



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 12 kwietnia 2024 r.
znak sprawy: DNI.ge.640.3.2024

Pani
Alicja Kulka
Główny Geodeta Kraju

**Dotyczy: stanowiska w zakresie szczegółowej procedury powołania klasyfikatora
w związku z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów**

Szanowna Pani Prezes,

odpowiadając na pismo z 15 marca 2024 r. znak: NK-NiK.920.35.2024 przekazuję
następujące wyjaśnienia.

Odnosząc się do wystąpienia Pana Marka Kłopotka Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, dotyczącego wskazania szczegółowej procedury powoływania klasyfikatora w związku z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów należy wskazać, że postępowanie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest postępowaniem administracyjnym, które może toczyć się z urzędu albo na wniosek strony i kończy się wydaniem decyzji w przedmiocie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Niezależnie od tego czy postępowanie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów toczy się z urzędu czy na wniosek strony starosta upoważnia klasyfikatora do przeprowadzenia czynności określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (1), obejmujących:

- 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny;
- 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie;
- 3) sporządzenie projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów (2).

Niewątpliwie czynności, do przeprowadzenia których starosta upoważnia klasyfikatora, są okolicznościami, dla realizacji których jest wymagane posiadanie wiedzy specjalistycznej, gwarantującej wykonanie prawidłowego ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Upoważniony przez starostę do wykonania tego zadania klasyfikator jest zatem biegłym w rozumieniu art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (3). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd, że dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów zasadnicze znaczenie ma dowód w postaci projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, który stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Podważenie takiego dowodu możliwe jest przez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych zasadami wiedzy, merytorycznych argumentów, co wymaga wiedzy specjalistycznej (por. wyroki NSA: z 12 maja 2022 r. sygn. akt I OSK 1917/21, z 29 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 2255/18, wyroki WSA w Krakowie: z 28 lutego 2023 r. III SA/Kr 1066/23, z 21 lutego 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 1450/17, z 20 czerwca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 483/17, z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 224/17; źródło: CBOSA).

W związku z powyższym w postępowaniu administracyjnym w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonym zarówno z urzędu jak i na wniosek strony starosta powinien powołać w drodze postanowienia jako biegłego - klasyfikatora i upoważnić go do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 7 pkt 32 ustawy – Prawo zamówień publicznych (4), zamówienie to umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Jednocześnie ustawa o zamówieniach publicznych dotyczy tylko tych stosunków, które powstają na gruncie umów cywilnoprawnych i charakteryzują się dobrowolnością oraz równością stron.

Zgodnie z treścią art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (3) organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Powołanie biegłego w postępowaniu administracyjnym nie stanowi o nawiązaniu stosunku cywilnoprawnego pomiędzy organem administracji a biegłym. Warunkiem istnienia oraz cechą stosunku cywilnoprawnego jest równość stron tego stosunku.

Tymczasem, w przypadku powołania biegłego na podstawie art. 84 § 1 k.p.a., w toku prowadzonego postępowania, organ administracji dokonuje w stosunku do biegłego czynności urzędowej o charakterze władczym. Wynika to m.in. z faktu, iż zgodnie z art. 84 § 2 k.p.a. do biegłego stosuje się przepisy dotyczące świadków, a wydana opinia ma walor dowodu w sprawie administracyjnej. Organ administracji na podstawie ustawowego upoważnienia wydaje postanowienie o powołaniu biegłego celem wyjaśnienia okoliczności mających wpływ na wynik postępowania administracyjnego, biegły natomiast ma obowiązek wykonania czynności, o których mowa w postanowieniu. Wydane przez organ postanowienie stanowi jednocześnie podstawę do wypłaty biegłemu wynagrodzenia za świadczoną przez niego usługę. Bezzasadna zaś odmowa wydania opinii przez biegłego lub nie stawienie się jako biegły mimo prawidłowego wezwania stanowić może podstawę do ukarania przez organ prowadzący postępowanie grzywną (art. 88 § 1 k.p.a.).

W odniesieniu do niektórych kategorii spraw administracyjnych istnieje prawny obowiązek powołania biegłego z listy (rejestru) biegłych (rzeczników), przy czym w odniesieniu do takich osób przepisy określają szczegółowe wymagania dotyczące kwalifikacji, wykształcenia, praktyki i innych wymagań, które muszą spełniać kandydaci na biegłych. Jeżeli organ powołuje biegłego z listy, jest zwolniony z oceny, czy biegły ma wiadomości, o których posiadaniu świadczy fakt wpisania na listę, nie negocjuje warunków umowy ani nie przyjmuje oferty. W przypadku powoływania biegłych w ramach konkretnego postępowania administracyjnego, Prawo zamówień publicznych nie znajdzie zatem zastosowania. Powoływanie biegłych stanowi bowiem element postępowań administracyjnych, określony przepisami k.p.a., co pociąga za sobą brak możliwości swobodnego kształtowania stosunku pomiędzy organem administracji a biegłym. Ponieważ stosunek prawny zawierany z biegłym w trybie przepisów k.p.a. w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, celem sporządzenia przez biegłego ekspertyzy nie ma statusu zamówienia w rozumieniu ustawy- Prawo zamówień publicznych, brak jest podstaw prawnych do stosowania przepisów tej ustawy celem dokonania wyboru biegłego.

Natomiast sposób wyboru klasyfikatora, z uwagi na brak listy (rejestru) tego rodzaju biegłych, powinien dać możliwość zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań, a także uczciwej konkurencji i transparentności w procesie wyboru

klasyfikatora. Ważne przy tym jest, że to organ powołujący danego biegłego ma obowiązek ocenić, czy dana osoba rzeczywiście posiada wymagane kwalifikacje i wiadomości specjalne, aby pełnić tę funkcję.

W celu wyboru klasyfikatora organ może dokonać rozeznania rynku poprzez zastosowanie zapytań o cenę czy zapytań ofertowych, mając na uwadze zachowanie zasady konkurencyjności. Istotne jest jednak to, że w przypadku powołania biegłego cena nie może być jedynym kryterium wyboru, gdyż celem powołania biegłego jest uzyskanie wiarygodnej i rzetelnej opinii. Następnie organ powinien w ramach procedury administracyjnej, w drodze postanowienia, powołać wybranego klasyfikatora jako biegłego w konkretnym postępowaniu administracyjnym i upoważnić do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych. Wydane przez organ postanowienie będzie stanowiło jednocześnie podstawę do wystawienia faktury VAT lub rachunku i wypłaty biegłemu wynagrodzenia.

W przypadku postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków - w przypadku zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji (5), klasyfikator może zostać wyłoniony w wyniku przeprowadzenia przez starostę postępowania o udzielenie zamówienia na przeprowadzanie prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, obejmujących również wykonanie czynności klasyfikacyjnych. Wówczas w opisie przedmiotu zamówienia starosta powinien dodatkowo zamieścić wymagania jakie musi spełniać osoba, która będzie wykonywać czynności klasyfikacyjne. Tak wybrany klasyfikator zostanie następnie powołany w drodze postanowienia starosty jako biegły w konkretnym postępowaniu administracyjnym i upoważniony do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych. Wyniki prac wykonanych na zamówienie starosty nie podlegają weryfikacji. Podstawę przyjęcia wyników prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego będzie stanowił dokument potwierdzający odbiór zbiorów danych lub innych materiałów (protokół odbioru) jako przedmiotu zamówienia publicznego realizowanego przez starostę (6). Podstawą ustalenia należności i wypłaty wynagrodzenia będzie umowa zawarta z wykonawcą prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków obejmujących również wykonanie czynności klasyfikacyjnych oraz protokół odbioru tych prac.

Odnosząc się natomiast do kwestii ponoszenia opłat za udostępnianie wykonawcy prac geodezyjnych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w celu sporządzenia projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przedstawiam następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 40a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie pobiera się opłaty m.in. za udostępnianie wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych materiałów zasobu – w przypadku prac geodezyjnych lub prac kartograficznych wykonywanych w celu realizacji określonych w ustawie zadań organów administracji geodezyjnej i kartograficznej lub Głównego Geodety Kraju, po podpisaniu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego obejmującego takie prace.

Prowadzenie dla obszaru powiatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest zadaniem starosty (organu administracji geodezyjnej i kartograficznej) wykonywanym jako zadanie z zakresu administracji rządowej (7).

Jak już wyżej wyjaśniono w postępowaniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczętym z urzędu, w szczególności w związku z prowadzeniem prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, prace geodezyjne wykonywane w celu sporządzenia projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogą być realizowane po podpisaniu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego obejmującego takie prace. W takim przypadku nie ma obowiązku zgłoszenia takich prac właściwemu miejscowo staroście i nie pobiera się opłat za udostępnianie wykonawcy prac geodezyjnych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Natomiast w postępowaniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczętym na wniosek strony nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych (4). Prace geodezyjne wykonywane w celu sporządzenia projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniu wszczętym na wniosek strony podlegają zatem obowiązkowi zgłoszenia właściwemu miejscowo staroście oraz opłacie za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgłoszenia właściwemu miejscowo staroście dokonuje wykonawca prac geodezyjnych. W zgłoszeniu wykonawca prac geodezyjnych wskazuje kierownika prac geodezyjnych oraz jego numer uprawnień zawodowych (8),

a także upoważnionego przez starostę klasyfikatora do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych (numer i datę wydania upoważnienia). Na podstawie zgłoszenia pracy geodezyjnej starosta odpłatnie udostępnia materiały stanowiące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Podstawę przyjęcia wyników zgłoszonych prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowi pozytywny wynik weryfikacji (6).

Mając powyższe na uwadze, czynności klasyfikacyjne i związane z nimi prace geodezyjne są wykonywane w ramach zadań ustawowych starosty i na jego zamówienie tylko w przypadku postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczętego z urzędu.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- (1) Dz. U. z 2012 r. poz. 1246;
- (2) § 5 ust. 1 pkt 1-3 i § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- (3) Dz. U. z 2023 r. poz. 775;
- (4) ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, z późn. zm.);
- (5) § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- (6) art. 12b ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752);
- (7) art. 6a ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 7d pkt 1 lit. a tiret 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- (8) art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. I ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Do wiadomości:

1. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
2. Starosta Sierpecki
3. Starosta Przasnyski