

## **Atunci când $1+1+1 = 1$ în cazul preempțiunii arendașului**

### **When $1+1+1 = 1$ in the Case of Pre-emption of the Tenant Farmer**

CODRIN MACOVEI<sup>1</sup>

**Rezumat:** Arendașul beneficiază de un drept pe preempțiune modern reglementat odată cu adoptarea Legii arendării nr. 16/1994, obiectul său constituindu-l terenurile agricole. Noul Cod civil a înțeles să extindă acest drept asupra tuturor bunurilor agricole arendate (art. 1.849). Din păcate, regimul juridic al exercitării acestui drept a fost complicat de intrarea în vigoare a Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan [...]. Odată cu acest act normativ putem afirma că arendașul poate beneficia de trei drepturi de preempțiune: un drept convențional posibil să fie exercitat conform art. 1.730-1.740 Cod civil, un drept legal de preempțiune posibil să fie exercitat conform art. 1.730-1.739 Cod civil și încă un drept legal posibil să fie exercitat conform dispozițiilor Legii nr. 17/2014. Din păcate, acest ultim act normativ nu a lămurit cum se rezolvă concursul dintre aceste drepturi nici în ultimele sale modificări și completări. În prezentul articol vom încerca să decelăm dacă aceste drepturi pot fi exercitate în concurs sau dacă între acestea există o prioritate de aplicare.

**Cuvinte-cheie:** arendaș, preempțiune, preempțiune legală, preempțiune convențională, teren agricol, bunuri agricole

**Abstract:** The tenant farmer benefits from a modern pre-emption right regulated with the adoption of the Tenant Farming Law no. 16/1994, its object being the agricultural lands. The new Civil Code understood to extend this right over all leased agricultural goods (art. 1,849). Unfortunately, the legal regime of exercising this right was complicated by the entry into force of Law no. 17/2014 on some measures to regulate the sale of agricultural land located outside the built-up area [...]. Along with this normative act we can state that the tenant farmer can benefit from three pre-emption rights: a conventional right possible to be exercised according to art. 1,730-1,740 Civil Code, a legal right possible to be exercised according to art. 1,730-1,739 Civil Code and another possible legal right to be exercised according to the provisions of Law no. 17/2014. Unfortunately, this last normative act did not clarify how the competition between these rights is resolved even in its latest amendments and completions. In this article we will

---

<sup>1</sup> Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, e-mail: mcodrin@uaic.ro

try to find out if these rights can be exercised in competition or if there is a priority between them.

**Keywords:** tenant farmer, pre-emption, legal pre-emption, conventional pre-emption, agricultural land, agricultural goods

### 1. Când nu se îmbracă de la Prada, eroarea se ascunde în detalii

Într-un articol anterior, dedicat aniversării a cinci ani de la intrarea în vigoare a noului Codul civil și intitulat „Reglementarea dreptului de preempțiune în noul Cod civil – *rien ne va plus?*”<sup>2</sup>, am concluzionat următoarele în legătură cu reimplementarea dreptului de preempțiune în legislația noastră națională și în legătură cu speranțele exprimate de legiuitor *vis-à-vis* de efectele sale:

«Cercul vicios al reformelor în acest domeniu pare fie angrenat din nou. Din nou guvernul actual discută despre limitarea dreptului cetățenilor străini de a cumpăra teren în țara noastră. Se discută amețitor, din nou despre limitarea suprafeței ce poate fi deținută de o persoană, de dovada deținerii de către aceasta a calităților/cunoștințelor necesare muncii terenului sau chiar de indisponibilizarea temporară. Ce urmează, naționalizarea marilor proprietăți pentru a închide complet cercul măsurilor juridice?

Soluțiile se găsesc cu adevărat în altă parte și nu în reutilizarea dreptului de preempțiune și a incapacităților de a dobândi. Doar politicile agricole sunt cele care pot oferi rezolvări durabile „chestiunii țărănești”. Doar astfel planurile de dezvoltare pentru viitorul țăranilor nu vor mai avea ca principală opțiune ca ei să rămână țărani, fiindcă asta este ceea ce realitatea arată că au reușit să le ofere reformele juridice. Guvernarea postcomunistă a refăcut de fapt, în mai mare, eroarea istorică dintre cele două războaie, calificată de cel mai celebru economist al agriculturii românești, Virgil Madgearu, drept „intervenționism de Stat haotic, spasmodic și supus tuturor întâmplărilor”.

Dacă se dorește însă și căutarea unor figuri juridice care să ofere alternative lumii rurale, atunci, poate, legiuitorul ar trebui să aibă mai mult curaj. Dincolo de preempțiune, se găsesc și instituții care răspund mult mai bine declarațiilor de intenție ale guvernanților, legiuitorului și partidelor politice: emfiteoza, e doar un exemplu.

Într-o perspectivă mai largă, apreciem că menirea și funcționarea dreptului de preempțiune au fost supraevaluate de către legiuitorul român cu consecințe deseori nefaste asupra practicii notariale și dezamăgire în rândul beneficiarilor actelor juridice din 1990 și până în prezent. Atât timp cât aceste

---

<sup>2</sup> C. Macovei, *Reglementarea dreptului de preempțiune în noul Cod civil – rien ne va plus?*, în volumul colectiv *5 ani de Cod civil – perspectiva notarială*, Editura Monitorul Oficial, București, 2016, pp. 293-313.

inconsistențe nu sunt aprofundate și asumate de legiuitorul român riscăm ca reforma dreptului de preempțiune să rămână *bonne à presque rien!*»

Din păcate, legiuitorul nostru pare să nu fie sensibil la astfel de relativizări și nici nu dorește să își asume orizonturi ceva mai largi de timp și gândire, ci continuă să dea dovadă de multă siguranță de sine pe calea dezvoltării legislației secundare, care în acest domeniu este reprezentată de Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan [...]<sup>3</sup>. Astfel, ultima modificare operată prin Legea nr. 175/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014<sup>4</sup> pare a duce la un nivel superior<sup>5</sup> eforturile statului în vederea atingerii scopurilor enunțate<sup>6</sup> chiar în art. 1.

În aprecierea efectelor produse de aceste ultime modificări putem trece cu vederea blocajul produs inițial veșnica inabilitate legislativă românească de a coordona punerea în aplicare cu fondul reglementării<sup>7</sup> și chiar și blocajul încă

---

<sup>3</sup> Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în M.O. nr. 178 din 12 martie 2014, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>4</sup> Legea nr. 175/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în M.O. nr. 741 din 14 august 2020, în vigoare din data de 13 octombrie 2020.

<sup>5</sup> A se vedea și M.C. Dobrilă, *Modificări/remake-uri recente ale Legii nr. 17/2014 cu privire la dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, Analele Științifice ale Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași, seria Științe Juridice, LXVI/2020, nr. 2, pp. 25-46.*

<sup>6</sup> „Art. 1. Scopurile prezentei legi sunt: a) asigurarea securității alimentare, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; b) stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării terenurilor agricole situate în extravilan; 13/10/2020 - litera a fost modificată prin Lege 175/2020; c) comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploatașilor viabile economic”.

<sup>7</sup> Pentru explicații, a se vedea, S. Chirică, M. Mitan, *Blocajul tranzacțiilor cu terenuri agricole extravilane*, on-line: [https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti\\_schoenherr\\_asociatii-24660220-blocajul-tranzactiilor-terenuri-agricole-extravilane.htm](https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_schoenherr_asociatii-24660220-blocajul-tranzactiilor-terenuri-agricole-extravilane.htm), consultat la data de 28.11.2021; R. Gheorghiu-Testa, *Modificarea condițiilor de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan*, on-line: [https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti\\_tuca\\_zbarcea\\_asociatii-24251453-modificarea-conditiilor-vanzare-terenurilor-agricole-situate-extravilan.htm](https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_tuca_zbarcea_asociatii-24251453-modificarea-conditiilor-vanzare-terenurilor-agricole-situate-extravilan.htm), consultat la data de 28.11.2021; I. Roman, I. Porojan, *Noi condiții la cumpărarea terenurilor agricole din extravilan*, on-line: [https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti\\_filip\\_company-24236307-noi-conditii-cumpararea-terenurilor-agricole-din-extravilan.htm](https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_filip_company-24236307-noi-conditii-cumpararea-terenurilor-agricole-din-extravilan.htm), consultat la data de 28.11.2021.

actual al vânzării terenurilor care au mai fost înstrăinate în ultimii opt ani, blocaj determinat de lipsa normelor de încasare a impozitului prevăzut pentru înstrăinarea prin vânzare a unui teren agricol situat în extravilan înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărarea sa de către vânzător (impozit de 80% din suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă); același impozit ar fi aplicabil și în cazul înstrăinării directe sau indirecte a pachetului de control al societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan și care reprezintă mai mult de 25% din activele acestora (impozitul se aplică la diferența de valoare a terenurilor respective calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul înstrăinării pachetului de control; în acest caz, impozitul pe profit privind diferența de valoare a acțiunilor sau părților sociale vândute se va aplica la o bază redusă proporțional cu procentul ponderii terenurilor agricole respective în activele fixe). Întrucât nerespectarea obligațiilor de plată a impozitului atrage nulitatea absolută a vânzării este evident de ce notarii, în lipsa oricăror norme privind încasarea acestui impozit, refuză autentificarea.

De asemenea, în același ton înțelegător și timorat de eventuala judecată aspră a căutării de „noduri în papură”, putem să considerăm doar neinspirată introducerea mai multor termene de exercitare a dreptului de preempțiune cu moduri diferite de calcul. Astfel, Legea nr. 175/2020 prelungeste termenul de exercitare a dreptului de preempțiune de la 30 de zile calendaristice la 45 de zile lucrătoare și completează procedura cu termenul de 30 de zile calendaristice stabilit pentru exercitarea intenției de cumpărare de către persoanele fizice și juridice în condițiile descrise la art. 4<sup>1</sup>. Totodată, potrivit noii reglementări, primăriile vor fi obligate să notifice titularii dreptului de preempțiune despre înregistrarea ofertei de vânzare. Din punct de vedere practic, ne vin în sprijin dispozițiile Ordinului nr. 719/740/M.57/2333/2014<sup>8</sup> care adoptă Normele metodologice privind exercitarea de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale a atribuțiilor ce îi revin pentru aplicarea titlului I din Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan [...], din 26.10.2020, care prin art. 2 lit. n) prevede că „calculul termenului exprimat în zile - când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește; dacă ultima zi a unui termen exprimat în zile este o zi de sărbătoare legală, duminică sau sâmbătă, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile

---

<sup>8</sup> Ordinul nr. 719/740/M.57/2333/2014 privind aprobarea normelor metodologice pentru aplicarea titlului I din Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare.

lucrătoare”. Precizarea este utilă pentru a rememora dispozițiile Codului civil (art. 2.553) și pentru a se evita aplicarea altor soluții de calculare a termenelor, dar...în practica notarială se poate deja observa că primăriile au reale dificultăți în a calcula corect aceste termene, erorile fiind deseori de ordinul a 5-6 zile. Situația nu este îmbunătățită de prezența în timpul zilelor lucrătoare ale săptămânii a numeroaselor sărbători legale și/sau zile libere din calendarul național care fac și mai dificil calculul. Ar fi de dorit ca ministerul mai sus menționat să pună la dispoziția celor interesați o aplicație *on-line* de calcul al acestor termene. În plus, unele UAT-uri au propria viziune asupra momentului de la care ar curge termenul de 45 de zile. În practică, am putut observa următoarele soluții: a) de la momentul înregistrării, la primăria din raza unității administrativ-teritoriale unde se află terenul, a cererii prin care solicită afișarea ofertei de vânzare a terenului agricol situat în extravilan, în vederea aducerii acesteia la cunoștința peremptoriilor; b) de la momentul afișării ofertei de vânzare la sediul UAT-ului și, după caz, pe pagina de internet a acesteia; c) de la data notificării titularilor dreptului de preempțiune, la domiciliul, reședința sau, după caz, sediul acestora, iar în cazul în care titularii dreptului de preempțiune nu pot fi contactați, de la data notificării prin afișarea la sediul primăriei sau pe site-ul primăriei. Astfel, deși regulile de interpretare sistematică (*actus interpretandus est potius ut valeat, quam ut pereat* – cea ce ne interesează este momentul efectiv al informării peremptorilor) ar indica ca moment al începerii curgerii termenului de 45 de zile fie data notificării, fie în cazul imposibilității contactării data afișării la sediul primăriei sau pe site-ul primăriei, ar fi de dorit ca art. 7 din lege să fie amendat pentru a pune capăt acestor dificultăți, care au vocația de a vicia procedura respectării dreptului de preempțiune cu consecințe deocamdată și mai incerte. Ar reprezenta aceste calcule greșite erori materiale sau o viciere pe fond a procedurii respectării dreptului de preempțiune, ceea ce ar atrage sancțiunea nulității absolute prevăzute de art. 16 din lege?

