

16/2/A/2005

WYROK

z dnia 21 lutego 2005 r.

Sygn. akt U 3/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Infrastruktury i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 lutego 2005 r., wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach o zbadanie zgodności:

§ 1 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2, § 3, § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759) z art. 22 ust. 3 pkt 2 i ust. 7, art. 109 ust. 2 pkt 2b i art. 124 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz z art. 41 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 3 i ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.),

o r z e k a:

§ 1 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2, § 3, § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759) w zakresie, w jakim dotyczą powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym:

a) są niezgodne z art. 22 ust. 7 w związku z art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594, Nr 96, poz. 874, Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 93, poz. 890, Nr 121, poz. 1264, Nr 123, poz. 1291, Nr 210, poz. 2135 i Nr 273, poz. 2703);

b) są niezgodne z art. 41 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 3 i ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229 i Nr 125, poz. 1363, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 i Nr 166, poz. 1612 oraz z 2004 r. Nr 10, poz. 76 i Nr 141, poz. 1492);

c) nie są niezgodne z art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b i art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2005 r. w Dz. U. Nr 37, poz. 336.

I

1. Rada Miejska w Gliwicach wniosła o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759; dalej: rozporządzenie o gospodarce finansowej FGZGiK) w części dotyczącej powiatowych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, a w szczególności przepisów § 1 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2, § 3, § 8 i § 9 z art. 22 ust. 3 pkt 2 i ust. 7, art. 109 ust. 2 pkt 2b i art. 124 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych) oraz z art. 41 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 3 i ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.; dalej: prawo geodezyjne i kartograficzne).

W zaskarżonych przepisach rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK Minister Infrastruktury określił gospodarkę finansową powiatowych i wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym, które są samorządowymi funduszami celowymi dla realizacji zadań wyodrębnionych z budżetu gminy, powiatu lub województwa. Natomiast funduszem państwowym jest Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, który realizuje zadania wyodrębnione z budżetu państwa.

Zdaniem wnioskodawcy rozporządzenie o gospodarce finansowej FGZGiK, określając zasady gospodarki finansowej powiatowego funduszu, narusza art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż określa również zasady gospodarki finansowej funduszu, który nie jest państwowym funduszem celowym. Minister Infrastruktury, wykonując dyspozycję art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, zobowiązany był jedynie do określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej FGZGiK w zakresie funduszu centralnego, a nie funduszy powiatowych i wojewódzkich.

Niezgodność części rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK z ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika, zdaniem wnioskodawcy, z treści przepisów art. 41 ust. 5 pkt 3 i ust. 7 tej ustawy. Przepisy te stanowią, że plany finansowe funduszy powiatowych zatwierdzają rady powiatów, które przyjmują również sprawozdania starostów z wykonania zadań i gospodarowania tymi funduszami. Środki tych funduszy są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach i dysponują nimi starostowie. Natomiast przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK stanowi, że roczny plan FGZGiK jest zbiorczym zestawieniem planów finansowych funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy powiatowych. W dalszej części rozporządzenia, a mianowicie w § 3, § 8 i § 9 określa się w sposób szczegółowy tryb sporządzania przez starostów projektów planów finansowych funduszy powiatowych i przekazywania tych planów marszałkom województw, przekazywanie przez starostów kwartalnych informacji marszałkom województw oraz sprawozdawczość finansową. Zdaniem wnioskodawcy te uregulowania prawne oznaczają, że plan finansowy powiatowego FGZGiK nie może być ujmowany w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, lecz jest uchwalany w całości w uchwale budżetowej państwa jako plan finansowy państwowego FGZGiK.

Wnioskodawca ponadto stwierdza, że kompetencja organu stanowiącego do uchwalania planu finansowego powiatowego FGZGiK w uchwale budżetowej wynika z postanowień art. 109 ust. 2 pkt 2b oraz z art. 124 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy w sposób negatywny wpływają na prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zadania z zakresu administracji rządowej realizowanego przez starostę przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Samorząd powiatowy nie ma wpływu na kształtowanie warunków finansowych dla realizacji tego zadania, bowiem nieujęcie planu finansowego powiatowego FGZGiK w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego nie daje uprawnień do wprowadzania zmian w tym planie. Dodatkowe ograniczenia wynikają z art. 99 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dokonywanie zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego jest niedozwolone, a przeniesienia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu mogą być dokonywane przez organy lub dysponenta funduszu po uzyskaniu zgody ministra nadzorującego ten fundusz.

W świetle powyższego uregulowania powiat nie będzie mógł dokonywać zmian po stronie przychodów powiatowego FGZGiK w związku z większymi od założonych wpływami i odpowiednim zwiększeniem wydatków. Nie jest zrozumiałe, dlaczego ten, kto zatwierdza plan, nie może tego planu w ciągu roku zmienić i wiążąco o tym powiadomić marszałka województwa i właściwego ministra.

2. Prokurator Generalny w przedstawionym na piśmie stanowisku stwierdził, że § 1 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2, § 3, § 8 i § 9 rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK są zgodne z art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i z art. 41 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 3 i ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz nie są niezgodne z art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b i z art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego konstrukcja przyjęta w § 1 rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK opiera się na założeniu, że FGZGiK, utworzony na podstawie art. 41 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego, stanowi jedną instytucję finansową, w której skład wchodzi trzy wyodrębnione części, będące w dyspozycji ściśle oznaczonych podmiotów, przy czym zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 6 wymienionego rozporządzenia, zachodzi możliwość wyodrębnienia z funduszu powiatowego niejako podgrupy w postaci funduszu gminnego, w przypadku przejęcia, na podstawie art. 6a ust. 4 prawa geodezyjnego i kartograficznego, kompetencji starosty przez wójta bądź prezydenta miasta lub burmistrza.

Rozwiązanie, o którym mowa w zaskarżonym § 1, pozostaje w zgodności z odpowiednią regulacją zawartą w art. 41 prawa geodezyjnego i kartograficznego. W myśl ust. 1 wskazanego przepisu w strukturze FGZGiK występują równorzędne, a przy tym wyraźnie wyodrębnione tak z całości FGZGiK, jak i relacji pomiędzy sobą – fundusz centralny oraz fundusze wojewódzkie i powiatowe. Ustawodawca jednak nie ustanowił samodzielności któregośkolwiek z funduszy składających się na FGZGiK w taki sposób, aby zasadne stało się ich wzajemne przeciwstawienie, wykluczające dopuszczalność jednoczesnego traktowania funduszu centralnego, wojewódzkiego bądź powiatowego jako instytucji dysponującej pewnym zakresem samodzielności przedmiotowej i zarazem stanowiącej część całego FGZGiK.

Fakt, iż fundusz powiatowy, tak samo jak i fundusz wojewódzki, nie składa się wyłącznie z wpływów własnych odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, lecz może być uzupełniany dotacją nie tylko z funduszu wojewódzkiego, ale także z funduszu centralnego, wskazuje na wyraźną spójność finansową FGZGiK.

Prokurator Generalny podkreślił, iż zasygnalizowana specyfika FGZGiK koresponduje z istotą instytucji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, do którego odnoszą się przepisy rozdziału 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zasób ten stanowi bowiem jedną całość będącą własnością Skarbu Państwa. Składa się

jednak z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich i zasobów powiatowych, o czym jednoznacznie stanowi art. 40 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Nasuwa się refleksja natury ogólnej, że plany geodezyjne czy też materiały kartograficzne obejmujące całość terytorium Rzeczypospolitej Polskiej składają się bez reszty z części odpowiadających sumie obszarów województw, a w dalszej kolejności sumie obszarów powiatów. Taka konstrukcja współistnienia spójności i odrębności wynika z przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

Prokurator Generalny podkreślił, że prawo geodezyjne i kartograficzne, ani jakakolwiek inna ustawa nie daje podstaw do tworzenia odrębnego czy też funkcjonującego samodzielnie zasobu geodezyjnego o charakterze wojewódzkim bądź powiatowym. W konsekwencji brak jest również podstaw do uznania, że FGZGiK nie jest funduszem państwowym, lecz – jak podnosi wnioskodawca – funduszem celowym powiatu.

Prokurator Generalny, analizując stosowne przepisy ustawy o finansach publicznych, zauważył, że FGZGiK w pełni odpowiada wymogom ogólnym przewidzianym dla funduszu celowego w art. 22 ust. 1 wymienionej ustawy. Został bowiem powołany ustawowo przez prawo geodezyjne i kartograficzne, która to ustawa weszła w życie z dniem 1 lipca 1989 r., a zatem przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych. Nadto przychody FGZGiK, o których mowa w art. 41 ust. 2, ust. 3 i ust. 3a prawa geodezyjnego i kartograficznego, w zupełności pochodzą z dochodów publicznych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wydatki wreszcie, na które są przeznaczone środki FGZGiK, a określone w art. 41 ust. 4 prawa geodezyjnego i kartograficznego, służą realizacji zadań wyodrębnionych i dodatkowo sprecyzowanych we wskazanym przepisie.

Wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych normuje funkcjonowanie powiatowego funduszu celowego. Nie stwarza jednak przy tym podstaw do traktowania państwowego funduszu celowego, o którym mowa w pkt 1 w ust. 3 w art. 22 tej ustawy, jako funduszu jednolitego w takim znaczeniu, aby wykluczał w jego ramach wyodrębnienie oznaczonych części na podstawie określonych kryteriów. Trzeba więc uznać, że FGZGiK stanowi, składający się z funduszu centralnego oraz funduszy wojewódzkich i powiatowych, jeden państwowy fundusz celowy.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że nie znajduje uzasadnienia pogląd, że przyjęta w zaskarżonych przepisach rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK konstrukcja FGZGiK jest niezgodna z art. 22 ust. 3 pkt 2 i ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przytoczone we wniosku wzorce kontroli, w postaci art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b oraz art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, należy uznać za nieadekwatne dla oceny zaskarżonych przepisów.

Pierwszy ze wskazanych wzorców z ustawy o finansach publicznych odnosi się w sposób jednoznaczny do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako planu przychodów i wydatków funduszy celowych tejże jednostki. Nie sposób więc przyjąć, iż tak wyznaczony w ustawie zakres regulacji miałby dotyczyć problematyki normowanej w zaskarżonych przepisach. Te bowiem nie regulują zagadnień budżetu jednostek samorządu terytorialnego, gdyż cechy takiej nie można przypisać wyodrębnionej części państwowego funduszu celowego, jaki stanowi FGZGiK. Wzorzec z art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wymaga powiązania z treścią art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b tej ustawy. Skoro bowiem budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem przychodów i wydatków funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś

państwowych funduszy celowych, to w sposób oczywisty uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przewidzianym w art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych nie może dotyczyć planu funduszy celowych innych niż fundusze celowe odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

Z tych powodów nie zachodzi związek pomiędzy obszarem regulowanym w art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b oraz art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych a zaskarżonymi przepisami, gdyż te nie odnoszą się do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie wchodzi w skład tego rodzaju budżetu roczne plany finansowe funduszu powiatowego, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK, jak też budżetu powiatu nie dotyczą przekazywane przez starostę informacje przewidziane w § 8 ust. 1, a także sprawozdania finansowe funduszu powiatowego, określone w § 9 tego rozporządzenia.

Odnosząc się do zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK z art. 41 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 3 i ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego, Prokurator Generalny przywołał argumentację przedstawioną we wcześniejszej części swojego stanowiska i stwierdził:

– § 1 ust. 2 pkt 5 jest zgodny z art. 41 ust. 5 pkt 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego, gdyż dysponowanie przez starostę środkami w zakresie funduszu powiatowego odpowiada znaczeniowo gospodarce wyodrębnioną częścią FGZGiK, będącą w dyspozycji starosty;

– § 2 ust. 2 pozostaje w zgodności z art. 41 ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego, bowiem fakt, że plany finansowe funduszy powiatowych wchodzi w skład zbiorczego zestawienia, które stanowi roczny plan finansowy FGZGiK, odpowiada strukturze sporządzania i zatwierdzania projektów planów finansowych funduszy powiatowych i wojewódzkich;

– § 3, § 8 i § 9 w zakresie, w jakim odnoszą się odpowiednio do szczegółowej procedury sporządzania rocznego planu finansowego funduszu powiatowego, do przekazywania informacji o wysokości uzyskanych przychodów funduszu powiatowego i wpłat na rzecz funduszy wojewódzkiego i centralnego oraz do sporządzania sprawozdań finansowych funduszu powiatowego, są zgodne z regulacją zawartą w art. 41 ust. 5 pkt 3 i ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Wskazane przepisy ustawy przyznają staroście prawo dysponowania środkami w zakresie funduszu powiatowego i zarazem nakładają na niego obowiązek projektów planów finansowych oraz sprawozdań z wykonania zadań i gospodarowania funduszem powiatowym.

3. W przedstawionym na piśmie stanowisku Minister Infrastruktury stwierdził, że przytoczona we wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach argumentacja nie dowodzi niezgodności przepisów rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK z przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego i ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Ministra Infrastruktury FGZGiK jest w całości państwowym funduszem celowym. Dokonany w art. 41 ust. 5 prawa geodezyjnego i kartograficznego jego podział na części będące w dyspozycji jednoosobowych organów służby geodezyjnej i kartograficznej: Głównego Geodety Kraju – fundusz centralny, marszałków województw – fundusze wojewódzkie i starostów – fundusze powiatowe, jest następstwem powierzenia tym dysponentom utrzymywania odpowiednich części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z zasadą zaopatrzenia w środki finansowe w ślad za powierzeniem zadań z zakresu administracji rządowej. Przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego jednoznacznie wskazują, że dysponentem FGZGiK jest jednoosobowo prezydent miasta jako organ służby geodezyjnej i kartograficznej realizujący zadania z zakresu administracji rządowej. Planu realizacji zadań i

gospodarowania tym funduszem są przedstawiane radzie miejskiej jedynie w celu umożliwienia realizacji społecznej kontroli nad sposobem dysponowania tym funduszem. W przypadku funduszy posiadających osobowość prawną, funkcję nadzorczo-kontrolną spełniają rady nadzorcze tych funduszy. FGZGiK nie posiada osobowości prawnej.

Minister Infrastruktury wyjaśnił, że delegację ustawową do wydania rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK zawiera art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje ministra nadzorującego państwowy fundusz celowy do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, szczegółowych zasad gospodarki finansowej tego funduszu, w zakresie nieuregulowanym ustawą tworzącą fundusz. Lakoniczność przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego w zakresie FGZGiK powodowała różną interpretację przepisów przez organy samorządu terytorialnego, Regionalne Izby Obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli. Spowodowało to wydanie rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK, którego istotą jest uregulowanie trybu wzajemnego przekazywania informacji niezbędnych do budowy planu finansowego tego funduszu. Rozporządzenie to uszczegółowiło sposób oraz terminy sporządzania i uzgadniania projektów planów finansowych wszystkich części FGZGiK, określiło zasady wymiany informacji pomiędzy współdziałającymi przy ich tworzeniu dysponentami oraz określiło zasady i terminy sprawozdawczości.

Minister Infrastruktury poinformował również, że w Sejmie znajduje się rządowy projekt ustawy o zmianie prawa geodezyjnego i kartograficznego, w którym w sposób jednoznaczny określono charakter FGZGiK jako państwowy fundusz celowy.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali wniosek i argumentację zawartą w jego uzasadnieniu i sprostowali oczywistą pomyłkę dotyczącą wskazanych we wniosku wzorców kontroli konstytucyjnej, wynikających z ustawy o finansach publicznych – wzorce te to art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b oraz art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uzupełnił stanowisko przedstawione na piśmie, stwierdzając, że zaskarżone przepisy rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK są zgodne również z art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych i w całości podtrzymał argumentację zawartą w pisemnym stanowisku, odnosząc ją również do uzupełnienia dokonanego na rozprawie.

Przedstawiciele Ministra Infrastruktury podtrzymali stanowisko przedstawione na piśmie.

III

1. Wątpliwość konstytucyjna

1.1. Wątpliwość konstytucyjna zawiera się w pytaniu, czy zaskarżone rozporządzenie legitymuje się właściwą podstawą prawną w macierzystej ustawie. Ta ostatnia (art. 22 ustawy o finansach publicznych) daje bowiem upoważnienie do regulacji szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Natomiast w konkretnej sprawie – wedle twierdzenia wnioskodawców – chodzi o powiatowy fundusz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, a więc fundusz

samorządowy. Jest to więc kwestia konstytucyjności aktu wykonawczego do ustawy, z uwagi na wątpliwości co do prawnej podstawy jego wydania.

1.2. W rzeczywistości jednak problem ma charakter ogólniejszy i odnosi się do kwalifikacji w ogólności statusu prawnego powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym (państwowy czy samorządowy). Rozstrzygnięcie wątpliwości wymaga odpowiedzi na pytanie: Czy fakt, że powiatowy FGZGiK, jest wyodrębnioną częścią wewnętrzną funduszu państwowego, jakim jest FGZGiK, pozbawia go cech samorządowego funduszu celowego i – w konsekwencji – przynależności do prawnego reżimu takich samorządowych funduszy celowych, czy też jest on powiatowym funduszem celowym, działającym w ramach zbiorczego organizmu, jakim jest FGZGiK, co pozbawia go samorządowej autonomiczności i poddaje reżimowi państwowych funduszy celowych? W zależności od stanowiska w tej sprawie odmiennie kształtują się prawne podstawy regulacji szczegółowych zasad gospodarki finansowej tego funduszu. Gdyby powiatowy FGZGiK miał status powiatowego funduszu celowego (samorządowego), wówczas brak byłoby wystarczających prawnych podstaw do regulowania tej kwestii w drodze rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK, wydanego na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Ten bowiem przepis dotyczy tylko państwowych funduszy celowych, nie zaś celowych funduszy samorządowych. Tym samym wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności tego rozporządzenia byłby uzasadniony. Gdyby natomiast okazało się, że powiatowy FGZGiK, wchodząc do FGZGiK, staje się tylko jego wyodrębnioną częścią, agenda bez samodzielnego bytu – wówczas istniałaby możliwość wydania rozporządzenia w oparciu o ustawową podstawę, właściwą dla państwowych funduszy celowych.

1.3. Wniosek Rady Miejskiej w Gliwicach zmierza do wykazania, że powiatowy FGZGiK wchodzący jako część do FGZGiK jest mimo to powiatowym funduszem celowym, a zatem nie może podlegać reżimowi prawnemu zaskarżonego rozporządzenia. Minister Infrastruktury nie miałby bowiem w takim wypadku upoważnienia do określenia zasad gospodarki finansowej takiego celowego funduszu powiatowego. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych minister nadzorujący fundusz państwowy w porozumieniu z Ministrem Finansów jest upoważniony do określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, w zakresie nieuregulowanym ustawą tworzącą fundusz. Tymczasem w ocenie wnioskodawcy nie ma podstaw, aby FGZGiK traktować jako „fundusz państwowy” *en bloc*, skoro w jego skład (oprócz części centralnej) wchodzi także samorządowe fundusze celowe. Gospodarka finansowa tych ostatnich nie mogłaby być zatem regulowana zaskarżonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, ze względu na brak upoważnienia zawartego w ustawie do wydawania rozporządzeń dotyczących innych funduszy niż państwowe.

1.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że akty niższego niż ustawa rzędu mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają kryteria określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, tzn. nie opartego tylko na domniemaniu lub wykładni celowościowej postanowienia ustawy (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13). Ponieważ nie ulega wątpliwości, że zadania i kompetencje oraz źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są materią ustawową (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123; wyrok z

20 czerwca 1995 r., sygn. U 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 15) niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Upoważnienie art. 22 ust. 7 nie może być rozumiane jako upoważnienie do określenia zasad gospodarki finansowej funduszy samorządowych. Jeżeli więc analiza ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne powołującej FGZGiK, gdzie znajduje się *sedes materiae* regulacji struktury administrowania (na szczeblu centralnym i lokalnym) sprawami geodezyjnymi i kartograficznymi, oraz ustawy o finansach publicznych nie będzie prowadziło do jednoznacznego wniosku, że Fundusz ten ma w całości charakter funduszu państwowego, konieczne będzie orzeczenie o niezgodności zakwestionowanego rozporządzenia z ustawą o finansach publicznych w zakresie, w jakim odnosi się ono do powiatowych FGZGiK.

2. Charakter powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym

2.1. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o finansach publicznych: „Fundusz celowy, który realizuje zadania wyodrębnione z budżetu: 1) państwa – jest państwowym funduszem celowym; 2) gminy, powiatu lub województwa – jest gminnym, powiatowym lub wojewódzkim funduszem celowym”. Przepis ten wskazuje wyraźnie na istnienie dwóch typów funduszy, których byt jest regulowany w sposób rozłączny. Przepis ten wyczerpująco dzieli fundusze celowe o charakterze publicznym na państwowe i samorządowe. Jako kryterium podziału służy okoliczność, czy fundusz realizuje zadania państwowe czy też gminne, powiatowe lub wojewódzkie. Natomiast art. 22 ust. 7 tejże ustawy jednoznacznie ogranicza upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia tylko do funduszy państwowych, pomijając fundusze samorządowe. Rodzi się jednak pytanie, czy poza wymienionymi w art. 22 ust. 3 inne jeszcze cechy decydują o kwalifikacji funduszy na fundusze samorządowe albo państwowe i czy *criterium divisionis* „realizowanych zadań” jako wyznacznik podziału na fundusze samorządowe i państwowe jest wolne od niejednoznaczności.

2.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problem funduszy celowych był wielokrotnie poruszany (wyroki: z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46; z 24 kwietnia 2002 r., sygn. P 5/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 28; z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123; z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119). Trybunał nie analizował jednak odrębnie charakteru prawnego powiatowych funduszy celowych. Zagadnienie samorządowych funduszy celowych Trybunał Konstytucyjny rozważał jednak tylko raz na tle ustawy kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). W wyroku z 7 czerwca 2001 r. (sygn. K 20/00) Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność wprowadzenia w formie ustawowej ograniczeń w dysponowaniu środkami finansowymi przez gminne fundusze ochrony środowiska. Trybunał uznał również dopuszczalność nałożenia na gminy w formie ustawowej obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych w ramach procedury zatwierdzania przez radę gminy uchwałą budżetową rocznego planu finansowego funduszy gminnych. W sprawie tej, co warto podkreślić, TK przyjął jednak za oczywiste, że gminne fundusze ochrony środowiska nie są agendami państwowego Funduszu Ochrony Środowiska, zaś gminy w tym zakresie mogą się powołać na art. 167 Konstytucji.

2.3. Nie można zgodzić się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, który przyjmuje, iż o państwowym charakterze FGZGiK przesądza użyta terminologia (co do której zresztą zastrzeżenia w innym zakresie także zgłasza sam Prokurator Generalny). Artykuł 41 prawa geodezyjnego i kartograficznego nie kwalifikuje wojewódzkich i powiatowych FGZGiK jednoznacznie jako funduszy państwowych. Artykuł 41 prawa geodezyjnego i kartograficznego bynajmniej bowiem nie przesądził o skutkach, jakie dla prawnego statusu funduszy powiatowych (i innych funduszy samorządowych) rodzi objęcie ich szerszą strukturą FGZGiK, a także wzajemnych relacji między FGZGiK i jego samorządowymi komponentami.

2.4. Nie jest także rozstrzygające dla rozważanej kwestii (jakkolwiek tak właśnie sprawę ujmuje się w stanowisku Ministra Infrastruktury z 10 września 2004 r. i argument ten powtórzył na rozprawie przed Trybunałem przedstawiciel Głównego Geodety Kraju) to, że organy administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonują swe zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego). Brak jest bowiem automatyzmu polegającego na tym, że wszelkie działania z zakresu administracji rządowej są realizowane w warunkach pełnej centralizacji decyzji, za pomocą instrumentów prawnych wykluczających samodzielność decyzyjną i finansową realizatorów zadań administracji rządowej na szczeblu lokalnym.

2.5. W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że wojewódzkie, powiatowe i gminne FGZGiK należą do samorządowych funduszy celowych (zob.: C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 92; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 89; E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*. Przewodnik 2002, Gdańsk 2002, s. 193; J. Stankiewicz [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 426). Wskazuje się, że każdy fundusz celowy musi mieć podstawę ustawową, a jednostki samorządu terytorialnego nie mogą w ogóle same powoływać samorządowych funduszy celowych. Jednakowoż fakt ten nie może przesądzać sam w sobie o uznaniu funduszy samorządowych za agendy funduszu państwowego (zob. E. Ruśkowski, *op.cit.*). Nie ma bowiem podstaw, aby przyjąć, że FGZGiK jest w całości państwowym funduszem celowym. Nie ulega wątpliwości, że ustawa kompetencyjna z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), w której należy upatrywać genezy FGZGiK, dokonała zmian w jego strukturze, wyodrębniając w jej ramach istnienie funduszy samorządowych. W doktrynie zauważono także, że zakwestionowane w niniejszej sprawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 listopada 2002 r., traktujące fundusze samorządowe jak zdekoncentrowane agendy funduszu państwowego, jest wyrazem niedopuszczalnego w państwie prawa „upaństwowienia” funduszy samorządowych aktem niższego niż ustawa rzędu (zob. tamże). Wskazano, że nawet gdyby istniały racje za traktowaniem FGZGiK samego w sobie jako funduszu państwowego, to przekształcenie funduszy samorządowych w państwowe wymagałoby ustawy (zob. tamże s. 90.). Pogląd ten wskazuje na leżące u podstaw tej krytyki założenie, że wyodrębnione fundusze FGZGiK pozostają samorządowymi funduszami celowymi, nie przekształcając się automatycznie w fundusz państwowy. Sam FGZGiK jako taki jest zaliczany do państwowych funduszy celowych (zob. C. Kosikowski, *op.cit.*), jakkolwiek bowiem w jego nazwie brak określenia „państwowy”, to jednak fakt ten nie może definitywnie przesądzać o tym, że fundusz nie jest państwowym funduszem. Decydujące znaczenie ma natomiast analiza dochodów i wydatków publicznych oraz fakt, że służy on realizacji zadań państwa. Autor nie pisze jednak precyzyjnie, czy te uwagi odnosi do centralnej części tego funduszu czy też do jego

