

ANNA STANIEWSKA

Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi w Polsce – kontrola na miejscu techniką teledetekcji

1. Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest najszerszym zakrojonym instrumentem prawno-gospodarczym Unii Europejskiej. Choć systematycznie wzrasta znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich (tzw. drugiego filaru WPR), płatności bezpośrednie dla rolników stanowią w 2008 r. nadal największy pojedynczy składnik budżetu Wspólnoty, wynoszący 40,9 mld euro¹. Instrument ten, mający duże znaczenie dla opłacalności prowadzenia działalności rolniczej, wiąże się z koniecznością prowadzenia kontroli spełniania przez producentów rolnych warunków związanych z przyznaniem pomocy.

Jednym z głównych celów projektu nowego rozporządzenia dotyczącego wsparcia dla rolników², wymienionym na pierwszym miejscu uzasadnienia sformułowanego przez projektodawcę, jest uproszczenie przepisów. W uzasadnieniu tym mowa o dokonaniu zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, uniknięciu zbędnych wydatków i poprawie społecznej akceptacji WPR dzięki płatności jednolitej. Mimo to europejska opinia publiczna postuluje dalszą optymalizację kosztów prowadzenia polityki w ramach pierwszego filaru WPR, czego wyrazem jest choćby opinia Komitetu Regionów³ w sprawie omawianego projektu rozporządzenia.

¹ Zob. *Budżet UE 2008 Więcej środków na wzrost i zatrudnienie. Europa działa na rzecz swoich obywateli*, opublikowany na: <http://ec.europa.eu/budget> (25 października 2008 r.).

² Projekt rozporządzenia opublikowano na: <http://ec.europa.eu/prelex> (25 października 2008 r.).

³ Opinia Komitetu Regionów w sprawie projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej

Jednocześnie zwiększają się wyzwania związane z kontrolą, między innymi ze względu na konieczność objęcia nią także wymogów wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Ponadto wydaje się, że choć „Strategia Lizbońska nie wskazuje na zakres i charakter celów, które UE powinna osiągnąć w odniesieniu do wsi i rolnictwa”⁴, to jednak nie można całkowicie wyłączać tak ważnej części gospodarki europejskiej, jak rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, z zakresu obowiązywania postulatów Strategii Lizbońskiej. Szczególnie dotyczy to szeroko rozumianej „gospodarki opartej na wiedzy”, w mniejszym zaś stopniu – konkurencyjności. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kształtu i funkcji Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZIK)⁵.

W ZSZIK urzeczywistnienie znajduje konieczność prowadzenia systemowej kontroli, będącej skutecznym i kompleksowym narzędziem zarządczym, a także troska o jak najlepsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Wynikającą ze wspólnotowych przepisów prawa istotą tego systemu jest *de facto* system informatyczny.

W świetle powyższych okoliczności pożyteczne wydaje się dokonanie analizy pod kątem prawnym istotnej i ciągle zyskującej na znaczeniu technologii kontrolnej przewidzianej w obowiązujących i projektowanych przepisach prawa wspólnotowego, a mianowicie metody teledetekcji. Technice tej warto poświęcić uwagę również ze względu na fakt, że produkty uzyskane w wyniku kompleksowego jej stosowania mogą pełnić funkcję wartościowych danych tematycznych w cyfrowych systemach informacji geograficznej o szerokich zastosowaniach w wielu gałęziach gospodarki, nie tylko na związanej z rolnictwem i wsią czy ochroną środowiska. Za wyborem takiego przedmiotu rozważań przemawia również fakt, że prawodawca wspólnotowy uwzględnił technikę teledetekcji jako możliwą do zastosowania na mocy rozporządzenia Rady, a także w treści projektu nowego rozporządzenia Rady – a więc aktów o wysokiej randze i charakteryzujących się dużym stopniem uogólnienia. Ponadto brak systematycznych opracowań tego tematu od strony prawnej, szczególnie dotyczących sytuacji w Polsce.

polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników z 8-9 października 2008 r., sygn. DEVE-IV-029, opublikowana na: <http://coropinions.cor.europa.eu> (25 października 2008 r.).

⁴ Por. *Strategia Lizbońska a możliwość budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piecha, Warszawa 2005.

⁵ Szerzej na ten temat por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 60-63.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polskie przepisy są w pełni dostosowane do korzystania z udogodnień, jakie wiążą się ze stosowaniem metody teledetekcji. Wydaje się, że można poczynić założenie, iż technologia ta, w powiązaniu z technologiami GIS, nie tylko odgrywa rolę narzędzia technicznego, lecz także wykorzystaniu ich nadaje się pewnego rodzaju znaczenie polityczne w związku z postulatami tworzenia gospodarki w coraz większym stopniu opartej na wiedzy, a jednocześnie ograniczającej koszty administracyjne.

