

Wątpliwości pozostają

O gleboznawczej klasyfikacji gruntów rozmawiamy w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zastępcą dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią **JERZYM KOZŁOWSKIM** oraz naczelnikiem Wydziału Geodezji i Klasyfikacji Gruntów **WALDEMAREM WŁADZIŃSKIM**

29 listopada 2012 r. weszło w życie nowe rozporządzenie *ws. gleboznawczej klasyfikacji gruntów* (DzU z 2012 r., poz. 1246). Od wydania poprzednich przepisów regulujących te kwestie minęło ponad pół wieku. Jak zapewniają przedstawiciele resortu rolnictwa, zmiany skupiły się na dostosowaniu rozporządzenia do aktualnej sytuacji prawnej. Rewolucji zatem nie będzie. Dodatkowo uregulowano m.in. kwestie gruntów zrekultywowanych, które wróciły do produkcji rolniczej, oraz gruntów zmeliorowanych. Nie rozstrzygnięto jednak, kto może być klasyfikatorem gruntów i które grunty są z klasyfikacji wyłączone. Wszystkie grunty rolne i leśne podlegające gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Polsce obejmują obszar ok. 20 mln ha. Tak zwana klasyfikacja powszechna była na nich przeprowadzana w latach 1956-70.

ANNA WARDZIAK: Prawo geodezyjne i kartograficzne weszło w życie w 1989 r. Jak to się stało, że zawarta w nim delegacja do wydania rozporządzenia ws. klasyfikacji aż do tej pory nie była wypełniona?

JERZY KOZŁOWSKI: Przez lata nie zauważano braku rozporządzenia, może dlatego, że gleby nie zmieniają się z roku na rok. Z czasem jednak zaczęły narastać problemy związane z błędami w klasyfikacji pierwotnej oraz szybkimi zmianami urbanizacyjnymi i powstawaniem gleb antropogenicznych, głównie w otulinach wielkich kopalń odkrywkowych i w innych regionach, gdzie nastąpiły prace rekultywacyjne. Takie zrekultywowane grunty wykorzystywano rolniczo, ale nie było możliwości nadania im klasy. To nowe zjawisko należało w urzędowej tabeli klas gruntów

uwzględnić, bo np. w zagłębiu konińskim przy próbie opodatkowania rolników podatkiem od nieruchomości podnosiły się protesty.

WALDEMAR WŁADZIŃSKI: Poza tym poprzednia delegacja ustawowa z art. 26 *Pgik* nakładająca obowiązek wydania rozporządzenia była niekonstytucyjna. Było w niej powiedziane, że minister właściwy ds. rozwoju wsi określi w drodze rozporządzenia: po pierwsze, urzędową tabelę klas gruntów, po drugie, sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ale także po trzecie, rodzaje gruntów wyłączonych z klasyfikacji, po czwarte, szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację, oraz po piąte, niezbędne kwalifikacje zawodowe osób wykonujących klasyfikację. Natomiast sądy administracyjne podnosiły, że te trzy ostatnie punkty powinny być uregulowane ustawowo. Z powodu wadliwości delegacji nie można było uruchomić procesu wydania tego rozporządzenia i dopiero niedawno ustawą z 7 maja 2009 r. *o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień*

do wydawania aktów wykonawczych (DzU nr 98, poz. 817) została dokonana zmiana art. 26 ust. 1 *Pgik*. Umożliwiono tym samym podjęcie prac nad rozporządzeniem. Już wcześniej Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach przygotował projekt urzędowej tabeli klasyfikacji gruntów. Teraz zlecieliśmy więc tylko jej dostosowanie do obecnego stanu wiedzy w zakresie gleboznawstwa, a następnie Departament Gospodarki Ziemią wziął na siebie cały skomplikowany proces legislacyjny.

Jak się ma nowe rozporządzenie do starego?

JK: Najważniejsze, że nowymi przepisami nie wnosimy dotychczasowej klasyfikacji. Jej ustalenia nadal obowiązują (§ 12 nowego rozporządzenia), czyli dalej są dowodem we wszystkich postępowaniach, czy to podatkowych, czy wyłączeniowych. Oczywiście do czasu, kiedy nie zmieni się tych ustaleń na podstawie nowego rozporządzenia.

WW: Nowe rozporządzenie uwzględni procedury obowiązujące w ustawie *Kodeks postępowania administracyjnego* (dawniej przy prowadzeniu klasyfikacji





Waldemar Władziński i Jerzy Kozłowski przekonują, że zasady przyznawania uprawnień klasyfikatorom gruntów powinny być zapisane w *Pgik*

gruntów obowiązywał szczególny tryb postępowania administracyjnego). Ponadto rozporządzenie z 1956 r. zawierało urzędową, ale dość ogólną tabelę klas gruntów. Dotychczas klasyfikatorzy przy przeprowadzaniu pierwotnej gleboznawczej klasyfikacji gruntów posługiwali się więc wydanym dodatkowo „Komentarzem do tabeli klas gruntów”, w którym znalazł się bardzo szczegółowy opis wszystkich gleb. Obecnie obowiązująca urzędowa tabela klas gruntów, stanowiąca załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, uwzględnia zarówno zapisy z tabeli klas gruntów z 1956 r., jak i komentarza do tabeli klas gruntów z 1963 r.

Kto ponosi koszty klasyfikacji?

WW: Gdy postępowanie odbywa się na wniosek strony, koszty sporządzenia operatu klasyfikacyjnego ponosi sam zainteresowany, ponieważ, stosownie do art. 22 ust. 3 *Pgik*, osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. W przypadku postępowania z urzędu koszty pokrywa Skarb Państwa.

Jakie są jeszcze inne różnice między tymi trybami?

WW: W postępowaniu na wniosek strony starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu przeprowadza klasyfikację w trybie przepisów kpa. Wniosek może złożyć właściciel gruntu podlegającego klasyfikacji lub inny władający takimi gruntami wskazany w ewidencji gruntów i budynków. W przypadku postępowania z urzędu obowiązują zasady kpa, jeżeli przepisy rozporządzenia nie stanowią inaczej.

JK: Specyfika postępowania z urzędu bierze się stąd, że dotyczy ono większej liczby osób i wiąże się z wyłożeniem projektu w urzędzie gminy, rozpatrzeniem zastrzeżeń itd.

Rozporządzenie wymienia sześć przypadków, kiedy klasyfikację gruntów przeprowadza się z urzędu. Pierwszy dotyczy gruntów dotychczas nieklasyfikowanych. Skąd one nagle się wzięły?

JK: W pierwszej fazie transformacji ustrojowej przejęliśmy po wojskach Federacji Rosyjskiej blisko 250 tys. ha terenów, które nigdy nie były klasyfikowane. Teraz tracą one charakter gruntów zamkniętych i przejmują je do zagospodarowania np. gmina. Dla takich gruntów rolnych i leśnych zakłada się ewidencję gruntów i budynków (EGiB) i przeprowadza ich klasyfikację.

Drugi punkt wymienia grunty zmeliorowane po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych.

JK: Z ustawy o podatku rolnym wynika, że po przeprowadzeniu melioracji teoretycznie poprawiają się warunki powietrznogłębokie i podnosi się tym samym klasa gleby.

Kolejny przypadek to grunty objęte postępowaniem scaleniomym.

JK: Jeśli pierwotna klasyfikacja została przeprowadzona bardzo dawno albo zachodzi podejrzenie wystąpienia błędów, prace scaleniomowe powinny być bezwzględnie poprzedzone przeprowadzeniem klasyfikacji. To jest podstawa do wydzielenia gruntów zamiennych, żeby później nie było wątpliwości, że jakieś grunty komuś zostały przydzielone niesprawiedliwie.

Czwarty punkt mówi o gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji EGiB albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych.

WW: Prace modernizacyjne wykonywane są teraz powszechnie. Na obszarze, na którym starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków należy przeprowadzić gleboznawczą klasyfikację gruntów wszędzie tam, gdzie nastąpiła zmiana rodzaju użytków gruntowych.

Należy zwrócić uwagę, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków i klasyfikacja gleboznawcza są to dwa różne tryby postępowania administracyjnego. Obecnie modernizacja ewidencji gruntów i budynków nie jest zatwierdzana decyzją administracyjną, a projekt operatu opisowo-kartograficznego staje się operatem ewidencji gruntów i budynków po wyłożeniu do wglądu osób zainteresowanych, rozpatrzeniu uwag i ogłoszeniu informacji starosty w dzienniku urzędowym wojewody. Przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zmienionych użytków kończy decyzja starosty o ustaleniu klasyfikacji, wydana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *gleboznawczej klasyfikacji gruntów*.

Doszliśmy do punktu piątego, który mówi, że klasyfikację przeprowadza się po wystąpieniu klęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego.

WW: Przykładem mogą tu być obszary popowodziowe, gdzie grunty zostały przysypane naniesionym przez wodę piaskiem o miąższości ok. 0,5-1 m. Jeżeli jest to proces nieodwracalny, należy to uwzględnić w klasyfikacji.

