

O wyzwaniach finansowania samorządowej SGiK

# Powiatowe dokładanie

W zasadzie już od chwili powstania powiatów w 1999 r. mają one poważny problem z finansowaniem swoich zadań geodezyjnych. Ostatnio pojawiają się jednak kolejne trudności... oraz sposoby na ich rozwiązywanie.

**Jerzy Królikowski**

**N**ie było chyba takiego spotkania powiatowej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej z głównym geodetą kraju, na którym przedstawiciele starostw nie apelowałyby o poprawę swojej sytuacji finansowej. Nieustannie zwracają uwagę, że choć prawo nakłada na nich coraz to nowe obowiązki, dofinansowanie z budżetu państwa jest o wiele za niskie i niewiele rośnie. Jak zatem modernizować EGiB, skanować zasób, zakładać bazy i uruchamiać e-usługi? Nie mniej palącym problemem są niskie wynagrodzenia, które skutecznie utrudniają nabór wykwalifikowanych pracowników.

Z grubsza bez zmian są także tłumaczenia GUGiK. Kolejni GGK beznadnie rozkładają ręce, że nie mają wpływu na rządowe subwencje. Wprawdzie od czasu do czasu wprowadzane są pewne zmiany prawne mające ulżyć powiatowej geodezji, ale z reguły to tylko kropla w morzu potrzeb. Zresztą pozytywne skutki tych działań zaraz niweluje nakładanie na powiaty kolejnych obowiązków, które rodzą dodatkowe koszty.

Efekt, jaki jest, każdy widzi. W wielu powiatach jakoś zasobu geodezyjnego woła o pomstę do nieba. Niskie wynagrodzenia powodują braki kadrowe, a te spowalniają obsługę interesantów, w tym weryfikację prac. Marne zarobki popychają ponadto niektórych urzędników do robienia wykonawcom geodezyjnym nieuczciwej konkurencji. Można by

zatem stwierdzić, że niedofinansowanie powiatowej SGiK leży u podstaw najbardziej palących problemów geodezji.

## • RIO sceptycznie (choć wybiórczo) o dokładaniu

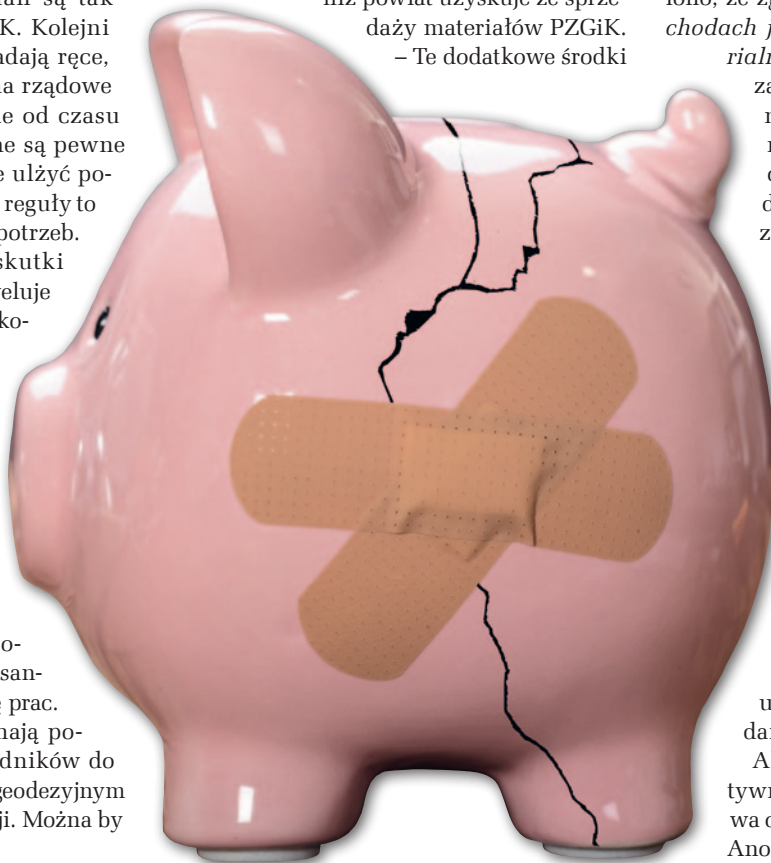
Oczywiście można wymienić samorządy, które mimo tych ograniczeń radzą sobie całkiem nieźle. Przykładem jest choćby powiat piaseczyński, gdzie geodezja funkcjonuje w wyremontowanym budynku, zasób jest w znacznej części cyfrowy, a wiele geodezyjnych spraw można załatwić przez internet. W dużej mierze wynika to jednak z dokładania przez starostwo do geodezji. I to sporych kwot, bo rzędu 3-4 mln zł rocznie, czyli więcej, niż powiat uzyskuje ze sprzedaży materiałów PZGiK.