Osiągnięcie tak sformułowanego celu wymaga bliższej charakterystyki funkcjonalności omawianej techniki. Pomocne mogą być przy tym wytyczne techniczne i dokumenty robocze Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, opracowywane w ramach projektów badawczych Wspólnego Centrum Badawczego Unii Europejskiej. Następnie konieczna jest analiza obowiązujących regulacji prawa wspólnotowego, dotyczących omawianych zagadnień, a także odpowiednich przepisów polskich. Istotne jest również odniesienie do przepisów wspólnotowych mających z tą tematyką bezpośredni związek, choć umiejscowionych poza prawem rolnym *sensu stricto*.

2. Przed przedstawieniem techniki teledetekcji, a także procedur z nią związanych, przewidzianych w prawie wspólnotowym, warto choćby skrótowo przypomnieć, czemu służy kontrola na miejscu, przy realizacji której technika ta znajduje zastosowanie.

Kontrole na miejscu są uzupełnieniem kontroli administracyjnych i służą między innymi zweryfikowaniu kwalifikowania się danego wniosku do pomocy⁶. Jednym z najistotniejszych przedmiotów kontroli na miejscu jest sprawdzenie powierzchni działek rolnych. Według definicji wspólnotowej, działka rolna jest to „zwarty obszar gruntu, na którym jeden rolnik prowadzi jedną grupę upraw”⁷. Granice działki rolnej niekoniecznie muszą pokrywać się z granicami działki ewidencyjnej, za którą przyjęto uważać

⁶ Por. art. 23 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. U. L. 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.).

⁷ Por. art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. U. L. 141 z 30 kwietnia 2004 r.).

„działkę referencyjną”, czyli podstawową jednostkę w systemie identyfikacji działek rolnych (Land Parcel Identification System – LPIS). Granicę i powierzchnię działki rolnej określają uprawy, ważnym elementem kontroli na miejscu jest więc identyfikacja (grup) upraw. W myśl art. 25 rozporządzenia nr 1782/2003, kontrole służą też sprawdzeniu spełniania wymogów tzw. wzajemnej zgodności (współzależności), czyli wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR). Wymogi podstawowe (*statutory management requirements* – SMR) zdefiniowano w Załączniku III do rozporządzenia i dotyczą kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego, w tym dzikiej fauny i flory, ze zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i zdrowotnością roślin. Z kolei wymogi dobrej kultury rolnej, dotyczące m.in. ochrony gleb przed erozją, ochrony struktury gleby i minimalnego poziomu jej utrzymania, są określone ramowo w Załączniku IV do rozporządzenia. W odniesieniu do obszaru Polski zostały one szczegółowo sprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm⁸.

Kontrola na miejscu realizowana jest w związku ze złożeniem wniosku przez danego rolnika, uprzednio wybranego w sposób określony w pisemnych procedurach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podstawą prawną ich wydania jest rozporządzenie Komisji nr 796/2004. Dotyczą one w szczególności ilości kontroli w ciągu roku i wyboru próby kontrolnej, dotyczącej odpowiednio kryteriów zakwalifikowania (w odniesieniu do co najmniej 5% wniosków; zob. art. 26 rozporządzenia nr 796/2004) i wzajemnej zgodności (co najmniej 1% wniosków; zob. art. 44 rozporządzenia nr 796/2004). Uzyskane informacje powinny być gromadzone w systemie informatycznym w sposób umożliwiający późniejsze ich wykorzystanie. Kontrole na miejscu mogą być, z mocy przepisów powyższego rozporządzenia, prowadzone metodą inspekcji terenowej lub metodą teledetekcji.

Jeżeli administracja państwa członkowskiego zdecyduje o wyborze metody teledetekcji, musi podjąć kilka czynności wstępnych związanych z pozyskaniem zdjęć lotniczych lub satelitarnych. W tym celu określa strefy kontrolne, a następnie dokonuje wyboru próby wniosków w obrębie tych stref i przygotowuje plan kontroli⁹. W przypadku gdy bardziej sto-

⁸ Dz. U. 2007, Nr 46, poz. 306.