JK: Po ostatniej powodzi niektórzy marszałkowie (np. świętokrzyski) wymuszali na firmach odbudowujących wały wykorzystanie tego piasku zdemolowanego z gleb. Ale to były wyjątki i do końca nie da się tego piasku zdjąć tak, żeby nie zmienić stosunków jakościowych w glebie.

WW: Ważny jest zapis, że **dotyczy to klęsk żywiołowych powodujących zmiany środowiska glebowego**, bo nie na wszystkich gruntach, które woda zalała, wystąpiły takie niekorzystne procesy. Chodzi o to, żeby powszechnie nie zmieniać klasyfikacji wykonanej w poprzednim okresie, ponieważ wiąże się to z nieuzasadnionym obniżeniem klasy gruntu.

I wreszcie trochę skomplikowany punkt szósty: po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

JK: Ten przepis ma zachęcać rolników do akcji zalesiania zgodnie z progra-



mami unijnymi. W tym przypadku do przeprowadzenia klasyfikacji nie jest potrzebny wniosek zainteresowanego i, co za tym idzie, nie musi on wносить opłaty. Wynika to z ustawy o *lasach* i jest rodzajem premii dla rolników.

Z rozporządzenia nie dowiemy się, kto może wykonywać gleboznawczą klasyfikację gruntów. Napisano jedynie, że ustala to starosta, ale już nie napisano jak.

JK: Naszym zdaniem to powinno być uregulowane ustawowo w *Pgik*, zwłaszcza że taki projekt był już procedowany za urzędowania GGK Jerzego Albina. Wtedy nazywaliśmy to **uprawnieniami w dziedzinie gleboznawczej klasyfikacji gruntów**. Niestety, cała nowelizacja *Pgik* wówczas upadła.

Byłby to kolejny zakres uprawnień geodezyjnych?

JK: Tak, ósmy.

A czy jakieś działania w tej sprawie są obecnie podejmowane?

JK: Widzimy dwa rozwiązania wprowadzenia tych zapisów: albo przy ustawie o deregulacji [więcej w art. na s. 15 – red.], nad którą pracuje komisja sejmowa, albo przy nowym czy nowelizowanym *Pgik*.

WW: Pozostaje pytanie, kto ma przygotować projekt zmiany *Pgik*, minister właściwy ds. rozwoju wsi czy minister administracji i cyfryzacji.

JK: Gdyby udało się to w procesie deregulacyjnym, powstałaby tak naprawdę nowa regulacja, ale przeprowadzona w sposób łagodny.

Jakie wymagania musiałby spełnić kandydat do uzyskania tych uprawnień?

JK: Do postępowania kwalifikacyjnego powinni być dopuszczani – jak dotąd – przedstawiciele trzech zawodów: geodety, geografa i rolnika, z wykształceniem wyższym bądź średnim z odpowiednio zróżnicowanym stażem pracy. Każdy z tych zawodów daje podstawy, by po odbyciu praktyki zawodowej przy klasyfikatorze samodzielnie wykonywać klasyfikację gruntów. Niezbędne do tego wiadomości nie do końca odpowiadają np. tym, które są wymagane przy wykonywaniu klasycznych prac geodezyjnych. Ważna jest wiedza przyrodnicza, trzeba wiedzieć, jak zachodzą procesy glebotwórcze, jak różnicujemy klasy itd. Sygnalizowaliśmy więc, że w postępowaniu kwalifikacyjnym jednym z warunków powinno być ukończenie specjalistycznych kursów bądź studiów podyplomowych od wielu lat regularnie organizowa-

nych przez IUNG. Jest to doświadczony ośrodek, a tamtejsi profesorowie byli twórcami podstaw klasyfikacji. Corocznie takie kursy, a obecnie studia podyplomowe, kończy 40-50 osób.

A na jakiej podstawie dzisiaj starostowie wskazują klasyfikatorów?

