



Warszawa, 23. 08. 2014 r.

IV.7007.50.2014.JL

**Pan  
Marek Sawicki  
Minister Rolnictwa i Rozwoju  
Wsi**

*Szanowny Panie Ministrze*

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie powrócić do problemu braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów.

Powyższa sprawa była już przedmiotem zainteresowania Rzecznika (wystąpienia z dnia 24 stycznia 2008 r., znak: RPO-572535-IV/07/MM oraz z dnia 8 maja 2009 r., znak: RPO-546896-IV/06/AG). Podniesiony wówczas problem, w ocenie Rzecznika, pozostaje nadal aktualny. W żadnej z dotychczas dokonanych zmian ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.; dalej jako: Prawo geodezyjne i kartograficzne lub p.g.k.) nie uwzględniono postulatów Rzecznika, podniesionych w zakresie konieczności wprowadzenia ustawowej regulacji określającej niezbędne kwalifikacje zawodowe dla osób sporządzających projekty klasyfikacji gruntów.

Kwestia ta nadal pozostała nieuregulowana, pomimo iż z dniem 29 listopada 2012 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246; dalej jako: rozporządzenie). Warto zwrócić uwagę, iż jakkolwiek upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego zasady prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów istniało już w pierwotnej wersji Prawa geodezyjnego i kartograficznego, to jest to dopiero pierwsze rozporządzenie wykonawcze dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wydane na podstawie art. 26 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Rzecznik wskazuje, iż dotychczasowe funkcjonowanie instytucji „klasyfikatora” oparte było na art. 59 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, który to przepis stanowił, że do czasu

wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy, jeżeli nie są z nią sprzeczne. Tym samym regulacja ta utrzymywała w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 1956 r. Nr 19, poz. 97 ze zm.), które w § 4 przewidywało opracowywanie projektów klasyfikacji gruntów przez klasyfikatora, upoważnionego do wykonywania tych prac przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Upoważnienie do opracowania projektu klasyfikacji gruntów mogło być wydane osobom posiadającym kwalifikacje określone przez Ministra Rolnictwa.

Wymaga podkreślenia, że ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne przewidywała wprowadzenie nowej regulacji prawnej na poziomie rozporządzeń odnoszącej się do określania uprawnień klasyfikatorów. Na mocy art. 16 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136) wprowadzono do art. 26 Prawa geodezyjnego i kartograficznego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do określenia szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące klasyfikację gruntów. Dnia 30 marca 2001 r. weszła w życie kolejna nowelizacja art. 26 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, w myśl której określenie kwalifikacji osób prowadzących gleboznawczą klasyfikację ma na celu wykonanie prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, oraz zapewnienie prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Rozporządzenie na podstawie tego upoważnienia ustawowego nie zostało jednak wydane, a na mocy ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych uprawnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 98, poz. 817) usunięto z treści art. 26 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne delegację ustawową zezwalającą na określenie kwalifikacji zawodowych „klasyfikatorów gleboznawczych”. W związku z powyższym rozporządzenie z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do kwalifikacji zawodowych klasyfikatorów gleboznawczych. Wydanie tego rozporządzenia spowodowało jednak utratę mocy prawnej utrzymanego przez art. 59 Prawa geodezyjnego i kartograficznego rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1956 r., które stanowiło dotychczas obowiązującą podstawę prawną do tworzenia listy „klasyfikatorów”.

Aktualnie przepis art. 26 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego stanowi: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: 1) urzędową tabelę klas gruntów, 2) sposób i

tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów - mając na celu wykonanie prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, **oraz zapewnienie prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.**” W świetle zaś § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246) przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; 4) rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; 5) wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia, **przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej "klasyfikatorem"** (§ 5 ust. 2 rozporządzenia).

Na podstawie rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1956 r. gleboznawcza klasyfikacja gruntów była prowadzona przez „klasyfikatorów” wpisanych na listę prowadzoną przez wojewodów. Wpis na listę był poprzedzony wydaniem przez wojewodę upoważnienia do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Mimo braku ustawowego umocowania „klasyfikatora” jako osoby posiadającej specjalne, wyłączne uprawnienia do prowadzenia określonej działalności, ta ułomna regulacja gwarantowała, że tylko klasyfikator wpisany na listę wojewody był osobą uprawnioną do przeprowadzenia postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które to postępowanie kończyło się wydaniem decyzji przez starostę<sup>1</sup>.

Mimo zgłaszanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i formułowanych w doktrynie<sup>2</sup> i judykaturze<sup>3</sup>, poważnych zastrzeżeń co do braku uregulowania statusu prawnego „klasyfikatora”, obecne uregulowania prawne nie zawierają żadnych wytycznych pozwalających określić kwalifikacje wymagane dla pełnienia funkcji klasyfikatora. W obecnym stanie prawnym starosta może upoważnić dowolną osobę do sprawowania funkcji klasyfikatora gruntów. Upoważnienie to nie wymaga uprzedniego zweryfikowania kwalifikacji i wpisania na listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów. Nie

---

<sup>1</sup> Por. D. Felcenloben, *Gleboznawcza klasyfikacja gruntów – zasady aktualizacji danych*, „Samorząd Terytorialny” 2012/12, s.76.

<sup>2</sup> Por. G. Ninard, *Udział klasyfikatora w procedurze gleboznawczej klasyfikacji gruntów*, „Samorząd Terytorialny” 2014/3, s. 67 i nast.

<sup>3</sup> W wyroku z dnia 9.07.2009 r. (sygn. IV SA/Wa 612/09), LEX Nr 553486, WSA w Warszawie zauważył, że niewydanie rozporządzenia regulującego zasady prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów musi budzić zdumienie, zważywszy na fakt, iż Rzecznik Praw Obywatelskich występował w tej sprawie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 24 stycznia 2008 roku. W piśmie tym szczegółowo omówione zostały skutki braku przedmiotowego rozporządzenia. Zdaniem Sądu zaniechanie wydania rozporządzenia mogło skutkować wytaczaniem pozwów o odszkodowanie przez osoby, które nie mogą przez to uzyskać upoważnień do wykonywania klasyfikacji gleboznawczej gruntów na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

istnieje jakakolwiek procedura weryfikująca odpowiednie umiejętności osób, którym starosta powierzy funkcję „klasyfikatora”. Stoi to w wyraźnej sprzeczności z jednoznacznym wskazaniem zawartym w art. 26 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego, iż uregulowanie w rozporządzeniu urzędowej tabeli klas gruntu oraz sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów ma zapewnić prawidłowy podział gleb na klasy bonitacyjne i prawidłowy poziom merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Brak określenia kwalifikacji koniecznych do wykonywania czynności „klasyfikatora” oraz jakiegokolwiek procedury weryfikowania umiejętności osób ubiegających się o możliwość wykonywania funkcji „klasyfikatora” takich gwarancji dokonania prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne nie zapewnia. Oznacza to, iż obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wypełnia zawartego w art. 26 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego upoważnienia ustawowego.

Prawidłowe określanie klasyfikacji gruntów ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia konsekwencji zawarcia określonych danych w ewidencji gruntów. Zgodnie z art. 21 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Należy ponadto dostrzegać, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają walor dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 194 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) i stanowią dowód tego, co zostało w nich stwierdzone. Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych i w każdym przypadku, gdy dane zawarte w deklaracji czy informacji złożonej przez podatnika są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji, rozstrzygające znaczenie dla opodatkowania gruntów mają zapisy wynikające z ewidencji (zob. uzasadnienie wyroku WSA w Kielcach z dnia 8 marca 2012 r., I SA/Ke 411/11, LEX nr 1125394). Dokument w postaci wypisu z rejestru gruntów jest dla organów podatkowych wiążący zarówno co do wielkości gruntów danego podatnika, jak i sposobu ich klasyfikacji (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II FSK 974/11, LEX nr 1361297). To szczególne znaczenie klasyfikacji gruntów dostrzega także ustawodawca, skoro w art. 26 ust. 1 p.g.k. podkreśla konieczność „zapewnienia prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów”.

Niezależnie od braku jakiegokolwiek uregulowania w rozporządzeniu kwalifikacji wymaganych dla wykonywania czynności klasyfikatora należy kolejny raz podkreślić, iż w ocenie Rzecznika uprawnienia do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów powinny być regulowane na poziomie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Powyższe stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich podzielił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z 7 lutego 2008 r. (znak: GZge-641-3/08), stwierdzając jednoznacznie, iż cyt. „ (...) w obecnie obowiązującym w RP systemie prawnym, zarówno kwestie samej gleboznawczej klasyfikacji gruntów rolnych i leśnych jak i upoważnień dla osób wykonujących projekty takiej klasyfikacji, ze względu na rolę jaką przypisuje system prawa administracyjnego i cywilnego danym katastru nieruchomości – w tym dotyczącym gleboznawczej klasyfikacji gruntów, winny być regulowane normami ustawowymi, a nie w drodze rozporządzenia.”. Pogląd ten został przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi podtrzymany w piśmie z dnia 15 czerwca 2009 r. (znak: GZge-641-3/09).

