

KAŻDY MUSI COŚ ZYSKAĆ

O konieczności współpracy w ramach administracji, podmiotowym traktowaniu obywateli i darmowym udostępnianiu danych katastralnych przez internet mówi dr. **AMALIA VELASCO**, koordynator ds. międzynarodowych Generalnej Dyrekcji Katastru w Hiszpanii, uczestniczka kwietniowej konferencji ODGiK w Elblągu.

KATARZYNA PAKUŁA-KWIECIŃSKA: Reprezentuje pani Dirección General del Catastro, która podlega ministrowi finansów i gospodarki. Ile osób zatrudnia DGC i jaki jest jej budżet?

AMALIA VELASCO: Pracuje u nas 3200 osób – poza centralą mamy 16 biur regionalnych i 52 urzędy terenowe. Budżet wynosi 140 milionów euro. Jest to bardzo mała kwota, jeśli weźmie się pod uwagę, że musi wystarczyć na funkcjonowanie całego hiszpańskiego katastru.

Polscy urzędnicy byłiby bardzo radzi, gdyby mieli tyle pieniędzy na kataster.

Ale większość urzędów katastralnych w Europie ma większe fundusze niż my!

Na czym polega pani rola jako koordynatora do spraw międzynarodowych?

Reprezentuję DGC głównie w Europie. Mamy jednak również kontakty z Ameryką Południową, przede wszystkim z krajami hiszpańskiej strefy językowej. Trzy razy w roku organizujemy dla nich kursy na temat katastru. Miesięczny kurs odbywa się w Hiszpanii i obejmuje zagadnienia teoretyczne oraz praktyczne zajęcia w biurze katastralnym. Z kolei u nich organizujemy tygodniowe szkolenia, dotyczące głównie wyceny nieruchomości. Mamy wspólną stronę internetową z krajami Ameryki Południowej, która stanowi forum wymiany wiedzy na temat katastru, i prowadzimy e-kursy dla specjalistów. Poza tym DGC jest członkiem Stałego Komitetu ds. Katastru w Ameryce

Południowej (Permanent Committee on Cadastre in Ibero-America).

Natomiast w Europie jako reprezentant Dyrekcji pracuję w tematycznej grupie roboczej ds. katastru w ramach INSPIRE. DGC bierze również udział w innych projektach, m.in. dotyczących e-administracji w Europie, jesteśmy członkami organizacji EuroGeographics. Wraz ze specjalistami szwedzkimi i włoskimi prowadzimy badania nad wirtualnym urzędem katastralnym. Jesteśmy przekonani, że kataster przyczynia się do rozwoju gospodarczego kraju, i staramy się opracować wskaźniki efektywności, które by to jasno pokazywały. Z kolei we współpracy z JRC (Joint Research Centre, Wspólnotowym Centrum Badawczym przy KE) realizujemy bardzo interesujący projekt, który ma na celu opracowanie modelu zarządzania gruntami zgodnego ze standardami ISO. W efekcie mają m.in. powstać modele LPIS do kontroli dopłat dla rolnictwa.

Jest pani też zaangażowana w prace Stałego Komitetu ds. Katastru w UE.

Komitet jest miejscem, w którym spotykają się specjaliści z różnymi doświadczeniami i wymieniają się wiedzą. Nie dowiedziałabym się na przykład tyle o katastrze polskim, gdybym nie spotkała tam Polaków. Gdy w ramach INSPIRE zaczęły się prace w tematycznych grupach roboczych, przedstawiliśmy działalność Komitetu w ostatnich dwóch latach i był to swego rodzaju punkt wyjścia dla grupy zajmującej się katastrem. Myślę, że poza wprowadzaniem wytycznych IN-

SPIRE, w systemach katastralnych jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia, nie tylko w zakresie rejestrowania samych działek, ale również np. budynków, pokrycia terenu i innych tematów ujętych w dyrektywie.

Na początku lat 90. poszczególne jednostki administracji w Hiszpanii stanowiły swego rodzaju wyspy, między którymi trudno było o współpracę. W jaki sposób udało się przekonać urzędników, że dzielenie się danymi przyniesie im korzyści?

Najważniejsze jest właśnie to, żeby ich przekonać o wzajemnych realnych korzyściach. Współpraca dojdzie do skutku wtedy, kiedy każdy coś na niej zyska. Na przykład Registro de la Propiedad [odpowiednik naszych ksiąg wieczystych – red.] w Hiszpanii nie ma części kartograficznej, więc oni przekazują nam swoje dane, a my sporządzamy dla nich mapy. Możliwość podłączenia się do Wirtualnego Biura Katastru (OVC, Oficina Virtual del Catastro) jest dla nich wielką wygodą. Przychodzą rano do pracy, włączają komputery i pracują z wirtualnym katastrem. Na koniec dnia wyłączają je, gaszą światło i wychodzą. I nic więcej ich nie interesuje. To my dbamy o to, żeby mieli dostęp do aktualnych danych. Mieliśmy ciekawe doświadczenie z Departamentem Rolnictwa, który otrzymał od nas bazę danych katastralnych do budowy systemu kontroli dopłat dla rolnictwa. Zanim zbudowali system, dane już się dawno zdezaktualizowały. Dlatego zdecydowaliśmy, że stworzymy tylko jedną podstawową bazę



FOT. JERZY PRZYWARA

my w ten sposób sukcesywnie w cyklu 10-letnim.

I właściciele tak łatwo akceptują te wasze dane?

Tak, a co więcej nie ma dzięki temu konfliktów. Te informacje są publicznie dostępne w internecie. Ludzie czują, że to są ich dane.

Ile osób w DGC zajmuje się aktualizacją?

Rocznie aktualizujemy około 5% wszystkich danych, ale trudno powiedzieć, ile osób to robi. Większość personelu zajmuje się wyceną nieruchomości, bo to jest najtrudniejsza część naszej pracy. Trzeba też pamiętać, że wiele danych aktualizują osoby spoza samego katastru. Notariusze oraz Registro de la Propiedad przekazują nam zmiany związane z prawem własności, nie dotyczące fizycznych charakterystyk nieruchomości. Nasze oprogramowanie automatycznie kontroluje poprawność przesłanych

AMALIA VELASCO

● koordynator ds. międzynarodowych Dirección General del Catastro, ● członek Tematycznej Grupy Roboczej ds. Działek Katastralnych przy INSPIRE (INSPIRE Thematic Working Group, Cadastral Parcels), ● przedstawiciel Hiszpanii w Stałym Komitecie ds. Katastru w UE (Permanent Committee on Cadastre in EU), utworzonym w 2002 r. i grupującym wszystkie europejskie urzędy katastralne (także GUGiK), ● reprezentant Hiszpanii w EuroGeographics, w ramach którego działa Cadastre and Land Registry Group.

danych z nieruchomościami. Teraz Departament Rolnictwa zajmuje się tylko danymi dotyczącymi upraw, a aktualne dane katastralne może w każdej chwili pobrać od nas. Tego typu sytuacji z różnymi jednostkami rządowymi mieliśmy wiele i było przy tym dużo pracy.

Czy baza danych katastralnych znajduje się na jednym serwerze, czy w 52 bazach terenowych?

Na razie są to wciąż 52 bazy, ale każdej nocy kopiujemy dane do jednej centralnej bazy. Tak funkcjonuje to od początku lat 90., ale kończymy właśnie prace nad ostatecznym scentralizowaniem systemu.

Co wpłynęło na decyzję o centralizacji?

W jednej bazie łatwiej jest wprowadzać zmiany. Na przykład teraz dostosowujemy współrzędne do nowego europejskiego systemu odniesień przestrzennych i sprawniej modyfikuje się je hurtem w głównej bazie. Wszelkie różnice wynikające ze specyfiki poszczególnych urzędów trzeba było wyeliminować w procesie harmonizacji danych. Udało nam się to wszystko zgrać, również kataster miejski i wiejski.

Czy jest jakaś różnica w dokładności położenia punktów granicznych na obszarach wiejskich i miejskich?

Papierowe mapy ewidencyjne dla obszarów wiejskich zostały w latach 80. zdigitalizowane, a pozyskane tą drogą dane wprowadzono na podkład aktualnej ortofotomapy w skali 1:5000 lub 1:2000. O zmianach zawiadomiliśmy właścicieli nieruchomości i we wszystkich 7 tysiącach gmin w Hiszpanii wykonaliśmy ogromną pracę nad uzgodnieniami. Brałiśmy pod uwagę opinię każdego właściciela i w końcu wszyscy zaakceptowali nasze dane. Dokładność nie była tak istotna, jak to, że uzyskaliśmy powszechną zgodę na ostateczną wersję danych. Natomiast jeżeli chodzi o tereny miejskie, to dane wprowadzaliśmy na podkładzie map topograficznych w skali 1:1000 lub nawet 1:100, ale przy pracach nad poszczególnymi arkuszami zamawialiśmy ich aktualizację w terenie. Na podstawie uzyskanych danych dokonaliśmy wyceny gruntów i budynków, wysyłałiśmy aktualizację do każdego właściciela i poprawialiśmy, jeśli nie zgadzał się z jej treścią. Mapy obszarów miejskich aktualizuje-

danych i jeśli wszystko się zgadza, wprowadza zmiany bez udziału operatora. Za takie aktualizacje danych odpowiadają ich dostawcy.

A jeśli zmieniają się dane geodezyjne?

Wtedy obowiązuje inna procedura. Administracja lokalna, która ma z nami zawarte porozumienie, uzyskuje uprawnienia do wprowadzania w naszej bazie takich zmian samodzielnie z wykorzystaniem narzędzi, które im dostarczamy. Nowe dane musi zaakceptować geodeta katastralny.

Czy geodeta katastralny posiada specjalną licencję na uprawianie zawodu?

W Hiszpanii nie mamy systemu uprawnień zawodowych. Mapy i obsługę inwestycji wykonują topografowie. Do pracy w katastrze nie są potrzebne żadne uprawnienia. W naszym departamencie pracują geodeci, ale na ogół zajmują się innymi sprawami. Zatrudniamy też wielu specjalistów o innym wykształceniu: informatyków, programistów, architektów, prawników, ekonomistów, inżynierów rolników i topografów.

Niektórzy uważają, że jeśli coś jest darmowe, to jest niewiele warte, ale ja się z tym nie zgadzam. Nasze dane mają wysoką jakość, właśnie dlatego, że są łatwo dostępne, a przez to stale weryfikowane. To mit, że trzeba pieniędzy, by poprawiać jakość danych. Twierdzę, że dane powinny być darmowe i jak najszerszej użytkowane, bo to podnosi ich jakość.

Rejestrujecie w katastrze kilka kategorii wartości nieruchomości. Czym się one między sobą różnią?

Wyceniamy oddzielnie wartość gruntu, oddzielnie budynków i sumujemy to, otrzymując wartość nieruchomości. Dla potrzeb administracji mamy wartość budynków i wartość gruntu, dlatego że wycena jednych i drugich podlega innym procedurom i inaczej zmienia się w czasie.

Podajecie też wartość katastralną.

Wartość katastralna zgodnie z prawem musi być niższa od wartości rynkowej nieruchomości. Staramy się, by sięgała 50% wartości rynkowej. Gmina może dodatkowo zastosować pewien współczynnik do naszej wartości katastralnej i w ten sposób powstaje wartość podatkowa.

Oferujecie darmowy dostęp do danych katastralnych dla osób fizycznych, urzędów, firm. Czy ktoś w ogóle musi za nie płacić?

Dane z Wirtualnego Biura Katastru udostępniane są przez internet za darmo. Jeśli natomiast ktoś przychodzi osobiście do naszego biura i zajmuje czas urzędnikowi, wówczas musi zapłacić. Na razie płacą też firmy za dane do celów komercyjnych, ale już wkrótce wszystko będzie za darmo. Będzie jedynie obowiązek rejestrowania się w internecie, ponieważ chcemy wiedzieć, kto korzysta z danych. Przygotowujemy rodzaj licencji, w której zawrzemy warunki użytkowania danych. Na przykład firma nie będzie mogła sprzedawać surowych danych katastralnych, będzie mogła je natomiast przetwarzać, zostaną też wprowadzone restrykcje dotyczące przekazywania map.

Jakie są korzyści z systemu, który jest dla wszystkich bezpłatny?

Niektórzy uważają, że jeśli coś jest darmowe, to jest niewiele warte, ale ja się z tym nie zgadzam. Nasze dane mają wysoką jakość, właśnie dlatego, że są łatwo

dostępne, a przez to stale weryfikowane. To mit, że trzeba pieniędzy, by poprawiać jakość danych. Twierdzę, że dane powinny być darmowe i jak najszerszej użytkowane, bo to podnosi ich jakość. Nie potrafię jednak ocenić, ile naprawdę warte są nasze usługi. Chcemy teraz wprowadzić pytanie pojawiające się przy pobieraniu danych, jak użytkownik ocenia wartość naszych informacji, nie tylko kwotowo, ale i czasowo. Z drugiej strony, czy można wycenić bezpieczeństwo prawa własności?

Jaką radę miałaby pani dla kierujących polskim katastrzem, który obejmuje 30 mln działek, jest obsługiwany przez ponad 30 systemów w kilkuset niepołączonych ze sobą bazach danych?

Przede wszystkim musicie wiedzieć, czego chcecie. Myślę, że bardzo dobrym krokiem jest stworzenie ogólnokrajowego portalu. Można spróbować połączyć wszystkie dane, mimo że różnią się dokładnością i innymi cechami. To bardzo trudne zadanie, ale obecnie w ramach INSPIRE trwają prace nad stworzeniem takiego portalu dla wielu krajów euro-

pejskich, w których przecież dane różnią się jeszcze bardziej. Zabraliśmy się do tego zadania w ten sposób, że najpierw poprosiliśmy o wszelkie informacje dotyczące systemów organizacji katastru w poszczególnych krajach (czy mają dane rastrowe, czy wektorowe, jakie są formaty, oprogramowanie itd.). Dzięki temu otrzymaliśmy obraz sytuacji, którą mogliśmy przeanalizować. Następnie zapytaliśmy potencjalnych użytkowników, jakie są ich oczekiwania. Według wytycznych INSPIRE stworzyliśmy precyzyjną specyfikację, która określa minimalne parametry bazy danych i obowiązuje dla systemów wszystkich zainteresowanych państw. Myślę, że to jest właśnie droga dla stworzenia portalu.

Chcę podkreślić, że jakość danych nie jest tu aż tak istotna, gdyż na podstawie metadanych użytkownicy sami ocenią, czy jest ona wystarczająca dla ich potrzeb. Kiedy w Hiszpanii pierwszy raz udostępnialiśmy dane w internecie, obawialiśmy się, że mogą być one ocenione jako niezbyt dobre. I pewnie nie były najlepsze, jednak sukcesywnie aktualizowaliśmy je, tym samym podnosząc jakość. Myślę więc, że powinniście zacząć prace nad połączeniem wszystkich danych w takim portalu. Możecie również znaleźć funkcjonalne i proste oprogramowanie, w które będzie można zaopatrzyć lokalną administrację. Ważne jest też uporządkowanie spraw legislacyjnych. W 2004 roku prawo dotyczące katastru było w Hiszpanii, podobnie jak w Polsce, bardzo rozproszone. Teraz mamy bardzo proste i kompletne regulacje zawarte w jednej ustawie.

Wiele osób w Polsce zastanawia się, po co umieszczają wszystkie dane o nieruchomościach w jednej bazie?

Żeby każdy miał do nich dostęp. Ważne, by społeczeństwo miało zaufanie do informacji. Obywatele powinni wiedzieć, że to jest ich kataster. A jeśli informacja będzie przejrzysta, to nie będzie również konfliktów, a ludzie nie będą się domagali niepotrzebnych zmian. Może należałoby odwołać się do głównych zasad INSPIRE, które mówią o tym, że dane muszą być przechowywane w taki sposób, aby ich użytkowanie przebiegało jak najwydajniej. Z tego wynika, że powinny być utrzymywane i aktualizowane przez lokalną administrację, jednak informacje powinny być ogólnodostępne.

GENERALNA DYREKCJA KATASTRU W HISZPANII

Dirección General del Catastro (DGC) podlega wicepremierowi ds. gospodarki i finansów Elenie Salgado Mendez. Sprawy katastru należą do kompetencji wiceministra, także kobiety, Marii Dolores Blanco, która nadzoruje ponadto departament ds. podatków i sąd administracyjno-gospodarczy. Szefem DGC jest Angel Manuel Capone (ur. 1958 r.), absolwent ekonomii Uniwersytetu w Santiago de Compostela. Capone był inspektorem i audytorem państwowej kontroli finansowej i zajmował różne stanowiska w administracji państwowej i służbie finansowej. Obecnie jest także szefem Sztabu Sekretariatu Generalnego ds. Finansów.

Rozmawiała

KATARZYNA PAKUŁA-KWIECIŃSKA