În lumina celor de mai sus, și până a ajunge să tratăm subiectul propriu-zis al articolului nostru, putem deja observa că aplicarea noilor dispoziții care modifică și completează Legea nr. 17/2014 este de natură să îngreuneze și în niciun caz să faciliteze aplicarea și respectarea dreptului de preempțiune a arendașului. Nu ne-am propus să realizăm o analiză *in integrum* a oportunității modificărilor suferite de Legea nr. 17/2014, iar pentru o astfel de abordare putem indica tratarea realizată de M. G. Durnescu în lucrarea „Era necesară modificarea Legii nr. 17/2014 ce reglementează vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan?”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> M.G. Durnescu, *Era necesară modificarea Legii nr. 17/2014 ce reglementează vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan?*, Revista Universul Juridic nr. 12, decembrie 2020, pp. 37-57.

## 2. Reality check: câte drepturi de preempțiune are arendașul?

Legiuitorul prevede în favoarea arendașului, în cadrul art. 1.849 din noul Cod civil, un drept de preempțiune la cumpărarea bunurilor agricole arendate, drept ce se exercită în condițiile art. 1.730-1.739 Cod civil. Procedura ce trebuie urmată este cea a ofertei de vânzare, iar acceptarea se face fie în termen de 10 zile, dacă bunurile agricole sunt bunuri mobile, fie 30 de zile, în cazul în care bunurile agricole sunt imobile. Contractul se consideră încheiat prin simpla acceptare a preemptorului, dacă dispozițiile legale nu reclamă alte condiții de formă pentru validitatea acestuia. Contractul având ca obiect bunuri agricole imobile intabulate poate fi încheiat direct cu un terț, acesta fiind afectat de condiția suspensivă a neexercitării preempțiunii. De asemenea, arendașul beneficiază de preempțiune inclusiv în cazul vânzării silite.

Față de dispozițiile noului Cod civil, ce reglementează dreptul de preempțiune al arendașului cu privire la bunurile agricole arendate – art. 1.849, Legea nr. 17/2014 are caracter special, reglementând un drept de preempțiune legal ce se exercită conform unei proceduri specifice. Astfel, arendașul, în temeiul Codului civil, beneficiază de drept de preempțiune asupra bunurilor agricole arendate, cu excepția terenurilor agricole, acestea din urmă reprezentând obiectul Legii nr. 17/2014. Așadar, norma specială vizează vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan cu respectarea dreptului de preempțiune conform unor reguli proprii.

Așa cum am arătat anterior, din data de 13 octombrie 2020, Legea nr. 17/2014 a suferit modificări importante, aduse prin intermediul Legii 175 din 14 august 2020. Prin aceasta, este extinsă sfera beneficiarilor dreptului de preempțiune și schimbată ordinea de prioritate<sup>10</sup>, față de forma anterioară, care

---

<sup>10</sup> Art. 4 din Legea 17/2014, modificat: „ (1) Înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se face cu respectarea condițiilor de fond și de formă prevăzute de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, și a dreptului de preempțiune, la preț și în condiții egale, în următoarea ordine:

a) preemptori de rang I: coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv;

b) preemptori de rang II: proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private și/sau arendașii. În cazul în care pe terenurile supuse vânzării se află investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și pentru irigații, prioritate la cumpărarea acestor terenuri au proprietarii acestor investiții;

c) preemptori de rang III: proprietarii și/sau arendașii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării, cu respectarea dispozițiilor prevăzute la alin. (2) și (4);

d) preemptori de rang IV: tinerii fermieri;

e) preemptori de rang V: Academia de Științe Agricole și Silvicultură «Gheorghe Ionescu-Șișești» și unitățile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, organizate și reglementate prin Legea nr. 45/2009 privind

prevedea drept titulari coproprietarii, arendașii, proprietarii vecini și statul român, prin Agenția Domeniilor Statului. De asemenea, le sunt impuse anumite condiții suplimentare pentru a putea exercita dreptul, condiții mai restrictive. Preemptorii au la dispoziție un termen de 45 de zile pentru a accepta oferta de vânzare.

O altă modificare constă în consecințele neexercitării dreptului de preempțiune de către titulari. Anterior Legii 175/2020, în acest caz vânzarea devenea liberă, putând fi efectuată către orice altă persoană fizică sau juridică. În forma actuală, se acordă, în subsidiar, o preferință unor cumpărători ce îndeplinesc anumite condiții, fie persoane fizice, fie persoane juridice. De exemplu, condițiile ce trebuie îndeplinite de către persoanele fizice pentru a putea beneficia de această preferință sunt: „a) să aibă domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare; b) să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării acestei oferte; c) să fie înregistrate de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan”<sup>11</sup>

---

organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură «Gheorghe Ionescu-Șișești» și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituțiile de învățământ cu profil agricol, în scopul cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan cu destinația strict necesară cercetării agricole, aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora;

f) preemptori de rang VI: persoane fizice cu domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine;

g) preemptori de rang VII: statul român, prin Agenția Domeniilor Statului.”

