

ANNA STANIEWSKA

Wybrane aspekty hiszpańskiego systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej

1. Legislacja wspólnotowa w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej zawiera precyzyjnie zdefiniowane wymogi dotyczące kontroli płatności bezpośrednich, w szczególności płatności obszarowych, a także związanego z nimi zarządzania. Prawodawca wspólnotowy nie pozostawił państw członkowskim swobody kształtowania systemu zarządzania i kontroli, ustanawiając Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZIK, ang. Integrated Administration and Control System – IACS). W systemie tym konieczne jest prowadzenie kontroli, będącej skutecznym i kompleksowym narzędziem zarządczym, a także troska o jak najlepsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Częścią ZSZIK jest system identyfikacji działek rolnych (Land Parcel Identification System – LPIS), mający również charakter systemu informacji geograficznej. Utworzenie, prowadzenie i aktualizacja tego systemu wymaga od państw członkowskich poniesienia znacznych nakładów finansowych, organizacyjnych i kadrowych, a także szerszych działań administracyjnych związanych z komunikacją społeczną, promocją i doradztwem skierowanych do rolników korzystających z pomocy.

Do danych gromadzonych dla celów WPR, a przechowywanych i wykorzystywanych przez organy państwowe, zastosowanie ma dyrektywa INSPIRE¹. Zmierza ona do wprowadzenia przepisów ogólnych służących ustanowieniu infrastruktury informacji przestrzennej w Unii Europejskiej

¹ Dyrektywa nr 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, Dz. U. L 108 z 25 kwietnia 2007 r. (dalej nazywana dyrektywą INSPIRE).

dla celów polityk wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska oraz polityk lub działań mogących oddziaływać na środowisko², do których należy WPR. Dyrektywa ta przywiązuje dużą wagę do interoperacyjności danych, czyli możliwości łączenia danych przestrzennych i interakcji usług świadczonych z wykorzystaniem danych przestrzennych w taki sposób, by uzyskać spójny wynik i zwiększyć wartość dodaną tych danych i usług³.

W tym kontekście warto przyjrzeć się doświadczeniom Hiszpanii (na przykładzie wspólnoty autonomicznej Katalonii) w dziedzinie tworzenia i obsługi systemu informacji geograficznej na potrzeby WPR. Za wyborem takiego przedmiotu rozważań przemawia kilka względów.

Po pierwsze – Hiszpania wprowadziła omawiany system informacji geograficznej dekretem królewskim w 2004 r. Po kilku latach ma już zatem doświadczenia nie tylko związane z wdrażaniem systemu, ale także jego utrzymaniem, aktualizacją i rozwojem. System informacji uregulowany w rozporządzeniach wspólnotowych dotyczących WPR ma znaczenie dla innych istotnych dziedzin prawa wspólnotowego i narodowego. Należą do nich obszar legislacyjny wspomnianej wyżej dyrektywy INSPIRE – zarówno w zakresie informacji graficznej, jak i danych tematycznych dotyczących rolnictwa (tzw. metadanych⁴) – oraz przepisy o ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości). W związku z tym zwiększa się zakres oddziaływania omawianego systemu. Co więcej, rozsądna wydaje się hipoteza, że mogą się z nim wiązać dodatkowe korzyści, na przykład możliwość uniknięcia powielania nakładów na budowę i utrzymywanie podobnych systemów przez różne organy administracji.

Po drugie – przeanalizowanie doświadczeń hiszpańskich może mieć znaczenie praktyczne oraz poznawcze w kontekście sytuacji w Polsce, gdzie trwają prace nad projektem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej (obecną wersję projektu⁵, poddanego uprzednio konsultacjom społecznym i międzyresortowym, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało 8 kwietnia 2009 r. i skierowało wraz z protokołem rozbieżności do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów). Pod-

² Por. art. 1 dyrektywy INSPIRE.

³ Por. art. 3 dyrektywy INSPIRE.

⁴ Por. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1205/2008 z 3 grudnia 2008 r. w sprawie wykonania dyrektywy nr 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metadanych (Dz. U. L 326, z 4 grudnia 2008 r.).

⁵ Projekt ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z 30 marca 2009 r., wersja z 27 marca br.

kreślić należy, że ramy prawne infrastruktury informacji przestrzennej wymagają wydania przepisów wykonawczych, w tym technicznych, a te nie zostały jeszcze przedstawione ani poddane konsultacjom.

Celem niniejszych rozważań jest przybliżenie czytelnikowi hiszpańskich doświadczeń oraz próba odpowiedzi na pytanie, na ile może je wykorzystać polska administracja właściwa w dziedzinie zarządzania i kontroli w ramach ZSZIK. Realizacja tak określonego celu będzie wymagać analizy kształtu normatywnego hiszpańskiego systemu informacji geograficznej, wykorzystywanego do obsługi płatności obszarowych w ramach WPR. System ten nosi nazwę SIGPAC (system informacji geograficznej o działkach rolnych, hiszp. *sistema de información geográfica de parcelas agrícolas*). Konieczne będzie w związku z tym omówienie przepisów ustanowionych na mocy dekretu królewskiego nr 2128/2004 z 29 października 2004 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych⁶ (nazywanego dalej dekretem królewskim nr 2128/2004). Pomocne będą też materiały z konferencji „Geomatyka w służbie Wspólnej Polityki Rolnej”⁷. Konferencja ta odbyła się w listopadzie 2007 r. w Madrycie, będąc kolejnym wydarzeniem z cyklu dorocznych spotkań poświęconych monitorowaniu rolnictwa i zrównoważenia terenów wiejskich, pod egidą projektu Wspólnego Centrum Badawczego UE o akronimie MARS PAC (Monitoring Agriculture and Rural Sustainability).

