

[KALENDARIUM]

MARTA ŚWIĘCKA

Kalendarium zmian prawnych

90

AUTORKA

jest socjologiem i prawnikiem,
aplikantką radcowską
w Okręgowej Izbie Radców
Prawnych w Warszawie.

Niniejsza edycja *Kalendarium zmian prawnych* stanowi podsumowanie działań podejmowanych w sferze prawa dotyczącego organizacji pozarządowych od połowy maja do połowy sierpnia 2019 roku. Dobiegająca końca ósma kadencja sejmiku to czas kilku ważnych zmian w prawie, które będą miały znaczenie dla szerokiego grona odbiorców w sektorze obywatelskim. Przegląd zaczniemy od informacji o ostatecznym kształcie długo oczekiwanej regulacji związanej z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności. W dalszej kolejności powiemy o zmianach w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w wyniku której powstanie nowe ciało doradcze – Rada Dialogu z Młodą Pokoleniem. Nie zabraknie również relacji z przebiegu prac nad centrami usług społecznych, które po ponad półrocznych pracach w izbie niższej wreszcie doczekały się ustawowych regulacji, a w chwili oddawania tego numeru kwartalnika do druku czekały już tylko na podpis prezydenta.

Czy nowa ustawa ograniczy marnowanie żywności?

Problem marnowania żywności dotyczy właściwie każdego z nas. Można powiedzieć, że to globalna bolączka współczesności. Jedzenie wyrzuca się nie tylko w niemal każdym gospodarstwie domowym – postępują tak rów-

nież sklepy, a nawet sami producenci żywności. Sprzeciw społeczny wobec tego zjawiska potęgują jego skala i zasady, na jakich odbywa się usuwanie jeszcze przydatnych produktów ze sklepowych półek. Powołując się na szacunki banków żywności, rokrocznie w Polsce wyrzuca się około dziewięciu milionów ton żywności.

Problem jest tym bardziej bulwersujący, gdy spojrzymy na niego przez pryzmat podmiotów znajdujących się na drugiej szali – organizacji pomocowych, które codziennie stają przed wyzwaniem zapewnienia co najmniej jednego ciepłego posiłku osobom, których zwyczajnie nie stać na zakup żywności. Ekspertki alarmują, że w Polsce stale powiększa się grupa osób żyjących w skrajnym ubóstwie, czyli takich, które muszą się utrzymać przez cały miesiąc za mniej niż sześćset złotych (Przetakiewicz 2019).

Między innymi dlatego właściwie od początku prac sejmiku i senatu obecnej kadencji parlamentarzysty zajmowali się regulacją mającą na celu ograniczenie marnowania żywności. Pierwszy projekt ustawy powstał już w 2015 roku. O tym, jak jest ważna i potrzebna, najlepiej świadczą słowa Marka Borowskiego, prezesa Federacji Polskich Banków Żywności, który apelował: „Ustawa jest niezbędna, aby trwale zwiększyć skalę i efektywność pomocy żywnościowej w naszym kraju oraz zwiększyć dbałość o środowisko i klimat” (Przetakiewicz 2019).

I choć nie było słyhać ani jednego głosu sprzeciwu ze strony żadnej partii politycznej reprezentowanej

w parlamencie, to dopiero 20 marca 2018 roku projekt ustawy wpłynął do sejmu, aby już po chwili utknąć w pierwszym czytaniu w Komisji Gospodarki i Rozwoju. W celu przyspieszenia prac interweniowały banki żywności, które zainicjowały specjalną petycję do Komisji Gospodarki i Rozwoju, marszałka sejmu oraz posłów o skuteczne zakończenie prac jeszcze w tej kadencji (Lipka-Szostak 2019). W przeciwnym wypadku projekt przepadłby ze względu na koniec kadencji sejmu – w następnej kadencji prace musiałyby ruszyć od nowa. Ostatecznie projekt przegłosowano dopiero na posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju w połowie lipca 2019 roku. Był to ostatni moment, żeby jeszcze w lipcu ustawą mogli zająć się posłowie na posiedzeniu plenarnym sejmu. Projekt został przegłosowany na posiedzeniu 19 lipca 2019 roku – za jego przyjęciem głosowało 427 osób, nikt się nie wstrzymał, jedna osoba głosowała przeciw. Na początku sierpnia senat nie zgłosił żadnych poprawek do ustawy, w związku z czym 5 sierpnia 2019 roku ustawę przekazano prezydentowi do podpisu. Ustawa co do zasady wejdzie w życie w ciągu czternastu dni od dnia ogłoszenia, przy czym obowiązek zawierania umów z organizacjami pozarządowymi dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, ale nieprzeznaczonej do sprzedaży, należy zrealizować w ciągu pięciu miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Opłaty za marnowanie żywności sprzedawcy zaczną ponosić

po upływie sześciu miesięcy od ogłoszenia ustawy.

