniało ryzyko, że w wyniku konfliktów w lokalnych społecznościach dodatkowe koła mogłyby być tworzone wyłącznie w celu uzyskania wsparcia ze środków publicznych.

Jednocześnie ograniczenie miało stanowić zachętę do budowania wspólnoty lokalnej, a nie wspierać konkurencyjność organizacji działających w jednej miejscowości. Tymczasem w opinii projektodawcy możliwość tworzenia więcej niż jednego koła gospodyń wiejskich w jednej miejscowości wspierałaby konkurowanie ze sobą kół. Nie byłaby ona także uzasadniona umożliwieniem różnym kołom prowadzenia działalności w różnych zakresach.

Podkreślono ponadto, że przepisy nie wykluczają tworzenia organizacji analogicznych do kół gospodyń wiejskich, przy czym muszą one działać w innej formie prawnej. Na podstawie przepisów ustawy powinny być jednak tworzone tylko te koła, które mają za zadanie integrować społeczności lokalne i być wspierane ze środków publicznych.

W trakcie prac nad projektem ustawy w senacie nie odniesiono się do zawartych w niej ograniczeń przynależności do kół gospodyń wiejskich. Co więcej, analizowane ograniczenia przynależności do kół zostały także utrzymane po nowelizacji ustawy z 15 marca 2019 roku, mimo że nowelizacja ta zniosła inne ograniczenie dotyczące zrzeszania się w tej formie (wymóg stałego zamieszkania w miejscowości, w której działa koło gospodyń wiejskich, którego jest się członkiem). Podczas procesu legislacyjnego nad nowelizacją nie został poruszony problem zasadności i celowości analizowanych ograniczeń.

Na podstawie analizy wymienionych dokumentów można zatem stwierdzić, że celami zakazu tworzenia więcej niż jednego koła gospodyń wiejskich w jednej miejscowości oraz zakazu przynależności do więcej niż jednego koła były:

- ochrona prawidłowej dystrybucji środków publicznych,
- wspieranie budowy i integracji wspólnot lokalnych na terenach wiejskich.

Z przytoczonych powyżej wypowiedzi projektodawcy wynika bowiem, że na podstawie przepisów ustawy miały być tworzone wyłącznie te koła, które zamierzano wspierać ze środków publicznych i które służyłyby integracji całej społeczności zamieszkującej daną miejscowość. Jednocześnie zakładano, że zrzeszenia działające na rzecz terenów wiejskich, ale niepełniące takiej funkcji, musiałyby być tworzone w innych formach prawnych.

Wartości objęte pojęciem interesu publicznego

Opisane cele ograniczeń ustawowych nie wpisują się w zakres pojęć: ochrony bezpieczeństwa publicznego, środowiska naturalnego, zdrowia i moralności publicznej, interesu indywidualnego. Spośród wartości objętych pojęciem interesu publicznego i wymienionych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji cele te najbliższe są pojęciu porządku publicznego.

Zarówno w międzynarodowej, jak i w polskiej tradycji prawnej przyjmuje się szerokie znaczenie pojęcia porządku publicznego (Garlicki 2016), przyjęte również przez Trybunał Konstytucyjny. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ochrona porządku publicznego obejmuje także „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej” (P 2/98). Stanowisko takie podzielono w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (K 27/00; K 20/07; P 12/09). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się również, że koncepcja porządku publicznego obejmuje prawidłowe funkcjonowanie życia społecznego, w tym organizację społeczeństwa na uznawanych przez nie zasadach. Koncepcja ta wykracza zatem poza sferę działania państwa (P 25/02; K 20/07 [za: Wyrzykowski 1998]).

Co więcej, wskazuje się, że ograniczenia praw i wolności służące ochronie porządku publicznego mogą dążyć do ochrony zarówno dóbr społecznych, w tym publicznych, jak i interesów indywidualnych osób (K 20/07). W każdym wypadku powinny one jednak służyć zapewnieniu harmonijnego współżycia społecznego (K 20/07; podobnie: Wojtyczek 1999).

Wydaje się zatem, że cele ustawowych ograniczeń przynależności do kół gospodyń wiejskich mieszczą się w pojęciu ochrony porządku publicznego. Zarówno ochrona środków publicznych przed ich niecelowym wykorzystywaniem, jak i wspieranie budowy i integracji społeczności lokalnych służą bowiem ochronie dóbr społecznych oraz normalnemu i harmonijnemu współżyciu jednostek w społeczeństwie. Dla zgodności omawianych ograniczeń z konstytucyjną przesłanką ochrony interesu publicznego konieczne jest jednak również, aby ich cele były proporcjonalne do nakładanych przez nie ciężarów.

