



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 5 marca 2021 r.

WA-0280/5/2021

Pan

Zbigniew Franek

Wicestarosta Kościański

W związku z wnioskiem z dnia 29 stycznia 2021 r. dotyczącym przeznaczenia środków, o których mowa w art. 41b ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.) oraz charakteru tych środków, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu przedstawia następujące stanowisko.

Stosownie do art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne „Z budżetu odpowiednio samorządu województwa i powiatu, w wysokości nie mniejszej niż uzyskana w roku poprzednim kwota wpływów, o których mowa w ust. 1 i 2, są finansowane zadania, w szczególności:

- 1) przebudowa i remont lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu;
- 2) wyposażenie i utrzymanie w należyтым stanie technicznym lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu;
- 3) informatyzacja zasobu;
- 4) zakładanie, aktualizacja i modernizacja map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków;
- 5) weryfikacja wyników zgłoszonych prac geodezyjnych przekazywanych do organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- 6) wykonywanie ekspertyz i opracowań dotyczących stanu zasobu oraz jego potrzeb rozwojowych;
- 7) zakup urządzeń, oprzyrządowania, sprzętu informatycznego, oprogramowania oraz sprzętu poligraficznego, niezbędnych do realizowania zadań wymienionych w pkt 1-6;
- 8) podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń,

narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu”.

Zgodnie z przepisem art. 41b ust. 2 ww. ustawy „Wpływy z udostępniania map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu są dochodami własnymi budżetu powiatu”.

Mając na uwadze powyższe przepisy należy uznać, że z przepisów art. 41b ust. 3 w zw. z art. 41b ust. 2 ustawy wynika obowiązek zaplanowania w budżecie danego roku środków finansowych w określonej wysokości kształtowanej kwotą określonych dochodów, tj. w wysokości nie mniejszej niż uzyskana w roku poprzednim kwota wpływów z udostępniania map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązek finansowania z tych środków finansowych zadań określonych w tym przepisie związanych z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów.

W związku z tym, że z art. 41b ust. 3 ustawy wynika zależność pomiędzy wielkością wpływów z konkretnego źródła, a możliwością zaplanowania wydatków na dany cel w określonej wysokości należy uznać, że regulacja zawarta w tym przepisie stanowi wyjątek od ogólnej zasady „jedności materialnej” zawartej w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021r. poz. 305) wyrażającej się m.in. tym, że z ogółu dochodów publicznych finansuje się ogół wydatków publicznych (por. Małgorzata Cilak [w:] Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II. Opublikowano WKP 2020, komentarz do art. 42, Komentarze LEX), a ponadto - w ocenie Izby - regulacja ta ma charakter tzw. „szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki wynikających z odrębnych ustaw”, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych.

Ustawa o finansach publicznych, mimo że posługuje się pojęciem „szczególnych zasad wykonywania budżetu”, to go nie definiuje. Należy więc posiłkować się doktryną, która wskazuje, że o szczególnych zasadach wykonywania budżetu można mówić, gdy występuje powiązanie dochodów z określonych źródeł z wydatkami na określone cele (por. Krystyna Sawicka [w:] Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II. Opublikowano: WKP 2020, komentarz do art. 237, Komentarze LEX), a regulacje w tym zakresie wynikają z odrębnych ustaw. Regulacja zawarta w art. 41b ust. 3 ustawy spełnia te wymogi.

Intencja przypisania regulacjom art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przymiotu „szczególnych zasad wykonywania budżetu” wynika również wprost z uzasadnienia do projektu ustawy dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 782) – druk sejmowy nr 130, na mocy której nadano aktualne brzmienie art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. W uzasadnieniu tym wskazano, że projektowana zmiana wynika z „uwzględnienia rekomendacji Ministra Finansów zawartej w załączniku nr 3 do pisma Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 9 kwietnia 2019 r., znak DKPL.WK.022.1.59.2019, dotyczącej wpisania ustawowego obowiązku przeznaczania wpływów ze sprzedaży map i innych materiałów pzgik na finansowanie realizacji zadań organów SGIK.”.

Biorąc powyższe pod uwagę tut. Izba nie podziela poglądu przedstawionego we wniosku, że „brak jest przesłanek do przypisania w/w regulacji przymiotu tzw. szczególnych zasad wykonywania budżetu”.

W konsekwencji niewykorzystane w danym roku środki z udostępniania map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu środków, do wysokości wpływów z tego tytułu uzyskanych w roku poprzednim, powinny zwiększać plan wydatków przeznaczonych na prace geodezyjne i kartograficzne roku następnego.

Odnosząc się do wątpliwości dotyczącej możliwości finansowania ze środków określonych w art. 41b ust. 2 ustawy wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń osób zatrudnionych przez Starostwo, a wykonujących zadania wynikające z art. 7d ustawy wskazać należy, że przepis art. 41b ust. 3 ustawy pozwala na finansowanie jedynie zadań określonych w tym przepisie tj. zadań związanych z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu. Przykładowe wyliczenie tych zadań zawierają przepisy zawarte w punktach 1-8 art. 41b ust. 3 ustawy. Przepis ten, ani we wprowadzeniu do wyliczenia, ani też w samym wyliczeniu, nie przewiduje *expressis verbis* możliwości finansowania wynagrodzeń i pochodnych od nich. Z uwagi jednak na to, że przepis art. 41b ust. 3 mówi o zadaniach „związanych” z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu można by próbować wywodzić, iż w świetle tego przepisu możliwym jest finansowanie wynagrodzeń i pochodnych od nich pracowników wykonujących te zadania. Przesądzenie tej kwestii wymagałoby analizy innych jeszcze przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw, co jednak nie było objęte przedmiotowym wnioskiem. Obecnie można

jedynie zasygnalizować, że Główny Geodeta Kraju w piśmie z dnia 30 września 2020r. (NG-SIK.920.2.2020.AA) wskazał, że „Określone ustawą z dnia 17 maja 1989r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne zadania starosty, jako organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Środki na realizację zleconych ustawą zadań z zakresu administracji rządowej, które jednostki samorządu terytorialnego otrzymują za pośrednictwem budżetów wojewodów, ustalane są w sposób określony w art. 122 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. – Ustawa o finansach publicznych (...), tj. stanowią treść ustawy budżetowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, starosta powinien – w sytuacji deficytu środków na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, po przeprowadzeniu analizy i racjonalizacji rozdysponowania tych środków w obsługującym go urzędzie, zabiegać o ewentualne dodatkowe środki za pośrednictwem wojewodów.

W ocenie Głównego Geodety Kraju, przepis art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, umożliwia czasowe, tj. do czasu uregulowania spraw z budżetem państwa w sposób opisany powyżej, dofinansowanie także wynagrodzeń pracowników starostw, realizujących zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wymienione w art. 7d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. – Prawo geodezyjne i kartograficznie”.

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie tut. Izby – skoro „zadania starosty, jako organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, są zadaniami z zakresu administracji rządowej”, a tak wynika z art. 6a ust. 3 w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy, to powiat wykonujący te zadania powinien otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Potwierdza to treść art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 38). W przypadku, gdy dotacje te nie są przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, powiat powinien skorzystać z prawa dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), a nie finansować określone zadania zlecone ustawą również ze środków własnych.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska