

2019 -03- 14
176
176

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 poz. 561 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofska 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- | | | |
|---|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego | <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny | <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów |
| <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów | <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne) | <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznaných dotacji) |

Nazwa pełna

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
M. ŁÓDŹ	ŁÓDŹ	ŁÓDŹ
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
Al. J. Piłsudskiego	8	---
Kod pocztowy	Poczta	
90-051	ŁÓDŹ	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

- a) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967);
- b) Art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.);
- c) Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.);
- d) Art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.);
- e) Art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

W myśl art. 8a oraz art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913, z późn. zm.) województwa mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych niż wymienione w pkt 1 – 19 przepisu art. 18 sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei art. 220 cyt. ustawy o finansach publicznych stanowi, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia tej pomocy jest umowa. Spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne.

W myśl art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w tych sprawach należy do gminy.

W związku z utrzymującym się zagrożeniem związanym z możliwością wystąpienia ognisk wirusa Afrykańskiego Pomoru Świń (wirus ASF) na terenie województwa łódzkiego, konieczne jest wdrożenie nadzwyczajnych środków i działań, w tym również przez władze lokalne samorządu terytorialnego, w celu powstrzymania rozpowszechniania się choroby. Mając na uwadze powyższe oraz uwarunkowania produkcji trzody chlewnej w regionie, samorząd województwa już na obecnym etapie poszukuje możliwości dla podejmowania działań informacyjno-profilaktycznych; w ramach których przewiduje się udzielenie wsparcia finansowego gminom z terenu województwa na potrzeby profilaktyki i zabezpieczenia lokalnej społeczności przed skutkami ASF.

Należy mieć na uwadze fakt, iż wg danych GUS (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/produkcja-zwierzec-zwierzeta-gospodarskie/poglowie-swin-wedlug-stanu-w-grudniu-2018-roku,7,11.html>) z grudnia 2018 roku województwo łódzkie ma jeden z największych udziałów w krajowym pogłowie świń (tj. 10,1%) w porównaniu do mazowieckiego (10,5%), kujawsko-pomorskiego (9,9%) oraz wielkopolskiego (36,0%). Skutki, w sytuacji stwierdzenia wystąpienia wirusa ASF w województwie, mogą doprowadzić do wyłączenia z produkcji znacznego sektora gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji trzody chlewnej.

Jednym z ważnych elementów walki z ASF jest zatem świadome zaangażowanie hodowców z regionu do stosowania zasad związanych z bioasekuracją (ochroną) gospodarstwa i chlewni.

Dlatego też tak istotne na obecnym etapie jest wspieranie działania gmin w zakresie efektywnego przekazywania informacji i promocji dobrych praktyk w celu podniesienia poziomu prewencji na obszarze województwa łódzkiego. Działania takie mają być realizowane poprzez przekazanie materiałów informacyjnych w postaci prawidłowego oznaczenia gospodarstwa poprzez umieszczenie tablicy informacyjnej na wjeździe do gospodarstwa oraz katalogu zasad ochrony umieszczonego na budynku gospodarczym, a także przekazaniu zestawu profilaktycznego, w skład którego wchodzi np.: odzież ochronna, obuwie ochronne, płyny dezynfekujące czy opryski ręczne.

Podjęte działania mają na celu wzrost poziomu bioasekuracji chlewni poprzez przekazanie wiedzy, podniesienie świadomości hodowców o sposobach przemieszczania się wirusa, dróg zakażenia oraz przekazaniu zestawu do bioasekuracji dla indywidualnego gospodarstwa rolnego, co jest w obecnej chwili społecznie i gospodarczo uzasadnione. Za ochronę stada przed ASF odpowiada właściciel gospodarstwa i to od niego przede wszystkim zależy, czy wystąpi problem z chorobą.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

Czy na podstawie art. 8a oraz art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dopuszczalne jest udzielenie pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego (gminom) województwa łódzkiego w formie dotacji celowej, przeznaczonej na dofinansowanie zadań własnych gminy na profilaktykę ASF na terenach wiejskich, polegającą na przekazywaniu informacji i promocji dobrych praktyk w celu podniesienia poziomu prewencji na obszarze województwa łódzkiego?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIALEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Na gruncie ustawy o samorządzie województwa, tak jak w pozostałych ustawach samorządowych, ustawodawca dopuścił możliwość udzielania wzajemnej pomocy pomiędzy województwami, a także udzielania przez województwo pomocy gminom lub powiatom.

Wątpliwość budzi charakter pomocy określonej w art. 8a u.s.w. Słowo "pomoc", a nie np. "pożyczka", sugeruje, że będzie ona bezzwrotna, a co najmniej nieodpłatna. W przepisie ujęty jest wprost tylko jeden rodzaj pomocy - pomoc finansowa. Oznacza to, że otwarty pozostaje katalog pozostałych form pomocy.

O udzieleniu pomocy, niezależnie od jej rodzaju, decydować będzie sejmik województwa w formie uchwały. Uchwała taka powinna w sposób konkretny i jasny określać zadanie na realizację, którego pomoc finansowa jest przeznaczona, jak również zawierać kategoryczne sformułowanie o udzieleniu takiej pomocy, ponieważ ten organ jednostki mocą podjętej uchwały uprawniony jest do podjęcia decyzji o udzieleniu takiej pomocy.

Z przytoczonej wyżej, słownikowej definicji pomocy wynika, że może ona przybierać różne formy: może być pomocą rzeczową, finansową, organizacyjną, personalną (kadrową), może być świadczona odpłatnie lub nieodpłatnie, finansowana ze środków budżetowych województwa albo podmiotu trzeciego (np. organizacji międzynarodowej). W ramach pomocy finansowej może polegać na bezzwrotnym świadczeniu pieniężnym, ale także na przykład na pożyczce czy dotacji. Tymczasem art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pozwala na udzielenie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego pomocy finansowej w formie dotacji celowej lub pomocy rzeczowej. Udzielenie tej pomocy w innej formie, na przykład pożyczki, grozi odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny budżetowej.

W omawianym przepisie art. 8a ustawodawca, używając pojęcia „pomoc finansowa”, miał na myśli udzielenie bezzwrotnego wsparcia finansowego przez województwo innej jednostce samorządu terytorialnego. W tym kontekście razi brak jakichkolwiek wskazówek (przesłanek) udzielania tej pomocy przez województwo. Udzielenie pomocy jednostce dotkniętej klęską żywiołową nie budzi wątpliwości, jednakże pomaganie jednostce, która z różnych przyczyn nie dysponuje środkami we własnym budżecie na określony cel jest w doktrynie kwestią sporną.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż analizowany przypadek wystąpienia oraz postępowania wirusa ASF jest również sytuacją nagłą i niespodziewaną, wymagającą podjęcia nadzwyczajnych środków zabezpieczenia gospodarstw rolnych przed skutkami postępującej epidemii. Jednocześnie z uwagi na nieprzewidywalność sytuacji, gminy na swoich terenach nie miały możliwości wcześniejszego przedsięwzięcia jakichkolwiek środków zabezpieczających bądź zarezerwowania na ten cel określonych środków budżetowych, a więc trudno tutaj doszukiwać się jakiegokolwiek zawinienia poszczególnych gmin czy przyczynienia do powstania stanu podwyższonego zagrożenia epidemiologicznego.

Zgodnie z art. 216 ust 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Po stronie dochodowej uzyskanie pomocy od innej jednostki samorządu terytorialnego, w tym samorządu województwa, reguluje art. 47 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji. Do kompetencji dysponenta środków również należy określenie celu udzielanej pomocy. Może on być dowolny, o ile dotyczy zadań publicznych niewykraczających poza granice działania jej beneficjenta.

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, przy czym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.t.). Oznacza to, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw.

Województwo Łódzkie stoi na stanowisku, że przepis art. 8a ustawy o samorządzie województwa, ze względu na ogólne sformułowanie zasad udzielenia pomocy jednostkom samorządu terytorialnego, daje możliwość wsparcia finansowego z budżetu województwa w formie dotacji celowej na dofinansowanie zadań związanych z ochroną zdrowia oraz ochroną środowiska, między innymi poprzez przeprowadzenie kampanii informacyjno-prewencyjnej, mającej na celu podwyższenie poziomu bioasekuracji gospodarstw rolnych na terenach gmin oraz przeciwdziałanie postępowaniu epidemii ASF z terenów, gdzie ogniska tej choroby już wystąpiły. W ocenie wnioskującego prewencja i przeciwdziałanie wystąpieniu choroby na terytoriach poszczególnych gmin wpisuje się w zadanie własne gminy polegające na ochronie środowiska oraz ochronie zdrowia lokalnej społeczności.