2. Podobnie jak w Polsce, w hiszpańskim systemie identyfikacji działek rolnych⁸ działką referencyjną – czyli podstawową jednostką w systemie – jest działka ewidencyjna (katastralna). Ewidencja nieruchomości jest prowadzona dla wszystkich działek w państwie, dzięki czemu możliwe jest prowadzenie kontroli administracyjnych wszystkich obszarów, co do których złożono wnioski o płatności oraz ich identyfikacja w terenie za pośrednictwem kartografii katastralnej.

Warto przyjrzeć się genezie utworzenia hiszpańskiego SIGPAC, która – według preambuły dekretu królewskiego nr 2128/2004 – sięga 1992 r. Warto zauważyć, że kamieniami milowymi w genezie systemu jest – po pierwsze – reforma MacSharry’ego (1992), po drugie – „Agenda 2000”,

⁶ Hiszpański Państwowy Dziennik Urzędowy (BOE) nr 274 z 13 listopada 2004 r., s. 37481-37485.

⁷ Por. *Geomatics in Support of the Common Agricultural Policy*, red. Ph. Loudjani, S. Kay, P. Pizziol, A. Rowlands, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2008.

⁸ Polski odpowiednik tego systemu znany jest pod angielskim akronimem LPIS.

a po trzecie – przegląd śródk okresowy WPR związany z rozszerzeniem Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw członkowskich, w tym o Polskę (2003 r.). Dekret królewski nr 2128/2004 wydano już po rozszerzeniu UE, lecz należy go umiejscowić w kontekście wspomnianego kierunku reform i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej.

W pierwszych latach po wprowadzeniu ZSZIK, na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy⁹, Komisja poddawała ocenie skuteczność tego systemu. Na podstawie prowadzonej ewaluacji wyodrębniono elementy sprawiające trudności w realizacji kontroli administracyjnych dotyczących zadeklarowanych powierzchni działek kwalifikujących się do płatności. W celu rozwiązania zaobserwowanych problemów, zgodnie ze wczesnymi doświadczeniami państw członkowskich, wydane zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1593/2000 z 17 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3508/92 ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy¹⁰. Rozporządzenie to zobowiązuje państwa członkowskie do utworzenia graficznego systemu cyfrowej identyfikacji działek rolnych z wykorzystaniem technik informatycznych informacji geoprzestrzennej (geograficznej). Następnie zostało wydane rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001¹¹ (nazywane dalej rozporządzeniem nr 1782/2003). Rozporządzenie to uchyla rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92, lecz zawiera analogiczne przepisy dotyczące identyfikacji działek rolnych. Rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia nr 1782/2003 jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla

⁹ Dz. U. L 355 z 5 grudnia 1992, s. 1-5 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT); polskie wydanie specjalne: Rozdział 3, t. 13, s. 223-227.

¹⁰ Dz. U. L 182 z 21 lipca 2000 r., s. 4-7 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) PL.ES, Rozdział 3, t. 30, s. 94.

¹¹ Dz. U. L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników¹² (nazywane dalej rozporządzeniem nr 796/2004).

Państwa członkowskie, na mocy art. 23 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, wyznaczają organ odpowiedzialny za koordynację wszystkich aspektów kontroli przewidzianych w ramach ZSIK. Organem tym jest w Hiszpanii, na mocy art. 3 ust. dekretu królewskiego nr 1441/2001 z 21 grudnia 2001 r. w sprawie zatwierdzenia jego statutu, Hiszpański Fundusz Gwarancji Rolnej (Fondo Español de Garantía Agraria – FEAGA). Fundusz ten jest odpowiedzialny za koordynację działań wspólnot autonomicznych (a więc także Katalonii) w ich zakresie kompetencyjnym, w celu zagwarantowania spójności stosowania prawa wspólnotowego na obszarze całego kraju. Koordynację tę, a także szczegóły współpracy administracyjnej, finansowej i technicznej, służącej tworzeniu systemu informacji geograficznej o działkach rolnych sformalizowano za pomocą porozumień o współpracy pomiędzy państwem a poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi.

Dekret królewski nr 2128/2004 ustanawia podstawowe kryteria służące zapewnieniu prawidłowego działania systemu informacji geograficznej na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej¹³, będąc jednocześnie podstawą wszystkich rodzajów pomocy obszarowej. System ten został utworzony na podstawie danych zawartych w dostępnym katastrze nieruchomości rolnych (*catastro rústico*). Ponadto przewidziano jego koordynację z ogólnym katastrzem nieruchomości (*catastro inmobiliario*), którego częścią jest kataster rolny¹⁴.

Hiszpański system SIGPAC, począwszy od 1 stycznia 2005 r., jest systemem identyfikacji działek rolnych (w Polsce znanym jako LPIS) przewidzianym w rozporządzeniach wspólnotowych¹⁵. Ma on status prawny rejestru publicznego o charakterze administracyjnym, którym zarządza

¹² Dz. U. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

¹³ Do systemu tego należy też system informacji geograficznej związany z produkcją oliwy z oliwek, którego wymagane cechy ustanowione zostały w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1638/98 z 20 lipca 1998 r., zmieniającym rozporządzenie nr 136/66/EWG w sprawie ustanowienia wspólnej organizacji rynku olejów i tłuszczów; Dz. U. L 210 z 28 lipca 1998, s. 32-37 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV). Ponieważ system ten nie ma zastosowania w Polsce, nie jest przedmiotem niniejszych rozważań.

