



Warszawa, 24/01/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-572535-IV/07/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek w sprawie dotyczącej wydawania upoważnień do klasyfikacji gruntów.

Zgodnie z brzmieniem § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19 poz. 97 ze zm.), projekt klasyfikacji gruntów opracowuje klasyfikator gruntów upoważniony przez wojewodę do wykonywania tych prac na obszarze danego województwa. Upoważnienia do wykonywania klasyfikacji wydaje Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, który wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Prowadzi on także ewidencję upoważnionych klasyfikatorów gruntów na terenie województwa.

Jedynym aktem prawnym regulującym wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o wykonywanie klasyfikacji gruntów jest zarządzenie Nr 127 Ministra Rolnictwa z dnia 14 czerwca 1956 r. (Nr URGR/41/22/56). Zgodnie z § 2 wskazanego wyżej aktu normatywnego klasyfikatorem gruntów może być: agrotechnik, geodeta lub osoba posiadająca praktyczną znajomość wykonywania klasyfikacji. Ocenę kwalifikacji kandydata do wykonywania klasyfikacji przeprowadza komisja powoływana obecnie przy Wojewódzkim Inspektorze Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Kryteria tej oceny wyszczególniono w § 2 pkt 3 wspomnianego zarządzenia Ministra Rolnictwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób uregulowanie kwestii kwalifikacji których spełnienie pozwala na ubieganie się o wpis na listę uprawnionych klasyfikatorów gruntów, jak również samego postępowania kwalifikacyjnego, w prawnej formie zarządzenia, a więc aktu wewnętrznego - nie mającego mocy powszechnie obowiązującej - narusza prawa i wolności obywatela.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż ewentualne szczegółowe normy organizacyjne dotyczące postępowania kwalifikacyjnego w aktach podustawowych mogłyby zostać wprowadzone, gdyby istniała szczegółowa podstawa do ich wprowadzenia w postaci normy wyższego rzędu - wymagająca wdrożenia norma ustawowa. Określenie kwalifikacji i postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania określonej działalności zawodowej muszą znajdować się przede wszystkim na poziomie ustawowym. Dopiero wtedy możliwe jest uszczegółowienie - pod pewnymi warunkami - na poziomie podustawowym.

Powyższy kierunek zapatrywań zdaje się potwierdzać najnowsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie oznaczonej sygn. K 36/06, a dotyczącej kwalifikacji do wykonywania dokumentacji hydrologicznych, a więc warunków wykonywania zawodu. Otóż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego określenie warunków wykonywania zawodu lub pewnych czynności zawodowych należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywanego zawodu. Sprawy te muszą być unormowane w ustawie i nie mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzenia. Ustawa uzależniając wykonywanie określonych czynności zawodowych od wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, powinna bliżej sprecyzować wymagania dotyczące tych kwalifikacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych przepisów ustawy, bez potrzeby odwoływania się do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której o wymaganiach kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o wpis do ewidencji klasyfikatorów gruntów decyduje norma o randze zarządzenia. Co więcej zakres tych unormowań nie znajduje swojego umocowania w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) w postaci szczegółowego upoważnienia ustawowego.

Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. (sygn. K 29/98): „ Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podstawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w

których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii". Wydaje się tymczasem, że w przypadku omawianego zarządzenia następuje właśnie takie „samoistne” stworzenie ram prawnych dla wykonywania określonej, reglamentowanej działalności zawodowej.

Pragnę jednocześnie zaznaczyć, iż w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłowym sposobem uregulowania kwestii wymagań dla osób dokonujących klasyfikacji gruntów jest dokonanie tego we wskazanym wyżej przez Trybunał Konstytucyjny zakresie - odpowiednio w ustawie i rozporządzeniu.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich