



Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Sekretarz Stanu
Rafał Romanowski

Warszawa, 25 stycznia 2023 r.
Znak sprawy: DNI.ge.071.12.2022

Pan
Piotr Uściński
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Dotyczy: wpisu do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie uregulowania kwalifikacji osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo znak: DAB-IX.0211.3.2022 informuję, że w ocenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest możliwe osiągnięcie zakładanego celu ustawy, jakim jest określenie kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zapewniających odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów, poprzez zastosowanie innych narzędzi i metod niż zaproponowane w założeniach projektu ustawy.

Istnieje pilna potrzeba ustawowej regulacji określającej niezbędne kwalifikacje osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Problem braku regulacji ustawowej w zakresie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów został zauważony w Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 kwietnia 2021 r. o wynikach kontroli pn. Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. W Informacji tej został zawarty wniosek do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w uzgodnieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- **pilne podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian legislacyjnych** w prawie geodezyjnym i kartograficznym, określających niezbędne kwalifikacje dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zapewniające odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

Na potrzebę ustawowego uregulowania przedmiotowych kwestii zwracał również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach kierowanych (od 2008 roku) zarówno do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak również do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, następnie Ministra Inwestycji i Rozwoju, a obecnie Ministra Rozwoju i Technologii.

Sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. poz. 1246). W świetle obowiązujących przepisów to starosta, jako organ prowadzący i odpowiedzialny za gleboznawczą klasyfikację gruntów, decyduje komu powierzy wykonanie czynności klasyfikacyjnych w terenie, których wynikiem jest opracowanie projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Osoba ta powinna dawać gwarancję prawidłowego wykonania tych czynności. Jednak z uwagi na brak regulacji prawnych określających niezbędne kwalifikacje dla osób wykonujących czynności klasyfikacyjne, istnieje wysokie ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest czynnością niezwykle odpowiedzialną. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie o określenie zdolności produkcyjnych gleby, ale o czynność o doniosłym znaczeniu prawnym. Wystarczy wspomnieć, że właściwe ustalenie klasy bonitacyjnej gruntów ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków, będących m.in. podstawą do ustalania wymiaru podatku rolnego, planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych.

Każde obniżenie klasy bonitacyjnej gruntów w konsekwencji będzie powodowało zmniejszenie lub też uniknięcie uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, naliczanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.). Aktualnie obserwowanym zjawiskiem jest częste obniżanie klas bonitacyjnych, dokonywane na podstawie opinii osób, które nie posiadają wystarczających kwalifikacji lub wręcz – nie posiadają w ogóle kwalifikacji z zakresu

gleboznawstwa. Nieuzasadnione obniżenie klasy gruntu z I-III na IV-VI ma na celu obejście obowiązujących regulacji prawnych, gdyż powoduje możliwość rozpoczęcia inwestycji z pominięciem wymogu, o którym mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze.

Nieuzasadnione obniżanie klas bonitacyjnych gruntów skutkuje również zmniejszeniem wpływu środków finansowych do budżetu województwa z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, co z kolei zmniejsza wysokość dotacji przeznaczanych na dofinansowanie m.in. ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych, a głównie budowy i modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych na obszarach wiejskich, budowy i renowacji zbiorników wodnych służących małej retencji, a także rolniczego zagospodarowania gruntów zrekultywowanych.

Jednocześnie chciałbym przedstawić dotychczasowe podstawy prawne wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obowiązek przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, rozumianej jako ustalanie klas gruntów rolnych w oparciu o zasady gleboznawstwa nałożył dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U, z 1955 r., nr 6, poz. 32 i z 1974 r., nr 22, poz. 131). Podstawami prawnymi przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów były:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 1956 r., nr 19, poz. 97) wraz z załączoną do tego rozporządzenia tabelą klas gruntów,
- 2) oraz przepisy wykonawcze Ministra Rolnictwa wydane na podstawie delegacji zawartej w § 10 rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1956 r. tj.:
 - a) zarządzenie Nr 127 Ministra Rolnictwa z dnia 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających tę klasyfikację (Biuletyn Ministerstwa Rolnictwa Nr 11 z 1956 r.),
 - b) instrukcja w sprawie przeprowadzania klasyfikacji gruntów, jako załącznik do zarządzenia.