Test proporcjonalności

Jak wskazano wyżej, ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych powinny być w pierwszej kolejności zgodne z zasadą przydatności, a więc prowadzić do osiągnięcia celu ograniczenia (Rakoczy 2013; Tuleya 2021). Wydaje się, że analizowane ograniczenia wolności zrzeszania się mogą prowadzić do urzeczywistnienia dwóch ich celów. Po pierwsze, brak możliwości tworzenia więcej niż jednego koła gospodyń wiejskich i przynależności przez jedną osobę do kilku kół w jednej miejscowości może upraszczać dystrybuowanie środków publicznych między koła i umożliwiać łatwiejsze kontrolowanie ich wydatkowania, a więc w konsekwencji zapobiegać nadużyciom w tym zakresie. Z punktu wspierania budowy i integracji wiejskich społeczności lokalnych zakaz tworzenia konkurencyjnych kół gospodyń wiejskich może być z kolei celowy, ponieważ wymusza na mieszkańcach poszczególnych miejscowości działanie w jednej organizacji i współtworzenie w jej ramach jednej społeczności. Analogicznie - zakaz udziału jednej osoby w więcej niż jednym kole wymusza na takiej osobie wybór jednej społeczności wiejskiej, w której życie chce się angażować w największym stopniu.

Aby ograniczenie praw i wolności było dopuszczalne, konieczne jest również, żeby było ono zgodne z zasadą niezbędności (niezbędne dla ochrony interesu publicznego) i stanowiło najłagodniejszy środek, jaki musi być zastosowany do osiągnięcia zamierzonego celu (Rakoczy 2013; Garlicki 2016; Tuleya 2021). W analizowanej sytuacji zasada ta nie została spełniona w zakresie żadnego z celów ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich.

Poszukując innych środków umożliwiających osiągnięcie pierwszego z celów analizowanych ograniczeń - ochrony prawidłowej dystrybucji środków publicznych, można odwołać się do przepisów regulujących funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych. Podobnie jak koła gospodyń wiejskich, zrzeszenia te odgrywają bowiem specyficzną rolę w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych oraz są finansowane przede wszystkim ze środków publicznych.

W przeciwieństwie do kół gospodyń wiejskich ochotnicze straże pożarne działają w formie prawnej stowarzyszenia (art. 1 ust. 1 Ustawy o ochotniczych strażach pożarnych). Prawo tworzenia i dołączania do ochotniczych straży pożarnych jest więc regulowane przepisami Prawa o stowarzyszeniach, w bardzo wąskim zakresie ograniczającymi korzystanie z tego prawa. Co więcej, jeśli w danej gminie istnieje więcej niż jedna ochotnicza straż pożarna, to gmina jest zobowiązana do współpracy ze wszystkimi strażami działającymi na jej terenie oraz do udzielania im pomocy materialnej (art. 7 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Ustawy o ochotniczych strażach pożarnych).

Jednocześnie ochotnicze straże pożarne i ich członkowie mogą korzystać w bardzo szerokim zakresie z przewidzianych dla nich świadczeń publicznych (rozdziały trzeci i czwarty Ustawy o ochotniczych strażach pożarnych), są one na przykład finansowane z budżetu właściwych jednostek samorządu terytorialnego oraz mogą otrzymywać od tych jednostek dodatkowe środki w formie dotacji (art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 5). Co więcej, koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych mogą być pokrywane także ze środków z budżetu państwa, przekazywanych im na ich wnioski za pośrednictwem organów Państwowej Straży Pożarnej (art. 32 ust. 1 pkt 2 i ust. 2).

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych nie tworzy dodatkowych mechanizmów ochrony prawidłowego przekazywania im środków publicznych, jest ono zatem chronione na takich samych zasadach, jak w wypadku innych środków wydatkowanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Skoro więc w wypadku ochotniczych straży pożarnych mechanizmy te są wystarczające do ochrony prawidłowej dystrybucji środków publicznych, należy uznać, że ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich nie są najłagodniejszym możliwym środkiem zapewniającym jej ochronę.

Do analogicznego wniosku można dojść, analizując niezbędność zawartych w Ustawie o kołach gospodyń wiejskich ograniczeń dla wspierania budowy i integracji wspólnot lokalnych. Należy bowiem zauważyć, że obowiązkowa przynależność mieszkańców do wspólnot lokalnych funkcjonuje już w ramach podziału terytorialnego, ponieważ wszyscy mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym). Do zadań własnych gminy należy zaś między innymi wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust. 1 pkt 17). Co więcej, w obrębie gmin mogą być tworzone sołectwa, obejmujące na przykład tereny poszczególnych wsi (art. 5 ust. 1). Zgodnie z koncepcją dekoncentracji zadań publicznych (Dolnicki 2021; Chmielnicki 2022) jednostkom tym przekazywane są zadania gminy, w tym mogą być im przekazywane zadania z zakresu wspierania wspólnoty zamieszkującej objęty przez nie teren.

Istniejący publiczny system jednostek samorządu terytorialnego, oparty na działaniu gmin i ich jednostek pomocniczych, wydaje się w wystarczającym stopniu umożliwiać budowanie i integrację stałych wspólnot lokalnych, w których członkostwo jest zależne od miejsca zamieszkania. Nie wydaje się zatem niezbędne tworzenie równoległego, niepublicznego systemu wspólnot lokalnych oraz ingerowanie w tym celu przez ustawodawcę w wolność zrzeszania się przez obywateli w organizacjach społecznych. Zawarte w Ustawie

o kołach gospodyń wiejskich ograniczenia przynależności do kół należy zatem uznać za sprzeczne z zasadą niezbędności także w odniesieniu do drugiego ich celu.

