

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJŃSKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/173/26

Warszawa, 7 września 2026 roku

Szanowny Pan

Andrzej Domański

Minister Finansów i Gospodarki

Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

Związek Powiatów Polskich wnosi o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do rozwiązania problemu polegającego na niemożności pełnego wykorzystania przez powiaty dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa, a przeznaczanych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. Podkreślenia wymaga, iż przyczyną powyższego nie jest brak potrzeb ani nieprawidłowe planowanie wydatków po stronie powiatów, lecz moment, w którym powiat uzyskuje informację o wysokości przyznanych mu środków. Obecnie kwota ta znana jest powiatowi dopiero w lutym lub marcu, co z kolei przesunęło wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na drugi kwartał, a samo rozpoczęcie prac na połowę roku, czego skutkiem jest stan, w którym czas pozostały na ich wykonanie, odbiór i opłacenie do końca roku budżetowego często okazuje się zbyt krótki. W rezultacie część prawidłowo zaplanowanych i przyznanych środków podlega zwrotowi i nie może zostać wykorzystana zgodnie z założonym przeznaczeniem.

Zdaniem ZPP remedium wobec tego problemu może stanowić wprowadzenie instrumentu wydawanego przed przekazaniem dotacji, który stanowiłby dla powiatu zapewnienie przekazania środków z budżetu państwa na realizację konkretnego zadania, a tym samym podstawę do wcześniejszego ujęcia tychże w budżecie. Konstrukcja taka już funkcjonuje w polskim systemie prawnym pod nazwą promesy i zostanie szerzej omówiona w dalszej części wyводу wraz ze wskazaniem obowiązujących wzorców normatywnych.

Zgodnie z treścią art. 6a ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej: PGiK) zadania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym starosty, wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej, a ich katalog określa art. 7d PGiK, obejmując między innymi prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz ewidencji gruntów

i budynków. Finansowanie tych zadań powinno następować w formie dotacji celowych z budżetu państwa. Stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: u.d.j.s.t.), jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, przy czym zgodnie z ust. 3 dotacje te przekazywane są przez wojewodów, a stosownie do ust. 4 mają być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Zasadniczy problem praktyczny wiąże się z momentem, w którym powiat uzyskuje pewność co do wysokości środków przeznaczonych dla niego na dany rok. Co prawda, ustawa o finansach publicznych przewiduje obowiązek przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego informacji o kwotach dotacji celowych już w roku poprzedzającym rok budżetowy, jednakże informacje te mają jedynie charakter szacunkowy i nie przesądzają o kwocie ostatecznie przyznanej powiatowi. Natomiast o kwocie faktycznie przypadającej danemu powiatowi przesądza podział środków dokonywany w lutym lub marcu i dopiero wówczas możliwe jest ujęcie ich w budżecie powiatu oraz w planie finansowym jednostki. Samo zawarcie umowy z wykonawcą i rzeczywiste rozpoczęcie prac następuje najczęściej w czerwcu, przy czym w praktyce prace muszą zostać wykonane, odebrane i opłacone do końca listopada, tak aby możliwe było terminowe rozliczenie dotacji. Realny okres realizacji zadania wynosi zatem niespełna sześć miesięcy.

W przypadku zadań takich jak modernizacja lub aktualizacja EGiB, wymagających prac terenowych, ich weryfikacji, wyłożenia projektu operatu, rozpatrzenia uwag oraz przyjęcia danych do zasobu, pozostały do końca roku okres jest zbyt krótki na wykonanie i odebranie choćby zamkniętego etapu prac. Tymczasem zgodnie z art. 168 ust. 1 i 4 u.f.p. wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, a część niewykorzystana podlega zwrotowi. Sam fakt przyznania środków, ogłoszenia postępowania czy nawet zawarcia umowy z wykonawcą nie jest zatem wystarczający do uznania dotacji za wykorzystaną, gdyż w tej kwestii przesądzająca jest zapłata za faktycznie wykonane i odebrane prace.

W ocenie Związku Powiatów Polskich problem ten można zażegnać poprzez wprowadzenie mechanizmu dokumentu potwierdzającego przewidywaną wysokość dofinansowania, wydawanego przed przekazaniem dotacji i stanowiącego podstawę do wcześniejszego zabezpieczenia środków w budżecie powiatu oraz wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Rozwiązanie takie nie byłoby konstrukcją nową, a swego rodzaju wzorcem w tym zakresie może być mechanizm stosowany przy dofinansowaniu zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, uregulowany w *Wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości*. Przyjęta tam procedura, opisywana jednolicie w materiałach informacyjnych urzędów wojewódzkich, przebiega w trzech następujących po sobie etapach. Wojewoda zbiera od jednostek samorządu terytorialnego propozycje zadań do realizacji w danym roku i przekazuje Ministrowi Spraw

Wewnętrznych i Administracji zbiorcze zestawienie zgłaszanych potrzeb z terenu województwa. Na tej podstawie Minister wydaje jednostkom samorządu terytorialnego promesy na dofinansowanie konkretnych zadań, stanowiące zapewnienie udzielenia pomocy finansowej z budżetu państwa. Dopiero w dalszej kolejności wojewoda zawiera z jednostkami samorządu terytorialnego umowy dotacji i przekazuje środki zgodnie z uzyskaną promesą i zawartą umową. Konstrukcja ta opiera się zatem na wyraźnym oddzieleniu momentu zapewnienia finansowania konkretnego zadania od momentu zawarcia umowy dotacyjnej. Wedle tego rozwiązania, jednostka samorządu terytorialnego dysponuje dokumentem określającym zadanie i kwotę dofinansowania zanim otrzyma pieniądze, co pozwala jej odpowiednio wcześniej podjąć czynności przygotowawcze i przystąpić do realizacji zadania. Podobne rozwiązanie funkcjonuje również obecnie w ramach akceptacji przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego zestawień proponowanych przez powiaty wydatków, przekazywanych jednostkom w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wraz z informacją o oczekiwaniu na decyzję finansową i umowę dotacyjną. Dzieje się to bez wyraźnej podstawy prawnej, a mimo to dokument taki, przesyłany drogą elektroniczną i opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, znajduje w praktyce akceptację jako potwierdzenie przewidzianego dofinansowania i umożliwia jednostce wcześniejsze podjęcie czynności zmierzających do realizacji zadania.

Istotą postulatu jest stworzenie dokumentu finansowego, który już na początku roku budżetowego, a docelowo jeszcze w roku poprzedzającym, potwierdzałby wysokość środków przewidzianych dla danego powiatu na wskazane zadanie i pozwalał na ich niezwłoczne ujęcie w budżecie oraz w planie finansowym, a przez to na zaciągnięcie zobowiązania wobec wykonawcy. Efekt praktyczny takiego rozwiązania jest łatwy do oszacowania. Wydanie promesy w styczniu pozwoliłoby wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego od około dwóch do trzech miesięcy wcześniej niż obecnie, a tym samym rozpocząć prace nie w czerwcu, lecz na przełomie marca i kwietnia. O ten sam okres wydłużyłby się realny czas na wykonanie, odbiór i opłacenie prac w ramach roku budżetowego. Rozwiązanie to nie wymaga zwiększenia nakładów budżetu państwa, prowadzi natomiast do pełniejszego wykorzystania środków już zaplanowanych i pozostaje w bezpośrednim związku z wymogiem wynikającym z art. 49 ust. 4 u.d.j.s.t., aby dotacje celowe były przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

W związku z powyższym Związek Powiatów Polskich postuluje wprowadzenie do przepisów regulujących finansowanie zadań z zakresu geodezji i kartografii podstawy dla wojewodów do udzielania powiatom promes dofinansowania tych zadań. ZPP deklaruje przy tym gotowość wsparcia w dalszych pracach nad ewentualnym procesem ustawodawczym w powyższym zakresie.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka

Do wiadomości:
Główny Geodeta Kraju