



**MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI**

Warszawa, dnia 22 lutego 2019 r.

Znak sprawy: GZ.ge.640.1.2019

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2019 -02- 25
ZAL. 23	NR .....

**Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 stycznia 2019 r. znak: IV.7007.50.2014.BD, dotyczące braku ustawowej regulacji, która określałaby wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, uprzejmie wyjaśniam.

Analiza materiałów przesłanych przez Pana Rzecznika nie odzwierciedla wszystkich działań podejmowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie ustawowego uregulowania wymagań dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Należy zauważyć, że pismem z dnia 13 lipca 2016 r. znak: GZge-074-5/16 (załącznik nr 1) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazał już Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 2101) (dalej jako p.g.k.) zgodnie z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 maja 2016 r. znak: IV.7007.50.2014.JL, z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w zakresie uregulowania wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów i jej kontroli. **W odpowiedzi Minister Infrastruktury i Budownictwa pismem z dnia 3 listopada 2016 r. znak: DB.7.070.5.2016.KZ (załącznik nr 2), wskazał, że przekazana wersja projektu ustawy jest przedmiotem analizy w resorcie infrastruktury i budownictwa w kontekście planowanego kompleksowego uporządkowania zagadnień w dziedzinie geodezji i kartografii.** Ponadto Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, że ewentualne działania legislacyjne w tej sprawie będą wymagały wypracowania kierunków działania wspólnie z resortem rolnictwa i rozwoju wsi. Następnie pismem z dnia 9 stycznia 2017 r. znak: GZ.ge.641.6.2016 (załącznik nr 3) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. zawierające propozycję zmiany ustawy p.g.k.

W ramach kompleksowego uporządkowania zagadnień w dziedzinie geodezji i kartografii, zarządzeniem nr 16 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r., powołany został Zespół doradczy do spraw rozwiązań systemowych w geodezji i kartografii (załącznik nr 4). W ramach prac podzespołu nr 3 – Organizacja zawodu geodety i nadawania uprawnień zawodowych,

przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił ponownie projekt ustawowego uregulowania uprawnień dla osób przeprowadzających czynności klasyfikacyjne, a także kontrolę tej klasyfikacji. Propozycja ta została przyjęta w pracach tego podzespołu, jako kwestia wymagająca uregulowania w ustawie p.g.k.

Po upływie ponad półtora roku od zgłoszenia do Ministra Infrastruktury i Budownictwa uregulowania ustawowego uprawnień w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i braku działań w tym zakresie, pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. znak: GZ.ge.640.3.2017 (załącznik nr 5) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował do Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów propozycję rozwiązania przedstawionego problemu poprzez zobowiązanie Ministra Infrastruktury i Budownictwa do podjęcia prac w celu uregulowania niezbędnych kwalifikacji dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów w ustawie p.g.k. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów do chwili obecnej kwestii tej nie rozpatrzył.

Jednocześnie pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. znak: GZ.ge.640.4.2017 (załącznik nr 6) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował do Ministra Infrastruktury i Budownictwa kolejne zapytanie na jakim etapie są prace legislacyjne w tym zakresie. Pismo to pozostało bez odpowiedzi.

Należy wskazać, że pomimo zapewnień, Minister Infrastruktury i Budownictwa jako gospodarz *ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne*, nie podjął żadnych działań w kwestii ustawowej regulacji określającej niezbędne kwalifikacje dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów.

Następnie z dniem 10 stycznia 2018 r. nastąpiła zmiana kompetencji w działach administracji rządowej obejmującej sprawy z zakresu geodezji i kartografii z Ministra Infrastruktury i Budownictwa na Ministra Inwestycji i Rozwoju, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w *sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju* (Dz. U. poz. 94, z późn. zm.).

Pismem z dnia 22 stycznia 2018 r. znak: GZ.it.0220.62.2017/2018 (załącznik nr 7) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił uwagi do *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno – budowlanego*, który został przekazany przez Ministra Infrastruktury pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, w zakresie zmiany ustawy p.g.k.. W ramach zgłoszonych uwag ponownie przedstawiłem propozycję uregulowania kwalifikacji dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów, zgodnie z propozycją przekazaną przy piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. znak: GZge-074-5/16).

Przekazując kolejne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 marca 2018 r. znak: IV.7007.50.2014.JL do Ministra Inwestycji i Rozwoju przy piśmie z dnia 16 marca 2018 r. znak: GZ.ge.640.1.2018 (załącznik nr 8) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podtrzymał swoje stanowisko o konieczności uregulowania niezbędnych kwalifikacji dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów, a także zadeklarował gotowość wypracowania zmiany ustawy p.g.i.k., w oparciu o propozycje przekazane już przy piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. znak: GZge-074-5/16.

Należy zwrócić uwagę, że dopiero po dwóch latach od przekazania projektu ustawy o zmianie ustawy p.g.k., Minister Inwestycji i Rozwoju w piśmie z dnia 13 lipca 2018 r. znak: DAB-VII.070.25.2018 oraz w piśmie z dnia 31 lipca 2018 r. znak: DAB-VII.070.33.2018 adresowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich zajął stanowisko, że ustawa ta nie jest właściwym aktem do regulowania zagadnienia w zakresie ewentualnych uprawnień osób wykonujących czynności w ramach postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W jego ocenie kwestia ta powinna zostać uregulowana w akcie rangi ustawowej pozostającym w wyłącznej kompetencji ministra odpowiadającego za sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów – tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

**Trudno się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez Ministra Inwestycji i Rozwoju. W mojej ocenie nie jest zasadne tworzenie odrębnej ustawy regulującej jedynie kwestie określające niezbędne kwalifikacje dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów.**

W art. 2 pkt 12 ustawy p.g.i.k. zawarta jest również definicja gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przez którą rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest również ściśle powiązana z ewidencją gruntów i budynków. Przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych w terenie, a następnie prawidłowe ustalenie w zakresie rodzajów użytków gruntów oraz ich klas bonitacyjnych ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tych danych jako dane w ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja gruntów i budynków obejmuje m.in. dane przedmiotowe dotyczące gruntów, tj. ich położenia, granic, powierzchni, **rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych**, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty (art. 20 ust. 1 ustawy p.g.k.). Dane dotyczące rodzaju użytków i dane dotyczące klas gleboznawczych to dwa różne rodzaje danych, których pozyskiwanie odbywa się na podstawie różnych przepisów prawa i w oparciu o różne procedury (por. wyrok NSA z 5 maja 2016 r., sygn. I OSK 1927/14). 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 (art. 21 ust. 1 ustawy p.g.k.).

Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie (art. 22 ust. 1 ustawy p.g.k.). Starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi służbę geodezyjną i kartograficzną (art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy p.g.k.). Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego: Główny Geodeta Kraju oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (art. 6a ust. 1 pkt. 1 ustawy p.g.k.). Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju (art. 6 ust. 1 ustawy p.g.k.). Natomiast nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawuje minister

właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 6 ust. 2 ustawy p.g.k.). Zgodnie z art. 9a. ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, dział budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obejmuje sprawy geodezji i kartografii.

Należy podkreślić, że zgodnie z ustawą p.g.k., od dnia 1 stycznia 1997 r. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest organem państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, nie sprawuje nadzoru nad służbą geodezyjną i kartograficzną oraz nie wykonuje zadania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej.**

Od dnia 21 listopada 2000 r. w art. 26 ust. 1 ustawy p.g.k istniał obowiązek określenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia m.in.:

- 1) urzędowej tabeli klas gruntów,
- 2) sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów
- 3) szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz
- 4) niezbędnych kwalifikacji zawodowych osób wykonujących tę klasyfikację  
- 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.

Dopiero ustawą z dnia 7 maja 2009 r. *o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych* (Dz. U. nr 98, poz. 817) została dokonana zmiana art. 26 ust. 1 ustawy p.g.k., która polegała m.in. na skreśleniu upoważnienia do określenia *w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz niezbędnych kwalifikacji zawodowych osób wykonujących tę klasyfikację*, z uwagi na konieczność uregulowania tej materii przepisami rangi ustawowej. **W mojej ocenie, błędem było usunięcie tego upoważnienia z ustawy p.g.k bez jednoczesnego uregulowania tych zagadnień w ustawie p.g.k.**

Należy podkreślić, że do roku 2012, obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. *w sprawie klasyfikacji gruntów* (Dz. U. z 1956 r., nr 19, poz. 97, z późn. zm.), które regulowało zagadnienia dotyczące obowiązku posiadania przez osoby wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów odpowiedniego wykształcenia oraz kwalifikacji. Przepisy tego rozporządzenia obowiązywały w oparciu o art. 59 p.g.k., który stanowił, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy, jeżeli nie są z nią sprzeczne.

W związku z tym, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest odpowiedzialny za dział rozwój wsi, który obejmuje sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów (art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy *o działach administracji rządowej*), został wyznaczony do przygotowania projektu rozporządzenia i przeprowadzenia procesu legislacyjnego w imieniu Rady Ministrów. 29 listopada 2012 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. *w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów* (Dz. U. poz. 1246), wydane na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy p.g.k., określające

urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do określenia wymogów, jakie powinien spełniać klasyfikator. Dlatego też w § 5 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 września 2012 r. zostało wskazane jedynie, że czynności związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykonuje osoba upoważniona przez starostę. Zatem wyłącznie od starosty zależy komu powierzy wykonanie czynności klasyfikacyjnych. Realizując to zadanie z zakresu administracji rządowej starosta powinien brać pod uwagę przede wszystkim posiadanie, przez osoby wykonujące klasyfikację gruntów, wiedzy specjalistycznej gwarantującej należyte wykonanie tego zadania.

**Pragnę ponownie podkreślić, że w pełni podzielam pogląd Pana Rzecznika o konieczności wprowadzenia regulacji, która określałaby wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ale w ustawie p.g.k. Ustawa ta jako jedyna reguluje już sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także zagadnienia uprawnień zawodowych dla osób wykonujących inne samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym geodezyjnego urządzania terenów rolnych i leśnych. Dane stanowiące wynik gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczące informacji co do rodzaju użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych są elementami zbioru informacji przedmiotowych ewidencji gruntów i budynków, którą prowadzi starosta jako organ służby geodezyjnej i kartograficznej.**

**Reasumując** należy stwierdzić, że kwestia określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów powinna zostać uregulowana w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Sprawy w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów są uregulowane tylko w:

- 1) ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*,
- 2) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie *gleboznawczej klasyfikacji gruntów*, wydanym właśnie na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy p.g.k.

Określenie **wymagań** kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów należy do kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z uwagi na fakt, że dane pozyskane w wyniku przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów służą przede wszystkim aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków, to wymagania te powinny zostać uregulowane w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Mając na uwadze potrzebę ustawowej regulacji określającej niezbędne kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi została przygotowana kolejna propozycja uregulowania tej kwestii w ustawie - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Projekt zmiany w najbliższym czasie zostanie przekazany Ministrowi Inwestycji i Rozwoju (jako gospodarzowi ustawy p.g.k.) celem podjęcia wspólnych prac legislacyjnych w tym zakresie lub ewentualnie po upoważnieniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przeprowadzenia samodzielnej zmiany ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* - podejmem odpowiednie prace zmierzające do uregulowania tych kwestii.

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
PODSEKRETARZ STANU

Rafał Romanowski