– Te dodatkowe środki

to zasługa tego, że starosta jest świadomy, iż bez sprawnej geodezji nie ma mowy o efektywnym realizowaniu inwestycji. A tych, z racji bliskości stolicy, jest u nas mnóstwo – tłumaczy geodeta powiatowy dr inż. Monika Jaroszevska. Ale i te kwoty nie są wystarczające. – Mamy ogromne potrzeby chociażby w zakresie modernizacji EGiB. Dotychczas wykonaliśmy ją dla 53% obrębów. Dlatego cieszę się z każdej granicy pomierzonej przez geodetę – podkreśla Monika Jaroszevska.

Tę wieloletnią praktykę dokładania do geodezji zakłóciła w Piasecznie uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej dotycząca projektu powiatowego budżetu na rok 2020. Wprawdzie opinia RIO jest pozytywna, ale w uwagach podkreślono, że zgodnie z art. 49 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* „samorząd wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań”. RIO przypominała jednocześnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2015 roku [sygn. akt II GSK 2218/14], zgodnie z którym: „nie ma podstaw, aby omawiane zadania JST finansowała z własnego budżetu, choćby tymczasowo. Wymagana jest tutaj przejrzystość w zakresie wydatkowania środków publicznych. Z własnego budżetu JST finansuje tylko zadania wchodzące w zakres ustawowo określonych jej zadań własnych”.

Ale skoro opinia RIO jest pozytywna i nie znajdziemy w niej słowa o geodezji, to w czym problem? Ano w tym, że starosta piaseczyń-



ski wspólnie ze skarbnikiem uznali, że nie należy puszczać tych uwag mimo uszu, bo może to oznaczać problemy z uzyskaniem absolutorium. Podjęto zatem jedynę możliwą działanię – zmniejszono fundusze na geodezję. – Cięcia dotknęły m.in. modernizowanie EGiB, prace związane z dostosowaniem mapy zasadniczej do struktury wynikającej z przepisów prawa czy wymianę sprzętu komputerowego. W ich efekcie musieliśmy ponadto odłożyć modernizację osnowy, a także remont budynku, w tym powiększenie stanowisk pracy w kancelarii przy bezpośredniej obsłudze mieszkańców. Staraliśmy się jednak, by te oszczędności nie były odczuwalne dla petentów – podkreśla Monika Jaroszevska. Dodaje, że uchwała RIO była dla starostwa sporym zaskoczeniem, bo dotychczas izba nie zgłaszała podobnych zastrzeżeń.

Zaskoczenie jest o tyle uzasadnione, że dokładanie do geodezji jest w wielu powiatach normą. Czy zatem podobne opinie regionalne izby obrachunkowe przedstawiają również w innych częściach kraju? Pytani przez nas geodeci powiatowi wręcz nie dowierzają takiemu stanowisku RIO. W ich ocenie brak dodatkowych środków z budżetu starostwa po prostu sparaliżowałby miejscową geodezję – nie tylko zlecenie prac geodezyjnych, ale i wypłaty wynagrodzeń. O podobnych opiniach RIO nie słyżał także GUGiK – wynika z odpowiedzi udzielonej naszej redakcji.

Ale przejścia piaseczyńskiego starostwa z RIO zaczęły się już wcześniej. Otóż w 2014 r. Izba stwierdziła nieważność uchwały gminy Lesznowola ws. udzielenia powiatowi 200 tys. zł pomocy na wykonanie modernizacji EGiB. W uzasadnieniu stwierdzono, że jako zadanie z zakresu administracji rządowej jest to obowiązek powiatu. Stanowisko takie wydaje się kuriozalne przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w tym samym roku starostwo w Piasecznie uzyskało gminne wsparcie na modernizację osnowy i tego RIO nie zakwestionowała. Po drugie, gminne wspieranie modernizacji EGiB jest dość powszechną prakty-

ką w całym kraju. Nie ma w tym zresztą nic dziwnego, bo przecież to gmina poprzez zwiększone wpływy z podatków od nieruchomości jest głównym beneficjentem tego rodzaju prac geodezyjnych. Jak szacuje Monika Jaroszevska, takie wsparcie powinno się zwrócić gminie przeciętnie już po 3-4 latach.