⁹ Zob. diagram CwRS Workflow: UML Activity Diagram, opublikowany w witrynie internetowej projektu WCB MARSMAP (Monitoring Agriculture and Rural Sustainability); <http://marsmap.jrc.it>.

sowne jest uzyskanie zdjęć satelitarnych (a nie lotniczych, nabywanych przez władze krajowe), państwo członkowskie angażuje w tę procedurę Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej. Komórka instytucji płatniczej państwa członkowskiego, odpowiadająca za analizę, ryzyka dostarcza dokument określający strefy kontrolne do WCB, które z kolei zleca wykonanie obrazów satelitarnych zewnętrznemu usługodawcy (opłaca je Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi), a następnie przekazuje je administracji państwa członkowskiego wraz ze wsparciem metodologicznym¹⁰. Dane podawane przez WCB wskazują, że obecnie mniej więcej połowa gospodarstw, które muszą zostać skontrolowane przez państwa członkowskie, jest sprawdzana metodą teledetekcji, połowa zaś metodą inspekcji terenowej. Koszty pozyskania obrazów satelitarnych wahają się od 1 do 25 euro za km², w zależności od poziomu szczegółowości¹¹.

Analiza przepisów dotyczących teledetekcji (nazywanej w polskiej literaturze przedmiotu również „metodą foto” lub metodą „foto-RFV” – przy czym ten ostatni akronim oznacza „szybkie wizyty w terenie”, które powinny być przeprowadzane w przypadku wykrycia nieprawidłowości metodą teledetekcji¹² – i implikacji ich stosowania wymaga dokonania krótkiej charakterystyki tej techniki¹³.

Istotą teledetekcji jest prowadzenie kontroli w możliwie szerokim zakresie zdalnie, za pomocą narzędzi informatycznych, a niekiedy nawet bez konieczności odwiedzania gospodarstwa rolnego. Przedmiotem prowadzonych czynności, noszących nazwę „fotointerpretacji wspomaganą komputerowo”, jest aktualny dla danej kampanii obraz satelitarny (nazywany również w literaturze przedmiotu „zdjęciem satelitarnym”) lub ortofotomapa lotnicza. Fotointerpretacja pozwala ocenić (mowa nadal o aspekcie technicznym, gdyż pod względem prawnym kwestia ta jest bardziej złożona) zarówno powierzchnię działki, jak i rodzaj upraw, a także spełnianie niektórych warunków DKR. Jest to możliwe dzięki bardzo wysokiej rozdzielczości (VHR), wynoszącej poniżej 1 m/piksel. Pierwszym etapem pracy fotointerpretatora jest wyodrębnienie obiektów niekwalifikujących się, ewentualnie (tylko w systemie SPS) upraw niekwalifikujących się. Następn-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. Frequently Asked Questions on IACS GIS and Satellite Imagery, witryna internetowa projektu WCB MARSMAP: <http://marsmap.jrc.it>.

¹² Zob. art. 32 rozporządzenia nr 796/2004.

¹³ Więcej na temat tej techniki zob. witryna internetowa projektu WCB MARSMAP (<http://marsmap.jrc.it>), która jest źródłem wszystkich informacji o charakterze technicznym zawartych w tym akapicie.

nie osoba ta kontroluje grupy upraw podlegające płatnościom związanym z wielkością produkcji, a także minimalną przewidzianą przepisami wielkość działek rolnych.

W odniesieniu do zdalnej kontroli grup upraw, WCB, w dokumencie „Crop group and CwRS diagnosis”¹⁴ („Grupa upraw i diagnoza na potrzeby teledetekcji”) proponuje procedurę opisaną pokrótce poniżej. Ogólnie WCB zaleca stosowanie do celów fotointerpretacji „klasycznych” grup upraw, np. zbóż, roślin oleistych czy białkowych, gdyż „łatwiej jest zinterpretować rodziny upraw niż poszczególne uprawy (np. zboża ozime, a nie jęczmień ozimy).”¹⁵ Zgodnie z procedurą, kontroler ustala ogólną diagnozę („zaakceptować” lub „odrzuć”) dla tak zdefiniowanych grup upraw, a następnie agreguje je w odniesieniu do całego wniosku. Kategoria wniosków zaakceptowanych nie musi podlegać dalszym działaniom wyjaśniającym, w szczególności wizytacji terenowej. Na określonej próbie konieczne jest jednak przeprowadzenie kontroli jakości według szczególnych procedur. Państwa członkowskie mogą też oczywiście przeprowadzać na tak skontrolowanych obszarach wizyty w terenie, dotyczące kontroli wymogów DKR niemożliwych do sprawdzenia metodą teledetekcji. Kolejną kategorią wniosków są wnioski odrzucone, w których przypadku konieczne jest, by administracja przeprowadziła działania następcze. Ich rodzaj pozostaje w gestii administracji państwa członkowskiego i może obejmować powiadomienie rolnika, spotkanie z nim lub pełną wizytację terenową. Trzecią kategorią wniosków są wnioski niepełne, w odniesieniu do których można sprawdzić mniej niż 50% zadeklarowanych działek rolnych.

Jeżeli administracja danego państwa członkowskiego decyduje się na kontrolowanie za pomocą teledetekcji również spełniania warunków dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, stosuje się odrębne wytyczne techniczne, a fotointerpretatorzy muszą przejść dodatkowe szkolenia. Możliwe jest przy tym dwojakié podejście do teledetekcji jako metody spełniania warunków dobrej kultury rolnej. Po pierwsze – można ją wykorzystać do przeprowadzenia części kontroli, a po drugie – do pomocy w wyborze próby kontrolnej, uwzględniającej określone w przepisach i procedurach czynniki ryzyka¹⁶. Ponieważ warunki DKR określone są w pra-

¹⁴ Por. <http://marsmap.jrc.it>.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zob. Control of cross-compliance, witryna internetowa projektu WCB MARSMAP: <http://marsmap.jrc.it>.

wie wspólnotowym tylko ramowo i od państwa członkowskiego zależy, jak i na jakim poziomie – krajowym czy regionalnym – zostaną one ostatecznie zdefiniowane, państwo członkowskie powinno ustalić, które z tych wymogów mogą być kontrolowane tylko metodą teledetekcji, a które koniecznie wymagają inspekcji w terenie. Dokonując tych ustaleń, państwo członkowskie może kierować się metodologią opracowaną przez WCB.

Jeżeli w obrębie jednej działki referencyjnej (czyli w przypadku Polski – jak już wspomniano – działki ewidencyjnej w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków) znajduje się kilka działek rolnych (według definicji wspólnotowej), konieczne jest, by fotointerpretator zdigitalizował szkic orientacyjny wykonany przez rolnika. Wynika z tego, że kroki techniczne, które należy wykonać, są ściśle związane z wyborem politycznym dotyczącym zakresu stosowania tej metody.

3. Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym kontroli przeprowadzanej w związku z uzyskiwaniem płatności do gruntów rolnych jest rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające 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 2529/2001¹⁷ (nazywane dalej rozporządzeniem nr 1782/2003). Aktem zawierającym przepisy wykonawcze w odniesieniu do tego rozporządzenia 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 systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników¹⁸ (nazywane dalej rozporządzeniem nr 796/2004). Uzupełnieniem tych aktów prawnych jest dokument roboczy AGRI/60363/2005-REV1 wraz z późniejszymi zmianami, opracowany przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB) Komisji Europejskiej. Na uwagę zasługuje też wsparcie metodologiczne świadczone na rzecz administracji państw członkowskich w ramach programu WCB o nazwie MARS (Monitoring Agriculture and Rural

¹⁷ Dz. U. L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

Sustainability – Monitorowanie Rolnictwa i Zrównoważenia Obszarów Wiejskich), którego witryna internetowa poświęcona zagadnieniom technicznym kontroli na miejscu¹⁹.

Rozporządzenie nr 1782/2003 było już w 2008 r. dwukrotnie zmieniane, a proces legislacyjny kolejnej nowelizacji jest na etapie konsultacji. Rozporządzenie nr 796/2004 było w 2008 r. również dwukrotnie zmieniane. Dla przedmiotu tych rozważań istotniejsza jest jednak nowelizacja tego rozporządzenia z sierpnia 2007 r. (rozporządzeniem Komisji nr 972/2007²⁰), w której metody teledetekcji, począwszy od kampanii 2008 r., nie stanowią już szczególnego przypadku przeprowadzania kontroli na miejscu, lecz jej pełnoprawny wariant (zob. art. 29). Tym samym prawodawca wspólnotowy niejako podniósł rangę tej metody. Ponadto w nowelizacji tej (również w art. 29) po raz pierwszy, jako metodę prowadzenia kontroli, wymieniono techniki globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GPS). Uwzględnienie obu tych technik jako metod prowadzenia kontroli na miejscu jest przewidziane także w projekcie nowego rozporządzenia Rady dotyczące omawianej dziedziny.

Jak już wspomniano, teledetekcja technicznie umożliwia m.in. dokonywanie pomiarów powierzchni działek, a także wyznaczanie ich granic. W obecnym kształcie rozporządzenia jest to także w istotnym zakresie możliwe pod względem prawnym. W ramach jednego wniosku kontrole obejmują wszystkie działki rolne, lecz „rzeczywiste określenie obszarów w ramach kontroli na miejscu może być ograniczone do 50% działek rolnych” (art. 29 rozporządzenia nr 796/2004). Podkreślenia wymaga istotne *novum* tego przepisu, obowiązujące od kampanii 2008 r., a mianowicie zastąpienie sformułowania „inspekcja terenowa” sformułowaniem „określenie obszarów”.

Jeśli kontrole te są realizowane za pomocą metody teledetekcji, badaniu należy poddać 100% działek rolnych w ramach wniosku (art. 32). Podkreślić należy, że w granicznym przypadku prawo wspólnotowe nie wymaga żadnej inspekcji terenowej, natomiast w sytuacjach wątpliwych, w których „fotointerpretacja nie umożliwia zweryfikowania dokładności deklaracji w sposób, który zadowalałby właściwe organy”, konieczna jest fizyczna wizyta inspektora na miejscu (art. 32 ust. 1 lit. b). Aby jednak można było zastosować tę technikę do danej działki rolnej, odpowiadająca jej działka referencyjna, czyli będąca podstawową jednostką w systemie

¹⁹ <http://marsmap.jrc.it>.

²⁰ Dz. U. L 216 z 21 sierpnia 2007 r.

LPIS (Land Parcel Identification System – system identyfikacji działek rolnych), powinna zawierać tylko jedną działkę rolną. Możliwe jest wówczas potwierdzenie granic zadeklarowanego obszaru upraw na podstawie danych zgromadzonych w bazie LPIS. Pomiar do celów kontroli koncentruje się w takim przypadku na pomniejszeniu działki rolnej o elementy niekwalifikujące się. Jeżeli jednak na działce referencyjnej znajduje się więcej działek rolnych, niemożliwe jest kontrolowanie wyłącznie metodą teledetekcji obszarów objętych wnioskiem rolnika posiadającego tytuł do danej działki referencyjnej – konieczna jest inspekcja terenowa w celu dokonania bezpośredniego pomiaru gruntu. Kontrola metodą teledetekcji umożliwia ograniczenie kosztów kontroli na miejscu²¹.

Nie jest to jednak jedyna zaleta większej digitalizacji informacji związanych z rolnictwem. Korzystanie z technik cyfrowych i przechowywanie odpowiednio opracowanych danych w systemach informatycznych może służyć licznym innym celom związanym z nowoczesną gospodarką przestrzenną na terenach wiejskich. Podejście otwarte na nowoczesne technologie ma szczególne znaczenie w kontekście kierunków polityk wspólnotowych, również polityki ochrony środowiska naturalnego²². Z niedawnymi „technologicznymi” zmianami rozporządzenia Rady w ścisłym związku pozostaje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (nazywana dalej dyrektywą INSPIRE)²³. W jej preambule prawodawca wspólnotowy dostrzega, że rozwiązywanie problemów dotyczących „uzyskania, jakości, organizacji, dostępności i wspólnego korzystania z informacji przestrzennej”²⁴ wymaga „działań nastawionych na wymianę, wspólne korzystanie, dostęp i użytkowanie interoperacyjnych danych przestrzennych [...] na różnych szczeblach organów publicznych i w różnych sektorach”²⁵. Nowo tworzona infrastruktura informacji przestrzennej (nazywanej też w literaturze przedmiotu geoinformacją, informacją geograficzną i informacją geoprzestrzenną²⁶) w Europie dotyczy „polityk i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na

²¹ Por. Dokument Area measurement, witryna internetowa projektu WCB MARSMAP: <http://marsmap.jrc.it>.

²² Por. art. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²³ Dz. U. L. 108 z 25 kwietnia 2007 r.

²⁴ Por. pkt 3 preambuły do dyrektywy INSPIRE.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Por. J. Gaździcki, *Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego*, „Przegląd Geodezyjny” 2007, nr 5, s. 1.

środowisko²⁷. Nie ulega wątpliwości, że Wspólna Polityka Rolna ma na środowisko wpływ bezpośredni. Podkreślić należy, że dyrektywa INSPIRE nie wymaga gromadzenia nowych danych przestrzennych²⁸, przewidując dążenie do wykorzystywania danych już gromadzonych na mocy innych przepisów. Skomputeryzowana baza danych, będąca centralnym elementem ZSZIK, ma szansę stać się niezmiernie cennym źródłem danych tematycznych (czyli zarządzanych przez organy administracji publicznej inne niż służby geodezyjne i kartograficzne) z zakresu np. użytkowania gruntów czy informacji o glebach lub obiektach rolniczych. Niewątpliwie jednak najistotniejszą rolę będą w niej pełnić dane referencyjne (georeferencyjne), czyli dotyczące ewidencji gruntów i budynków, jak również topograficzne²⁹, ze względu na przyjęty w Polsce model odniesienia działek rolnych do ewidencji gruntów i budynków.

4. Głównym polskim aktem prawnym regulującym kwestię kontroli dotyczącej płatności obszarowej jest ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰, w której – według sformułowania zawartego w art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b – określono w szczególności „zasady i tryb przeprowadzania kontroli”. Na mocy tej ustawy, kontrole na miejscu, w tym dotyczące płatności obszarowej, przeprowadza Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) (art. 30). Prezes ARiMR może powierzyć przeprowadzanie czynności kontrolnych innym podmiotom, z zastrzeżeniem spełnienia warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 marca 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³¹. Upoważnienie to ma istotne znaczenie, gdyż na przykład w 2008 r. „większość kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich zostanie przeprowadzonych przez wykonawców zewnętrznych, wyłonionych w postępowaniu przetargowym. Nieznaczna część kontroli (około 5%) zostanie przeprowadzona przez pracowników ARiMR [...]”³². Warunki istotne dla prowadzenia kontroli na miejscu, w odniesieniu do wy-

²⁷ Por. pkt 4 preambuły do dyrektywy INSPIRE.

²⁸ Por. art. 4 ust. 4;

²⁹ Por. J. Gaździcki, op. cit., s. 4.

³⁰ Dz. U. 2008, Nr 170 poz. 1051.

³¹ Dz. U. 2007, Nr 57, poz. 383 oraz Dz. U. 2008, Nr 90, poz. 552.

³² Por. <http://www.arimr.gov.pl> (10 października 2008 r.).

mogów DKR obowiązujących w Polsce, zawarte są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm³³. Zakres niniejszej pracy nie pozwala na szczegółowe omówienie treści wszystkich przepisów dotyczących kontroli zawartych w wyżej wymienionych aktach. Poniżej zostaną jednak przybliżone te, które mają – lub mogą mieć – związek z przedmiotem niniejszych rozważań, a mianowicie z kontrolą na miejscu metodą teledetekcji.

Pamiętać należy, że polska ustawa swój obecny kształt uzyskała przed ostatnią nowelizacją rozporządzeń wspólnotowych, toteż nie może w niej dziwić brak uwzględnienia techniki teledetekcji jako równoprawnej metody prowadzenia kontroli na miejscu. Treść przepisów ustawy dotyczących kontroli jest podporządkowana koncepcji kontroli na miejscu realizowanej w całości metodą inspekcji terenowej.

Za przykład mogą tu posłużyć przepisy o imiennym upoważnieniu, wydawanym przez Prezesa Agencji osobie dokonującej kontroli. Wśród informacji, które musi zawierać upoważnienie, wymieniono miejsce wykonywania kontroli (art. 31 ust. 2). W przypadku kontroli zdalnej miejscem tym musiałaby być lokalizacja stacji roboczej obsługiwanej przez kontrolera. W istocie jednak przepisy dotyczące upoważnienia nie stanowią bariery uniemożliwiającej realizację kontroli w omawiany sposób, tym bardziej że osoba kontrolująca musi okazywać dokument rolnikowi tylko w przypadku, gdy jest on obecny w czasie kontroli (art. 31 ust. 3). Przepisy te wiążą się jednakże ze zwiększeniem ciężaru administracyjnego obejmującego przekazywanie danych oraz fizyczne sporządzanie i wydawanie upoważnień. Wydaje się, że w przypadku kontroli na miejscu wykonywanej zdalnie, czyli bez kontaktu kontrolera z rolnikiem, upoważnienie w takim kształcie nie byłoby wcale konieczne – wystarczające mogłyby się okazać odpowiednie postanowienia umowy zawartej z wybranym wykonawcą zewnętrznym.

Rzecz jasna, w przypadku prowadzenia kontroli zdalnie, nie jest też wskazane udzielanie kontrolerowi prawa wstępu na teren gospodarstwa rolnego (art. 31 ust. 5). Jednak przepis ten także nie uniemożliwia wykonania kontroli metodą teledetekcji, a ponadto nie oczekuje się, by kontroler-fotointerpretator mógł chcieć zrobić z tego rodzaju uprawnienia użytek.

Nieco bardziej skomplikowana jest kwestia sporządzania raportów z kontroli na miejscu. Ustawa w obecnym kształcie przewiduje, że z czynności kontrolnych sporządza się raport (art. 31 ust. 6 – przepis ten nie jest ko-

³³ Por. Dz. U. 2007, Nr 46, poz. 306 z późn. zm.

nieczny, gdyż stosowny szczegółowy przepis znalazł się już w polskim porządku prawnym wraz z rozporządzeniem nr 796/2004). Podkreślić należy, że ustawa nie zawiera wyraźnego obowiązku przekazania raportu do zapoznania się rolnikowi, lecz stanowi, iż „W przypadku, gdy rolnik nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w raporcie, może zgłosić umotywowane zastrzeżenia na piśmie [...]” (art. 31 ust. 7). Trudno wyobrazić sobie realną ewentualność, w której rolnik pragnie zgłosić zastrzeżenia do wyników kontroli, która nie wykazała nieprawidłowości. Wydaje się, że sformułowanie polskiego przepisu nie zamyka też możliwości skorzystania z przepisu art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, stanowiącego, iż „Jeżeli kontrolę na miejscu przeprowadza się metodą teledetekcji zgodnie z art. 32, Państwa Członkowskie nie mają obowiązku umożliwić rolnikowi lub jego przedstawicielowi podpisania raportu z kontroli, o ile kontrola z wykorzystaniem teledetekcji nie wykryje żadnych nieprawidłowości”. Jednakże ARiMR w swoich procedurach kontroli przewiduje, że „Raport jest sporządzany w dwóch egzemplarzach. Kopia raportu jest przekazywana rolnikowi bezpośrednio po zakończeniu kontroli, jeżeli uczestniczył on w kontroli. Jeżeli rolnik odmówił przyjęcia raportu lub nie uczestniczył w kontroli, to kopia raportu jest przekazywana rolnikowi w terminie późniejszym”³⁴. Wynika stąd, że ARiMR w praktyce nie korzysta z udogodnienia przewidzianego w art. 28 rozporządzenia nr 796/2004. Przesyłanie wszystkich raportów z kontroli zdalnej do podpisu, również tych o całkiem pomyślnym wyniku dla rolnika, może być – w przypadku szerokiego korzystania z technik teledetekcji – znacznym obciążeniem administracyjnym, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę duże rozdrobienie polskiego rolnictwa i wynikającą z niego dużą ogólną liczbę wniosków (około 1,5 miliona). Wydaje się zresztą, że ta okoliczność stanowi właśnie *ratio legis* normy art. 28.

W przeciwieństwie do ustawy, rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, nie wymaga daleko idących interpretacji, by możliwe było na jego podstawie realizowanie kontroli metodą teledetekcji. Choć rozporządzenie nie zawiera terminów technicznych, takich jak „teledetekcja”, „fotointerpretacja”, czy „GPS”, § 2 ust. 1 pkt 4 przewiduje, że przeprowadzanie kontroli, w szczególności kontroli na miejscu, może być powierzone podmiotowi zapewniającemu „sprzęt informatyczny i oprogra-

³⁴ Por. informacje opublikowane w witrynie internetowej ARiMR: <http://www.arimr.gov.pl>.

mowanie zapewniające przetwarzanie danych, zgodnie z systemem informatycznym posiadanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa”³⁵. Niemniej na pytanie, czy wybrany zewnętrzny wykonawca kontroli będzie ją realizował w sposób optymalny pod względem zaangażowania zasobów wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, należy odpowiedzieć negatywnie. Warunki, które wykonawca musi spełnić, mają bowiem charakter kryteriów kwalifikujących do ubiegania się o zamówienie, natomiast ostatecznie wiążący charakter mają postanowienia umowy z ARiMR, zgodne z wcześniejszą specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

Warto zatem bliżej przyjrzeć się zagadnieniu praktycznego podejścia ARiMR do kontroli na miejscu. W dokumencie ARiMR zatytułowanym „Zasady realizacji kontroli”³⁶, który dotyczy kontroli na miejscu, zawarto informację, że w przypadku kontroli metodą foto „w większości przypadków pomiar powierzchni działek rolnych nie jest wykonywany bezpośrednio w terenie”. Agencja nie podaje, w jakiej części wniosków zakwalifikowanych do metody foto udaje się określić powierzchnię działek rolnych zdalnie. Podaje natomiast dane liczbowe dotyczące podziału kontroli na miejscu na zakwalifikowane z góry do inspekcji terenowej i do metody foto. Są to, odpowiednio, około 85 tys. i 24 tys.³⁷

ARiMR w swoich procedurach przewiduje też, że „Pola powierzchni działek są określane na podstawie cyfrowej ortofotomapy, natomiast identyfikacja upraw oraz sprawdzenie przestrzegania minimalnych wymagań dobrej kultury rolnej wykonywane jest bezpośrednio w terenie”. Ze zdania tego wynika, że obecnie w Polsce w praktyce nie dopuszcza się ewentualności przeprowadzania kontroli wyłącznie w oparciu o metodę teledetekcji, bowiem identyfikacja (grup) upraw ma decydujące znaczenie dla określenia granic i powierzchni działek rolnych, a tym samym jest kluczowym warunkiem kwalifikującym do przyznania płatności.

5. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Choć teledetekcja oferuje obniżenie kosztów prowadzenia działań kontrolnych, a także potencjalne korzyści związane z szerszym wykorzystaniem uzyskanych danych, w tej chwili technika ta nie ma w Polsce statusu pełnoprawnej metody kontroli na miejscu. Wskazują na to choćby trudności z wpisaniem tego rodzaju kontroli w ramy ustawy. Filozofia kon-

³⁶ Opublikowanym w witrynie internetowej AriMR: <http://www.arimr.gov.pl> (11 listopada 2008 r.).

³⁷ Por. dokument „Kontrole beneficjentów”: <http://www.arimr.gov.pl/index>.

troli zawarta w ustawie znajduje odzwierciedlenie w procedurach ARiMR, dotyczących np. potwierdzania upraw, spełniania warunków DKR czy przekazywania raportów. Procedury te mają natomiast niewątpliwie wpływ na kształt umów zawieranych z wykonawcami zewnętrznymi.

Samo uwzględnienie omawianych technik w ustawie nie wywoła jednak prawdopodobnie pożądanej zmiany podejścia zaangażowanych podmiotów. Wydaje się, że w tym celu konieczna jest konwergencja systemu informacji geograficznej tworzonego na potrzeby WPR (LPIS) z systemem ewidencji gruntów i budynków, czego skutkiem będzie dokładniejsze odzwierciedlanie dynamicznej rzeczywistości, bez powielania wysiłków w dwóch systemach istniejących równolegle i charakteryzujących się brakiem interoperacyjności. Interesujące byłoby wykonanie prognozy synergii i korzyści ściślejszego powiązania tych systemów i szerszego udostępnienia informacji w nich zawartych.

Prawdopodobnie skutecznym środkiem wspierającym szersze stosowanie technik teledetekcji mogłaby być promocja wśród producentów rolnych większej spójności użytkowanych działek rolnych z działkami referencyjnymi. Hipoteza ta ma jednak tę wadę, że można ją zweryfikować tylko mając dostęp do odpowiedniego systemu informacji geograficznej i dużą wiedzę specjalistyczną z zakresu gospodarki rolnej. Niewątpliwie jednak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dysponując jedynie obecnymi skromnymi narzędziami prawnymi, w związku z brakiem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej oraz nowelizacji ustawy o ewidencji gruntów i budynków, może podjąć pewne środki. Polegałyby one przede wszystkim na opracowaniu procedur przeprowadzania kontroli na miejscu w sposób uwzględniający w możliwie największym zakresie fotointerpretację, np. procedury kontroli grup upraw czy procedur kontroli spełniania niektórych, wyodrębnionych wcześniej warunków DKR.

SELECTED ISSUES OF MANAGEMENT AND CONTROL OF DIRECT PAYMENTS IN POLAND

– ON-THE-SPOT CHECKS USING REMOTE SENSING TECHNIQUES

Summary

The subject of the paper is remote sensing as a control method performed under the so called 'on-the-spot' checks, which are an element of the Integrated Administration and Control System. This method enables substantial reductions of administrative costs and a more comprehensive use of collected data. The question answered in the paper is whether the existing regulations in Poland provide for a wide application of this method.

The analysis of relevant Polish legislation and control procedures used by the competent authority (the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture) shows that the current regulations do not provide for the use of remote sensing as a rightful control method. To change that would require convergence and a greater interoperability between the Land Parcel Identification System and the Polish cadastre system, as well as a change in the philosophy of the on-the-spot checks. A temporary measure could be a set of new practical guidelines, addressed to both farmers and contractors performing the checks and concerning a number of land use aspects and control requirements.

DALLA PROBLEMATICA DI GESTIONE E DI CONTROLLO DEI PAGAMENTI DIRETTI IN POLONIA – CONTROLLO IN LOCO ATTRAVERSO IL METODO DI TELEDETEZIONE

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è la teledetezione come metodo di monitoraggio svolto in ambito del c.d. "controllo in loco", che costituisce elemento del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC). L'obiettivo delle considerazioni è il tentativo di rispondere al quesito se le norme polacche sono adeguate ad una ampia applicazione del metodo di teledetezione che rende possibile la limitazione dei costi e delle spese amministrative nonché l'utilizzo più complessivo dei dati raccolti.

L'analisi della normativa polacca in merito e delle procedure applicate dall'autorità responsabile del controllo in loco (ovvero dall'Agenzia di Ristrutturazione e Modernizzazione dell'Agricoltura) illustra che le norme polacche non sono adeguate al impiego del metodo di teledetezione come metodo di controllo. Il cambiamento di una tale situazione renderebbe necessarie una convergenza e una maggiore interoperatività del sistema di identificazione delle paricelle fondiari con il sistema catastrale nonché il cambiamento dell'approccio dei controlli in loco adottato dalla normativa polacca. Un rimedio immediato potrebbe essere l'elaborazione dall'Agenzia delle nuove direttive pratiche riguardanti i controlli.