Skutkiem sprzeczności analizowanych ograniczeń z zasadą niezbędności jest ich sprzeczność z całą zasadą proporcjonalności (jak wspomniano wcześniej, składające się na nią zasady muszą być bowiem spełnione łącznie). W konsekwencji omawiane ograniczenia nie mogą być zatem uznane za konieczne dla ochrony interesu publicznego.

Z przeprowadzonej w artykule analizy wynika, że badane ograniczenia przynależności do kół gospodyń wiejskich są niezgodne z konstytucyjnymi wymogami ograniczania wolności zrzeszania się. Ograniczenia te są bowiem sprzeczne z zasadą niezbędności ograniczenia, a więc w konsekwencji nieproporcjonalnie ograniczają wolność zrzeszania się. W rezultacie nie mogą być uznane za zgodne z przesłanką konieczności ograniczenia dla ochrony interesu publicznego, wyrażoną w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji.

W związku z tym można się zastanawiać, jakie są dalsze konsekwencje niekonstytucyjności analizowanych ograniczeń oraz w jaki sposób możliwe jest zminimalizowanie wynikających z niej problemów. Na skalę tych konsekwencji może wpływać szczególnie popularność kół gospodyń wiejskich, znaczna wartość przekazywanych im środków publicznych oraz fakt, że ograniczenia te w niezmiennym kształcie obowiązują już kilka lat.

Rozwiązanie problemu niekonstytucyjności analizowanych ograniczeń dodatkowo komplikuje obecny kryzys instytucji Trybunału Konstytucyjnego, *de facto* uniemożliwiający wydawanie przez tę instytucję skutecznych rozstrzygnięć. Wydaje się zatem, że najbardziej optymalnym sposobem dostosowania przepisów Ustawy o kołach gospodyń wiejskich do wymogów konstytucyjnych jest zmiana jej wadliwych przepisów przez ustawodawcę – oczywiście wówczas, gdy będzie to możliwe przy uwzględnieniu rozkładu sił politycznych w organach prawodawczych.

Wnioski z niniejszego badania mogą być wykorzystane nie tylko w zakresie zmiany regulacji dotyczącej kół gospodyń wiejskich, ale także w odniesieniu do innych form zrzeszania się.

W artykule nie został omówiony problem zgodności ograniczeń przynależności do kół gospodyń wiejskich z art. 31 ust. 3 zd. 2 konstytucji, zakazującym naruszania istoty naruszenia wolności, a także kwestia zgodności z konstytucją pozostałych ograniczeń dotyczących tworzenia kół gospodyń wiejskich. Tematy te mogą być zatem przedmiotem dalszych badań, opartych na metodach analogicznych do wykorzystanych w niniejszym artykule.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, Monika. 2021 [w:] Bogdan Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chmielnicki, Paweł. 2022 [w:] Kazimierz Bandarzewski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Frączak, Piotr. 2021. Historia kół gospodyń wiejskich - między emancypacją a kolonizacją wsi. *Kwartalnik Trzeci Sektor*, 55, 3.
- Garlicki, Leszek, Wojtyczek, Krzysztof. 2016 [w:] Leszek Garlicki, Marek Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Krawiec, Grzegorz. 2019. Kilka uwag na temat kół gospodyń wiejskich. *Gubernaculum et Administratio*, 1(19): 35-46.
- Kuczma, Paweł. 2019. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich - zagadnienia wybrane. *Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych*, 12.
- Rakoczy, Bartosz. 2013. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Zbigniew Bukowski, Ewa Czech, Karolina Karpus, Bartosz Rakoczy (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Suski, Paweł. 2021. *Stowarzyszenia i Fundacje*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tuleja, Piotr. 2021 [w:] Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz, Piotr Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX / el.
- Wojtyczek, Krzysztof. 1999. *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1998. *Granice praw i wolności - granice władzy*, [w:] *Obywatel - jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 2 / 98, Dz.U. 1999 Nr 3, poz. 30.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 roku, sygn. akt K 27 / 00, M.P. 2001 Nr 6, poz. 99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2005 roku, sygn. akt P 25 / 02, Dz.U. 2005 Nr 124, poz. 1043.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 roku, sygn. akt K 20 / 07, Dz.U. 2007 Nr 192, poz. 1394.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2011 roku, sygn. P 12 / 09, Dz.U. 2011 Nr 146, poz. 879.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE. C. 2007 Nr 303, s. 1, z późn. zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, t.j. Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284, z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku - Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2256, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych, Dz.U. z 2021 r., poz. 2490, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40.
- Ustawa z dnia 15 marca 2019 roku o zmianie ustawy o kołach gospodyń wiejskich, Dz.U. z 2019 r., poz. 693.

Niniejszy tekst jest dostępny na licencji Creative Commons - Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowa. Pełna treść licencji jest dostępna na stronie internetowej: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.pl>.