całości i czy wyprowadza stąd wniosek, że części składowe FGZGiK (w tym powiatowego FGZGiK) nie mogą być traktowane jako fundusze samorządowe. O tym, że cytowany autor jednak taką możliwość dopuszcza, świadczy okoliczność, że C. Kosikowski mówi o powiatowym FGZGiK jako o funduszu samorządowym.

2.6. Genezy FGZGiK należy upatrywać w art. 60 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). Przepis ten wprowadził istotne zmiany w normatywnym kształcie tego funduszu. Należy zauważyć, że istotą tej ustawy była dekoncentracja FGZGiK, co odzwierciedliło się w powołaniu powiatowych FGZGiK oraz w stworzeniu podstawy ustawowej do powołania funduszy gminnych, a także w zdecentralizowaniu środków funduszu. Punkt 31 lit. b art. 60 ustawy z 1998 r. zagwarantował, że 90% przychodów funduszu pozostanie w dyspozycji powiatu. Rozwiązanie to miało zabezpieczyć finansowo wykonanie przez powiat zadań zleconych ustawą kompetencyjną. Punkt 31 lit. d art. 60 określał jednocześnie źródła dochodów funduszu powiatu. Cele ustawy kompetencyjnej decentralizującej system administracji publicznej ustawodawca osiągnął jednak w pełni dopiero ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). Art. 9 tej ustawy wyposażył sejmiki województw i rady powiatu w kompetencję do zatwierdzania przedkładanych przez marszałka województwa albo starostę projektów planów finansowych funduszy samorządowych. Przepis ten zobowiązywał również dysponentów funduszy samorządowych do składania właściwym ciałom uchwałodawczym sprawozdań z wykonania rocznych planów finansowych funduszy. Art. 9 tej ustawy umocnił również autonomię funduszy samorządowych, stanowiąc, że niewykorzystane w danym roku środki funduszy centralnego oraz samorządowych przechodzą na rok następny. Zauważyć przy tym należy, że wysłownienie ustawy z 29 grudnia 1998 r. nie całkiem jednoznaczne, gdyż jej art. 9 mówi, że środki funduszy centralnego i samorządowych „gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym”. To zaś mogłoby sugerować, że chodzi o jeden rachunek bankowy całego FGZGiK, a nie o wyodrębnione rachunki poszczególnych funduszy samorządowych i centralnego, jakkolwiek i ta ostatnia hipoteza mieści się w użytej formule językowej. Tak więc geneza Funduszu wskazuje na spoczywającą u jego podstaw wyraźną tendencję dekoncentracyjną; analiza historyczna nie dostarcza jednak decydujących argumentów w zakresie stosunków między FGZGiK jako całością a jego częściami składowymi. Warto zauważyć, że podział funduszy na fundusze centralne (państwowe) oraz samorządowe (wojewódzkie, powiatowe i gminne) dotyczył nie tylko FGZGiK, lecz także Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

2.7. Wobec konstytucyjnie uzasadnionego procesu decentralizacji funkcji państwa oraz podążającej za nim decentralizacji finansów publicznych, trafniejsze byłoby określenie FGZGiK jako funduszu publicznego niż funduszu państwowego. Istniejące wątpliwości co do jego wewnętrznej struktury i samodzielności poszczególnych, wyodrębnionych części mają bowiem między innymi swe źródło w chwiejnym nazewnictwie stosowanym w różnych przepisach dotyczących FGZGiK.

2.8. Trafne jest spostrzeżenie Prokuratora Generalnego, że gospodarka zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi jest zagadnieniem obejmującym cały kraj i jest niejako sumą zadań realizujących się w ramach poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. Jednakże czym innym jest okoliczność, iż jakaś sfera zadań występuje na

terenie całego kraju, powtarza się we wszystkich jednostkach terytorialnego podziału, a czym innym kwestia, czy chodzi tu o zadanie państwowe czy samorządowe – ta sprawa bowiem zależy od tego, na jakim szczeblu należy lokować kompetencje do podejmowania decyzji o realizacji danego zadania.

2.9. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) można się dopatrzeć argumentów na rzecz tezy za samorządowym charakterem wyodrębnionych funduszy wchodzących w skład FGZGiK. W akcie tym przyjęto, że gospodarka funduszami bardzo wyraźnie odróżnia w ramach struktury FGZGiK jego części występujące jako fundusz państwowy (centralna część) oraz fundusze samorządowe. Załącznik nr 1 do rozporządzenia wyodrębnia w rozdziale 11 § 16 ust. 2 Centralny FGZGiK jako ten element sektora finansów publicznych, który został wyodrębniony z budżetu państwa. Załącznik nr 2 do rozporządzenia wyodrębnia natomiast w rozdziale 9 § 23 ust. 2 wojewódzkie, powiatowe i gminne FGZGiK jako elementy sektora finansów publicznych, które zostały wyodrębnione z budżetów samorządowych. Wskazuje to zatem wyraźnie, że w wypadku tego aktu normatywnego powiatowy fundusz wchodzi w skład FGZGiK jako fundusz samorządowy.