Z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów wynikało, że:

- 1) klasyfikację przeprowadza się w sposób jednolity dla całego kraju na zasadach określonych w rozporządzeniu i na podstawie tabeli klas gruntów,

- 2) projekt klasyfikacji gruntów opracowywał „klasyfikator”, upoważniony do wykonywania tych prac przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej,
- 3) upoważnienie do opracowania projektu klasyfikacji gruntów mogło być wydane osobom posiadającym kwalifikacje określone przez Ministra Rolnictwa w Zarządzeniu Nr 127 z dnia 14 czerwca 1956 r.
- 4) projekt klasyfikacji gruntów sprawdzał na miejscu „inspektor” upoważniony również przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej.

Na podstawie przepisów tego rozporządzenia oraz przepisów wykonawczych wydanych przez Ministra Rolnictwa została przeprowadzona w latach 1956 – 1970 gleboznawcza klasyfikacja gruntów według jednolitych zasad na terenie całego kraju. Wyniki tak przeprowadzonej klasyfikacji były zatwierdzane orzeczeniami, wydawanymi przez Prezydium Powiatowych Rad Narodowych. Obowiązują one nadal, gdyż klasy bonitacyjne zostały wyodrębnione ze względu na jakość produkcyjną gleb ustalaną na podstawie ich cech genetycznych, a czynniki te są względnie stałe.

Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, został uchylony dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków. Po wejściu w życie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, na mocy art. 59 tej ustawy, przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, w tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów pozostawały w mocy do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, jeżeli nie były z nią sprzeczne.

W orzeczeniu z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wa 612/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że *„na podstawie upoważnienia wynikającego z § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 roku wydane zostało zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 14 czerwca 1956 roku, Nr 127, które regulowało zagadnienia związane z kwalifikacjami jakie powinny posiadać osoby dokonujące kwalifikacji gruntów. Zarządzenie to (...) nie może być obecnie źródłem prawa.”*

Od dnia 30 marca 2001 r. w art. 26 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne istniał obowiązek określenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia:

- 1) urzędowej tabeli klas gruntów,
- 2) sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- 3) rodzajów gruntów wyłączonych z klasyfikacji,

- 4) szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację,
- 5) niezbędnych kwalifikacji zawodowych osób wykonujących 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.

Delegacja ustawowa wynikająca z treści tego przepisu była niekonstytucyjna. Zarówno w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 5 grudnia 2007 r. sygn. akt K 36/06), jak i Rzecznika Praw Obywatelskich (m.in. pismo z dnia 24 stycznia 2008 r., znak: RPO-572535-IV/07/MM) określenie warunków wykonywania zawodu lub pewnych czynności zawodowych należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywanego zawodu, wobec czego sprawy te muszą być uregulowane w ustawie i nie mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzenia. Z powodu wadliwości tej delegacji nie można było uruchomić procesu wydania tego rozporządzenia.

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 - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zmiana upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 1 przenosząca z ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na Radę Ministrów obowiązek wydania rozporządzenia uzasadniona była tym, że sprawy z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów leżą po części w zakresie działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ale również Ministra Środowiska w zakresie zagadnień ochrony środowiska, Ministra Infrastruktury w zakresie zagadnień związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie wykonywania zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, w szczególności prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów jako elementu składowego ewidencji gruntów i budynków oraz Ministra Finansów – w zakresie opodatkowania nieruchomości oraz Ministra Sprawiedliwości – w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych oraz obrotu cywilno-prawnego. Zmiana polegała także 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. Tym

samym aktualnie brak jest przepisów regulujących kwestie wymagań, jakie powinni spełniać klasyfikatorzy przy wykonywaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Ponadto przedstawiam wyniki analizy porównawczej rozwiązań obowiązujących w zakresie zdobywania i weryfikacji kwalifikacji osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów w kilku wybranych państwach członkowskich UE, przeprowadzonej przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach.

Państwowy system oceny jakości gruntów/gleb funkcjonuje w: Niemczech, Austrii, Szwajcarii i na Litwie.

W Niemczech obowiązuje ustawa o szacowaniu gleb rolniczych z dnia 20 grudnia 2007 r. (https://www.gesetze-im-internet.de/bodsch_tzg_2008/BJNR317600007.html).

W świetle tej ustawy ocena jakości gleb służy nie tylko celom podatkowym, ale dotyczy też ładu rolniczego, ochrony gleby i informacji o glebie. W skład systemu wchodzi: Federalna Rada Doradcza ds. Szacunków oraz samorządowe komisje kosztorysowe do przeprowadzania wyceny gruntów/gleb i ustalania wyników wyceny. W skład komisji samorządowych wchodzi: oficjalny ekspert rolny lub oficjalny ekspert rolny z administracji finansowej, ochotniczy taksatorzy posiadający wiedzę z zakresu rolnictwa i gleboznawstwa, wyznaczani przez administrację finansową. Komisja oceniająca jest wspierana w wykonywaniu prac geodezyjnych przez członka personelu posiadającego takie uprawnienia. Z analizy informacji internetowych wynika, że zdobycie uprawnień taksatora wymaga uzyskania stopnia magistra w tym zakresie.

W Austrii głównym celem systemu oceny jakości gleb jest ich opodatkowanie. Działania te są realizowane przez Ministerstwo Finansów. Istnieją określone zasady oceny, uwzględniające zarówno warunki glebowe, krajobrazowe, jak i klimatyczne regionu. Wyceną gleby zajmuje się specjalny personel Ministerstwa Finansów. Profile glebowe dla norm krajowych i wojewódzkich, są opisywane przez specjalną komisję oceniającą, w skład której wchodzi pracownicy instytutu kartografii glebowej i uczelni wyższych. Personel zajmujący się wyceną gleby musi mieć wykształcenie wyższe oraz odbyć dodatkowe kształcenie na kursie podyplomowym dla gleboznawców, który jest realizowany przez Ministerstwo Finansów.

W Szwajcarii nie ma oficjalnego, ogólnego systemu klasyfikacji jakości gruntów/gleb, ale jest stosowana metoda kategoryzacji jakości gleb rolniczych. Do określenia żyzności/ jakości/potencjału użytkowego gleby rolniczej wykorzystuje się szereg atrybutów gleby, klimatu i terenu. W Szwajcarii nie ma specjalnego szkolnictwa wyższego w zakresie

gleboznawstwa, jednak dostępne są kursy uzupełniające w zakresie kartografii i ochrony gruntów. Istnieje lista certyfikowanych ekspertów ds. gleby i specjalny proces certyfikacji zarządzany przez Szwajcarskie Towarzystwo Nauk o Gleboznawstwie. Kursy dla osób specjalizujących się w tym zakresie kończą się egzaminem.

Na Litwie istnieje zatwierdzona metodologia oceny produktywności gruntów, która uwzględnia ocenę jednostek systematycznych gleb i klas tekstury gleb oraz stan odwodnienia terenu, kwasowość gleby (pH), zawartość fosforu i potasu w glebie, kamienistość gleby, zmienności pokrywy glebowej oraz lokalne warunki klimatyczne. Produktywność gleb/gruntów jest oceniana w sposób zautomatyzowany przy użyciu bazy danych ŽNV_DB10LT „Wycena gruntów”. Na Litwie nie ma oficjalnego systemu kształcenia taksatorów/klasyfikatorów gruntów. W razie potrzeby wyznaczenia jednostek systematycznych gleb czy uziarnienia gleby mogą być zatrudniane osoby, które posiadają udokumentowane wykształcenie wyższe w zakresie gleboznawstwa jako jednego z zajęć na studiach.

Analiza systemów wyceny gruntów w różnych krajach europejskich wskazuje, że omawiane systemy różnią się od siebie i są dostosowane do potrzeb ekonomicznych i polityki danego kraju. Systemy te uwzględniają nie tylko opodatkowanie gruntów rolnych, ale też ich ochronę. Podobnie jak systemy oceny, tak i systemy kształcenia osób zajmujących się taksacją/klasyfikacją gruntów różnią się w omawianych krajach. Systemy te posiadają również podobieństwa, które dotyczą: kontroli umiejętności osób wykonujących ocenę przez organ rządowy (Niemcy, Austria) lub towarzystwo naukowe (Szwajcaria), posiadanie wykształcenia w zakresie gleboznawstwa (wszystkie kraje), dodatkowe szkolenie dla osób wykonujących wycenę gruntów/gleb na kursach podyplomowych (Austria i Szwajcaria), certyfikat uprawniający do wykonywania taksacji/klasyfikacji (Niemcy, Austria i Szwajcaria) nadawane przez Ministerstwo lub organizacje naukowe.

Z wyrazami szacunku

Rafał Romanowski

/podpisano elektronicznie/