

**Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Białymstoku**

za pośrednictwem

**Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku**

Skarżący: Powiat Bielski

reprezentowany przez
**Zarząd Powiatu
17-100 Bielsk Podlaski
ul. Mickiewicza 46**

**Uczestnik postępowania: Regionalna Izba Obrachunkowa
ul. Branickiego 13
15-085 Białystok**

SKARGA

na rozstrzygnięcia nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
podjęte uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Nr 1275/04
z dnia 19 kwietnia 2004 r., doręczone skarżącemu w dniu 4 maja 2004 r.

Zaskarżam w całości powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku podjęte w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 6 uchwały Nr XVI/89/04 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 27 lutego 2004r. w sprawie budżetu Powiatu Bielskiego na rok 2004 oraz stwierdzenia nieważności załącznika Nr 7 do przedmiotowej uchwały i

zarzucając mu:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, a w szczególności:

1. art. 41 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne /tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086, ze zm./ poprzez jego błędną wykładnię polegająca na przyjęciu, iż zatwierdzenie planu przychodów i wydatków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym powinno nastąpić przed realizacją tego planu,
2. art. 22 ust.2 i ust.3 pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych /tj. Dz. U. Nr 15, poz. 148, ze zm./ polegających na przyjęciu, iż Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest funduszem państwowym a nie powiatowym,

II. naruszenie prawa polegające na oparciu rozstrzygnięcia na przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, które zostało wydane niezgodne z przepisem art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie bez odpowiedniej delegacji ustawowej – nie wynikającej z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Wnoszę o:

- 1. uchylenie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1275/04 z dnia 19 kwietnia 2004 r. stwierdzającej nieważność Uchwały Nr XVI/89/04 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 27 lutego 2004 r. w sprawie budżetu Powiatu Bielskiego na rok 2004, w części dotyczącej zapisów § 6 uchwały i załącznika Nr 7 do tej uchwały.**
- 2. Nie obciążanie Powiatu Bielskiego opłatami sądowymi w świetle art. 86 ustawy o samorządzie powiatowym.**

UZASADNIENIE

W trybie postępowania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej podjęło uchwałę Nr 1275/04 z dnia 19 kwietnia 2004r. w sprawie stwierdzenia nieważności zapisów uchwały Nr XVI/89/04 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 27 lutego 2004r. w sprawie budżetu Powiatu Bielskiego na rok 2004 w części dotyczącej § 6 i załącznika Nr 7 „Plan przychodów i wydatków Powiatowego Funduszu Gospodarowania Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym”

Kolegium Regionalnej ustaliło, że „ zgodnie z zapisami art.41 ust.7 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U z 2000r. Nr 100, poz.1086 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz.1759), projekt rocznego planu finansowego funduszu powiatowego sporządza starosta w roku poprzedzającym rok budżetowy do dnia 15 czerwca (§ 3 ust.4 pkt.2 rozporządzenia). Rada Powiatu na podstawie art.41 ust.7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zatwierdza projekt planu finansowego powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, przy czym ustawodawca nie określił terminu, w którym należałoby to zrobić. Specyfika, konstrukcja i procedura ustalania planu finansowego Funduszu Gospodarowania Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, w skład którego wchodzi plany finansowe centralnego, gminnych, powiatowych, wojewódzkich funduszy, stanowiących wyodrębnioną część Funduszu, wskazują na konieczność dokonania takiego zatwierdzenia przed realizacją tego planu zatem uczynienie tego przez Radę Powiatu w uchwale budżetowej, podjętej już w trakcie realizacji tego planu – jest niezgodne z ww. przepisami.”

Skarżący nie zgadza się z powyższym rozstrzygnięciem i jego uzasadnieniem, z poniżej przedstawionych względów:

Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim zgodnie z art. 41 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art. 124 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 15 poz. 148 z późn. zm.) zatwierdziła w dniu 27 lutego 2004 roku plan przychodów i wydatków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Zdaniem Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, będący w dyspozycji Starosty jest funduszem powiatowym, a nie państwowym. Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim zatwierdzając plan tego Funduszu nadała mu moc prawną, uczyniła go obowiązującym. Trudno się zgodzić z argumentami przedstawionymi przez RIO w Białymstoku. Podnoszone zarzuty dotyczą procedury zatwierdzania planu funduszu przez Radę Powiatu, a mianowicie zatwierdzenia w trakcie realizacji planu. Należy jednak podkreślić, że plan przychodów i wydatków PFZGiK był ujęty nie tylko w uchwale Rady Powiatu Nr XVI/89/04 z dnia 27 lutego 2004r. w sprawie budżetu Powiatu Bielskiego na 2004 rok, ale również w prowidorium tj. uchwale Zarządu Powiatu Nr 40/105/03 z dnia 15 grudnia 2003 roku w sprawie projektu budżetu Powiatu Bielskiego na 2004r. Niesłuszne jest zatem twierdzenie Kolegium, że plan funduszu został zatwierdzony w trakcie jego realizacji, bowiem obydwie uchwały obowiązują od 1 stycznia 2004 roku.

Powszechnie wiadomo, że sprawa ma charakter wielowątkowy z powodu braku spójności wielu przepisów. Podstawowym zagadnieniem jest zamiar pozbawienia przez administrację rządową Radę Powiatu możliwości wpływu na wielkość i cele dokonywanych wydatków z PFZGiK. Z przekazywanej publicznie interpretacji przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii ustawy, a przede wszystkim rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym wynika uznaniowość w zakresie planowanych i dokonywanych wydatków z PFZGiK. Nie są na przykład uznawane delegacje pracowników - zajmujących się bezpośrednio zasobem geodezyjnym - w związku z odbytą podróżą służbową na szkolenia dotyczące tego zasobu, natomiast honorowane są koszty związane ze szkoleniami. Nie są również uznawane wydatki w postaci dotacji celowych z funduszu z przeznaczeniem na utrzymanie ośrodka geodezyjnego, w tym też jakiegokolwiek wydatki osobowe związane ze służbami geodezyjnymi wykonującymi zadania dotyczące powiatowego zasobu geodezyjnego.

Niżej przedstawia się szersze uzasadnienie dotyczące problemów interpretacyjnych obowiązujących aktów prawnych związanych z Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, a przede wszystkim argumentów przemawiających za powiatowym charakterem funduszu będącego w dyspozycji Starosty, a zatwierdzanego przez Radę Powiatu.

Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 15 poz. 148 z późn. zm.) należy stwierdzić, że Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest niewątpliwie funduszem celowym. Nie można jednak zgodzić się z tym, że „Fundusz” ten jest państwowym i treść art.22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych stanowiła delegację do wydania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Rozporządzenie jest niezgodne zarówno z ustawą o finansach publicznych, ale przede wszystkim z ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne, jako aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepis określony w art. 22 ust.7 ustawy o finansach publicznych, dotyczy bowiem funduszy państwowych. Minister Infrastruktury dokonał daleko idącej nadinterpretacji przepisów w/w ustaw. Przepis wynikający z art. 22 ust.7 ustawy ma charakter blankietowy,

i nie dopuszczalne jest wręcz, aby ten przepis decydował o losie innych ustaw. ***Gdyby ustawodawca chciał upoważnić Ministra do wydania rozporządzenia w zakresie szczegółowszych uregulowań dotyczących funkcjonowania Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym uczyniłby to w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne, tak jak uczynił w przypadku Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w art. 40 ust. 5 ustawy.***

Zgodnie z art.40 ust.2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne „Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, składający się z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich i zasobów powiatowych, stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej”. Wprawdzie ustawodawca nie określił miejsca, ani też formy organizacyjnej funkcjonowania w/w ośrodków, to z samej istoty Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (*ogólnie ujmując zbiór informacji, dokumentów z zakresu geodezji i kartografii*) oraz jego podziału (*na centralny, wojewódzki, powiatowy*) należy wnosić, że ośrodki te powinny i faktycznie znajdują się w strukturach organizacyjnych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, województw oraz powiatów. Odpowiedzialność w zakresie gromadzenia i prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego, kontroli opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym przypisano:

- a) Głównemu Geodecie Kraju – w zakresie zasobu centralnego
- b) Marszałkom województw – w zakresie zasobów wojewódzkich,
- c) Starostom – w zakresie zasobów powiatowych,

Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego powierzono Głównemu Geodecie Kraju, a w zakresie zasobów powiatowych i wojewódzkich także wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Nie ulega żadnej wątpliwości, że jest to nadzór merytoryczny nad zasobem.

Na podstawie art.22 ust. 2 ustawy o finansach publicznych fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym funkcjonuje jako wyodrębniony rachunek bankowy. Dyspozycja środkami funduszy celowych – zgodnie z brzmieniem w/w przepisu – należy do „organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz”. ***Ustawodawca zatem postawił znak równości między „dysponentem funduszu” a „organem tworzącym fundusz”.***

Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne nie określiła organu tworzącego fundusz, lecz określiła dysponentów funduszu. Dysponentem powiatowego (wojewódzkiego) funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym w świetle przepisów art.41 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne jest Starosta (Marszałek).Na tych dysponentach ciążyą obowiązki związane z projektami planów finansowych funduszy oraz sprawozdaniami wynikającymi z realizacji zadań. W ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne ustawodawca nie określił Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jako „Państwowy”, a przeciwnie nazwał poszczególne części Funduszu w sposób następujący: „fundusz centralny”, „wojewódzki”, „powiatowy”. Ustawodawca jednoznacznie oddziela Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny od Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. ***Zasób Geodezyjny i Kartograficzny jest to - najogólniej można powiedzieć - zbiór informacji, dokumentów z zakresu geodezji i kartografii, natomiast Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest instrumentem finansowym do realizacji zadań związanych z Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Natomiast postępując się definicją ustawową zawartą w art. 2 pkt 10 ustawy przez państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny rozumie się, „zbiór map oraz materiałów fotogrametrycznych, teledetekcyjnych, rejestrów, wykazów, informatycznych baz***

danych, katalogów danych geodezyjnych i innych opracowań powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych”. W art. 41 ust.2,3,3a) ustawy zostały określone źródła przychodów dla każdej części Funduszu Geodezyjnego i Kartograficznego, i tak:

1. **funduszu centralnego (*przychody obligatoryjne*)**

- wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z *zasobu centralnego*,
- z opłat za czynności związane z prowadzeniem *tego zasobu*, przekazywane w okresach kwartalnych, w ciągu 30 dni od zakończenia kwartału,
- wpłaty z funduszy wojewódzkich i powiatowych w wysokości 10% ich wpływów; Wpłaty na fundusz centralny geodeta powiatowy przekazuje za pośrednictwem geodety wojewódzkiego
- inne wpływy.

2. **funduszy wojewódzkich,**

➤ *przychody obligatoryjne*

- wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z *zasobów wojewódzkich*,
- z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów, przekazywane w okresach kwartalnych, w ciągu 30 dni od zakończenia kwartału;
- wpłaty z funduszy powiatowych w wysokości 10% ich wpływów,
- inne wpływy.

➤ *przychody fakultatywne*

- dotacja z funduszu centralnego

3. **funduszy powiatowych,**

➤ *przychody obligatoryjne*

- wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z *zasobów powiatowych*,
- z opłat za czynności związane z prowadzeniem *tych zasobów* i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
- inne wpływy.

➤ *przychody fakultatywne*

- dotacja z funduszu centralnego i wojewódzkiego.

W/w przychody są realizowane przez pracowników skarbu państwa (Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii), powiatów, województw. Powiaty, podobnie jak województwa korzystając z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w zakresie obejmującym odpowiednio zasób wojewódzki, powiatowy zobowiązane są do odprowadzania „składek” do funduszu wojewódzkiego oraz funduszu centralnego w wysokości po 10% wpływów na fundusz powiatowy. Składka w tym przypadku ma charakter zapłaty za korzystanie z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego na potrzeby społeczności lokalnej.

Gdyby ustawodawca zamierzał zlecić samorządom wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, to na podstawie zarówno art. 166 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 56 ust.3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostałyby przyznana dotacja celowa w wysokości zabezpieczającej utrzymanie ośrodków dokumentacji geodezyjnej w samorządach, realizujących obsługę techniczną Państwowego Zasobu

Geodezyjnego i Kartograficznego. Otrzymywana przez Powiat Bielski dotacja w dziale 750, rozdz.75011 jest stanowczo za niska i Powiat z tego powodu finansuje wiele zadań rządowych, na które środki powinien zabezpieczyć budżet Państwa.

W art. 41 ust. 4 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne określone zostało przeznaczenie środków Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego wspólne dla wszystkich części, a mianowicie „.... na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych na finansowanie zadań związanych z aktualizacją i **utrzymywaniem** państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu”.

Ustawodawca nie określił wprost - w sposób świadomy - organu, czy też organów odpowiedzialnych za nadzór nad Funduszem Zasobu Gospodarki Geodezyjnej i Kartograficznej. Wskazał natomiast jego dysponentów, w określonym zakresie:

- b) Głównego Geodetę Kraju – w zakresie zasobu centralnego
- c) Marszałków województw – w zakresie zasobów wojewódzkich,
- d) Starostów – w zakresie zasobów powiatowych.

Nałożył również pewne obowiązki dysponentom, ale tylko dysponentom jednostek samorządów terytorialnych tj. marszałkom województw i starostom w zakresie projektów planów oraz sprawozdań z wykonania zadań i gospodarowania funduszami. Zgodnie z art. 41 ust.7 ustawy „Marszałkowie województw i starostowie **przedstawiają do zatwierdzenia** właściwym sejmikom lub radom powiatów coroczne projekty planów oraz sprawozdania z wykonania zadań i gospodarowania funduszami, o których mowa w ust. 3 i 3a.” Treść art. 41 ust. 3 i 3 a) ustawy dotyczy funduszy wojewódzkich i powiatowych. Z powyższego można wnosić, że organami nadzoru w zakresie funduszy powiatowych są rady powiatów, natomiast w przypadku funduszy wojewódzkich organami nadzoru są sejmiki wojewódzkie.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest niezgodne nie tylko z ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne, ale również zawiera wewnętrzne sprzeczności, uniemożliwiające stosowanie jego w praktyce:

1. Ustawa traktuje fundusze (centralny, wojewódzkie, powiatowe) z jednej strony odrębnie, z drugiej zaś tworzą one cały fundusz zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Tymczasem w §3 ust.1 pkt.4 rozporządzenia fundusz centralny zamiast stanowić wyodrębnioną część Funduszu (tak jak stanowi art.41 ust.2 ustawy, a także § 1 ust. 2 pkt.3 rozporządzenia), jest sumą pozostałych funduszy zarówno na etapie planowania a następnie wykonywania, ponieważ projekt rocznego planu finansowego „sporządza Główny Geodeta Kraju, na podstawie danych z projektów rocznych planów finansowych funduszy: wojewódzkich, powiatowych i gminnych”. W świetle ustawy Główny Geodeta Kraju sprawuje nadzór merytoryczny nad Państwowym Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym i jest dysponentem tylko części Funduszu Gospodarki Geodezyjnej i Kartograficznej tj. „funduszu centralnego”.
2. Źródła przychodów oraz katalog możliwych wydatków określony w ustawie (art.40 ust. 2,3,3a), art.41 ust.4) został rozszerzony w akcie niższego rzędu, a mianowicie w rozporządzeniu.
3. zgodnie z § 3 ust.3 pkt.3 rozporządzenia „w rocznym planie finansowym wykazuje się wydatki, w tym:
 - dotacje dla innych części funduszu,
 - wpłaty do innych części funduszu,
 - wydatki bieżące (własne),
 - i wydatki inwestycyjne”.

Tymczasem druki projektów planów poszczególnych funduszy przesyłane do Marszałków oraz Starostów przez Głównego Geodetę Kraju zawierają uszczegółowienie do paragrafów i to kilku: w zakresie przychodów: §083 (wpływy z usług), 084 (wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych, 069 (wpływy z różnych opłat), 097 (wpływy z różnych dochodów), 092 (pozostałe odsetki) w zakresie wydatków: § 4210 (zakup materiałów), § 4270 (zakup usług remontowych), § 4300 (zakup usług pozostałych), pozostałe wydatki, § 6110, § 6120 (wydatki inwestycyjne własne), § 2960 (przelewy redystrybucyjne).

Rozporządzenie, o ile określa terminy składania projektów planów finansowych poszczególnych części Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, to nie przewiduje możliwości dokonywania zmian zarówno tych projektów jak i planów. Na stronie internetowej <http://www.gugik.gov.pl/zasady-opracowania-zmian-planu-PFGZGiK.html> pojawiło się pismo Głównego Księgowego GUGiK zatytułowane „Zasady opracowywania zmian w planie Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym”. W tym piśmie, nie mającego żadnej mocy prawnej napisano wprost, że Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest Funduszem „Państwowym”. Pismo to nie jest dokumentem wiążącym, to zasady w nim określone nie są stosowane. Nie są uznawane propozycje zmian dotyczące planowanych wydatków takich jak: dotacja z powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym na utrzymanie ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, wydatki osobowe bezpośrednio z funduszu czy też inne wydatki bieżące związane z utrzymaniem ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Nieuznawanie w/w wydatków jest sprzeczne z rozstrzygnięciami NSA w Białymstoku tj. wyrokiem z dnia 26 czerwca 2003r., sygn. akt. akt S.A./Bk 662/03 oraz wyrokiem z dnia 26 czerwca 2003 r., sygn. akt. akt S.A./Bk 682/03. Wprowadzenie daleko idących ograniczeń skutkuje również ograniczeniem samorządności.

4. Traktowanie przez Ministra Infrastruktury Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jako państwowego (do którego miałby zastosowanie przepis określony w art. 99 ustawy o finansach publicznych), a także ustalenie terminów w rozporządzeniu do przekazania projektów planu dla funduszy powiatowych do dnia 15 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, przy jednoczesnym braku prawnych możliwości dokonywania zmian tego projektu w późniejszym okresie uniemożliwia prawidłową realizację zadań w zakresie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę jako dysponenta Funduszu.
5. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. Fundusz ten funkcjonuje jako rachunek bankowy, a nie jako osoba prawna. Zatem jego plan, ewidencja księgowa powinna być podobna do innej formy organizacyjno-prawnej finansów publicznych, jakim jest środek specjalny. Wyodrębniony rachunek bankowy, to nic innego jak obrót pieniądzem. Tymczasem w § 3 ust.3 w pkt. 1 i 4 rozporządzenia definiuje się w rocznym planie finansowym „stan na początek roku” oraz „stan na koniec roku” jako sumę środków finansowych, należności i zobowiązań. Składają się one faktycznie na pojęcie kosztu, czy też przychodu, nie natomiast na pojęcie stanu środków pieniężnych na początek, czy też na koniec roku rachunku bankowego.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury uznające Powiatowy (Wojewódzki) Fundusz Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jako „Państwowy” stoi w sprzeczności również z innymi przepisami ustawy o finansach publicznych, dotyczącymi między innymi konstrukcji budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego,

- 1) art.61 ust. 4 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ustawa budżetowa zawiera także: „plany przychodów i wydatków państwowych funduszy celowych”. Na tej

podstawie Powiatowy Fundusz Gospodarki Geodezyjnej i Kartograficznej wprowadzany jest niesłusznie jako załącznik do budżetu państwa,

- 2) art. 124 ust. 1 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych stanowi, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa „plany przychodów i wydatków funduszy celowych”. Na tej podstawie plan Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, a także Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stanowił rokrocznie załącznik do uchwały w sprawie budżetu.

W tej sytuacji prawnej powinna mieć zastosowanie wykładnia autentyczna.

Parlament, który na podstawie szeregu ustaw wprowadził reformę administracji publicznej, w tym między innymi ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1115 z późn. zm.) stosował się do zapisów ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne. Przykładem są załączniki do ustaw budżetowych w poszczególnych latach od 1999 do 2001r. W załączniku pn. „Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych” jako fundusz państwowy został uznany „Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym”, którego dysponentem jest Główny Geodeta Kraju. W tym okresie Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym był częścią składową uchwały budżetu Powiatu. W początkowym okresie funkcjonowania powiatów na różnego rodzaju szkoleniach organizowanych przez pracowników Ministerstwa Finansów podkreślano, iż powiatowymi funduszami celowymi są:

- 1) Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, oraz
 - 2) Powiatowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- i ich plany finansowe należy ujmować w uchwałach budżetowych powiatów. Nie należało natomiast załączać planów finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ był to fundusz państwowy. Istotnym jest również fakt, iż Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku nie wносиła dotychczas w tym zakresie żadnych uwag, akceptując w ten sposób prawidłowość przygotowanych projektów uchwał w sprawie budżetu przez Powiat Bielski.

Problemy finansowe w budżecie państwa zbiegły się ze zmianą interpretacji obowiązujących przepisów. Od 2002 r. do chwili obecnej w załączniku do ustawy budżetowej pn. „Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych” w miejsce „Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym” wpisywany jest „Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym”, mimo iż ustawa Prawo geodezyjne i Kartograficzne stanowiła co innego. Interesującym jest również fakt, że po raz pierwszy mowa jest o „Państwowym” charakterze FGZGiK w ustawie budżetowej na rok 2002, poprzedzającej wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Z analizy obowiązujących aktów prawnych wynika, że art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych stanowił podstawę do wydania dotychczas trzech rozporządzeń, a mianowicie:

1. Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 13 listopada 2002r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Promocji Twórczości; *należy przy tym zaznaczyć, że w art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 z późn. zm.) ustawodawca określił, iż „Fundusz Promocji Twórczości jest państwowym funduszem celowym nieposiadającym osobowości prawnej.*

2. Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lipca 2003r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; ***podstawą do wydania tego rozporządzenia była delegacja ustawowa zawarta w art. 47 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.) tj., „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z Ministrem Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady gospodarowania środkami Funduszu w tym sposób umarzania zobowiązań, do których nie mają zastosowania przepisy odrębne mające na względzie prawidłowe gospodarowanie środkami Funduszu”.***
3. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym; ***znamiennym jest fakt, iż ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne nie wspomina o „Państwowym” charakterze FZGiK, ani też nie dała delegacji Ministrowi do wydania takiego rozporządzenia.***

Z powyższego ewidentnie wynika, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym stoi w sprzeczności nie tylko z ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne, ale również z ustawą o finansach publicznych, Wobec tego pierwszeństwo w stosowaniu przepisów mają ustawy jako akty prawne wyższego rzędu.

Niezależnie od powyższego, zdaniem skarżącego, wydanie przedmiotowego rozporządzenia nastąpiło z naruszeniem przepisu art. 92 § 1 Konstytucji RP, albowiem jego wydanie nastąpiło bez stosownej delegacji ustawowej wynikającej z przepisów ustawy Prawo Geodezyjne i kartograficzne. Przepis art. 92 § 1 Konstytucji stanowi bowiem, iż „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Tymczasem rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym zostało wydane na podstawie art.22 ust.7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, który brzmi następująco „Szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, w zakresie nie uregulowanym ustawą tworzącą fundusz, określa, w drodze rozporządzenia, minister nadzorujący państwowy fundusz celowy, w porozumieniu z Ministrem Finansów”. Należy podkreślić, iż ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne nie wskazuje „ministra nadzorującego fundusz celowy”, pomijając fakt, iż chodzi w tym wypadku o fundusz państwowy. Zdaniem skarżącego ten konstytucyjny wymóg przy wydawaniu rozporządzenia został w całości pominięty.

Należy podkreślić również, iż mankamentem dotychczasowych uregulowań prawnych odnoszących się do funduszy celowych działających w formie rachunku bankowego jest niespójność przepisów z zakresu rachunkowości budżetowej, w tym sprawozdawczości budżetowej.

Z poważaniem

ZARZĄD POWIATU W BIELSKU PODLASKIM

mgr Piotr Bożko

WICESTAROSTA

dr inż. Sławomir Jerzy Snarski

STAROSTA