Jak będzie zatem działał mechanizm przewidziany ustawą? Każdy ze sprzedawców żywności, czyli podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze o powierzchni sprzedaży powyżej 400 metrów kwadratowych, którego przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej połowę przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów, będzie zobowiązany do zawarcia z organizacją pozarządową umowy na nieodpłatne przekazywanie żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, ale nieprzeznaczonej do sprzedaży, szczególnie ze względu na wady wyglądu tej żywności albo jej opakowań, z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%, z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację zadań w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej lub działalności charytatywnej polegającej głównie na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

Na podstawie zawartej umowy sprzedawca będzie przekazywał żywność organizacji pozarządowej. Jeśli tego nie zrobi, a żywność zostanie wyrzucona, będzie zobowiązany zapłacić dziesięć groszy za każdy kilogram marnowanej żywności. Opłata będzie obliczana na koniec roku kalendarzowego

i trafi na rachunek organizacji pozarządowej, z którą sprzedawca zawarł umowę. W sytuacji, gdy sprzedawca w ogóle nie zawarł umowy z żadną organizacją pozarządową, opłatę za marnowanie żywności będzie uiszcział na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym znajduje się jego siedziba. Dodatkowo sprzedawca taki będzie podlegał karze pieniężnej w wysokości pięciu tysięcy złotych.

Z kolei na organizacjach pozarządowych będzie spoczywał obowiązek sporządzenia corocznego sprawozdania ze sposobu wykorzystania otrzymanej żywności i środków pochodzących z opłat.

Ponadto sprzedawcy będą zobowiązani do prowadzenia w swoich placówkach kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez minimum dwa kolejne tygodnie.

Warto również dodać, że po dwóch latach od dnia wejścia w życie ustawy zmieni się definicja sprzedawcy i obejmie ona wszystkie sklepy o powierzchni powyżej 250 metrów kwadratowych, tym samym mocno rozszerzy się krąg podmiotów zobowiązanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi i przekazywania im żywności.

Jak widać, sporo nowych wyzwań stoi po stronie zarówno sprzedawców, jak i samych organizacji, które będą musiały przygotować się na zwiększo-

ne ilości zaopatrzenia, aby móc je wykorzystać w jak najlepszy sposób.

Młodzi dochodzą do głosu – powstała Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem

Niemal w każdej edycji *Kalendarium zmian prawnych* informujemy o jakichś zmianach lub pracach nad zmianami w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie inaczej będzie w tym numerze kwartalnika, ponieważ w dość ekspresowym tempie – w ciągu niespełna miesiąca – ustawodawca przepracował zmianę Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wprowadza w nowym rozdziale 5a Radę Dialogu z Młodym Pokoleniem – organ opiniodawczo-doradczy Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Rządowy projekt wpłynął do sejmu 11 lipca 2019 roku. Jak mogliśmy przeczytać w uzasadnieniu: „Powołanie Rady jest odpowiedzią na oczekiwania młodych Polaków dotyczące utworzenia instytucji, w ramach której ich przedstawiciele mogliby wejść w dialog z przedstawicielami władz publicznych. Postulat powołania organu tego typu wprost znalazł się w programie »Wizja dla Młodego Pokolenia«, który w 2015 roku koalicja młodzieżowych organizacji pozarządowych przedstawiła czołowym przedstawicielom życia publicznego”. Ponadto autorzy projektu wskazali „potrzebę stworzenia trwałej i efektywnej formy międzypokoleniowego dialogu. W erze szybkiego postępu technologicznego

oraz pogłębiającej się różnicy między kolejnymi pokoleniami, a także coraz krótszego odstępu czasowego dzielącego kolejne pokolenia, powinno zostać utworzone forum, które umożliwi ocenę oraz wypracowanie sposobu realizacji postulatów młodzieży w Polsce” (Uzasadnienie do projektu ustawy – druk sejmowy nr 3617).

Po zaledwie ośmiu dniach od momentu, gdy projekt wpłynął do sejmiku, na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2019 roku posłowie uchwalili ustawę, która uzyskała poparcie 410 osób, przy trzech głosach sprzeciwu i trzech głosach wstrzymujących się. Senat, mimo projektów poprawek zgłaszanych przez senatorów opozycji, dotyczących między innymi wprowadzenia górnego limitu wieku osób zasiadających w Radzie (Kowalski 2019c), nie zdecydował się na zgłoszenie propozycji korekt i tym samym ustawa 5 sierpnia 2019 roku trafiła na biurko prezydenta.

Czym dokładnie zajmie się nowy organ doradczy? Jak wynika z przyjętych przepisów, do zadań Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem będzie należeć szczególnie wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie dotyczącym młodego pokolenia, wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych w zakresie dotyczącym młodego pokolenia, inicjowanie i wspieranie działań na rzecz zwiększania poziomu partycypacji obywatelskiej młodych ludzi w Polsce, tworzenie forum dialogu między or-

ganizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami społecznymi a organami władzy publicznej w zakresie dotyczącym młodego pokolenia oraz wspieranie działalności instytucji dialogu obywatelskiego działających na rzecz młodego pokolenia, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieżowych rad gmin.

Istotny jest jeszcze skład nowego organu. Zgodnie z uchwalonymi przepisami Rada będzie się składała z nie mniej niż dwudziestu i nie więcej niż trzydziestu pięciu członków, w tym: po jednym przedstawicielu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, Rady Działalności Pożytku Publicznego, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przedstawicieli młodzieżowych rad gmin i Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz młodzieżowych rad gmin i Parlamentu Studentów Rzeczy-

pospolitej Polskiej mają stanowić co najmniej połowę składu Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem.

Powołanie pierwszej Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem ma nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, co nastąpi po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia.

Centra usług społecznych według nowej ustawy

Już w poprzednich edycjach *Kalendarium zmian prawnych* wspominaliśmy o prezydenckim pomysle stworzenia nowego modelu usług dla mieszkańców na poziomie samorządów gminnych. Autorzy projektu wskazywali, że centra usług społecznych mają na celu rozwój i integrację systemu usług społecznych na poziomie lokalnym. Ponadto, jak możemy się dowiedzieć z uzasadnienia nowej regulacji: „Ronsną [...] oczekiwania społeczne w zakresie wprowadzania oferty nowych rodzajów takich usług. Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy wychodzą naprzeciw tym oczekiwaniom, tworząc ramy prawne mające ułatwić samorządom gminnym integrację i koordynację, przy wykorzystaniu nowej jednostki organizacyjnej – centrum usług społecznych, różnego rodzaju usług społecznych odpowiadających na potrzeby społeczności lokalnej” (Uzasadnienie do projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

To, co ma wyróżniać nowy, proponowany model, to skierowanie bogatej oferty usług nie tylko do osób najuboż-

szych, potrzebujących funkcjonalnego wsparcia ze strony władz samorządowych, ale także do możliwie szerokiego grona mieszkańców gminy, którzy mogą w ten sposób skorzystać nie tyle z pomocy społecznej, ile z usług społecznych, w którym to pojęciu mieszczą się między innymi zadania z zakresu polityki prorodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury i turystyki oraz pobudzania aktywności obywatelskiej. W założeniu centrum usług społecznych, działające jako jednostka organizacyjna gminy, miałyby być „pierwszym kontaktem” mieszkańca – po rozpoznaniu jego potrzeb, kierowałoby go dalej do różnych podmiotów. Można powiedzieć, że ideą przyświecającą pomysłodawcom jest stworzenie czegoś na kształt „jednego okienka”, jak w wypadku obsługi przedsiębiorców, tyle że dla mieszkańców na najniższym szczeblu samorządu (Kowalski 2019d).

Sam projekt nie miał łatwego życia na ścieżce parlamentarnej. Zarzucano mu przede wszystkim brak konkretnych rozwiązań i narzędzi, które pomagałyby realizować idee zapisane na kartach nowej ustawy. Wspominało o tym Biuro Analiz Sejmowych, które w ocenie skutków regulacji przedstawionego projektu zwróciło uwagę, że: „W świetle faktu, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego oddolnie już podejmują inicjatywy określone jako centra usług społecznych w obowiązujących ramach prawnych, a jednocześnie projekt nie przewiduje poprawy warunków finansowych dla rozwoju usług społecznych, problem może

stanowiąc zainteresowanie kolejnych władz samorządowych tworzeniem centrów usług społecznych według proponowanej formuły. Stąd też może warto byłoby w pierwszej kolejności rozważyć, czy wprowadzenie proponowanego rozwiązania prawnoinstytucjonalnego jest niezbędne” (Opinia Biura Analiz Sejmowych).

Projekt, jak już wcześniej informowaliśmy, wpłynął do sejmu 19 listopada 2018 roku. Od grudnia 2018 roku pracowała nad nim Komisja Polityki Społecznej i Rodziny. Dopiero jednak na początku lipca 2019 roku pojawiło się stanowisko rządu do projektu przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i dopiero to umożliwiło postęp dalszych prac, które nabrały tak dużego tempa, że nie doszło do ogólnej debaty na temat projektu, ale od razu rozpoczęto prace nad poszczególnymi artykułami. Ostatecznie Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przyjęła projekt jednogłośnie i 19 lipca 2019 roku został on poddany pod trzecie czytanie w sejmie i pod głosowanie, w którym wzięło udział 426 posłów: jedna osoba wstrzymała się od głosu, nikt nie był przeciwny zaprezentowanemu projektowi. Senat nie zgłosił żadnych poprawek do ustawy, która 5 sierpnia 2019 roku została przekazana do podpisu prezydenta. Regulacja wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku.

O tym, jak ustawa sprawdzi się w praktyce, będziemy mogli powiedzieć dopiero za jakiś czas. Niepokój budzi fakt, że w tej chwili żadne przepisy nie gwarantują środków finansowych na powstanie centrów usług

społecznych. Nowa regulacja pokazuje bardziej szanse i dopuszczalne formy działania, nie wskazuje jednak konkretnych, obowiązkowych rozwiązań. Wiemy na pewno, że będą dwie dopuszczalne formy powstania takiego centrum: będzie ono mogło powstać w wyniku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej działającego na terenie danej gminy lub jako zupełnie nowa jednostka pozostająca w oderwaniu od ośrodka pomocy społecznej. Ustawa przewiduje również możliwość, aby jedno centrum działało na terenie kilku gmin. Będziemy się bacznie przyglądać, jak sprawdzi się taki instruktaż dla samorządów na poziomie ustawowym, o czym z pewnością poinformujemy w kolejnych edycjach *Kalendarium zmian prawnych*.

Z przedstawionych informacji widać wyraźnie, że na ostatniej prostej prace polskiego parlamentu nabierają tempa również w sprawach dotyczących sektora obywatelskiego. To pozytywna wiadomość, gdyż w przeciwnym razie dotychczasowy dorobek wyładowałby w koszu, a cała machina legislacyjna musiałaby ruszyć od początku. Tymczasem udało się uregulować trzy istotne kwestie, w tym dwie – przeciwdziałanie marnowaniu żywności i zinstytucjonalizowanie centrów usług społecznych – które były w orbicie społecznych zainteresowań od bardzo dawna. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że dynamiczne tempo na końcówce prac nad nowymi przepisami nie wpłynie negatywnie na ich jakość i stosowanie w praktyce.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Ocena skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3040>.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (czeka na podpis prezydenta i publikację w Dzienniku Ustaw, druk sejmowy nr 2431).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (czeka na podpis prezydenta i publikację w Dzienniku Ustaw, druk sejmowy nr 3617)
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (czeka na podpis prezydenta i publikację w Dzienniku Ustaw, druk sejmowy nr 3040)
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3617>.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3040>.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Kowalski, Rafał. 2019a. *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności. Po trzech latach jest ustawa* – <https://publicystyka.ngo.pl/przeciwdzialanie-marnowaniu-zywnosci> [dostęp: 14 sierpnia 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019b. *Nowelizacja pożytku uchwalona. Będzie Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem* – <https://publicystyka.ngo.pl/novelizacja-pozytku-uchwalona-bedzie-rada-dialogu-z-mlodym-pokoleniem> [dostęp: 5 sierpnia 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019c. *Nowelizacja pożytku. W Senacie bez niespodzianek* – <https://publicystyka.ngo.pl/novelizacja-pozytku-w-senacie-bez-niespodzianek> [dostęp: 5 sierpnia 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019d. *Sejm zajął się Centrami Usług Społecznych. Przyspiesza i dąży do szybkiego uchwalenia ustawy* – <https://publicystyka.ngo.pl/sejm-zajal-sie-centrami-uslug-spoecznych-przyspiesza-i-dazy-do-szybkiego-uchwalenia-ustawy> [dostęp: 5 sierpnia 2019 roku].
- Lipka-Szostak, Katarzyna. 2019. *Stop marnowaniu żywności! Ustawa utknęła w Sejmie* – <https://publicystyka.ngo.pl/stop-marnowaniu-zywnosci-ustawa-utknela-w-sejmie> [dostęp: 15 lipca 2019 roku].
- Przetakiewicz, Anna. 2019. *Ustawa na widelcu. Alarmujący apel Banków Żywności* – <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-na-widelcu-alarmujacy-apel-bankow-zywnosci> [dostęp: 15 lipca 2019 roku].
- Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem. *Nowa Rada w ustawie o działalności pożytku* – <https://publicystyka.ngo.pl/rada-dialogu-z-mlodym-pokoleniem-nowa-rada-w-ustawie-o-dzialalnosci-pozytku> [dostęp: 15 lipca 2019 roku].