Jednym z pierwszych samorządów, który zaczął namawiać gminy do wspierania modernizacji EGiB, był powiat krakowski, o czym pisaliśmy w GEODECIE 12/2012. Jak wyjaśnia tamtejszy geodeta powiatowy Anna Skórka, mechanizm ten jest wciąż stosowany. Podkreśla jednocześnie, że nie zetknęła się z podobnym rozstrzygnięciem RIO jak w Piasecznie.

Wydaje się zatem, że obie uchwały Izby dotyczące powiatu piaseczyńskiego to tylko jednostkowe przypadki, choć w świetle takich rozstrzygnięć reszta powiatów też nie może już spać spokojnie.

## • O finansowej samodzielności nie ma mowy

Wobec wspomnianych stanowisk RIO pole manewru powiatu piaseczyńskiego jest niewielkie. Skoro zgodnie z prawem rządowe dotacje mają być wystarczające, to starostwo zwróciło się do wojewody mazowieckiego o ich zwiększenie. Niestety, rezultat łatwo przewidzieć. – W zeszłym roku zgłosiłam zapotrzebowanie na dodatkowe środki w wysokości 123 tys. zł na modernizację EGiB, z czego otrzymaliśmy jedynie 48 tys. zł. A mówimy tu tylko o środkach na prace geodezyjne! W przypadku wynagrodzeń rządowe dotacje pokrywają jedynie niecałe 7 etatów, a do realizacji zadań administracji geodezyjnej zatrudniamy obecnie ponad 45 osób – wylicza Monika Jaroszevska.

Co ciekawe, odmawiając zwiększenia dotacji, wojewoda wcale nie wskazuje na brak pieniędzy. Powołując się na przykłady bliżej nieokreślonych innych powiatów, argumentuje, że piaseczyńska geodezja mogłaby działać w sposób bardziej efektywny, np. tnąc wydatki lub zatrudnienie, przeprowadzając analizy efektywności czy wdrażając nowoczesne

technologie. Ale zdaniem geodety powiatowego to nie rozwiąże problemów. – Pod względem zatrudnienia czy wydatków nie różnimy się szczególnie od innych podwarszawskich powiatów – argumentuje. – Gdyby bazować tylko na rządowych dotacjach, pracowałyby u nas raptem 7 osób i mielibyśmy gigantyczne kolejki petentów. Z jednej strony oczekuje się od nas oszczędności, a z drugiej naciska, byśmy szybciej modernizowali EGiB czy zakładali bazy. Jednak przy tym poziomie finansowania zamiast kompleksowo modernizować zasób, musimy skupiać się na „gaszeniu pożarów” i rozwiązywaniu najpilniejszych problemów – podkreśla Monika Jaroszevska.

Na marginesie warto wspomnieć, że wokół finansowania wynagrodzeń powiatowej SGiK kontrowersji jest więcej. Pojawiają się bowiem interpretacje, że środki na ten cel mogą pochodzić jedynie z dotacji celowych. Taką opinię znaleźliśmy m.in. w stanowisku GKG z maja ubiegłego roku. Zwrócił on jednocześnie uwagę, że zgodnie ze znowelizowanym w lipcu PgiK wpływy z tytułu udostępniania PZGiK można co najwyżej przeznaczać na pokrywanie kosztów weryfikacji. Zapytaliśmy zatem GUGiK, czy podtrzymuje to stanowisko. „Jeżeli dotacje celowe przekazywane starostwom za pośrednictwem budżetów wojewodów nie są wystarczające na sfinansowanie etatów pracowników zatrudnionych do realizacji zadań z zakresu geodezji, to trudno się dziwić starostom, którzy decydują się na sięgnięcie po środki przeznaczone na realizację zadań merytorycznych, w tym również z przychodów za udostępnianie materiałów PZGiK” – odpowiada Marta Laskus, naczelnik Wydziału Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej i Legislacji w GUGiK.

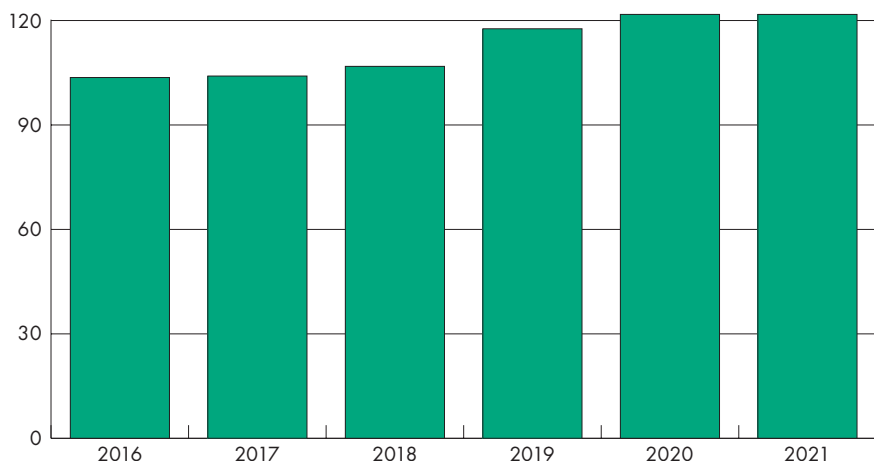
## • Spotkamy się w sądzie

Problem rządowych dotacji, które kompletnie nie przystają do wydatków samorządów, nie dotyczy wyłącznie geodezji. Stanowi wyzwanie chociażby w finansowaniu edukacji. Dlatego coraz więcej gmin i powiatów ma dość bezowocnej

### Finanse Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w wybranych powiatach okołowarszawskich [zł]; stan na koniec 2020 r.

	grójecki	legionowski	miński	nowodworski	piaseczyński	pruszkowski	sochaczewski	wołomiński
Łączna kwota wynagrodzeń	971 318	2 292 781	1 933 796	1 016 329	2 710 684	2 975 031	986 530	3 052 602
Dochód z tytułu opłat	1 147 641	1 897 044	2 130 314	963 149	2 687 199	2 193 502	795 872	3 089 583
Rządowe dotacje	248 000	364 000	502 678	209 826	551 237	330 000	130 019	650 254
na zadania zlecone	109 831	148 000	342 678	72 000	160 000	113 000	7 104	240 000
na wynagrodzenia	138 169	216 000	160 000	137 826	391 237	217 000	122 915	410 254
Liczba etatów	16	32	32,8	21	45	36	13,5	46,5

## Wysokość rządowych dotacji z budżetu państwa na samorządową geodezję i kartografię w latach 2016-2021 w mln zł



wymiany korespondencji z wojewodą i dokładania ogromnych środków do zadań, które są obowiązkiem rządu. Efektem jest występowanie do sądów przez kolejne gminy czy powiaty z roszczeniem cywilnoprawnym o zapłatę kwot wydanych ze środków własnych na zadania rządowe. Na rynku działają nawet kancelarie prawne, które specjalizują się w tego typu sprawach.

Brakuje na razie informacji, czy ktoś już wygrał taki proces związany z geodezją. Media opisywały jednak przypadki samorządów, które poważnie rozważają wystąpienie na drogę sądową. Jednym z pierwszych był Olszyn. Jak wyjaśnia rzecznik prasowy tamtejszego Ratusza, w sierpniu 2019 r. złożono wniosek mający doprowadzić do ugody ze Skarbem Państwa. Olsztyński magistrat domagał się zwrotu 8,7 mln zł poniesionych w latach 2013-2018 m.in. na zadania geodezyjne. Ostatecznie do ugody nie doszło. Urząd postanowił więc złożyć pozew o zapłatę ponad 1,3 mln zł, ale bez uwzględnienia geodezji. Postępowanie jest w toku – odbyło się już posiedzenie przygotowawcze. „Od rozstrzygnięcia w tej sprawie będą zależeć kolejne podejmowane działania” – wyjaśnia rzecznik prasowy. Wylicza jednocześnie, że tylko w ubiegłym roku UM Olsztyn dołożył blisko 1,3 mln zł do realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii oraz gospodarki gruntami i nieruchomościami.

Na pozwanie Skarbu Państwa zdecydował się także Urząd Miasta Szczecin – pozew złożono w ostatnich dniach ubiegłego roku. Samorząd domaga się w nim zapłaty świadczeń z tytułu wykonywania zadań zleconych w zakresie geodezji i kartografii w latach 2009-2015 w kwocie blisko 16,4 mln zł wraz z odsetkami. „Obecnie trwają prace nad przy-

gotowaniem dokumentacji dowodowej w celu uzupełnienia pozwu sądowego” – wyjaśnia rzecznik prasowy szczecińskiego Ratusza.

