

SPOSÓB NA WBGiTR

Problem funkcjonowania WBGiTR-ów od wielu lat dzieli społeczność geodezyjną. Decyzja samorządu województwa pomorskiego jest próbą przyjęcia takiego rozwiązania, żeby nie wylać dziecka z kąpielą.

KRYSTIAN KACZMAREK

● WBGiTR-y
MAJĄ FORY NA RYNKU

W opracowaniu na temat funkcjonowania służby geodezyjnej i analizy obowiązującego prawa, które przygotowałem na konkurs na stanowisko głównego geodety kraju*, naszkicowałem problem działania wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych. Napisałem tam m.in.: WBGiTR-y prowadzą swoją działalność w różnych formach organizacyjnych, pod różnymi nazwami i w różnych formach podległości już od ponad 50 lat. [...] Do 31 grudnia 1998 r. działały w formie zakładów budżetowych u wojewodów, częściowo dotowanych z budżetu państwa. Od 1 stycznia 1999 r. stały się jednostkami samorządowymi podlegającymi samorządom województw (obecnie działają w 11 województwach jako zakłady budżetowe). Wykonują prace urządzenioworolne, prace geodezyjno-kartograficzne związane z zadaniami własnymi samorządu województwa oraz inne prace geodezyjne na wolnym rynku. WBGiTR-y uczestniczą lub wykonują zadania województwa wynikające z ustaw:

- o samorządzie województwa (art. 14 ust. 1 pkt 6) [...],
- Prawo geodezyjne i kartograficzne (art. 7c pkt 4 i 5) [...],
- o scalaniu i wymianie gruntów (art. 3 ust. 4) [...].

Ustawa ta [mowa tu o ustawie z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publicz-*



FOT. ZE ZBIORÓW AUTORA

Krystian Kaczmarek, geodeta województwa pomorskiego

ny, do której odwołuje się ustawa o scalaniu i wymianie gruntów – red.] określa, że jedynymi wykonawcami prac scaleniowo-wymiennych mogą być tylko wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych będące w strukturach samorządu województwa. Budzi to głębokie emocje w środowisku geodezyjnym, głównie wśród geodezyjnych firm komercyjnych. WBGiTR-y mają jeszcze jedną przewagę nad przedsiębiorstwami prywatnymi – obowiązuje je § 8 rozporządzenia ministra finansów z 27 kwietnia

2004 r., który mówi: „Zwalnia się od podatku (VAT) usługi świadczone pomiędzy gospodarstwami pomocniczymi jednostek budżetowych, jednostkami budżetowymi i zakładami budżetowymi [...]”. Część środowiska geodezyjnego chce ich [WBGiTR-ów – red.] likwidacji. Inni z kolei widzą ich miejsce tylko przy specjalistycznych pracach urządzenioworolnych, takich między innymi jak scalanie czy klasyfikacja gleboznawcza gruntów. Uważają oni, że scalanie jest szczególnym zabiegiem urz-

dzenioworolnym trwającym na ogół kilka lat (śq przypadki, że ponad 10) i nie bardzo nadaje się na pracę komercyjną. Podobnie jest z klasyfikacją gleboznawczą gruntów. Wypuszczenie jej na wolny rynek już daje efekty w postaci masowego przekwalifikowania gruntów na gorsze klasy V i VI, co powoduje straty dla budżetu gmin i budżetu państwa. Trzeba się zastanowić, czy jednak tego typu prace nie powinny być wykonywane przez jednostki umieszczone w strukturach samorządu, pod ich ścisłą kontrolą. Czy dla WBGiTR jest miejsce przy specjalistycznych pracach w rolnictwie z wyłączeniem innych prac geodezyjnych na wolnym rynku, które należałoby pozostawić firmom komercyjnym? Te wątpliwości trzeba spokojnie i rzeczowo rozważyć przed podjęciem decyzji, za dużo bowiem w ostatnich latach kosztowały nasz kraj pomysły nieprzemyślane [...].

● NAJLEPIEJ W FORMIE JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ

Problem opisany przeze mnie w cytowanym opracowaniu dotyczy większości województw. W Pomorskiem zdecydowaliśmy się go wreszcie rozwiązać. Biorąc pod uwagę m.in. pismo dyrektora generalnego w Ministerstwie Finansów do wiceprezesa Urzędu Zamówień Publicznych (ST 1-4800-968/05/770 z 14 grudnia 2005 r.) w sprawie możliwości uczestniczenia komunalnych zakładów budżetowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także pismo Geodezyjnej Izby Gospodarczej (L.Dz.51/06 z 20 kwietnia 2006 r.) w sprawie statutu i zakresu działania Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku wystąpiono o opinię prawną do zespołu radców prawnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Oto jej istotniejsze fragmenty: [...] Biuro stało się samorządowym zakładem budżetowym podlegającym rygorom ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 7 wskazanej ustawy „Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego”. Definicję „użyteczności publicznej” formułuje art. 1 ust. 2 ustawy, w myśl którego zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są zadania, „których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

WBGiTR wykonuje zadania województwa przewidziane ustawą z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU

z 2005 r. nr 240, poz. 2027), ustawą z 26 marca 1982 r. o *scalaniu i wymianie gruntów* (DzU z 2003 r. nr 178, poz. 1749), przepisami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie oraz statutem. Analiza literalna wymienionych w powyższych przepisach zadań wydaje się nasuwać wniosek, iż nie są to zadania o charakterze użyteczności publicznej zdefiniowanej w ustawie o gospodarce komunalnej, a zatem w myśl art. 7 tejże ustawy nie jest możliwe ich wykonywanie w formie prawnej zakładu budżetowego.

Równocześnie wskazać trzeba na treść art. 3 ust. 4-7 ustawy o *scalaniu i wymianie gruntów* nakazującego samorządowi województwa wykonywanie wymienionych w tej ustawie zadań wojewódzkich „przy pomocy jednostek organizacyjnych przekazanych mu na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (DzU nr 33, poz. 872 z późn. zm.)”, tj. przy pomocy wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych. Merytoryczne zatem istnienie i funkcjonowanie wojewódzkich biur w obszarze zadań samorządu województwa uzasadnione jest jednoznacznie ustawowym nakazem.

W tym miejscu przywołać równocześnie trzeba treść art. 13 ustawy o *samorządzie województwa*, w myśl którego:

„1. W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek.

2. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółki polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa”.

W świetle wskazanych wyżej przepisów najwłaściwszą formą organizacyjno-prawną funkcjonowania WBGiTR i wykonywania przez nie zadań o charakterze wojewódzkim nałożonych ustawami wydaje się być zatem forma jednostki budżetowej. Zważyć trzeba, iż zadania biura, choć leżące poza sferą użyteczności publicznej, nie mieszczą się w zakresie czynności, o których mowa w cytowanym art. 13 ust. 2 ustawy „samorządowej”, ograniczającym istotnie prawo samorządu województwa do tworzenia spółek [...].

I dalej pisze zespół radców prawnych Urzędu Marszałkowskiego: Ustosunkowując się na zakończenie do treści art. 24 ustawy o *finansach publicznych*, wyrażam następujący pogląd: powołany przepis istotnie zobowiązuje zakłady budżetowe

do pokrywania kosztów swojej działalności z przychodów własnych (upoważniając równocześnie do ewentualnego dotowania przez podmioty założycielskie do kwoty nieprzekraczającej 50% kosztów działalności zakładu). W myśl jednak ust. 1 pkt 1 tegoż przepisu źródłem przychodów własnych powinny być przede wszystkim wykonywane odpłatnie wyodrębnione zadania. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują wyłącznie powierzone ustawami zadania o charakterze własnym bądź zadania zlecone w drodze ustawy lub porozumienia. Przy czym zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy o *samorządzie województwa* województwo może wykonywać swoje zadania poprzez wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Istotą zatem i celem funkcjonowania oraz powoływania do życia samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe) jest wykonywanie zadań podmiotu założycielskiego, a ewentualny zysk związany z funkcjonowaniem jednostki powinien wynikać ściśle z wykonywanych zadań tej jednostki, np. odpłatnego wykonywania usług powszechnie dostępnych, jeśli jest to ustawowe zadanie samorządu.

Działalność zarobkowa nie może być więc celem samym w sobie funkcjonowania zakładu budżetowego i w tym kontekście podzielić należy stanowisko Ministerstwa Finansów, iż zakład budżetowy powinien realizować jedynie zadania własne jednostki macierzystej, do jakich został powołany. Odmienne poglądy stałyby w sprzeczności z wyrażoną w art. 1 ust. 1 ustawy o *gospodarce komunalnej* definicją gospodarki komunalnej, która w rozumieniu ustawy polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przedstawiony pogląd znajduje obszerne uzasadnienie w doktrynie prawa. Powyższe rozumowanie nasuwać może również wniosek, iż zakład nie powinien w konsekwencji uczestniczyć w przetargach o zamówienie publiczne organizowanych przez inne jednostki sektora finansów publicznych.

● NA DWOJE BABKA WRÓŻYŁA

Sprawa nie jest jednak taka prosta, ponieważ stanowiska na temat działania WBGiTR-ów oparte na opiniach prawnych są w Polsce różne:

● Z uzasadnienia Wyroku Zespołu Arbitrów z 13 marca 2006 r. w sprawie odwołania wniesionego przez Podkarpackie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych



w Rzeszowie (Sygn. akt UZP/ZO/0-670/06) wynika, że biuro to, mając zapisane w statucie wykonywanie prac geodezyjnych i urzędnioworolnych na rzecz samorządu województwa, ale także prace z tego zakresu na zlecenie osób fizycznych i prawnych, może – jako zakład budżetowy – ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej nie ogranicza kręgu podmiotów, którym można powierzyć wykonanie zadań na podstawie umowy.

● Zdaniami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pismo MRiRW do Ministerstwa Finansów nr Ffp.821-3-36/06 z 22 marca 2006 r.), jeżeli sejmik województwa w statucie wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej określi, że do zakresu działania tej jednostki należy nie tylko wykonywanie zadań własnych, ale także innych zadań powierzonych na podstawie umów lub porozumień, to ona uczestniczy w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych. W piśmie tym MRiRW stwierdza: Uprzejmie informuję Panią Premier, że według Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych nie są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, do których ma zastosowanie art. 2 i 7 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU nr 9 z 1997 r., poz. 43 z późn. zm.), bowiem ich zadania podstawowe wynikają z art. 3 ust. 4 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (DzU nr 178 z 2003 r., poz. 1749 z późn. zm.).

● W ocenie Samorządu Województwa Mazowieckiego (pismo marszałka województwa mazowieckiego nr GW2/0723-4/05 z 27 marca 2006 r.) zakres świad-

czenia usług przez WBGiTR-y będące zakładami budżetowymi województwa nie narusza porządku prawnego, a ich funkcjonowanie powinno wspomagać starostwa powiatowe w realizacji zadań z zakresu prac geodezyjno-urzędnioworolnych.

● Wojewoda podkarpacki w odpowiedzi skierowanej do Geodezyjnej Izby Gospodarczej (pismo wojewody nr P.I.0713/45/06 z 17 maja 2006 r.) stwierdza: Należy w tym miejscu zasignalizować, że zadania z art. 7 d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w których mieszczą się usługi geodezyjne i kartograficzne, a więc takie, które dodatkowo wykonuje Podkarpackie Biuro, można zaliczyć do kategorii zadań o charakterze użyteczności publicznej, tzn. takich, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

W podsumowaniu wojewoda zaznacza, że: Sejmik Województwa Podkarpackiego, zatwierdzając statut Podkarpackiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Rzeszowie nie naruszył w sposób istotny prawa, biorąc pod uwagę szeroki charakter zadań publicznych realizowanych przez województwo.

● PORZĄDKI W POMORSKIEM

Na podstawie przytoczonych opinii prawnych i stanowisk ważnych instytucji publicznych nie można jednoznacznie stwierdzić, czy WBGiTR-y jako zakłady budżetowe działają do końca zgodnie z przepisami. Jest to rezultat niespójności naszego prawa, które przekłada się na różną interpretację jego zapisów. Ponadto z powodu zbyt małej aktywności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kierunku prawnego uregulowania sta-

tusu wojewódzkich biur, stają się one celem ataków firm komercyjnych.

Biura te były tworzone na potrzeby społeczności wiejskiej i polityki rolnej państwa i dalej ich działania powinny się skupić głównie na pracach geodezyjno-urzędnioworolnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich (w szczególności na scaleniach gruntów), a także ograniczyć się do zadań samorządu województwa. W związku z powyższym najlepszą formą organizacyjno-prawną WBGiTR jest zapewne forma jednostki budżetowej, tym bardziej że działania biur jako takich jednostek są całkowicie zgodne z przepisami prawa i nie powinny budzić kontrowersji.

Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku jest niedużą jednostką, zatrudniającą 40 osób, doskonale wyposażoną w sprzęt komputerowy, oprogramowanie i środki transportu. Do tej pory realizowało zadania urzędnioworolne finansowane z budżetu państwa, zadania samorządu województwa, a także usługi geodezyjne na wolnym rynku. W tym roku po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat zaczęło wykonywać scalanie gruntów (w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego).

Samorząd Województwa Pomorskiego, doceniając rolę gdańskiego WBGiTR we wdrażaniu tego programu, a także w wykonywaniu zadań samorządu województwa, oraz kierując się opinią prawną i sugestią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, podjął 18 września 2006 r. uchwałę** o przekształceniu Biura z zakładu budżetowego w jednostkę budżetową. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przekształcenie może odbyć się tylko poprzez likwidację. Procedura likwidacji rozpocznie się 15 listopada 2006 r., a jej zakończenie nastąpi 31 grudnia 2007 r. Jednostka budżetowa zostanie powołana 1 stycznia 2008 r. Tak długi okres likwidacji pozwoli na zrealizowanie zawartych umów i dostosowanie zakładu do wykonania zadań samorządu województwa.

KRYSTIAN KACZMAREK

jest geodetą województwa pomorskiego

Przypisy:

●*Każdy z kandydatów na stanowisko GGK musiał złożyć pracę na temat: „Funkcjonowanie służby geodezyjnej w warunkach nowoczesnego państwa z uwzględnieniem obecnej sytuacji w Polsce i uwarunkowań Unii Europejskiej, w tym analiza krytyczna obowiązującego prawa w zakresie geodezji i kartografii”

●**Treść uchwały z uzasadnieniem zamieszczamy na naszej stronie internetowej www.geoforum.pl w zakładce Do ściągnięcia