

# UNELE ASPECTE PRIVIND ENTITĂȚILE DE BAZĂ ALE SISTEMULUI DE INFORMAȚIE PENTRU CADASTRU GENERAL ȘI PUBLICITATE IMOBILIARĂ

mat. Angela Ioniță  
ec. Costin Pribeanu

*Institutul de Cercetări în Informatică*

**Rezumat:** În cadrul acestui articol, se face o prezentare succintă a unor aspecte privind definirea entităților de bază ale sistemului de informație al cadastrului general și al publicității imobiliare (CGPI). Obiectivul propus este de a semnala unele inconsistențe din textul de lege și de a aduce clarificările necesare proiectării sistemului.

**Cuvinte cheie:** cadastru, publicitate imobiliară, parcelă cadastrală, proprietar, carte funciară, unitate teritorial-administrativă, plan cadastral, partidă cadastrală, registrul corpurilor de proprietate, registre permanente

## 1. Introducere

Informatizarea activității de cadastru constituie o preocupare de interes actual la nivelul țărilor din Uniunea Europeană. În România, acest obiectiv este susținut în plan legislativ, conceptual și tehnologic, la nivel național, printr-un ansamblu de măsuri concertate, care au în vedere crearea cadrului legislativ și instituțional adecvat. În acest sens, în 1994, a fost demarat un proiect privind cadastrul general și publicitatea imobiliară - CGPI finanțat, atât din surse externe (Banca Mondială, programe PHARE), cât și din surse interne (programul național de cercetare-dezvoltare ORIZONT 2000).

În cadrul programelor de cercetare-dezvoltare, un loc aparte îl ocupă realizarea bazei de date a CGPI, care să constituie pivotul informatic al dezvoltării unei game variate de aplicații în domeniul cartografiei, administrației publice, cadastrului general și publicității imobiliare. Aplicațiile urmează să răspundă, atât unor cerințe la nivel național și județean cât și la nivel local. De asemenea, sunt avute în vedere aplicații din sfera cadastrului de specialitate, specifice unor domenii particulare.

În acest articol, se face o discuție asupra unor termeni controversați, în scopul de a contribui la clarificarea principalelor aspecte privind definirea sistemului cadastrului general și a publicității imobiliare.

În primele patru secțiuni, se prezintă succint contextul european și național al demarării proiectului CGPI, precum și funcțiile cadastrului general și ale publicității imobiliare. O atenție aparte

este acordată relației dintre funcția tehnică și cea juridică, ale căror cerințe specifice se reflectă și în baza de date.

În ultimele trei secțiuni, este făcută o analiză a textului de lege, referitor la definirea entităților de bază ale sistemului CGPI, și unele aspecte privind crearea unei baze de date geografice de referințe.

## 2. Contextul european

În această secțiune, se face o scurtă trecere în revistă a problematicii cadastrului în plan european, în scopul de a evidenția atenția acordată acestui tip de evidență în alte țări. Cerințele de integrare la nivel european se adugă premiselor interne de definire și de realizare, în România, a unui sistem unitar de evidență a proprietății imobiliare, bazat pe tehnologii informatică avansate.

În [1], cadastrul este definit ca un document public, care constituie o bază legală și fundamentală în estimarea valorii funciare și, totodată, o descriere cu caracter juridic și administrativ, pentru determinarea dreptului privind bunurile imobile și relația proprietarilor cu aceste bunuri.

Importanța acordată cadastrului, din antichitate și până în prezent, are la bază valoarea economică a pământului. Aceasta valoare a făcut ca pământul să facă obiectul proprietății, necesitând lucrări de măsurare și de înregistrare.

Corespunzător scopului principal urmărit, cadastrul poate avea o funcție predominant: economică (aspecte calitative ale imobilelor), fiscală (evaluarea impozitului funciar), juridică (document probator, care atestă o proprietate reală) sau tehnică (document de localizare și informație privind teritoriul).

În prezent, funcția dominantă este diferită în țările Comunității Europene:

- economică (Grecia)
- fiscală (Spania, Franța, Italia, Portugalia, Germania)
- juridică (Regatul Unit)
- juridică + fiscală (Germania, Luxemburg)

Tutelarea activității de cadastru diferă mult de la o țară la alta [1] și este legată, atât de funcția dominantă, cât și de nivelul la care este organizată activitatea. În acest sens, se pot menționa conexiunile cu următoarele instituții:

- Ministerul de Interne (Germania)
- Ministerul de Finanțe (Spania, Franța, Italia, Luxemburg)
- Ministerul Justiției (Regatul Unit)

-Ministerul Agriculturii (Grecia)

Acoperirea cerințelor la nivel național, într-o orga-nizare centralizată, necesită o instituție specializată. Asemenea instituții există în Franța, Italia, Luxemburg, Portugalia. Descentralizarea se poate face sub o regle-mentare națională (Regatul Unit, Spania) sau locală (Germania Portugalia).

Volumul de muncă, necesar întreținerii unui sistem de evidență cadastrală, este foarte mare, având în vedere, atât dinamica schimbărilor în structura proprietății, cât și cerințele actuale ale diferitelor cate-gorii de utilizatori. Din acest motiv, o evidență cores-punzătoare este de neconceput fără informatizarea activității. În prezent, gradul de informatizare al cadas-trului funciar este diferit în țările Uniunii Europene. Există două abordări unitare, la nivel de sistem național de cadastru, în Franța și în Spania.

Din punct de vedere al cerințelor informatice, docu-mentația care constituie cadastrul, cuprinde două tipuri de informație:

a) informație grafică sub formă de plan, harta care prezintă delimitarea parcelelor cadastrale și (eventual) informații complementare ca referințe cadastrale, topografie, topologie, toponimie;

b) informație literală, care descrie parcelele cadas-trale sub forma unei matrici sau registru de bunuri mobile și (eventual) informație de detaliu despre proprietari, conținutul parcelelor, valoarea, natura drepturilor.

Informația sub forma literală este reținută în registre. În [1], se arată că, în prezent, cele mai frecvent utilizate registre (documente) sunt: situația parcelelor (pe secțiuni, pe proprietari, pe departament), lista proprietarilor (alfabetic sau pe număr de ordine), lista coproprietarilor, carte funciară (Regatul Unit, Germania), registre de construcții (Franța, Germania).

### 3. Contextul legislativ în România

În vederea realizării unui sistem de cadastru general și de publicitate imobiliară (CGPI) la nivel național, Guvernul României a solicitat un credit Băncii Mondiale. Condiția pentru acordarea acestui credit a fost implicarea instituțiilor interesate pentru fundamentarea proiectului de finanțare și pentru adoptarea unei legi privind CGPI.

Având în vedere complexitatea obiectivului, cadrul legislativ în tranziție și diversitatea abordărilor pe plan european, este necesară o nouă conceptualizare a domeniului. De altfel, acesta a fost și motivul solicitării unei echipe de cercetători din ICI, pentru a participa la fundamentarea acestui proiect de finanțare. Rezultatul acestei activități l-a

constituit un raport de completare a secțiunii Informatizare și standarde de date [2].

Proiectul de lege privind CGPI, elaborat în 1994, a fost adoptat cu unele modificări ca Legea cadastrului și publicității imobiliare (Legea 7/1996) [3].

Reconsiderarea proprietății private, ca relație fundamentală într-o economie de piață, a determinat includerea în legea cadastrului a prevederilor necesare în acest scop. Întrucât adoptarea legislației aferente CGPI a demarat foarte târziu, practic titlul al doilea privind publicitatea imobiliară a fost preluat (aproape direct) din legislația în vigoare în 1938. Din acest motiv, între cele două titluri există o serie de inconsistente care fac necesară o analiză atentă.

Deși unele aspecte au fost semnalate în [2], proiectul de lege a fost adoptat fără a aduce clarificările necesare. Este însă posibilă rezolvarea acestei probleme în regulamentul de aplicare a legii. În acest sens, în această lucrare se va relua analiza privind unii termeni controversați și se vor reitera propunerile din [2,5,6].

### 4. Contextul programului de informatizare a societății

Comisia Națională de Informatică a coordonat elaborarea unui Proiect Director al Informatizării în România (PDIR) [4], prin care se preconizează, între altele, crearea unui sistem interdependent de registre permanente: al populației, ale agenților economici și sociali (entități juridice, entități fizice), ale unităților teritorial-administrative, ale cadastrului general (parcele, construcții).

În PDIR, se arată că este necesară coordonarea informatizării cadastrului general cu informatizarea cadastrelor de specialitate și a sistemelor de informație juridic și financiar. În acest sens, trebuie avute în vedere cerințele specifice sistemelor de informație relaționate.

Registru cadastrului general împreună cu celelalte registre permanente de bază formează nucleul de coerență a sistemului informațional economico-social. Interfața cu aceste registre simplifică întreținerea informației și asigură compatibilitatea cu celelalte entități externe în condiții de redundanță minimă.

Cadastrele de specialitate necesită schimb de informație, în sensul furnizării informației de referință referitoare la parcele (inclusiv vecinătăți) și a primirii caracteristicilor tehnice și economice, referitoare la parcele și la construcții. Cadastrul general asigură legătura și coerența informațională a cadastrelor de specialitate, având în vedere că, în baza de date a acestuia, sunt incluse toate parcelele unui teritoriu administrativ.

## 5. Obiectul și funcțiile CGPI

Legea privind cadastrul general și publicitatea imobiliară [3] definește cadastrul general ca fiind sistemul unitar și obligatoriu de evidență tehnică, economică și juridică, prin care se realizează identificarea, înregistrarea, descrierea și reprezentarea pe hărți și pe planuri cadastrale ale tuturor terenurilor, precum și ale celorlalte bunuri imobile, de pe întreg teritoriul țării, indiferent de destinația lor și de proprietar.

Înregistrarea juridică a imobilelor, referită în lege prin sintagma "publicitate imobiliară", are ca obiect înscrierea în cartea funciară a actelor și a faptelor juridice, referitoare la imobilele din cadrul unei localități.

În cadrul legii, se face o distincție între cadastrul general și cadastrele de specialitate. Sunt menționate cadastre de specialitate în următoarele domenii: agricol, forestier, ape, imobiliar-edilitar, extractiv, industrial, transporturi (rutiere, navale, aeriene), turism, zone protejate.

În lege [3], se prevede că, CGPI realizează trei categorii de funcții:

suprafața construită, numărul de niveluri al construcțiilor.

Funcția economică se referă la aspectele calitative ale imobilelor, cum sunt valoarea economică, potențialul productiv al pământului, caracteristicile calitative ale construcțiilor. Un indicator semnificativ pentru funcția economică a cadastrului este venitul net pe care îl poate aduce un imobil. De asemenea, cadastrul general furnizează datele necesare fundamentării politicii fiscale a statului.

Funcția juridică este legată de crearea mecanismelor și a instrumentarului juridic, care să permită exercitarea dreptului de proprietate. În acest sens, legea cadastrului general impune ca drepturile reale asupra unui imobil să fie dobândite numai prin înscrierea în cartea funciară.

Privit într-o perspectivă mai largă, ca sistem de informație, CGPI realizează următoarele funcții elementare: identificare, clasificare, localizare, măsurare și evaluare, descriere, reprezentare grafică, înregistrare, întreținere, interogare și cooperare. O prezentare mai cuprinzătoare a acestor funcții a fost făcută în [5].

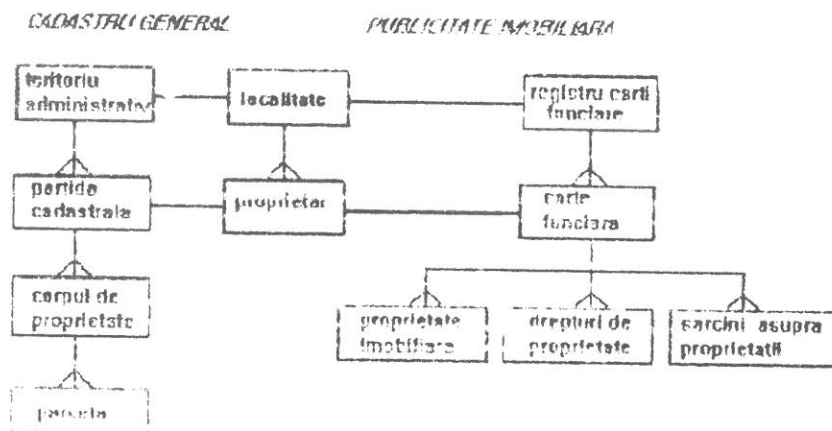


Figura 1. Sistemul Cadastrului General și al Publicității imobiliare

a) tehnice: identificare, măsurare, reprezentare, localizare, descriere a imobilelor;

b) economice: furnizarea de elemente pentru evaluarea (determinarea) valorii și a potențialului economic (venit);

c) juridice: înregistrarea relațiilor de proprietate și a informațiilor conexe.

Funcția tehnică se referă la aspectele cantitative ale imobilelor și determină, pe baza de măsurători, poziția, configurația și mărimea suprafețelor de terenuri pe categorii de folosință și pe posesori,

La art.1 din lege se stipulează că, entitățile principale ale sistemului CGPI sunt: parcela cadastrală, construcția (spațiul construit) și proprietarul.

Din analiza textului de lege rezultă că, pentru sistemul de informație al CGPI, sunt relevante mai multe entități: partida cadastrală, corpul de proprietăți, parcela, construcția, cartea funciară, actul juridic, dreptul de proprietate și sarcina asupra imobilului.

Figura 1 prezintă principalele entități ale CGPI și relațiile dintre acestea.

Din analiza relațiilor dintre entități rezultă că, la nivelul fiecărei localități, există un registru de cărți funciare, iar fiecărui proprietar îi corespunde o partidă cadastrală pentru care se întocmește o carte funciară. Proprietarul constituie, deci, entitatea de legătură între cele două părți ale CGPI.

## 6. Teritoriul administrativ

Stabilirea teritoriului cadastral este importantă, atât pentru funcția tehnică, cât și pentru cea economică și juridică [8]. Din punct de vedere tehnic, acesta reprezintă baza pentru organizarea și numerotarea parcelelor. De regulă, teritoriul cadastral are granițe administrative și/sau naturale.

Pentru rațiuni instituționale, organizatorice, tehnice și operaționale, CGPI operează cu diviziuni ale teritoriului, denumite unități teritorial-administrative (UTA). Unitățile teritorial-administrative rezultă din împărțirea teritoriului țării pe două niveluri: județe și localități.

Documentele tehnice principale, prevăzute în lege, care sunt utilizate de cadastrul general sunt: planul cadastral, registrul cadastral al parcelelor, registrul corpurilor de proprietate, partida cadastrală pe categorii de folosință, registrul cadastral al proprietarilor și indexul alfabetic al proprietarilor.

Documentele sunt enumerate la art.12, unde se prevede că partida cadastrală se întocmește pe proprietari și pe categorii de folosință. Este o inconsistență față de art.20, care prevede că, la nivelul localității, este o singură partidă cadastrală pentru un proprietar.

Legea CGPI prevede realizarea lucrărilor de cadastru la nivelul localității care constituie unitatea teritorială de bază. Localitățile pot fi urbane (municipii sau orașe) și rurale (comune). În cadrul teritoriului administrativ, se disting două zone:

- zona intravilană, delimitată prin acte administrative, destinată construirii (perimetrul constructibil, vatra așezării umane);
- zona extravilană, definită prin relația de complementaritate: teritoriul administrativ al localității minus zona intravilană.

O comună poate include unul sau mai multe sate care sunt așezări distincte, fără autonomie administrativă. În aceste situații, trebuie făcută distincția între localitate, în sensul geografic de așezare umană, și localitate, în sens cadastral, ca nivel de organizare a activității de cadastru. În accepțiunea CGPI, satele nu sunt teritorii administrative, dar sunt luate în considerație în cadrul funcției de localizare. În cazul comunelor care cuprind mai multe sate, este posibil să existe mai multe zone de intravilan.

Pentru facilitarea localizării, CGPI distinge și alte diviziuni ale teritoriului ca:

- tarlaua, caracteristica terenurilor agricole din zona extravilană, rezultată din gruparea pe criterii de exploatare a unui număr de parcele învecinate;
- cvartalul, caracteristic zonelor intravilane, rezultat din gruparea parcelelor învecinate, mărginite de străzi.

Nici tarlaua și nici cvartalul nu beneficiază de definiții unitare (în unele localități, cvartalul este mărginit obligatoriu numai de străzi principale; în localitățile mici poate lipsi etc.). Din punct de vedere al CGPI, tarlaua și cvartalul ar trebui preluate așa cum sunt, în scopul ameliorării localizării.

## 7. Parcela cadastrală

Teritoriul cadastral este alcătuit din parcele care constituie proprietatea imobiliară (funciară) elementară. Parcela este o întindere de teren, continuă, delimitată prin hotare naturale sau artificiale, având un singur proprietar și o singură categorie de folosință.

În accepțiunea CGPI, termenul de parcelă se aplică și asupra terenurilor cu destinații, configurații și naturi diverse: arii stradale, drumuri de diferite tipuri, oglinzi sau cursuri de apă. În acest mod, se asigură parcelarea (acoperirea) întregului teritoriu, fără omisiuni.

Este de menționat că, în legea cadastrului general și a publicității imobiliare, este definit imobilul ca parcelă cu sau fără construcție. Această definiție este întrucâtva în contradicție cu includerea construcției între cele trei entități de bază ale cadastrului general, având în vedere faptul că evidența este orientată spre parcela de teren, deci spre proprietatea funciară.

Sursa acestei inconsistențe (în planul cadastral se reprezintă numai parcelele și construcțiile ca ansamblu) este articolul 47 din lege, privind înregistrarea proprietăților imobiliare la nivel de parte de construcție (etaj, apartament), care introduce construcția și partea de construcție ca obiect al proprietății imobiliare, deși la nivelul cadastrului acestea sunt incluse în definiția parcelei.

Mai este de menționat faptul că, includerea construcției în cadrul parcelei face ca termenul de proprietate imobiliară să fie sinonim cu cel de proprietate funciară. Practic, prevederile art.1 și art. 47 din lege, leagă construcția de parcelă, ca entitate subordonată, chiar dacă parcela poate fi deținută în indiviziune, iar construcția (partea de construcție) poate fi deținută individual.

O altă problemă o constituie adresa care are o funcție de localizare în contextul CGPI. Având în vedere funcția de adresă poștală și gradul ridicat de

repetare, aparând în structura parcelei, construcției și apartamentului, este necesară stabilirea unei structuri standardizate la nivel național [2]. În prezent, codificarea poștală este precară, codul fiind atribuit la nivel de artă/tronson în București și la nivel de localitate în rest.

## 8. Cartea funciară

În cadrul Biroului de carte funciară al fiecărei judecătorești se ține registrul cadastral de publicitate imobiliară, care cuprinde toate cărțile funciare, în care se înregistrează proprietățile imobiliare.

Alte documente care completează evidența la biroul de carte funciară sunt: registrul special de intrare, planul de identificare al imobilelor, repertoriul imobilelor, indexul alfabetic al proprietarilor, înscrisurile constatatoare ale actelor și ale faptelor juridice și registrul pentru numerotarea unică a cărților funciare.

Cartea funciară este documentul de bază, utilizat pentru înregistrarea bunurilor imobile (parcele, construcții, părți de construcții).

Cartea funciară este alcătuită dintr-un titlu cuprinzând numărul cărții funciare și numele localității și trei părți, care cuprind: descrierea bunurilor imobile, înscrieri privind dreptul de proprietate și sarcini asupra dreptului de proprietate.

Corpul de proprietate cuprinde una sau mai multe parcele alăturate de pe raza unui teritoriu administrativ, aparținând aceluiași proprietar.

Partida cadastrală cuprinde toate corpurile de proprietate pe care le deține un posesor pe raza unui teritoriu administrativ, cu toate elementele cantitative, calitative și juridice din registrul cadastral al parcelelor.

Se observă că, întocmirea cărții funciare, care se face pentru fiecare partidă cadastrală a unui proprietar, este în contradicție cu prevederile articolul 47, care cer întocmirea unei cărți funciare distincte (individuale) pentru fiecare parte de construcție care face obiectul proprietății. Acest articol creează o ierarhizare la nivelul cărților funciare și ridică unele probleme.

Pentru o mai bună definiție a sistemului CGPI și o delimitare a obiectului și a funcțiilor cadastrului general, de cele ale publicității imobiliare, sunt necesare unele clarificări și completări la nivelul regulamentului de aplicare a legii.

În acest sens, neincluderea proprietarului în titlul cărții funciare, deși relația dintre cele două entități este unu-la-unu, sugerează posibilitatea modificării acestuia. O analiză atentă a articolelor 44 și 45, referitoare la alipiri/dezlipiri de imobile, arată că

acest fapt este valabil numai în cazul când noul proprietar nu posedă o altă carte funciară.

De asemenea, este de menționat că, termenul de proprietar, în contextul sistemului de informație al CGPI, nu este sinonim cu cel de persoană fizică sau juridică, ci poate fi un grup de persoane. Cu alte cuvinte, proprietarul reflectă o relație între o persoană (fizică sau juridică) și un imobil. În acest caz, faptul că o persoană apare înscrisă ca proprietar (în diferite asociații cu alte persoane) în mai multe cărți funciare nu trebuie interpretat ca o relație unu-la-mai mulți.

## 9. Concluzii

În cadrul acestui articol, s-a făcut o analiză a stadiului actual de definire a sistemului CGPI, însoțită de o discuție a unor termeni controversați.

Integrarea preocupărilor desfășurate, în prezent, în acest domeniu este necesar să fie asigurată la două niveluri:

1) la nivel conceptual, prin stabilirea unor definiții consistente și prin corelarea registrelor permanente prevăzute în PDIR;

2) la nivel tehnologic, prin adoptarea unor soluții integrate, care să asigure, atât varietatea serviciilor necesare, cât și compatibilitatea datelor.

Integrarea la nivel conceptual nu poate fi atinsă fără o definiție prealabilă a unui registru permanent al cadastrului, care să se încadreze în structura nucleului de coerență informațională, prevăzută în PDIR. Este însă de menționat faptul că, aceasta este și o ocazie de reconsiderare a celorlalte registre permanente, astfel încât să răspundă cerințelor CGPI.

## Bibliografie

1. \* \* \* Cadastres fonciers nationaux - Synthèse de l'étude comparative des cadastres nationaux réalisée pour le casier viticole communautaire, CCE, SYSAME, 1992.
2. **COSTAKE, N., ELIAN, ȘT., GEANTĂ, V., IONIȚĂ, A., NIȚU, M., PRIBEANU, C., ȘUTEU, S.:** Cadastrul General și Publicitatea Imobiliară - Informatizare și standarde de date. Raport de completare la proiectul de finanțare, Banca Mondială, iulie 1994.
3. \* \* \* Lege privind cadastrul general și publicitatea imobiliară. Senatul României, iulie 1994.
4. \* \* \* Proiectul Director al Informatizării în România, ICI-CNI, 1994.
5. **IONIȚĂ, A., PRIBEANU, C., NIȚU, M.:** Soluții conceptuale de integrare. Raport de

cercetare la tema Baze de date geografice de referință, ICI, septembrie 1994.

6. **IONIȚĂ, A., PRIBEANU, C.** Evaluarea soluțiilor tehnologice adoptate și conformitatea cu legile / normele în vigoare. Raport de cercetare la tema Baze de date geografice de referință, ICI, septembrie 1995.

7. \* \* \* **Recomandari tehnice privind sistemul de informație al CGPI (RTCNI-CGPI). Raport preliminar, CNI, iunie 1996.**

8. **MICLEA, M.**: Cadastrul și cartea funciară, Editura All, București, 1995.