JK: Dawniej u wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego była tworzona lista klasyfikatorów, na podstawie której wojewoda nadawał upoważnienia. Ale sądy administracyjne kilkakrotnie zwróciły uwagę, że zarządzenie nr 127 ministra rolnictwa wydane na podstawie rozporządzenia z 1956 r. (w tamtej technice legislacyjnej zarządzenie było aktem wykonawczym do rozporządzenia), które określało wymagania w stosunku do osób wykonujących klasyfikację, obecnie nie jest przepisem prawnym. Przy tej okazji pojawił się casus Marcina Norka [o problemie pisaliśmy m.in. w *GEODECIE* 11/2008 – red.]. Od decyzji wojewody, który nie chciał go wpisać na swoją listę (choć był już wpisany na listę innego wojewody), odwołał się do głównego geodety kraju. Sprawa toczyła się w sądach. Skończyło się tym, że WSA uchylił wcześniejszą decyzję ministra rolnictwa, wskazując na brak podstaw prawnych do prowadzenia tych list, a w efekcie do odmowy wpisania na listę. Minister rolnictwa został więc zmuszony do poinformowania o tym wszystkich wojewodów...

Czyli rozporządzenie obowiązuje już półtora miesiąca, ale nadal nie ma przepisu, który określałby warunki, jakie powinien spełniać klasyfikator.

JK: Minister napisał, że co prawda brak jest podstaw prawnych do prowadzenia listy przez starostów, ale nie wyklucza to możliwości wskazywania tych osób poprzez posługiwanie się dawną listą wojewódzką. Były to bowiem osoby, które klasyfikację już z powodzeniem wykonywały.

Czyli dopóki nie będzie zapisu ustawowego, starosta te decyzje będzie podejmował uznaniowo?

WW: Obecnie kryteria wyboru klasyfikatorów będą zależały od uznania starostów, gdyż rozporządzenie nie reguluje spraw zakresu kwalifikacji zawodowych osób wykonujących klasyfikację (brak delegacji ustawowej art. 26 ust. 1 *Pgik*).

W nowym rozporządzeniu nie ma też ustaleń dotyczących gruntów wyłączonych z klasyfikacji.

JK: Jest to zagadnienie szczególnie istotne, zwłaszcza że po zmianie ustawy o podatku rolnym (od 2003 r.) dane z EGIB stanowią podstawę do różnicowania trzech rodzajów podatków – od nieruchomości, rolnego i leśnego. Grunt wyłączony z klasyfikacji w naszym systemie podatkowym od razu traktuje się jak nieruchomość. Właśnie dlatego musi to być zapisane w ustawie.

W nowym rozporządzeniu mogliśmy napisać tylko tyle, że klasyfikacja dotyczy gruntów rolnych i leśnych. Ale już teraz pojawia się problem Lasów Państwowych. Rozporządzenie z 1956 r. wymieniało grunty wyłączone z klasyfikacji, a wśród nich m.in. właśnie te, które są w administracji LP. Obecnie brak tych zapisów i pojawiają się głosy, że w takim razie grunty LP powinno się klasyfikować. Naszym zdaniem jest to stanowisko błędne, ponieważ dla LP prowadzona jest innego rodzaju dokumentacja, sporządzane są plany urządzania lasu i wtedy dokonywana jest ocena. Również na innych zasadach te grunty są opodatkowane. W zarządzie LP sporo jest enklaw gruntów rolnych, są nawet do nich przyznawane płatności bezpośrednie. Ale nie podlega dyskusji, że są to grunty sklasyfikowane. Natomiast w przypadku zwartych obszarów leśnych nie było potrzeby pierwotnej klasyfikacji i teraz też nie ma.

Grunty mogą też być wyłączone z innych przyczyn, np. na Podkarpaciu są rejony, gdzie wystąpiły osuwiska. Może się zdarzyć, że taki grunt nie jest już ani gruntem rolnym, ani leśnym. Na skutek tego zjawiska mógł trwale stać się nieużytkiem i z definicji nie podlega klasyfikacji. Ale to powinno być wyraźnie zapisane w ustawie, jakie obszary z klasyfikacji się wyłącza.

W jakiej ustawie? Również w Prawie geodezyjnym i kartograficznym?

JK: Tu możemy dyskutować. Albo w *Pgik*, albo w prawie podatkowym. Jeżeli dane zawarte w katastrze są podstawą naliczania podatku, to wydaje się, że właśnie w prawie podatkowym powinno być napisane, które grunty nie podlegają gleboznawczej klasyfikacji. Ale proces legislacyjny w tej sprawie nie jest już w gestii resortu rolnictwa. My chcemy jedynie mieć aktualną klasyfikację gruntów i wiedzieć, ile jest gruntów w poszczególnych klasach, żeby móc racjonalnie prowadzić politykę ochrony gruntów rolnych, scaleń itd.

WW: Nie chcielibyśmy również, żeby klasyfikacja była bezpodstawnie zmieniana, szczególnie na gruntach, dla których gmina zamierza przystąpić do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym tam, gdzie przewidywana jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W przypadku wyłączenia z produkcji gruntów organicznych oraz mineralnych klas I-III powyżej 0,5 ha, wymagana jest zgoda ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Dochodzą do nas sygnały, że zdarzają się przypadki nieuzasadnionego obniżania klasy gruntów w celu uniknięcia tej procedury.

Czy w związku z nowym rozporządzeniem klasyfikacje ruszyły gdzieś na większą skalę?

JK: Ostatnio mieliśmy spotkanie z geodetą jednego z województw i WINGiK-iem, którzy informowali, że mają dywanowe modernizacje EGIB w kilkudziesięciu powiatach i m.in. powstał problem wykonania klasyfikacji zmienionych użytków.

WW: W ramach modernizacji jednym zgłoszeniem objęto obszary kilku gmin. Bez wywiadu terenowego zakładano, że trzeba przeprowadzić gleboznawczą klasyfikację całych gmin. Były więc obawy o ogromne koszty z tym związane. Ale po przeprowadzeniu wywiadu w terenie w zakresie zmian rodzaju użytków gruntowych okazało się, że to są sprawy jednostkowe. Wystarczy w początkowym etapie modernizacji ustalić, gdzie nastąpiły zmiany użytków gruntowych i tylko na tym obszarze przeprowadzić gleboznawczą klasyfikację.

Geodeci liczą, że nowe przepisy rozwiążą sprawę zaliczenia niektórych gruntów do odpowiedniej kategorii rodzaju użytków. Dotyczy to na przykład oczek wodnych.

WW: Systematyka użytków gruntowych naszym zdaniem powinna być określona w ustawie *Pgik*, a nie w rozporządzeniu ws. EGIB. Wówczas w obydwu rozporządzeniach posługiwano by

się systematyką użytków zdefiniowaną w ustawie.

JK: Jeśli klasyfikator uzna, że dane grunty są gruntami rolnymi lub leśnymi w rozumieniu rozporządzenia ws. *Klasyfikacji*, to ma im nadać klasę gleboznawczą. Natomiast ciekawe jest to, kiedy grunt traci charakter gruntu rolnego. Regulują to generalnie ustawy o *ochronie gruntów rolnych* oraz *Prawo budowlane*. Ale są przypadki wątpliwe, czy dany grunt jest gruntem rolnym i podlega gleboznawczej klasyfikacji, czy też można go zaliczyć do innego rodzaju użytków. Ideałem byłoby, gdyby – jak powiedzieliśmy – ustawa kategoryzowała wszystkie grunty. Rozstrzygnięcie, czy coś jest nieużytkiem, czy wodą stojącą, w wielu przypadkach pozostanie problemem interpretacyjnym. W rozporządzeniu ws. EGIB z 2001 r. pojawiła się np. kategoria gruntów samoistnie zadrzewionych, które powstają na gruntach rolnych, co jest obecnie zjawiskiem mierzonym w setkach tysięcy ha. Zgodnie z nowym rozporządzeniem są to grunty objęte gleboznawczą klasyfikacją, które uzyskują symbol Lz i są zwolnione z podatku rolnego. Podejrzewam, że ta sama wątpliwość będzie z zaniedbanym stawem.

WW: Problem rodzaju użytków gruntowych zauważony już został w procesie legislacyjnym. Ostatecznie jednak § 7.1 pkt 7 nowego rozporządzenia otrzymał brzmienie, że „przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie obejmuje zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, **rodzaju użytku gruntowego** oraz klasy bonitacyjnej”. Klasyfikator w ramach tych czynności ustala również rodzaj użytku gruntowego na obszarze objętym gleboznawczą klasyfikacją.

JK: Dotyczy to na przykład nieużytków na terenie popowodziowym. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w trakcie prac legislacyjnych zarzucało nam, że nie powinniśmy tego rozstrzygać. Ale mamy przykład popowodziowego nieużytku, który gdzieś się kończy, i tę granicę klasyfikator powinien ustalić. Decyzja klasyfikacyjna ma rozstrzygać o rodzaju użytku gruntowego na obszarze, na którym prowadzone jest postępowanie klasyfikacyjne.

JK: I wcale nie dziwi mnie, że na tym tle pojawiają się poważne problemy w wykonawstwie geodezyjnym, kiedy to trzeba o zmianie rodzaju użytku rozstrzygnąć przy modernizacji EGIB, która od 2003 r. jest podstawą do różnicowania trzech rodzajów podatków. Bo ma to daleko idące konsekwencje.

Rozmawiała i fotografowała Anna Wardziak