2.10. Należy zauważyć, że wskazane rozporządzenie Ministra Finansów, nakładające określone obowiązki sprawozdawcze na jednostki samorządu terytorialnego, może służyć za podstawę do tworzenia rocznego planu finansowego funduszu centralnego, a nawet zbiorczego ujęcia planów finansowych całego FGZGiK. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszystkie konieczne ku temu dane są na podstawie wskazanego rozporządzenia uzyskiwane m.in. dla obliczeń długu publicznego. W tej perspektywie niezbyt jasno rysuje się nie tylko problem braku podstawy dla wydania zakwestionowanego w niniejszej sprawie rozporządzenia, ale w ogóle celowość (*ratio legis*) dodatkowej centralizacji tworzenia planu finansowego całego Funduszu, czego dokonano w rozporządzeniu, którego konstytucyjność podlega kontroli na tle niniejszej sprawy.

2.11. Tak więc analiza funkcjonalna na tle rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej przemawiałaby za wnioskiem o samodzielności powiatowego funduszu jako funduszu samorządowego nawet w ramach FGZGiK.

3. Kompetencja do zatwierdzania planu finansowego powiatowego funduszu; zapewnienie związku z budżetem samorządowym

3.1. Zakwestionowane w niniejszej sprawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury budzi wątpliwości wnioskodawcy także i z tego punktu widzenia, że do 2003 r. rada powiatu miała kompetencję do wiążącego zatwierdzania uchwałą budżetową rocznego planu finansowego powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Wejście w życie zakwestionowanego rozporządzenia w przekonaniu wnioskodawcy ten stan zmienia. Scentralizowany mechanizm przygotowywania projektu rocznego planu FGZGiK wynika z § 3 rozporządzenia oraz postanowienia § 2, zgodnie z którym „roczny plan finansowy Funduszu jest zbiorczym zestawieniem planów finansowych funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy powiatowych”. W ocenie wnioskodawcy te przepisy rozporządzenia przesądzają, iż rada powiatu została wyłączona z procesu decyzyjnego. Odpowiedzialność za kształt rocznego planu finansowego powiatowego FGZGiK miałyby, wedle tej interpretacji, spoczywać wyłącznie

na staroście powiatu. Podobne stanowisko przedstawił Prokurator Generalny, stwierdzając, że roczne plany finansowe funduszu powiatowego nie wchodzi w skład budżetu powiatu, lecz w skład zbiorczego zestawienia, które stanowi roczny plan finansowy FGZGiK. Prokurator Generalny wyciągnął z tego wniosek, że art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b oraz art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych określające konieczną treść uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego nie mają w ogóle związku z przepisami zakwestionowanego rozporządzenia. Warto też zauważyć, że w piśmiennictwie prawniczym wskazywano, że od wejścia w życie rozporządzenia dysponenti wojewódzkich i powiatowych funduszy nie tylko przygotowują roczne plany funduszy, ale że je stanowią w imieniu jednostek samorządowych (zob. J. Stankiewicz, *op.cit.*).

3.2. Przedstawionych kierunków wykładni rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK i jego hipotetycznych skutków nie sposób jednak uznać za zasadne. Zwrócić należy uwagę, że ust. 7 art. 41 prawa geodezyjnego i kartograficznego jednoznacznie przesądza, iż „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”. W świetle tego przepisu odczytywanego w związku z art. 109 ustawy o finansach publicznych nie ulega wątpliwości, że to rada powiatu powinna w uchwale budżetowej przesądzić o kształcie rocznego planu finansowego powiatowego FGZGiK. Interpretacja, iż analizowane rozporządzenie mogło zmienić ustawowo określony podział kompetencji, nie może być w żadnym razie przyjęta. Zauważyć bowiem należy, że postanowienie § 2 rozporządzenia nie wyklucza kompetencji rady powiatu do wiążącego zatwierdzania w uchwale budżetowej planu finansowego powiatowego FGZGiK. Z przepisu tego wynika tylko to, że zatwierdzone przez właściwe organy plany finansowe funduszy powiatowych, wojewódzkich i funduszu centralnego tworzą plan finansowy FGZGiK. Podobnie § 3 rozporządzenia o gospodarce finansowej FGZGiK nie przyznaje tej kompetencji ani staroście, ani żadnemu innemu podmiotowi. Paragraf 3 nakłada tylko na starostę obowiązki związane z przygotowaniem projektu planu finansowego powiatowego FGZGiK. Zauważyć więc należy, że przepisy rozporządzenia w tym zakresie nie są niezgodne z art. 41 ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Przepisy te mają bowiem odmienne obszary regulacji. Stąd też zarzuty, iż rozporządzenie odbiera ustawową kompetencję radom powiatu dotyczy tego, czego rozporządzenie w rzeczywistości nie reguluje.

3.3. W konsekwencji należy przyjąć, że rada powiatu zachowała kompetencję do wiążącego określania treści planu finansowego powiatowego FGZGiK. Prawo geodezyjne i kartograficzne przesądza więc o istnieniu demokratycznej kontroli ciała przedstawicielskiego nad powiatowymi transferami finansowymi oraz o rzeczywistej, a nie tylko deklarowanej decentralizacji FGZGiK. Na marginesie już tylko zauważyć można, że plany finansowe funduszy powinny być ujmowane w formie załącznika do uchwały, co jednak w żaden sposób nie umniejsza ich rangi (zob. C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 369). Tak więc argument wniosku w tym zakresie – nie jest przekonujący.

3.4. Jednakże przyjęcie poglądu, że powiatowy FGZGiK jest wyodrębnioną (niesamodzielną) agendą funduszu państwowego, a nie powiatowym funduszem celowym (samodzielnym funduszem samorządowym) wchodzącym do FGZGiK, bez utraty swej tożsamości, prowadziłoby do zakwestionowania kompetencji rady powiatu w zakresie korygowania w trakcie roku planu przychodów funduszu. W tym zakresie występowałoby umniejszenie decyzyjnych kompetencji samorządu, wprowadzone przez

zakwestionowane w niniejszej sprawie rozporządzenie. Zgodnie bowiem z art. 99 ustawy o finansach publicznych „1. Dokonywanie zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego jest niedozwolone. 2. Przeniesienia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu mogą być dokonywane, przez organy lub dysponenta funduszu, po uzyskaniu zgody ministra nadzorującego państwowy fundusz celowy”. Tak więc, mimo zachowania (w wypadku uznania powiatowego FGZGiK za wyodrębnioną, niesamodzielną część funduszu państwowego) niekwestionowanej kompetencji do wiążącego określania treści planu finansowego powiatowego FGZGiK (por. wyżej pkt 3.3.), przyjęcie tezy o państwowym charakterze FGZGiK powodowałoby inne, niekorzystne dla organów samorządowych, konsekwencje w postaci zmiany powiązań kompetencyjnych – w zakresie korygowania w trakcie roku planu przychodów FGZGiK.

3.5. Konsekwencją stwierdzenia, że prawo geodezyjne i kartograficzne jednoznacznie przyznaje radzie powiatu kompetencję do wiążącego zatwierdzania w uchwale budżetowej planu finansowego FGZGiK, powinno być jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – potwierdzenie samorządowego co do zasady charakteru powiatowego FGZGiK. Analiza powiązania tego funduszu z budżetem jednostki samorządowej wskazuje bowiem na koncepcję ustawodawczą wzmocnienia niezależności finansowej powiatów w realizacji zadań publicznych. Powiązanie powiatowego FGZGiK z jego budżetem tworzy warunki do spójnego planowania wydatków powiatu oraz zabezpieczenia pokrycia tych wydatków po stronie dochodowej. Zgodnie z art. 41 ust. 4 prawa geodezyjnego i kartograficznego środki FGZGiK są przeznaczone na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych na finansowanie zadań państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Samodzielność finansowa funduszy powiatowych zabezpiecza więc powiat przed ryzykiem finansowania zadań zleconych ze środków własnych powiatu. Ta ustawowa konstrukcja służy realizacji konstytucyjnego nakazu zagwarantowania jednostce samorządowej niezbędnych środków na realizację poruczonych celów, zgodnie z zasadą adekwatności wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00).

4. Konkluzja

4.1. W doktrynie wyrażany jest krytycyzm wobec praktyki tworzenia funduszy celowych, które naruszają zasadę jedności budżetowej. Podkreśla się, że praktyka ta kępuje gospodarkę budżetową, uniemożliwia bowiem elastyczne i efektywne gospodarowanie środkami (zob. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 60-61; E. Ruśkowski, *op.cit.*, s. 99). Wskazany krytycyzm nie przesądza jednak o niedopuszczalności powoływania nowych funduszy a tym bardziej nie może prowadzić do wniosku, że samorządowe fundusze celowe winne podlegać centralizacji i upaństwowieniu.

4.2. Doktryna i praktyka budżetowa wskazują, że w latach 1999-2002 FGZGiK tylko w odniesieniu do jego centralnej części był traktowany jak fundusz państwowy (tak E. Malinowska, W. Misiąg, *op.cit.*, s. 198; informacje zawarte we wniosku oraz w Uchwale Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie poparcia wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach, złożonego Trybunałowi *amici curiae modo*).

4.3. Ponieważ zmiana dotychczasowego charakteru powiatowego FGZGiK (znajdującego podstawę w prawie geodezyjnym i kartograficznym i honorowanego w utrwalonej praktyce) następowałaby poprzez (zakwestionowane w niniejszym wniosku)

rozporządzenie, a nie ustawę, należy uznać, że upoważnienie ustawowe do wydania zaskarżonego rozporządzenia jako dotyczącego funduszu państwowego opiera się słabo uzasadnionej interpretacji prawa geodezyjnego i kartograficznego (przepisy o strukturze służby geodezyjnej i ogólne przepisy o jej kompetencjach), a nie wprost z niej wynika. To zaś wystarcza do uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności rozporządzenia.

4.4. Upaństwowienie samorządowych funduszy geodezyjnych i kartograficznych nie jest wprawdzie wykluczone konstytucyjnie, wymaga jednak w tym celu jednoznacznej zmiany prawa geodezyjnego i kartograficznego, która derogowałaby postanowienia ustawy kompetencyjnej z 24 lipca 1998 r.

5. Z tych przyczyn orzeczono, jak w sentencji.