¹⁴ Por. art. 1 ust. 1 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 1/2004 z 5 marca 2004 r. w sprawie zatwierdzenia nowelizacji ustawy o katastrze nieruchomości (hiszpański „Państwowy Dziennik Urzędowy” nr 58 z 8 marca 2004 r.).

¹⁵ Por. art. 2 ust. 1 dekretu królewskiego nr 2128/2004.

fundusz FEAGA, a także ministerstwa wspólnot autonomicznych (*Consejerías*) właściwe w dziedzinie rolnictwa. System ten zawiera informacje o działkach, które mogą korzystać ze wspólnotowej pomocy obszarowej. Jest on wyposażony w interfejs graficzny terenu oraz działek i gospodarstw wraz ze sposobem ich wykorzystania. Pod względem technologii SIGPAC jest bazą danych zawierającą cyfrowe odwzorowanie kartograficzne terytorium całego kraju. Baza ta składa się z ortoobrazów lotniczych i granic geograficznych każdej działki, wraz z jej indywidualnym numerem referencyjnym i danymi geodezyjnymi oraz określeniem sposobu użytkowania gruntów¹⁶. Ustawodawca hiszpański nie przesądza, czy omawiana baza danych powinna być jedną bazą centralną, zlokalizowaną na serwerze Ministerstwa Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (obecnie Ministerstwa Środowiska, Środowiska Wiejskiego i Morskiego), czy też powinna mieć postać rozproszoną. Według dekretu, możliwy jest też system mieszany, w którym niektóre wspólnoty autonomiczne korzystają z danych umiejscowionych centralnie, a pozostałe utrzymują własne zasoby informacyjne. Niemniej dekret wymaga, by w systemie utrzymana była ciągłość graficzna oraz spójność i jednolitość informacji.

Niezależnie od przyjętego modelu SIGPAC, za użytkowanie i obsługę systemu SIGPAC odpowiadają wspólnoty autonomiczne w odniesieniu do swojego terytorium¹⁷. Prowadzą w związku z tym działania informacyjno-promocyjne, organizują wsparcie dla rolników przy składaniu wniosków o pomoc obszarową, a także wyjaśniają kwestie sporne. Do wspólnot autonomicznych należy też aktualizacja bazy danych w zakresie wykorzystania gruntów i systemu eksploatacji działek rolnych. Ze względu na zdecentralizowany charakter tych działań istnieje potrzeba ich koordynacji, by zagwarantować konieczną ciągłość i spójność danych. Funkcję tę, z mocy dekretu, realizuje Hiszpański Fundusz Gwarancji Rolnej za pośrednictwem Komitetu Koordynującego SIGPAC. Jest on powołany do koordynacji wszystkich prac związanych z użytkowaniem i konserwacją systemu, wymianą danych, a także uwzględnianiem innowacji technologicznych służących lepszemu działaniu programu¹⁸. Oprócz powołania tego szczególnego organu kolegialnego, w którego skład wchodzi zarówno przedstawiciele FEAGA, jak i wspólnot autonomicznych, dekret przewiduje też ramy współpracy technicznej, finansowej i administracyjnej po-

¹⁶ *Ibidem*, ust. 2.

¹⁷ *Ibidem*, art. 6.

¹⁸ *Ibidem*, art. 7.

między organami centralnymi i poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi. Dekret królewski przewiduje też koordynację z informacjami zawartymi w katastrze nieruchomości, w szczególności za pośrednictwem zawarcia numerów ewidencyjnych nieruchomości wchodzących w skład działek rolnych (w rozumieniu rozporządzeń wspólnotowych). Ponadto, dekret ustanawia obowiązek nawiązania współpracy zarówno merytorycznej, jak i finansowej pomiędzy FEAGA a Dyрекcją Generalną ds. Katastru w celu utrzymania spójności danych dostępnych w obu systemach¹⁹.

W załączniku do dekretu ustanowiono wymogi techniczne dotyczące poszczególnych aspektów SIGPAC. Po pierwsze – określono wymagane cechy bazy danych składającej się z informacji graficznych i alfanumerycznych. Informacje graficzne obejmują geograficzne określenie każdej z działek ewidencyjnych (*parcela*)²⁰, składających się z co najmniej jednej działki rolnej (*recinto*)²¹ wykorzystywanej w określony sposób. Na te informacje nakładane są cyfrowe obrazy fotograficzne uzyskane dzięki ortorektyfikacji²² fotografii lotniczych lub obrazów satelitarnych. Natomiast do wymaganych informacji alfanumerycznych, które musi zawierać baza danych na temat wszystkich działek rolnych, należą kody identyfikacyjne, wynik pomiaru powierzchni do celów SIGPAC, granice, kod wykorzystania i inne.

W dekreście uregulowane są także podstawowe wymogi dotyczące systemu informatycznego obsługującego całokształt bazy danych graficzno-alfanumerycznych. W systemie tym, o architekturze centralnej lub rozproszonej, aktualizacji danych dokonuje się poprzez terminale lub systemy lokalne, zlokalizowane we wspólnotach autonomicznych, spełniające odpowiednie warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa. System informatyczny umożliwia takie działania, jak sprawdzanie, aktualizacja i eksport informacji. Dane mogą przeglądać wszystkie zaangażowane podmioty –

¹⁹ Ibidem, art. 8

²⁰ Hiszp. *parcela* – według definicji zawartej w dekreście – jest to „ciągła powierzchnia terenu posiadająca pojedyncze odniesienie alfanumeryczne przedstawiona graficznie w SIGPAC”. Definicja ta jest bliska pojęciu działki ewidencyjnej.

²¹ Hiszp. *recinto* – pojęcie zdefiniowane w dekreście jako „ciągła powierzchnia terenu w ramach działki (*parcela*) posiadające pojedyncze zastosowanie rolnicze, spośród wymienionych w załączniku II”. Definicja ta jest bliska pojęciu „działki rolnej” w rozumieniu prawa wspólnotowego.

²² Ortorektyfikacja, nazywana też korekcją geometryczną zdjęć, jest to proces przetworzenia obrazu fotogrametrycznego (zdjęcie lotnicze lub satelitarne) mający na celu usunięcie jego zniekształceń powodowanych różnicami wysokości powierzchni terenu oraz nachyleniem zdjęcia.

rolnicy, podmioty współpracujące i organy administracji publicznej, zarówno dzięki dostępowi do kopii lokalnych, jak i bezpośrednio za pośrednictwem Internetu. Aktualizacji bazy danych można dokonać za pomocą systemów zainstalowanych we wspólnotach autonomicznych, natomiast eksportowanie danych w różnych formatach przebiega z bazy danych i dotyczy wybranego obszaru terytorialnego (przy zastosowaniu odpowiednich zabezpieczeń, podobnie jak aktualizacja). Minimalne wymogi dotyczące zabezpieczeń w omawianym systemie informatycznym są również uregulowane w załączniku do dekretu królewskiego. System ten opiera się zasadniczo na modelu wymagającym posiadania loginu i hasła, lecz w przyszłości przewiduje się wprowadzenie cyfrowej certyfikacji tożsamości użytkownika. System musi być wyposażony w takie mechanizmy kontroli dostępu, które umożliwiają przypisanie użytkownikom określonych uprawnień (np. aktualizacji danych).

Jak wynika z przytoczonych powyżej danych, ustawodawca hiszpański szczegółowo uregulował wymogi dotyczące SIGPAC na szczeblu państwowym (na mocy dekretu królewskiego), w celu zagwarantowania spójności systemu, przekazując jednocześnie odpowiedzialność za jego obsługę wspólnotom autonomicznym w zakresie ich właściwości terytorialnej.

3. Poszczególne wspólnoty autonomiczne wydają – na podstawie delegacji zawartej w dekrete królewskim – przepisy obowiązujące na ich terytorium. Aktem prawnym regulującym kształt i stosowanie SIGPAC w Katalonii jest dekret Departamentu Rolnictwa, Żywności i Działalności Wiejskiej nr 245/2008 z 9 grudnia 2008 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych²³ (nazywany dalej dekretem 245/2008).

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że prawodawca kataloński już w art. 1 dekretu, określającym przedmiot regulacji, stanowi, że rejestr SIGPAC jest podstawą konstytuowania i rozwoju innych systemów informacji geograficznej. Można to odczytać jako swego rodzaju deklarację uznania wagi interoperacyjności i woli wielostronnego wykorzystania zebranych danych.

Kataloński SIGPAC zawiera informacje graficzne o działkach ewidencyjnych (*parcela*), działkach rolnych (*recintos* – w rozumieniu prawa

²³ Dekret nr 245/2008 z 9 grudnia 2008 r. w sprawie regulacji systemu informacji geograficznej o działkach rolnych („Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” nr 5277 z 12 grudnia 2008 r.).

hiszpańskiego, a nie wspólnotowego) i drzewach, przy czym informacje o zasadniczym znaczeniu dla tego rejestru dotyczą działek rolnych i drzew²⁴. Informacje graficzne o działkach ewidencyjnych są zaczerpnięte bezpośrednio z katastru nieruchomości²⁵. Informacje, zarówno graficzne, jak i alfanumeryczne, dotyczące działek ewidencyjnych muszą być skoordynowane z katastrzem nieruchomości (prowadzonym przez Departament Katastru hiszpańskiego Ministerstwa Gospodarki i Skarbu) za pomocą umów i porozumień o współpracy. Dostęp do danych zawartych w rejestrze ma charakter publiczny. Podstawowe informacje kartograficzne zawarte w SIGPAC muszą być skoordynowane z informacjami urzędowymi (zawartymi w Rejestrze Kartograficznym Katalonii) również za pomocą umów i porozumień o współpracy z organem prowadzącym ten rejestr.

Dekret nr 245/2008 w art. 6 ust. 2 stanowi, że aktualizacja systemu może być dokonywana z urzędu lub na wniosek. Dekret ten nie zawiera szczegółowego uregulowania procedury aktualizacji informacji zawartych w systemie, lecz upoważnia szefa departamentu właściwego w dziedzinie rolnictwa do wydania rozporządzenia regulującego metodologię i terminy dokonywania czynności aktualizacyjnych dotyczących działek rolnych i drzew²⁶. Natomiast przegląd i odnowienie siatki działek ewidencyjnych dokonywane są zgodnie z czynnościami przeprowadzanymi w katastrze nieruchomości²⁷.

W aspekcie praktycznym procedura aktualizacji informacji o działkach rolnych oraz – w pewnym zakresie – o drzewach przedstawiona zostanie w pkt 4 niniejszych rozważań. Procedura aktualizacji danych katastralnych, choć jej znaczenia nie sposób przecenić w odniesieniu do wymogów dyrektywy INSPIRE, ze względu na zakres tej pracy nie zostanie tu bliżej omówiona.

Niezmiernie istotnym zagadnieniem z punktu widzenia wymogów dotyczących spójności i interoperacyjności systemów informacji przestrzennej jest rozstrzygnięcie sprzeczności danych dotyczących działek ewidencyjnych, wynikających z różnic między aktualnymi pomiarami i informacjami urzędowymi zawartymi w katastrze nieruchomości. Zagadnienie to jest uregulowane w dekrete nr 245/2008 za pomocą następującej konstrukcji prawnej (art. 6 ust. 6): „Osoby zainteresowane zgłaszaniem roszczeń w związku z działkami SIGPAC nieujętych w obowiązujących

²⁴ Por. art. 5 ust. 1 dekretu nr 245/2008.

²⁵ Por. art. 5 ust. 2 dekretu nr 245/2008.

²⁶ Por. art. 6 ust. 4 dekretu nr 245/2008.

²⁷ Por. art. 6 ust. 5 dekretu nr 245/2008.

katastrach powinny kierować je do odpowiednich zarządów terytorialnych ds. katastru właścioych w każdym przypadku”.

Aktualizacja systemu w aspekcie kompetencyjnym jest realizowana przez departament właściwy w dziedzinie rolnictwa i rozwoju wsi Katalonii. Rejestr SIGPAC zawiera narzędzia techniczne umożliwiające swobodne i bezpłatne przeglądanie danych dowolnej osobie²⁸. W załączniku II do dekretu nr 245/2008 ustanowiono charakterystykę techniczną SIGPAC, analogiczną do charakterystyki przewidzianej w dekreście królewskim nr 2128/2004. Doprecyzowano w nim jedynie zakres informacji alfanumerycznych przechowywanych w systemie.

4. Katalonia jest jedną ze wspólnot autonomicznych stosujących przedstawione wyżej przepisy dekretu królewskiego dotyczącego SIGPAC oraz przepisy dekretu wydanego przez wspólnotę autonomiczną. System SIGPAC, będący *de facto* jednocześnie dwoma obowiązkowymi elementami ZSZIK – skomputeryzowaną bazą danych i systemem identyfikacji działek rolnych – wchodzi w interakcję z pozostałymi elementami ZSZIK. Są to – na mocy art. 18 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 – system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, system kontroli oraz system rejestracji tożsamości każdego rolnika, który składa wnioski o pomoc. Zachodzące w Katalonii współzależności między poszczególnymi wymienionymi elementami, wśród których kluczową rolę odgrywa SIGPAC, stanowią tym samym charakterystykę przyjętego w tej wspólnotie autonomicznej modelu ZSZIK. Najważniejsze z tych współzależności zostały przeanalizowane w artykule: A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, *Włączenie utrzymania systemu SIGPAC w zarządzanie i kontrolę pomocy obszarowej w Katalonii*²⁹.

Główne aplikacje służące do obsługi pomocy obszarowej w Katalonii noszą nazwy DUN (Declaración Única – jednolity wnioski), CON (Controles – kontrole) oraz ASI (Actualización del Sistema de Información Geográfica – aktualizacja systemu informacji geograficznej). Poprzez program DUN rolnicy generują wnioski o pomoc obszarową. Informacje w nim zawarte trafiają zarówno do aplikacji CON, która jest narzędziem zarządzania kontrolami prowadzonymi w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli, jak i do aplikacji ASI opracowanej w celu dorocznej aktualizacji danych zawartych w informacji. Sprawne działanie tak zapro-

²⁸ Por. art. 7 ust. 4 dekretu nr 245/2008.

²⁹ A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, *Integration of the SIGPAC Maintenance in the Management and Control of the Area-Based Aids in Catalonia*, w: *Geomatics in support...*, op. cit.

jektowanego systemu ułatwia wykorzystanie nowoczesnych technologii geoinformatycznych (nazywanych też technologiami geomatycznymi). Ich znaczenie dostrzegł już prawodawca wspólnotowy, wprowadzając nowelizację art. 29 rozporządzenia nr 796/2004, na mocy której określenie obszarów, które może być dokonane za pomocą technik teledetekcji lub globalnego systemu nawigacji satelitarnej (Global Navigation Satellite Systems – GNSS), stanowi pełnoprawny wariant kontroli na miejscu. W systemie katalońskim te dwie techniki odgrywają istotną rolę, przy czym charakterystyczne jest dla niego dążenie do włączania narzędzi GIS (Geographical Information System – System informacji geograficznej) do większości procesów. Na przykład technika teledetekcji jest wykorzystywana do kontroli w ramach ZSZIK, a jednocześnie do aktualizacji systemu SIGPAC. Natomiast GNSS i przenośne urządzenia pocketPC znajdują zastosowanie przy kontrolach na miejscu prowadzonych metodą inspekcji terenowej, a także przy weryfikacji zmian w SIGPAC.

W module DUN, obsługującym wnioski rolników, wszystkie dane są przechowywane na lokalnym komputerze, natomiast dane z SIGPAC przechowuje się centralnie i dostarcza za pośrednictwem Internetu. Takie rozwiązanie umożliwia instytucji przyjmującej wnioski sprawdzenie go i ewentualne zobowiązanie rolnika do wprowadzenia aktualizacji. Składanie wniosków jest zabezpieczone podpisem cyfrowym. Warto zauważyć, że informacje pozostają w trakcie całego procesu obróbki i kontroli danych w postaci cyfrowej³⁰. Omawiany moduł obsługuje nie tylko jednolity wniosek, ale także wsparcie UE z tytułu rozwoju obszarów wiejskich na mocy rozporządzenia Komisji nr 1698/2005³¹, a także – o czym już wspomniano – aktualizację SIGPAC. Aplikacja DUN umożliwia natychmiastowe sprawdzenie, czy omyłkowo nie wprowadzono wniosku dotyczącego nieistniejącej działki, a także czy nie zawyżono jej powierzchni. Umożliwia też automatyczne sprawdzenie, czy deklarowana przez rolnika uprawa jest zgodna z wykorzystaniem działki rolnej zapisanym w SIGPAC. Jeżeli jednak rolnik zmienia sposób wykorzystania gruntu, uruchamia się program służący do aktualizacji danych. Jednocześnie wyświetlane jest ostrzeżenie o możliwości nałożenia kary za wnioskowanie o nienależną pomoc.

Wprowadzenie aplikacji CON, wspierającej obsługę kontroli w ramach ZSZIK, podyktowane było rosnącą złożonością całokształtu systemu kontroli, a także współzależności poszczególnych jego elementów. W module CON dokonuje się sprawdzenie dokumentów. Wskazuje on, jakie doku-

³⁰ Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 8.

³¹ Dz. U. UE. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 i n.

menty muszą zostać skontrolowane dla każdego wniosku. Są w nim też prowadzone kontrole administracyjne, ustanowione w art. 23 rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Prezentowane podejście jest w pełni zgodne z przepisem art. 24 rozporządzenia Komisji nr 796/2004, który precyzuje, że kontrole te są prowadzone w szczególności z wykorzystaniem technik komputerowych.

Moduł CON jest też wykorzystywany do kontroli na miejscu, uregulowanych w zakresie dotyczącym pomocy obszarowej w art. 29-30 rozporządzenia nr 796/2004. Moduł ten generuje zbiorcze raporty dotyczące wszystkich wniosków, które podlegają kontroli. Raporty te mają postać wydruków lub plików pocketPC. To ostatnie rozwiązanie umożliwia digitalizację i większą efektywność prowadzenia kontroli na miejscu metodą wizytacji terenowej. Prowadzenie wizytacji terenowych jest też usprawnione poprzez wyposażenie kontrolerów w dokładne mapy lokalizujące działkę, a także dodatkowe informacje na jej temat. Urządzenie pocketPC umożliwia przekazywanie wyników kontroli na miejscu w formacie cyfrowym bezpośrednio do aplikacji CON. W przypadku braku urządzenia pocketPC, w terenie stosowane są dokumenty papierowe, zawsze jednak inspektorzy korzystają z systemu globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS).

W omawianym module systemu SIGPAC realizowana jest także kontrola wzajemnej zgodności, uregulowana w art. 9 rozporządzenia nr 796/2004. Aplikacja generuje raporty dotyczące wymogów wzajemnej zgodności. Są one tworzone na podstawie cech działek rolnych i ich lokalizacji, a uzupełnione szczegółowymi informacjami na temat poszczególnych gospodarstw, mającymi znaczenie dla oceny spełnienia kryteriów wzajemnej zgodności.

Ostatnią istotną częścią systemu SIGPAC jest moduł ASI, służący – jak już wspomniano – do wprowadzania zmian, a także zarządzania systemem informacji. Aktualizacja danych w systemie ma znaczenie zarówno ze względu na cel SIGPAC, którym jest utworzenie powszechnie dostępnego systemu informacji geograficznej wysokiej jakości, zorientowanego na zagadnienia rolnicze³², jak i z uwagi na wymogi dyrektywy INSPIRE. Ze względu na fakt, że procedura zgłaszania zmian w systemie SIGPAC poprzez moduł DUN jest stosunkowo mało skomplikowana, pojawia się znaczna liczba wniosków tego rodzaju. Jeżeli wniosek zawierający informację o zmianach, składany przez rolnika i przekazany automatycznie do modułu ASI, ma wpływ na obliczenie wysokości pomocy, zmiana trafia do modułu CON. Ten moduł z kolei przekazuje stosowne informacje do

³² Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 9.

programu wspomagającego zarządzanie konkretną pomocą (pamiętać należy, że w systemie SIGPAC obsługiwane są różne formy pomocy obszarowej). Wyniki te są brane pod uwagę przy obliczaniu wysokości dopłaty lub kary w danym roku. Możliwy jest też przepływ danych z aplikacji CON do ASI, jeżeli wizytacja terenowa lub kontrola metodą teledetekcji wykaże sprzeczność z aktualnym stanem danych zawartych w SIGPAC. W takiej sytuacji generowany jest automatyczny wniosek o aktualizację systemu, który ma status wniosku złożonego przez administrację publiczną. Obecnie, jeżeli zmiany obejmują geometrię działki, konieczne jest ręczne wprowadzanie zmian. Ocenia się, że zadanie to zbytnio angażuje zasoby, w związku z czym trwają prace nad stworzeniem narzędzia informatycznego umożliwiającego automatyzację wprowadzania zmian w postaci wektorowej³³.

Aby zapobiec lekkomyślnemu i nieprawidłowemu wprowadzaniu zmian, aplikacja ASI korzysta z licznych zewnętrznych narzędzi walidacji danych. Ponadto, konkretne żądanie wprowadzenia modyfikacji nie może być obsługiwane przez dowolnego użytkownika ASI, lecz jedynie w ramach otwartego w tym celu tzw. projektu.

Procedury walidacji obejmują analizę wektorową, analizę bazy danych i teledetekcję. Autorzy artykułu podkreślają, że tego rodzaju walidacja charakteryzuje się największą efektywnością kosztową. Jednakże w przypadku trudności z podjęciem ostatecznej decyzji, konieczne jest niekiedy wsparcie tych metod fotointerpretacją. Jeśli nawet ona nie pozwala na skuteczną walidację, przeprowadzana jest wizyta w terenie (najlepiej z wykorzystaniem technik pocketPC i GNSS).

Odrębnym zagadnieniem jest kontrola powierzchni objętej dopłatami. Rząd autonomiczny Katalonii oczekiwał w pierwszym roku funkcjonowania SIGPAC w charakterze LPIS (2005 r.) dużej liczby wniosków o zmianę powierzchni. W celu ich sprawdzenia (walidacji) specjaliści z Uniwersytetu Autonomicznego w Barcelonie, we współpracy z administracją, dokonali klasyfikacji obrazów satelitarnych. W tym celu najpierw wyróżniono tereny upraw z pozostałych obszarów, a następnie na obszarach ćwiczebnych określono widma upraw, które miały podlegać klasyfikacji. Umożliwiło to klasyfikację, a ostatecznie z jej wykorzystaniem dokonanie przeglądu wniosków o zmianę powierzchni podlegającej dopłatom.

Metoda ta została oceniona pozytywnie w odniesieniu do sprawdzania danych działek rolnych (w rozumieniu prawa WE) o powierzchni powyżej 1 ha, o mniej więcej regularnym kształcie. Niestety w przypadku mniej-

³³ Ibidem, s. 10.

szych upraw konieczna byłaby większa rozdzielczość obrazów satelitar-nych, których pozyskanie podważyłoby finansową opłacalność przedsię-wzięcia. W ostatecznym rozrachunku uznano jednak tę metodę za wartą kontynuacji w przypadku okresowych koniecznych przeglądów aktualizacyjnych SIGPAC, gdyż w Katalonii 80% działek osiąga wymaganą po-wierzchnię³⁴, a co za tym idzie – można dzięki niej zmniejszyć koszty operacji.

Poważnym problemem przy stosowaniu SIGPAC – zarówno w aspek-cie utrzymania, jak i aktualizacji systemu – są zagadnienia obszarowe związane z sadownictwem (drzewa oliwne, orzechy). Rozróżnianie ga-tunków za pomocą fotointerpretacji nastrocza obecnie znacznych trudności, toteż w większości przypadków konieczne są wizyty terenowe. Niemniej czyni się starania w kierunku zwiększania udziału technik teledetekcji w kontroli dotyczącej drzew. W 2007 r. administracja autonomiczna Kata-lonii przeprowadziła we współpracy z Katalońskim Instytutem Kartografii pilotażowe testy klasyfikacji gatunków drzew i technik lokalizacyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre gatunki drzew objętych płatnościami na tym obszarze są zimozielone (drzewa oliwne, chleb świętojański), a inne nie (migdałowce), mniejsze problemy nastrocza rozpoznawanie drzew zimą. W związku z powyższym celem minimalnym projektu było wsparcie procesu fotointerpretacji klasyfikacją drzew dokonaną w okresie zimowym. Postawiono sobie również ambitniejsze zamierzenie – pełną automatyczną identyfikację i dokładną lokalizację drzew. Celu tego nie udało się w pełni zrealizować – w przypadku drzew oliwnych i migdałowców poprawność klasyfikacji wynosiła powyżej 90%, a w przypadku chleba świętojańskiego nieco mniej niż 90%. Wyniki te są uważane za obiecujące, ale nadal nie dość dokładne. Oczekuje się większej dokładności w przypadku analizy obszarów, na których nie uprawia się chleba świętojańskiego.

5. Zaprezentowane rozważania umożliwiają sformułowanie kilku wnio-sków w odniesieniu do sytuacji w naszym kraju.

W Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich, wprowadzono wymagany przepisami wspólnotowymi system informacji geograficznej LPIS, będący obowiązkowym elementem ZSZIK. Obecnie trudno dywagować na temat włączania tego systemu do infrastruktury informacji przestrzennej wymaganej na mocy dyrektywy INSPIRE, gdyż ustawa o informacji przestrzennej nie została uchwalona do końca kwiet-

³⁴ Por. A. Domingo-Roigé, V. Marco-Sanz, op. cit., s. 11.

nia 2009 r. Brakuje też odpowiednich przepisów wykonawczych. Jednak nawet na obecnym etapie prac nad ustawą zastanawia brak jakiegokolwiek odniesienia do LPIS, zawartego choćby w uzasadnieniu projektu. LPIS jest przecież rozległym ogólnokrajowym systemem informacji geograficznej, który nie powstał samorzutnie, jak inicjatywy regionalne, do których nawiązuje uzasadnienie, lecz został precyzyjnie uregulowany przepisami prawa. Zawiera różnorodne rodzaje danych, takie jak zdjęcia lotnicze/satelitarne, mapy, dane na temat gospodarstw rolnych i wykorzystania gruntów, informacje dotyczące ukształtowania terenu, a także inne dane graficzne i opisowe. Dyrektywa INSPIRE nie wymaga gromadzenia nowych danych, co powtarza polski ustawodawca konstytuując krajową infrastrukturę informacji przestrzennej. Doświadczenie innych państw członkowskich wskazuje, że LPIS jest zasobem wartym wykorzystania również do innych celów (szczególnie w dziedzinie rolnictwa i ochrony środowiska) i w innych sektorach gospodarki narodowej³⁵.

Nie ulega wątpliwości, że postulowana w INSPIRE interoperacyjność systemów informacji przestrzennej nie może się w Polsce dokonać bez refleksji nad metodą ujednoczenia danych zawartych w systemach takich jak LPIS z systemem ewidencji gruntów i budynków, a co za tym idzie – z systemem wieczystoksięgowym, podatkowym itp. Przykład kataloński wskazuje, że jest to możliwe, oraz że informacją odniesienia powinny być realne dane geoprzestrzenne uzyskane za pomocą odpowiednich technik, choć wiąże się to na pewno (szczególnie początkowo) z dużą liczbą roszczeń ze strony zainteresowanych osób. Wydaje się, że bez prawnego uregulowania tej kwestii nie będzie możliwe interoperacyjne wykorzystywanie danych zawartych w LPIS, zgromadzonych znacznym nakładem środków.

Zarówno na podstawie legislacji hiszpańskiej, jak i praktycznych doświadczeń katalońskich należy podkreślić duże znaczenie aktualizacji danych w systemie LPIS. Istotny jest jej aspekt metodologiczny, lecz nie mniej ważny jest aspekt koordynacji działań różnych organów w celu zachowania spójności systemu. Natomiast z ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁶ wyłania się całkowicie statyczny obraz systemu LPIS. Podobnie jest w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów z 27 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów czynności technicznych związanych z prowadzeniem systemu

³⁵ Por. G. Milčinski, D. Gostencnik, M. Kadunc, A. Okorn, T. Petkovšek, A. Rotter, D. Vitas, *Extending the Use of LPIS Infrastructure*, w: *Geomatics in support...*, op. cit.

³⁶ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁷. Rozporządzenie to jedynie ogólnikowo wspomina o „obsłudze i konserwacji systemu informatycznego”³⁸.

Choć trudno odnosić się do funkcjonalność przyszłej polskiej infrastruktury informacji przestrzennej ze względu na jej ciągle niepewny kształt, warto w tym kontekście zwrócić uwagę na dostępność zgromadzonych danych, zarówno dla organów administracji publicznej, jak i osób fizycznych. Projekt polskiej ustawy w obecnej postaci zawiera znaczne ograniczenia w publicznym dostępie do zebranych informacji³⁹, przewidując liczne przesłanki ograniczające ten dostęp. Biorąc pod uwagę cel wydania dyrektywy INSPIRE, *ratio legis* niektórych z nich (na przykład „względów ochrony środowiska”) może budzić pewne wątpliwości. Ramy prawne systemu katalońskiego takich ograniczeń nie przewidują, a wręcz przeciwnie – zachęcają do zwiększania zakresu korzystania z systemu poprzez udostępnianie go do innych zastosowań. Wydaje się, że tego rodzaju podejście do zapewnienia interoperacyjności danych jest bardziej realistyczne niż przepis art. 7 projektu polskiej ustawy stanowiący, że „organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory danych przestrzennych związanych z wymienionymi w załączniku tematami danych przestrzennych, wprowadzają, każdy w zakresie swojej właściwości, rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację zbiorów danych przestrzennych”. Główne problemy z zapewnieniem interoperacyjności danych nie leżą, jak się wydaje, w rozwiązaniach technicznych, lecz prawnych.

SELECTED ISSUES ON THE SPANISH GEOGRAPHICAL INFORMATION SYSTEM FOR CAP

Summary

The aim of the paper is to present to the reader the Spanish experience on the introduction and maintenance of the geographical information system for Common Agricultural Policy and to find out whether and to what extent this experience might be used in Poland.

The paper contains an analysis of the Spanish normative framework of the SIGPAC system, established under the royal decree 2128/2004 of 29 October 2004 on the regula-

³⁷ Dz. U. 2004, Nr 16, poz. 153.

³⁸ Por. § 2 pkt 6.

³⁹ Por. art. 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

tion of geographical information system of agricultural parcels. In addition, the article gives an overview on the provisions of the decree by Catalonian Autonomous Community (issued by the Department of Agriculture, Food and Rural Activity) No 245/2008, which regulates in details the way the system is used within its territory.

Among the solutions which might be of greater interest for Poland the author points at the legal mechanism clarifying inconsistencies between the SIGPAC system and property cadastre and also the procedures and methods for system up-date. Further on, the paper underlines the scope of public access to data kept in the system.

ALCUNI ASPETTI DEL SISTEMA INFORMATIVO GEOGRAFICO SPAGNOLO PER LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è quello di avvicinare il lettore alle esperienze spagnole relative all'introduzione e al mantenimento del sistema informativo geografico per la Politica Agricola Comune, nonché il tentativo di rispondere alla domanda in che modo queste esperienze possono essere sfruttate in Polonia.

L'articolo comprende l'esame del contesto giuridico del sistema spagnolo SIGPAC disciplinato con il decreto reale 2128/2004 del 29 ottobre, relativo alla regolazione del sistema informativo geografico delle parcelle agricole. Esso presenta anche le disposizioni del decreto del dipartimento dell'agricoltura, alimentazione e attività rurale n. 245/2008 della comunità autonoma di Catalonia, che regola in modo dettagliato l'uso del sistema nel suo territorio.

Secondo l'autrice le soluzioni più interessanti che meritano di essere prese in considerazione in Polonia consistono nel meccanismo giuridico del chiarimento di contraddizioni tra il sistema SIGPAC ed il catasto degli immobili, nonché il procedimento ed il metodo dell'aggiornamento del sistema. Interessante è anche la possibilità per i cittadini di accedere ai dati contenuti nel sistema