Wydaje się więc, iż nadawanie przez starostę upoważnień dla „klasyfikatorów”, o jakich mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia, nie znajduje stosownej podstawy prawnej. W piśmiennictwie wskazuje się nawet, iż „(...) dochodzi tu do paradoksalnej sytuacji, w której akt wykonawczy „poprzedza” wprowadzenie do porządku prawnego regulacji ustawy upoważniającej do jego wydania. (...) Rozporządzenie to – w zakresie instytucji klasyfikatora – rażąco narusza art. 26 p.g.k. w zw. z art. 2, art. 7, art. 92 Konstytucji RP.”<sup>4</sup>

W ślad za wystąpieniem z dnia 24 stycznia 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie powtórzyć, iż ewentualne szczegółowe normy organizacyjne dotyczące wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów, w tym dotyczące postępowania kwalifikacyjnego, mogłyby zostać wprowadzone, gdyby istniała szczegółowa podstawa do ich wprowadzenia w postaci normy wyższego rzędu – wymagająca wdrożenia norma ustawowa. To ustawa powinna określać kwalifikacje i postępowanie kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania określonej działalności zawodowej.

Należy mieć na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał ogólne zasady dotyczące relacji między ustawą a rozporządzeniem, a także zasady dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie w sferze praw konstytucyjnych. Trybunał, wyjaśniając znaczenie zasady wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, przypominał, że wszelkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane bezpośrednio

---

<sup>4</sup> Zob. G. Ninard, op. cit., s. 76

w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania w drodze rozporządzeń. Ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnień do wydawania rozporządzeń, przy czym samo upoważnienie musi spełniać wszystkie wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika określenie warunków wykonywania czynności zawodowych w zakresie klasyfikacji gruntów należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia, uregulowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wolności wykonywania zawodu. Kwestia ta wymaga unormowania w ustawie i nie może być przekazywana do unormowania w drodze rozporządzenia.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada wyłączności ustawy pozostaje w ścisłym związku z zasadą określoności regulacji prawnych, wymagającą, aby przepisy adresowane do jednostki i innych podmiotów prywatnych były formułowane z odpowiednią precyzją. Regulacje ustawowe spełniają konstytucyjne wymogi dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie, jeżeli normują sprawy zastrzeżone do unormowania w samej ustawie wystarczająco precyzyjnie. Inaczej mówiąc, ustawodawca musi uregulować w sposób zrozumiały i dokładny wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i nie może w tym zakresie upoważniać organów władzy wykonawczej do doprecyzowania w drodze rozporządzeń regulacji ustawowych, które nie spełniają analizowanego wymogu. Adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych tylko przepisów ustawy bez potrzeby odwoływania się w tym celu do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń wolności konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.

Powyższe uwagi Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się także do warunków wykonywania projektów klasyfikacji gruntów, w szczególności do precyzyjnego określenia wymogów dotyczących kwalifikacji niezbędnych dla wykonywania takich czynności. Skoro bowiem ustawodawca dostrzega potrzebę zapewnienia prawidłowego merytorycznego poziomu wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, to oznacza, że nie każdy może to zadanie wykonywać na poziomie gwarantującym jego merytoryczną prawidłowość.

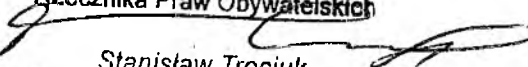
Tymczasem ustawodawca nie tylko nie zawarł w ustawie - Prawo geodezyjne i kartograficzne odrębnej regulacji, w której określone zostałyby kwalifikacje dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów na prawidłowym poziomie merytorycznym, ale ograniczył się do sformułowania w akcie wykonawczym do tej ustawy wymogu posiadania przez „klasyfikatora” upoważnienia od właściwego starosty. Taka sytuacja - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia nie tylko art. 92 Konstytucji RP, ale także budzi wątpliwość z punktu widzenia art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Adresaci ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne nie są w stanie określić na podstawie jej przepisów, jakie wymagania kwalifikacyjne muszą spełnić, aby uzyskać uprawnienie do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Brak jakiegokolwiek regulacji w Prawie geodezyjnym i kartograficznym dotyczącej wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych.

Wymaga również podkreślenia, że jak wynika ze stenogramu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych Nr 6 z dnia 24 stycznia 2013 r. (Biuletyn Nr 1425/VII), w trakcie prac nad ustawą o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk Nr 806) wskazywano na konieczność uzupełnienia zapisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne o szczegółowe uregulowania dotyczące wykonywania zawodu „klasyfikatora”. Propozycje te nie zostały jednak uwzględnione, z uwagi na planowaną deregulację zawodów.

Podsumowując powyższą argumentację chciałbym podkreślić raz jeszcze, iż w ocenie Rzecznika niezbędne jest ustawowe uregulowanie statusu klasyfikatorów gruntów i zapewnienie przez tą regulację odpowiedniego poziomu kwalifikacji wymaganego dla uzyskania uprawnień do wykonywania tego zawodu.

Dlatego też, działając podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie zwracam się do Pana Ministra o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich