

PAWEŁ DANIEL

Postępowanie w przedmiocie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a więc postępowanie, które zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹ zmierza do podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 1 powołanej wyżej ustawy ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące gruntów w tym m.in. ich klas gleboznawczych. Gleboznawcza klasyfikacja gruntu stanowi jeden z elementów podlegających ujawnieniu w katastrze nieruchomości, mając istotny wpływ na sferę praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Na podstawie art. 26 ust. 1 p.g.k. Rada Ministrów została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia, urzędowej tabeli klas gruntów oraz sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przy uwzględnieniu prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, oraz zapewnienia prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne Rada Ministrów dopiero obecnie wywiązała się z ustawowego obowiązku nałożonego w powołanym powyżej przepisie, wydając 12 września 2012 r. rozporządzenie w sprawie glebo-

¹ T. jedn.: Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm. (dalej jako: p.g.k.).

znawczej klasyfikacji gruntów². Zatem w tym miejscu wskazać należy, że wydanie rozporządzenia w przedmiocie klasyfikacji gleboznawczej gruntów spowodowało, że dotychczasowe opracowania dotyczące omawianej problematyki utraciły swoją aktualność³.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie oceny obecnej procedury zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntów oraz jej porównanie z dotychczas obowiązującą procedurą. Dodatkowo analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w uprzednio obowiązującym stanie prawnym posłuży ustaleniu, czy przyjęte obecnie rozwiązania przyczynią się do uproszczenia procedury, czy też będą stanowić źródło nowych wątpliwości interpretacyjnych. Podjęte rozważania mają też umożliwić wyciągnięcie wniosków *de lege ferenda*.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 p.g.k. grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzoną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów, natomiast organem właściwym w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntu jest starosta prowadzący operat ewidencji gruntów i budynków. Jak wyżej wspomniano, dopiero w momencie wejścia w życie 29 listopada 2012 r. rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zrealizowano delegację ustawową do wydania rozporządzenia ustanawiającego urzędową tabelę klas gruntów oraz sposobu i trybu przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. To rażące zaniechanie obowiązków spoczywających na organach władzy wykonawczej⁴ nie spowodowało jednak niemożności prowadzenia postępowania w przedmiocie zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne odwoływały się do art. 59 p.g.k., zgodnie z którym do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy, jeżeli nie są z nią sprzeczne. W konsekwencji w postępowaniach w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów stosowano przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów⁵,

² Dz. U. 2012, poz. 1246.

³ Por. D. Felcenloben, *Gleboznawcza klasyfikacja gruntów – zasady aktualizacji danych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 74-82.

⁴ W orzecznictwie SN wskazano przy tym, że niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy może stanowić delikt konstytucyjny. Por. wyrok SN z 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 639.

⁵ Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.

wydanego na podstawie art. 2 ust. 3 i 4 dekretu z 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków⁶. Również w doktrynie nie budziło wątpliwości, że przepisy rozporządzenia z 1956 r. mogły stanowić materialnoprawną podstawę przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, jeżeli nie były sprzeczne z p.g.k. oraz z obowiązującymi procesowymi zasadami postępowania administracyjnego⁷.

Wyjaśnienia wymaga, że na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono zakończoną w 1968 r. klasyfikację gruntów, obejmującą swoim zasięgiem wszystkie tereny w Polsce. Uzyskane dane zostały wykorzystane w ewidencji gruntów i budynków tworzonej na podstawie powołanego powyżej dekretu z 2 lutego 1955 r. W doktrynie obecnie kwestionuje się metody, jakimi posługiwano się podczas powszechnej klasyfikacji i podnosi, że w jej ramach przywiązywano zbyt dużą wagę do właściwości fizykochemicznych, morfologicznych i biologicznych gleb, zaniżano klasy gruntów w interesie płacących podatki oraz oceniano jakość gleb na podstawie ich produktywności w warunkach ekstensywnej gospodarki rolnej⁸. Dlatego też obecnie zaobserwować można ponowną klasyfikację gleb w ramach postępowań dotyczących scaleń i podziałów gruntów.

