

ABSURDY KW

Niezaktualizowane od ponad pół wieku rozporządzenie z czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów stało się przyczyną sporu pomiędzy Marcinem Norkiem, zootechnikiem ubiegającym się o wpis na listę klasyfikatorów gruntu w województwie pomorskim, a WINGiK-iem.



ALEKSANDER SZCZEPAŃSKI

• STUDIA ROLNICZE

Sprawa toczy się już rok i z każdym kolejnym pismem wysyłanym przez organy administracji wyłaniają się następne absurdy wywołane niekonsekwencją w uchwalaniu i stosowaniu prawa. Ale zacznijmy od początku. Marcin Norek – po otrzymaniu w państwowym Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach świadectwa ukończenia studiów podyplomowych w zakresie gleboznawstwa, klasyfikacji i kartografii gleb – złożył we wrześniu 2007 roku wnioski o wpisanie go na listę upoważnionych klasyfikatorów. Listę tę prowadzi w imieniu wojewody WINGiK (wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego). Pomorski inspektor odmówił wydania upoważnienia z powodu niespełniania wymogów przewidzianych przez przepisy – chodziło o brak wyższego wykształcenia rolniczego. Jego zdaniem Norek, mimo ukończenia studiów na Wydziale Zootechnicznym Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy i posiadania uprawnień doradczych w rolnictwie, nie ma ukończonych studiów rolniczych. Odmowa ta dziwi tym bardziej, że wojewoda pomorski nie widział problemu w powołaniu Marcina Norka na stanowisko członka Komisji Wojewódzkiej do spraw nadzoru w zakresie szacowania szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych różnymi klęskami – jednym z warunków uczestnictwa w tej komisji było posiadanie wyższego wykształcenia rolniczego.

W związku z odmową wydania upoważnienia Marcin Norek postanowił od-

wołać się od decyzji WINGiK-a do głównego geodety kraju.

• DECYZJA ADMINISTRACYJNA

GGK odmówił rozpatrzenia odwołania, ponieważ wydanie upoważnienia do przeprowadzania klasyfikacji nie jest jego zdaniem decyzją administracyjną, a przepisy nie przewidują tej formy załatwienia sprawy wpisu na listę klasyfikatorów.

Zootechnik zaskarżył więc postanowienie GGK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. WSA w Warszawie w pierwszej instancji (wyrok z 16 maja 2008 r.) stwierdził, że mimo braku określenia przez przepisy formy załatwienia sprawy, wpisanie na listę jest przyznaniem uprawnień, a więc musi być rozpatrzone merytorycznie w formie decyzji i uchylił zaskarżone postanowienie. GGK odwołał się od tego wyroku. Sąd w drugiej instancji również uchylił postanowienie, ale wskazał jednocześnie, że WINGiK nadużył prawa, ponieważ przepisy nie przyznają mu kompetencji do prowadzenia listy i wydawania upoważnień – tę ma jedynie wojewoda, który, jak się okazuje, nie upoważnił indywidualnie pomorskiego WINGiK-a do korzystania z niej. W związku z tym, według WSA, to wojewoda powinien rozpatrzyć sprawę merytorycznie.

GGK nie dał za wygraną i złożył w czerwcu 2008 roku skargę kasacyjną do NSA – skarga czeka na rozpatrzenie.

• KLASYFIKATOR: ZAWÓD CZY TYLKO BIEGŁY?

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej GGK podniósł, że rozporządzenie Ra-

dy Ministrów z 4 czerwca 1956 r. (które stanowi podstawę odmowy) nie odnosi się do statusu klasyfikatora jako zawodu, a jedynie do wydawania upoważnień do przeprowadzenia przez niego konkretnej klasyfikacji w konkretnej sprawie administracyjnej. Klasyfikator może więc być traktowany jedynie jako biegły w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego może być powoływany przez organ administracyjny jedynie w konkretnym postępowaniu (gdy potrzebne są wiadomości specjalne). Odmienne traktowanie doprowadziłoby, zdaniem GGK, do żądania nadania uprawnień każdej osobie spełniającej warunki, nawet mimo braku toczącego się postępowania.

Inne zdanie na ten temat ma jednak rzecznik praw obywatelskich, który w piśmie do ministra rolnictwa i rozwoju wsi (z 24 stycznia 2008 r.) zaznacza, że rozporządzenie RM nie jest odpowiednią formą regulacji warunków wykonywania zawodu i wnosi o zajęcie przez ministra stanowiska w tym względzie. Minister przedstawił w odpowiedzi tymczasową wykładnię przepisów o sposobie wpisania na listę upoważnionych, która powinna być stosowana do czasu uchwalenia nowej ustawy regulującej problem powoływania klasyfikatorów gleb. Dotychczasowa praktyka tworzenia list i nadawania uprawnień również pokazuje, że klasyfikatorzy nie byli traktowani jedynie jako biegli.

• KTO ZAJMUJE SIĘ KLASYFIKACJĄ?

Wykładnia przewiduje też kompetencję WINGiK-a do oceniania kwalifikacji kandydatów i, wedle słów ministra, była

ALIFIKOWANE

konsultowana z głównym geodetą kraju. Tutaj można zauważyć pewną niekonsekwencję – GGK w skardze kasacyjnej twierdzi, że na podstawie ustawy z 17 maja 1989 roku *Prawo geodezyjne i kartograficzne* klasyfikacją gleboznawczą gruntów zajmuje się starosta, a nie wojewoda lub WINGiK. Ta sama ustawa stanowi jednak, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien wydać rozporządzenie, które określi warunki przeprowadzania klasyfikacji. Przez blisko 20 lat ministerstwo było niezdolne do wydania rozporządzenia, które odnosiłoby się do tej kwestii, organy administracji zmuszone więc były korzystać z nieprzystosowanego do nowych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 1956 roku.

Z braku nowych uregulowań, w drodze praktyki przyjęło się, że to właśnie WINGiK w imieniu wojewody prowadzi listę. Potwierdzeniem tego jest fakt, że z 7 absolwentów studiów podyplomowych zorganizowanych przez IUNG w Puławach w 2007 roku 4 zostało wpisanych przez pomorskiego inspektora na listę upoważnionych. Wydana w sprawie Marcina Norka odmowa dotyczyła wyłącznie niespełnienia warunku posiadania wyższego wykształcenia rolniczego, a nie niewłaściwości organu czy braku toczącego się postępowania. GGK, do którego odwołał się zootechnik, również nie zwrócił uwagi na niewłaściwość organu, stwierdził jedynie, że organ nie wydał decyzji administracyjnej.

Warto przypomnieć, że WSA w swoim wyroku uznał, że to wojewoda powinien prowadzić listę lub indywidualnie przekazać kompetencję do wydawania upoważnień wojewódzkiemu inspektorowi geodezyjnemu i kartograficznemu. Dlaczego GGK zdecydował się jednak złożyć skargę kasacyjną do NSA? Nie wiadomo. Na rozpatrzenie skargi i rozstrzygającą opinię NSA w tej sprawie trzeba będzie jeszcze poczekać.

• DECYZJI WCIAŻ BRAK

Mimo prawomocnego wyroku drugiej instancji wydanego przez WSA w Gdańsku (wyrok z 21 maja 2008 r.), Marcin Norek wciąż nie otrzymał decyzji dotyczącej wpisania go na listę klasyfikatorów. W lipcu złożył więc do ministra zażalenie na pozostawienie jego wniosku bez rozpatrzenia przez WINGiK-a. Minister postanowieniem z 12 sierpnia br. zobowiązał inspektora do rozpatrzenia sprawy w terminie 30 dni. Ten nie wywiązał się z obowiązku, jako powód podając nieprzesłanie przez ministra akt(!). Zgodnie z przepisami kpa inspektor w oczekiwaniu na dokumenty wyznaczył nowy termin na 29 października.

Opisana sytuacja wyraźnie pokazuje pilną potrzebę uregulowania kwestii klasyfikacji gleb na poziomie ustawowym. Obecnie nie da się powiedzieć, kto powinien zajmować się wydawaniem upoważnień: czy starosta – jak

bez podnoszenia argumentów przytoczonych przez GGK. Wystarczyło zastosować się do wykładni przygotowanej przez ministra do czasu uchwalenia nowych przepisów, przy zachowaniu dotychczasowej praktyki wpisywania na listę uprawnionych. Najwyraźniej GGK postąpił inaczej niż zakładało ministerstwo. Jeżeli NSA orzeknie, że dotychczasowa praktyka była prawidłowa i to wojewoda lub upoważniony przez niego WINGiK mogli dokonywać wpisów na listy, zachowane zostanie status quo, przynajmniej do czasu uregulowania tej materii przez ustawodawcę. Jeżeli jednak NSA przyzna rację GGK, oznaczać to będzie możliwość wzruszenia wszystkich dotychczasowych decyzji dotyczących wpisania na listę przez WINGiK-ów z powodu braku podstawy prawnej. Po 50 latach trzeba będzie kompletnie zmienić praktykę, co może stanowić impuls dla ustawodawcy do szybszego zajęcia się tą sprawą. Za-

Obecnie nie da się powiedzieć, kto powinien zajmować się wydawaniem upoważnień: czy starosta – jak chce GGK, czy wojewoda – jak mówi WSA, czy WINGiK – jak chce minister i pokazuje dotychczasowa praktyka. Nie wiadomo, czy klasyfikator gruntów to odrębny zawód – jak zdają się twierdzić minister, RPO i pokazuje praktyka, czy powinien być uznawany za biegłego – jak chce GGK.

chce GGK, czy wojewoda – jak mówi WSA, czy WINGiK – jak chce minister i pokazuje dotychczasowa praktyka. Nie wiadomo, czy klasyfikator gruntów to odrębny zawód – jak zdają się twierdzić minister, rzecznik praw obywatelskich i pokazuje praktyka, czy powinien być uznawany za biegłego – jak chce GGK. Nie wiadomo też, co można uznać za wyższe wykształcenie rolnicze.

• MOŻLIWE SCENARIUSZE

Wydaje się, że spór przed NSA jest niepotrzebny. Sprawę można było zakończyć

nim to jednak nastąpi, prawdopodobnie powstanie kompletny chaos i problemy – dla wojewodów, dla starostów, a przede wszystkim dla obywateli, którzy wykonując zawód kwalifikatora, chcą po prostu zarobić na swoje utrzymanie.

We wrześniu minął rok od złożenia wniosku przez Marcina Norka. Kpa mówi, że szczególnie skomplikowana sprawa administracyjna powinna zostać załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie dłużej jednak niż w dwa miesiące. Najwyraźniej sprawa ta jest bardziej skomplikowana, niż przewiduje to ustawa. ■