Monika Jaroszewska traktuje jednak tego typu krok jako ostateczność. – Z wojewodą powinniśmy współpracować, a nie walczyć – uzasadnia. – Poza tym taki proces byłby dla nas bardzo kosztowny i długotrwały, do tego bez gwarancji sukcesu – dodaje.

### • Dreptanie czy milowy krok

Czy są wobec tego nadzieje na istotną poprawę sytuacji finansowej powiatowej geodezji? Teoretycznie rozwiązaniem może być:

**1. Znaczące zwiększenie rządowych dotacji.** Jak widać na wykresie powyżej, w ostatnich latach kwoty te rosły średnio raptem 3,5% rocznie. Co gorsza, w tegorocznym budżecie są na takim samym poziomie jak w ubiegłym roku. Wzrost subwencji jest zatem w większości zjadany przez inflację! Zapytaliśmy Ministerstwo Finansów, czy można liczyć na znaczące zwiększenie tych kwot. Resort ten odbija jednak piłeczkę i twierdzi, że wysokość dotacji na geodezję leży w gestii wojewody i resortu rozwoju. Co może wojewoda, opisaliśmy powyżej. Natomiast resort rozwoju, odpowiadając na interpelację poselską, w marcu 2020 roku nie widział potrzeby dodatkowego wspierania powiatowej geodezji.

**2. Zwiększenie opłat za materiały PZGiK.** Ten ruch byłby prosty i skuteczny, choć z pewnością wywołałby ogromne społeczne niezadowolenie – nie tylko wśród geodetów, ale i inwestorów. Na marginesie warto zauważyć, że zeszłoroczne zmiany cennika *Pgik* (w tym wprowadzenie ryczałtów) miały zwiększyć wpływy powiatów o 33 mln zł.

Jak jednak wynika z danych zebranych przez GUGiK, przychody pozostały na mniej więcej niezmiennym poziomie.

**3) Zlikwidowanie weryfikacji prac geodezyjnych** – ten pomysł od lat lansują niektórzy wykonawcy, choć kolejne ekipy GUGiK nie chcą nawet o nim dyskutować. Nietrudno to zrozumieć, bo konsekwencje takiej zmiany mogłyby być katastrofalne dla jakości PZGiK.

**4) Masowe pozywanie Skarbu Państwa** – spore koszty i długotrwałe procedury na razie skutecznie zniechęcają samorządy do takiego kroku, ale jeśli w mediach zrobi się głośno o wyrokach na korzyść samorządów, możemy być świadkami efektu kuli śniegowej.

W zasadzie żadna z powyższych opcji nie daje szans na szybkie i skuteczne rozwiązanie problemu niedofinansowania powiatowej geodezji. Nadziei należy zatem upatrywać w podejmowaniu licznych, choć drobnych zmian. Jeszcze nim Waldemar Izdebski został głównym geodetą kraju, jak mantrę powtarzał, że kluczem do oszczędności w geodezji jest informatyzacja. Dlatego gdy objął stery GUGiK, wprowadził istotne zmiany w tym zakresie, np. obowiązek stosowania operatu elektronicznego. W ocenie Moniki Jaroszewskiej sporym obciążeniem dla jej urzędu będzie też wdrożona niedawno elektroniczna wymiana zawiadomień z księgami wieczystymi (na razie dostępna tylko w 3 powiatach). Docenia ona ponadto wprowadzenie możliwości aktualizacji EGIB w trybie czynności materialno-technicznej. Nie kryje jednak, że cyfryzacja geodezji to nie tylko wymierne korzyści, ale również koszty – związane chociażby z koniecznością utrzymywania infrastruktury informatycznej na odpowiednim poziomie.

GUGiK podkreśla, że z biegiem czasu informatyzacja będzie przynosiła coraz więcej korzyści finansowych. Urząd upatruje ich chociażby w szykowanych rozporządzeniach, które mają m.in. wprowadzić nowe schematy danych czy odchudzić EGIB. Spory potencjał tkwi także w elektronicznym udostępnianiu danych EGIB, szczególnie wypisów i rysów. Niestety – jak zauważa GUGiK – na razie stosowanie tych rozwiązań jest obwarowane wieloma nieuzasadnionymi ograniczeniami.

Perspektywy finansowania powiatowej geodezji nie napawają zatem szczególnym optymizmem. Starostwom nie pozostaje w zasadzie nic innego jak stopniowo – w miarę własnych możliwości – informatyzować geodezję i jak najefektywniej wykorzystywać mechanizmy przewidziane w obowiązującym prawie.

Jerzy Królikowski