Dodatkowo wskazać należy, że zmiana klasyfikacji gleboznawczej gruntu leży często w interesie właściciela, ponieważ orzeczenie w sprawie klasyfikacji gruntów stanowi podstawę do wniesienia wyników klasyfikacji do ewidencji gruntów i budynków. Dlatego – jak przyjął NSA w wyroku z 11 stycznia 2012 r.⁹ – decyzja w sprawie klasyfikacji gruntu oddziałuje na prawa i obowiązki właściciela, wyznacza bowiem zakres korzystania z nieruchomości. Sama gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest jednym z elementów, który podlega ujawnieniu w katastrze nieruchomości na podstawie dokumentów wytworzonych w ramach odrębnego postępowania uregulowanego w rozporządzeniu z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁰.

W tym miejscu należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym kryteria klasyfikacji i urzędowa tabela klas gruntów stanowią materię pozaustawową, co powoduje, że w doktrynie pojawiają się wątpliwości co do

⁶ Dz. U. Nr 6, poz. 32.

⁷ D. Felcenloben, op. cit., s. 74.

⁸ Z. Śmiałowska-Uberman, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Katowice 1999, s. 116.

⁹ II OSK 1673/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰ Por. D. Felcenloben, op. cit., s. 74.

zgodności przyjętej regulacji z Konstytucją RP¹¹. Należy bowiem mieć na względzie to, że klasyfikacja gruntów zakreśla również granice wykonywania prawa własności chociażby przez wprowadzenie zakazu zabudowy na terenach rolnych i leśnych, dla których brak obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹². Okoliczność powyższa nie jest jednak dostrzegana przez sądy administracyjne wyjaśniające, że ewidencja gruntów stanowi jedynie zasób określonych informacji (ma charakter czysto informacyjny), przy czym, zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.k., dane w niej zawarte stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych¹³.

W odróżnieniu od rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. obowiązujące obecnie rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie precyzuje zakresu przedmiotowego postępowania, a jedynie wskazuje (w § 1), że określa ono urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pozwala to domniemywać, że przepisy rozporządzenia mogą być stosowane do wszystkich gruntów, w tym gruntów rolnych i leśnych, bez jakichkolwiek wyłączeń przedmiotowych¹⁴.

Rozporządzenie z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów precyzuje, że klasyfikacja może być przeprowadzona zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku jest właściciel gruntów podlegających klasyfikacji albo inny władający takimi gruntami wykazany w ewidencji gruntów i budynków (§ 3 rozporządzenia). Redakcja omawianego przepisu wskazuje, że stroną

¹¹ B. Wierzbowski, *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 37.

¹² Por. art. 7 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2010 r., IV SA/Wa 1087/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁴ W rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów wskazano, że gleboznawcza klasyfikacja gruntów obejmuje grunty rolne oraz grunty pod lasami oraz pod wodozbiornymi (wodami zamkniętymi) o powierzchni do 10 ha (§ 1 ust. 1), natomiast przepisów rozporządzenia nie stosuje się do gruntów leśnych znajdujących się pod zarządem Ministra Rolnictwa, gruntów pod wodozbiornymi – znajdujących się pod zarządem poszczególnych ministrów bądź też pod zarządem instytutów naukowych, a przeznaczonych na cele naukowo-badawcze oraz gruntów o specjalnym przeznaczeniu, które określał Minister Rolnictwa w porozumieniu z właściwymi ministrami.

postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu, a więc osobą mającą interes prawny w rozumieniu art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, jest jedynie ujawniony w ewidencji gruntów właściciel lub osoba ujawniona w ewidencji jako osoba faktycznie władająca nieruchomością. W obecnym stanie prawnym złożenie wniosku przez podmiot niespełniający tego warunku musi skutkować odmową wszczęcia postępowania administracyjnego zgodnie z art. 61a k.p.a. Również określenie stron postępowania musi zostać ograniczone do zbadania wpisu w ewidencji gruntów i budynków.

Charakter klasyfikacji gleboznawczej, a w szczególności wynikające z niej konsekwencje dotyczące wymiaru podatku od nieruchomości, powoduje powstanie wątpliwości, co do prawidłowości regulacji przyjętej w § 3 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, skoro wyklucza ona możliwość złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przez wójta (burmistrza, prezydenta), a więc organ podatkowy właściwy w sprawach podatku od nieruchomości. W takim jednak wypadku obowiązkiem starosty będzie wszczęcie postępowania z urzędu.

Choć zarówno przepisy p.g.k., jak i omawianego rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie precyzują powyższej kwestii, to jednak uznać należy, że w wypadku postępowania toczącego się na wniosek strony możliwe jest obciążenie jej kosztami postępowania. W świetle art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Dopuszczenie konieczności ponoszenia kosztów klasyfikacji niesie ze sobą dalsze konsekwencje i może wiązać się chociażby z uzależnieniem możliwości podjęcia postępowania od wpłacenia zaliczki na pokrycie kosztów postępowania. Ponadto po zakończeniu postępowania możliwe jest wydanie przez starostę postanowienia o ustaleniu kosztów postępowania, o jakim mowa w art. 264 k.p.a.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2012 r. klasyfikacja gleboznawcza jest przeprowadzana z urzędu w sześciu, enumeratywnie wymienionych wypadkach¹⁶. Warto przy tym zwrócić uwagę na sytuację klasyfikacji na

¹⁵ T. jedn.: Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm. (dalej jako: k.p.a.).

¹⁶ Należą do nich sytuacje, gdy klasyfikacja jest przeprowadzana: 1) na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane; 2) na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych; 3) na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym; 4) na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych – w wypadku zmiany

gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych (§ 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Regulacja powyższa stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 24 p.g.k., ponieważ powoduje, że nie w każdym wypadku prowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków będzie obejmowało klasyfikację gleboznawczą gruntów. Klasyfikacja powyższa będzie dokonywana jedynie w sytuacji zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji.

Postępowanie klasyfikacyjne 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 (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Co niezwykle istotne, na mocy § 5 ust. 2 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów czynności, o których mowa w jego § 2 ust. 1 pkt 1-3, wykonuje osoba upoważniona przez starostę, zwana klasyfikatorem. Szczególna rola klasyfikatora w omawianym postępowaniu, jako podmiotu, na którym w istocie spoczywa ciężar dokonania właściwej klasyfikacji gleboznawczej, powoduje jednak, że konieczne jest pełne scharakteryzowanie powyższej instytucji.

Pod rządami obowiązującego uprzednio rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów klasyfikatorem mogła być osoba upoważniona do wykonywania tych prac przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Kwalifikacje, jakie powinni posiadać klasyfikatorzy, zostały natomiast określone na podstawie § 4 ust. 2 powołanego powyżej rozporządzenia w zarządzeniu Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonywania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających klasyfikacje¹⁷. Wraz z wejściem w życie p.g.k. ustawodawca nałożył (art. 26 ust. 1 pkt 5 p.g.k.) na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi obowiązek

użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji; 5) po wystąpieniu klęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego; 6) 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.

¹⁷ „Biuletyn Ministerstwa Rolnictwa” 1956, nr 11, poz. 62.

określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące klasyfikację gleboznawczą oraz niezbędne kwalifikacje zawodowe osób wykonujących klasyfikację. Organy władzy wykonawczej zaniechały wydanie rozporządzenia wykonawczego. Brak powyższy niósł ze sobą daleko idące konsekwencje, gdyż w świetle art. 87 Konstytucji RP¹⁸ zarządzenie Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1968 r. nie mogło zostać uznane za źródło prawa. Negatywne następstwa związane z beczynnością ministra były krytykowane zarówno przez niezależne organy ochrony prawnej¹⁹, jak i przez sądy administracyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 lipca 2009 r.²⁰ podniósł, że niewydanie rozporządzenia wykonawczego spowodowało, że brak było aktu prawnego określającego, jakie wymogi muszą spełniać osoby, które ubiegają się o wydanie upoważnienia do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Co więcej, zaniechanie wydania rozporządzenia mogło skutkować wnoszeniem pozwów o odszkodowanie przez osoby, które nie mogły przez to uzyskać upoważnień do wykonywania klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Nie ulegało przy tym wątpliwości, że skoro art. 26 ust. 1 pkt 5 p.g.k. przewidywał, że konieczne jest określenie kwalifikacji zawodowych osób wykonujących klasyfikację gleboznawczą gruntów, to nie można przyjąć, że w sytuacji, gdy brak tych przepisów, ustalanie kwalifikacji pozostawione zostało swobodnemu uznaniu organów administracji. Nie można również przyjąć, że do czasu wydania rozporządzenia nie były wymagane żadne kwalifikacje. Byłoby to sprzeczne z wolą ustawodawcy, który wyraźnie wskazał na konieczność ich posiadania.

Dla porządku należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można było odnaleźć również inne stanowisko dotyczące kwestii upoważnienia do prowadzenia postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W wyroku NSA z 28 lipca 2009 r.²¹ wskazano, że rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 3 i 4 dekretu z 2

¹⁸ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze sprost., ze zm.

¹⁹ Por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 stycznia 2008 r., nr RPO-572535-IV/07/MM, dostępne na: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12513058130.pdf> (dostęp: 21.03.2013).

²⁰ IV SA/Wa 612/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²¹ I OSK 1054/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków. Dekret ten utracił moc z chwilą wejścia w życie p.g.k. Możliwość stosowania na podstawie art. 59 ustawy p.g.k. dotychczasowych przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie nie umożliwiała jednak stosowania § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów stanowiących o konieczności upoważnienia przez wojewodę (przy uwzględnieniu zmian kompetencyjnych) klasyfikatora. W ocenie sądu analiza p.g.k. nie dawała podstaw do uznania, że prowadzenie postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wymagało wcześniejszego upoważnienia przez wojewodę. Artykuł 26 ust. 1 p.g.k. wymagał jedynie, by minister właściwy do spraw rozwoju wsi określił w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz niezbędne kwalifikacje zawodowe osób wykonujących tę klasyfikację. Dodatkowo p.g.k. w rozdziale 8 (art. 42-47) regulującym uprawnienia zawodowe nie przewidywało uprawnień w zakresie „klasyfikatora” projektu klasyfikacji gruntów.

Próbę rozwiązania powstałych wątpliwości podjęto w ustawie z 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych²². Na mocy jej art. 6 pkt 2 zmieniono treść art. 26 ust. 1 p.g.k. przez wykreślenie pkt 4 i 5, a więc przez wyeliminowanie obowiązku wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację, oraz niezbędnych kwalifikacji zawodowych osób wykonujących klasyfikację. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że dane, które stanowią podstawę do wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z klasyfikacji gleboznawczej, określenie warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację gruntów, oraz określenie kwalifikacji, zawodowych osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania tej klasyfikacji powinny być regulowane przepisami rangi ustawowej. Dlatego nie było możliwości ich uregulowania w drodze aktu podustawowego²³.

Dokonana zmiana spowodowała, że obecnie brak przepisów regulujących kwestie wymagań, jakie powinni spełniać klasyfikatorzy przy wykonywaniu prac gleboznawczych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w omawianym rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 września 2012 r.

²² Dz. U. Nr 98, poz. 817.

²³ Uzasadnienie ustawy z 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1661.

w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które nakazało przeprowadzić postępowanie gleboznawcze przez osobę upoważnioną przez starostę. W konsekwencji kwalifikacje do wykonywania klasyfikacji gruntów powinien badać samodzielnie organ, który tę klasyfikację prowadzi i jest za tę klasyfikację odpowiedzialny.

Zwrócić jednakże należy uwagę, że ze względu na szczególny charakter postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu oraz następstwa, jakie powoduje powyższe postępowanie, klasyfikacja powinna być wykonywana przez osobę gwarantującą prawidłowe wykonanie prac związanych z podziałem gleb na klasy bonitacyjne odpowiednio do ich jakości produkcyjnej, ustalonej na podstawie cech genetycznych gleb, oraz gwarantującą prawidłowy poziom merytoryczny wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obecnie to organ prowadzący postępowanie – starosta – musi samodzielnie dokonać oceny, czy osoba mająca prowadzić postępowanie posiada powyższe kwalifikacje. Brak konieczności legitymowania się potwierdzonymi kwalifikacjami w zakresie znajomości gleb należy jednak ocenić negatywnie. Powoduje on, że w praktyce czynności mogą być podejmowane przez osoby nieposiadające wystarczającej wiedzy bądź umiejętności praktycznych. Nie może więc dziwić, że pomimo prowadzonych obecnie prac deregulacyjnych w ramach projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów²⁴, w wypadku osób mogących prowadzić klasyfikację gruntu zgłaszane są postulaty przywrócenia konieczności uzyskania stosownych uprawnień²⁵. Podkreśla się bowiem, że pomimo konieczności legitymowania się szczególnymi kwalifikacjami do dokonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w obecnym stanie prawnym osoby tym się zajmujące są wybierane według uznania organu administracji publicznej.

Brak konieczności posiadania stosownych potwierdzonych kwalifikacji do dokonania czynności gleboznawczej klasyfikacji gruntu niesie też za sobą poważne następstwa w sferze samego postępowania. Jednym z elementów prowadzonej klasyfikacji jest sporządzenie projektu klasyfikacji, którego elementem składowym jest protokół zawierający w szczególności ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowanie terenu, jego wzniesienie nad poziom morza, ilość opadów

²⁴ Sejm RP VI kadencji, nr druku: 806.

²⁵ Por. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP VII Kadencji do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych z 24 stycznia 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/46334B6BCFDA721CC1257B0B004FE1B6/\\$file/0142507.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/46334B6BCFDA721CC1257B0B004FE1B6/$file/0142507.pdf) (dostęp: 22.03.2013).

atmosferycznych, stosunki wodne, istniejące budowle wodno-melioracyjne, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb oraz dominujące klasy bonitacyjne; zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne; informację o mapie ewidencyjnej; podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia (§ 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Fakt, że protokół nie został sporządzony przez osobę posiadającą specjalne uprawnienia, wyklucza uznanie go za dowód z opinii biegłego.

W świetle art. 84 k.p.a. za dowód z opinii biegłego może zostać uznany jedynie dowód sporządzony przez biegłego, a więc przez osobę posiadającą wiadomości specjalne. Obecnie nie ma możliwości jakiegokolwiek formalnej weryfikacji, czy osoba klasyfikatora spełnia powyższy warunek. Stąd też sporządzony przez taką osobę protokół będzie miał jedynie walor dowodu z dokumentu, a więc będzie stanowił dowód z aktu pisemnego stanowiącego wyrażenie określonych myśli lub wiadomości²⁶. Choć przepisy k.p.a. nie dokonują gradacji środków dowodowych i przyznają im równą moc dowodową w postępowaniu, to jednak fakt, że sporządzony protokół nie stanowi dowodu z opinii biegłego, powoduje, że o wiele łatwiej jest go zakwestionować w toku prowadzonego postępowania. Jest to również kolejny argument przemawiający za koniecznością zagwarantowania, aby osoba wykonująca czynności w ramach prowadzonego postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu posiadała stosowne uprawnienia.

Samo postępowanie prowadzone przez klasyfikatora obejmuje zarówno fazę postępowania gabinetowego (kameralnego), w ramach którego dokonuje się analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, jak i czynności terenowe polegające na przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obecnie nie ma przepisów, które regulowałyby szczegółowo przebieg czynności terenowych podejmowanych przez klasyfikatora. W § 7 ust. 1 omawianego rozporządzenia zakreślono jedynie zakres czynności klasyfikacyjnych w terenie²⁷. Analiza decyzji zapadłych w prowadzonych postę-

²⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 406.

²⁷ Do czynności tych zalicza się: 1) sporządzenie opisu fizjograficznego; 2) ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji; 3) badanie profili glebowych, w tym określenie

powaniach wskazuje jednak na praktykę odwoływania się do przywołanego uprzednio zarządzenia Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonywania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających klasyfikację. Pamiętać jednakże należy, że akt powyższy nie stanowi źródła prawa i nie może być uznany za akt prawny wyznaczający normatywny zakres czynności wykonywanych w ramach klasyfikacji gleboznawczej gruntu. Innymi słowy: nie ma obecnie przepisów, które umożliwiłyby w sposób jasny odtworzenie czynności, które musi podjąć klasyfikator, a dotyczących m.in. ilości badań profili glebowych czy ich rozmieszczenia. Podobnie powyższego normatywnego charakteru nie mają instrukcje techniczne, które są obowiązującymi standardami technicznym.

Brak aktu, który zakreślałby czynności prowadzone przez klasyfikatora, powoduje, że obecnie trudno ocenić prawidłowość wykonanych czynności. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia sądu administracyjnego, dla którego brak normatywnego wzorca czynności terenowych podejmowanych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntu, skutkuje niemożnością dokonania kontroli prawidłowości podjętych działań. Kontroli podlega jedynie sama decyzja w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, dlatego powinna ona zawierać wyczerpujące informacje co do podjętych czynności oraz ocenę organu co do ich prawidłowości. Rezultatem czynności podejmowanych przez klasyfikatora jest projekt ustalenia klasyfikacji, którego elementy zostały w sposób szczegółowy opisane w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Za korzystną natomiast należy uznać zmianę polegającą na wyeliminowaniu z udziału w postępowaniu osoby inspektora. Pod rządami uprzednio obowiązującego rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów projekt klasyfikacji gruntów, po wyłożeniu do publicznego wglądu, był sprawdzany na miejscu przez upoważnionego inspektora (§ 7 ust. 1 rozporządzenia); inspektor zobowiązany był do sporządzenia protokołu z powyższej czynności, w którym dawał ogólną ocenę

uziarnienia w ich poszczególnych poziomach genetycznych oraz szczegółowe określenie na mapie ewidencyjnej miejsca przeprowadzania tych badań; 4) ustalenie rodzaju zbiorowisk roślinnych na łąkach trwałych i pastwiskach trwałych; 5) ustalenie typu siedliskowego lasu, jego drzewostanu, podszycia i runa na gruntach leśnych; 6) ustalenie rodzaju i gęstości zadrzewień i zakrzewień gruntów zadrzewionych i zakrzewionych; 7) zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej; 8) ustalenie zasięgu konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych.

projektu klasyfikacji (§ 7 ust. 2 rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r.). Redakcja powyższego przepisu nie pozostawiała wątpliwości, że obowiązek kontroli na gruncie projektu klasyfikacji przez upoważnionego inspektora powstawał zawsze²⁸, przy czym dokonana kontrola musiała mieć charakter realny, a więc musiała być przeprowadzona na gruncie i nie miała wyłącznie charakteru pozornego²⁹. Dopiero przeprowadzona kontrola dawała prawo do wydania orzeczenia w sprawie klasyfikacji gruntów. Naturalnie konieczność oceny przez inspektora przeprowadzonej przez klasyfikatora klasyfikacji gruntu wywoływała wątpliwości, co do charakteru powyższej kontroli. W szczególności rozporządzenie z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów nie dawało odpowiedzi na pytanie, co do mocy dowodowej dokonanej kontroli. Dodatkowo czynności wykonywane przez inspektora były podejmowane bez informowania o tym stron postępowania, a więc bez zapewnienia im czynnego udziału. Tym samym rezygnacja z konieczności dokonania kontroli, a w konsekwencji obowiązek samodzielnego rozważania przez organ prowadzący postępowanie prawidłowości czynności podjętych przez klasyfikatora powoduje, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostało znacznie uproszczone.

W odróżnieniu od rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. rozporządzenie Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w znaczny sposób rozbudowało zakres gwarancji stron postępowania – zapewnia im czynny udział w postępowaniu. Należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy § 6 rozporządzenia, w którym zmodyfikowano zakres zawiadomienia stron postępowania o czynnościach klasyfikatora. Mianowicie zawiadomienie o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, oprócz wymogów określonych w art. 54 § 1 k.p.a., musi zawierać informację o podstawie prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, obszarze objętym klasyfikacją, miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora (§ 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia (§ 6 ust. 2 powołanego powyżej rozporządzenia), a zawiadomienie doręcza się pod

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2007 r., III SA/Kr 481/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 30 maja 2012 r., IV SA/Wa 304/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, przy czym jego doręczenie pod ujawniony adres uznaje się za skuteczne (§ 6 ust. 3 rozporządzenia z 12 września 2012 r.). Nieujawnienie adresu w ewidencji powoduje, że strony postępowania są zawiadamiane o toczącym się postępowaniu w drodze obwieszczenia w urzędzie starostwa powiatowego, urzędzie gminy, a także w miejscowości, na terenie której znajdują się grunty objęte klasyfikacją (§ 6 ust. 3 omawianego rozporządzenia).

Czynny udział stron postępowania (właścicieli lub osób władających nieruchomością) jest zapewniony przez umożliwienie im obecności podczas dokonywania czynności przez klasyfikatora (§ 7 ust. 3 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów), umożliwienia zapoznania się z projektem ustaleń kwalifikacji gleboznawczej (§ 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia) oraz możliwości składania zastrzeżeń (§ 10 rozporządzenia z 12 września 2012 r.). Nie może przy tym ulegać wątpliwości, że przyznany zakres uprawnień realizuje podstawową zasadę postępowania administracyjnego, jaką jest zasada zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Rezultatem prowadzonego postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest wydanie przez starostę decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Wydana decyzja musi zawierać elementy, o których mowa w art. 107 § 3 k.p.a., przy czym musi być do niej również załączona mapa klasyfikacji. Fakt, że czynności w ramach postępowania są wykonywane przez osobę upoważnioną przez starostę, powoduje, że organ powinien szczegółowo odnieść się do zgromadzonego materiału dowodowego i wyjaśnić, na jakich podstawach faktycznych oparto decyzję. Wymóg szczegółowego uzasadnienia rozstrzygnięcia przeciwdziała ewentualnym zarzutom dotyczącym uznaniowości prowadzonego postępowania. Ostateczna decyzja w przedmiocie ustalenia klasyfikacji gleboznawczej gruntu stanowi podstawę do wniesienia zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków.

W tym miejscu podkreślenia również wymaga, że w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu z 4 czerwca 1956 r. sprecyzowano w § 5 ust. 1, że klasyfikator może podnieść lub obniżyć klasę badanego gruntu w stosunku do klasy odpowiadającej danemu typowi gleby na podstawie obowiązującej tabeli klas gruntów, jeżeli poszczególne przyczyny powodują trwałe podniesienie wydajności danego gruntu, np. skutek jego zmeliorowania, bądź obniżenie wydajności gruntu wskutek znacznej kamienistości gleby, północnej wystawy na terenach górskich lub podgórskich, rocznego zalewu pól opóźniającego wegetację roślin itp. Brak powyższej

regulacji powoduje, że obecnie decyzja o gleboznawczej klasyfikacji gruntów musi odpowiadać ustaleniom faktycznym podjętym w ramach prowadzonego postępowania.

Wyroki sądów administracyjnych wskazują, że obniżenie klasy bonitacyjnej gruntu jest możliwe wyłącznie z przyczyn obiektywnych, nie może zaś być wynikiem zaniedbania właściciela³⁰. Konsekwentnie sztuczne oddziaływania prowadzące do degradacji gruntów może być przesłanką dokonania zmian w klasyfikacji gruntów jedynie w sytuacji, gdy nie powstały one wyłącznie wskutek zaniedbań właściciela działki lub osoby trzeciej i są to zdarzenia nieodwracalne. *A contrario*, pogorszenie klasy bonitacyjnej gruntu stanowiące wyłączny rezultat działań właściciela nie może prowadzić do zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntu, w szczególności w sytuacji, gdy pogorszenie jego właściwości było rezultatem nawiezienia na nieruchomości gruzu i kamieni³¹. Działanie powyższe nie stanowi bowiem działania nieodwracalnego, które w sposób trwały wpływałoby na klasę bonitacyjną gruntu, skoro możliwe jest przeprowadzenie jego rekultywacji.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że wejście w życie z dniem 29 listopada 2012 r. rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów uporządkowało zasady prowadzenia postępowania zmierzającego do ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W szczególności za pozytywne uznać należy wyeliminowanie konieczności stosowania w ramach prowadzonego postępowania rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów oraz zaktualizowanie zasad dotyczących trybu prowadzonego postępowania oraz udziału w nim stron. Za prawidłowe uznać należy również odstąpienie od dokonywania kontroli czynności klasyfikatora przez upoważnionego inspektora. Nie można jednak zaakceptować wprowadzonego w § 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia wymogu wykonywania czynności przez osobę upoważnioną przez starostę (klasyfikatora), którym nie musi być osoba posiadająca specjalne uprawnienia. Brak weryfikacji kwalifikacji osoby wykonującej kluczowe czynności w postępowaniu może nieść ze sobą ryzyko nierzetelnie prowadzonego postępowania. Znamienne jest, że dostrzega to również ustawodawca. Dlatego niewątpliwie należy przyłączyć się do głosów postulujących

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2011 r., IV Sa/Wa 688/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 września 2012 r., II SA/Po 395/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

de lege ferenda obowiązek określenia uprawnień, jakimi legitymować musi się klasyfikator. Za wadliwe uznać należy również nieokreślenie zasad wykonywania czynności przez klasyfikatora. Brak aktu normatywnego regulującego powyższą materię znacznie utrudnia kontrolę prawidłowości podejmowanych przez niego działań.

PROCEEDING WITH REGARD TO A CHANGE IN THE SOIL-BASED CATEGORY OF LAND IN LIGHT OF THE DECREE OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF 12 SEPTEMBER 2012

Summary

The subject of the paper is a proceeding with regard a soil-type-based classification of land, that is a proceeding which pursuant to article 2 point 12 of the Act of 17 May 1989: Geodetic and Cartographic Law provides for classification of soils dependent on their productivity based on soil genetic characteristics. The author concludes that the decree of the Council of Ministers of 12 September 2012 has properly regulated the proceedings in the above matter. In particular, elimination of the requirement to refer to the earlier decree of the Council of 4 June 1956 applicable to the same proceeding, is a positive development. A shortcoming though, is the fact that the recent decree lacks details regulating the principles according to which soil classifying entities should work.

LA PROCEDURA IN MATERIA DI MODIFICA DELLA CLASSIFICAZIONE DEI TERRENI IN FUNZIONE DEL SUOLO ALLA LUCE DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 12 SETTEMBRE 2012

Riassunto

L'oggetto dello studio è la procedura per la classificazione dei terreni in base al tipo di suolo, la quale, in conformità all'articolo 2, punto 12 della legge del 17 maggio 1989 del Diritto geodätico e cartografico, mira a dividere i suoli in classi qualitative in funzione della loro qualità produttiva, stabilita in base alle caratteristiche genetiche dei suoli. Nella conclusione, l'autore afferma che il regolamento del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2012 ha messo ordine nelle regole di svolgimento della procedura volta a stabilire la classificazione dei terreni in base al tipo di suolo. In particolare devono essere considerati positivi l'eliminazione della necessità di applicare nell'ambito della procedura attuata il regolamento del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1956 in materia di classificazione dei terreni e l'aggiornamento delle regole riguardanti la procedura attuata e partecipazione delle parti. Invece come difettosa va considerata tra l'altro la mancanza di una adeguata determinazione delle regole di esercizio dell'attività da parte del classificatore.