Reasumując przyznanie pomocy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności działających na terenach wiejskich województwa łódzkiego, sąsiadujących z terenami sąsiednich województw, na których terenach pojawiły się już ogniska ASF, ma na celu zapobieganie zagrożeniom epidemiologicznym związanym z wirusem ASF oraz przeciwdziałanie skutkom potencjalnego pojawienia się ognisk zapalnych na terenie województwa łódzkiego.

Należy przy tym podkreślić, że działania dofinansowywane w ramach wsparcia oferowanego gminom przez województwo mają być nakierowane na prewencję i zapobieganie rozwojowi choroby wśród zwierząt hodowlanych (w tym przypadku trzody chlewnej), poprzez edukację oraz promowanie dobrych praktyk w zakresie aseptyki i dezynfekcji wśród rolników z terenów najbardziej zagrożonych. Jednocześnie w ocenie województwa to właśnie gminy, jako podstawowe

jednostki samorządu terytorialnego, posiadające największą wiedzę na temat gospodarstw rolnych położonych na ich terenie oraz dysponując aparatem umożliwiającym kontakt z najbardziej zagrożonymi gospodarstwami, posiadają wszystkie narzędzia konieczne dla możliwie najefektywniejszego oraz najskuteczniejszego wdrożenia kampanii prewencyjno-informacyjnej oraz przeszkolenia rolników w zakresie właściwych praktyk oraz stosowania podstawowych zestawów profilaktycznych.

Należy przy tym podkreślić, że ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt określa przede wszystkim zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, a nie zapobiegania ich występowaniu. Przestrzeganie zasad bioasekuracji jest niezwykle istotnym, ale i kosztownym działaniem z punktu widzenia rolnika indywidualnego, dlatego wymagają wsparcia finansowego. Tymczasem zadania jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, na gruncie ww. ustawy, ograniczają się do udziału ich przedstawicieli w pracach zespołów kryzysowych, udzielania informacji właściwym inspekcjom weterynaryjnym, czy przekazywaniu zawiadomień o podejrzeniu występowania chorób zakaźnych na terenie gminy.

Przytoczona powyżej ustawa skupia się bezpośrednio na zwalczaniu występującej już choroby - co oznacza, że znajduje zastosowanie po fakcie wykrycia zakażenia oraz już po wystąpieniu ognisk choroby zwierząt na danym terytorium. W jej ramach nie jest jednak przewidziana szeroko pojęta prewencja i zapobieganie potencjalnym i przyszłym zakażeniom, co jest działaniem znacznie bardziej pożądanym i efektywnym z punktu widzenia racjonalności działania oraz zdecydowanie tańszym, biorąc pod uwagę potencjalne koszty i straty związane z wyłączeniem znacznych terytoriów z hodowli trzody chlewnej po wystąpieniu wirusa.

Zatem podjęcie działań zapobiegawczych, nie tylko jest pożądanym z punktu widzenia utrzymania produkcji żywności na określonym obszarze, ale również może stanowić doskonałą kampanię informacyjną dla podmiotów prowadzących działalność związaną z produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego oraz rolników indywidualnych. Innymi słowy działanie to jest społecznie i gospodarczo uzasadnione.

Istotną okolicznością jest również fakt, iż kampania informacyjna dotycząca szeroko pojętych zasad bioasekuracji pozwoli rolnikom zapobiegać nie tylko zakażeniom wirusa typu ASF, ale również generalnie podwyższy poziom wiedzy i profesjonalizmu w hodowli zwierząt i przyczyni się do bezpieczeństwa zwierząt hodowlanych w ogóle.

Nadto rozważana forma pomocy nie koliduje z działaniami prowadzonymi w tym zakresie przez administrację rządową.

Data wypełnienia wniosku 8 marca 2019 r.	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej Wicemarszałek Województwa Łódzkiego Członek Zarządu Województwa Łódzkiego
---	---	--

L

L

L

L

...