<sup>11</sup> Art. 4<sup>1</sup> alin. (1); În privința persoanelor juridice se prevăd următoarele: „În cazul în care titularii dreptului de preempțiune nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele juridice cu respectarea următoarelor condiții cumulative:

a) să aibă sediul social și/sau sediul secundar situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare; b) să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; c) să prezinte înscrisurile din care să reiasă că, din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, minimum 75% reprezintă venit din activități agricole, așa cum sunt prevăzute de Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, clasificate conform codului CAEN prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale; d) asociatul/acționarul care deține controlul societății să aibă domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;

e) în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, asociații/acționarii care dețin controlul

Aceste persoane beneficiază de un termen de 30 de zile, care curge de la expirarea termenului de 45 de zile instituit în beneficiul preemptorilor, în care pot depune la primăria competentă un dosar cu documentele necesare pentru a dovedi îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege.

Dacă nici una dintre persoanele anterior enumerate nu-și exprimă opțiunea de a cumpăra terenul, atunci acesta este liber a fi vândut oricărei persoane.

În concluzie, Legea nr. 175/2020 crește numărul preemptorilor, pe care îi ordonează în șapte ranguri, unele dintre acestea cuprinzând două sau chiar mai multe categorii de preemptori, impunând analiza nu doar a priorității rangurilor, ci și a priorității între diferitele categorii din cadrul acestora.

În primul rând, observăm că arendașii și-au pierdut rangul preferențial în favoarea rudelor de gradul I, soților, rudelor și afinilor până la gradul al treilea inclusiv.

Soluția este una surprinzătoare. În plus, chiar forma inițială Legea nr. 17/2014 excepta aceste categorii de la aplicarea sa, stabilind în art. 20 alin. (2) că „Dispozițiile prezentei legi nu se aplică înstrăinărilor între coproprietari, soți, rude și afini până la gradul al treilea, inclusiv”. Soluția era una firească având în vedere că, în cele mai multe cazuri, aceste înstrăinări se fac în condiții de preț mai avantajos determinate tocmai de relațiile dintre părți, aceste transferuri fiind caracterizate de prezența unui puternic și evident caracter *intuitu personae*. În prezent, art. 20 alin. (2) nu a fost modificat, ceea ce înseamnă că aceste persoane sunt în același timp preemptori și persoane exceptate de la aplicarea dispozițiilor Legii nr. 17/2014. O soluție paradoxală: dacă nu se poate cu dragoste se poate cu rangul...preemptiunii, care invită la rememorarea evoluției istorice a dreptului de preemptiune. În Egiptul Antic, izvorul unora dintre cele mai importante restricții ale dreptului de proprietate se regăsește în cutumele locale, care se află în strânsă legătură și cu religia, acestea două stând la baza funcționării popoarelor străvechi. Relațiile de rudenie, de subordonare și de vecinătate au reprezentat premisa pentru ca această instituție juridică să ia ființă. Ulterior, apare și o consacrare scrisă a acestui drept de prioritate la dobândirea anumitor bunuri, fără a înlătura, însă, cutumele existente. Un text în acest sens îl regăsim chiar în Biblie, care precizează că „atunci când fratele tău, care e cu tine, va săraci și va vinde din moștenirea sa, să vină ruda sa de aproape și să cumpere ceea ce vinde fratele său” (Lev. 25, 25). Acest verset instituie o prioritate a fratelui (care este o rudă apropiată) la dobândirea bunurilor vândute. O altă regulă interesantă (pe care o regăsim în Egiptul ptolemeic) stabilește faptul că „bunurile imobile nu vor ieși din sânul comunității înainte de a fi oferite mai întâi membrilor acelei

---

societății să facă dovada domiciliului situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan” - art. 4<sup>1</sup> alin. (1) Legea nr. 17/2014.



comunități”<sup>12</sup>. Observăm, astfel, faptul că rudenia sau afecțiunea nu reprezintă întotdeauna temeiul pentru acordarea unei priorități, fiind ilustrativă în acest sens și relația de putere care caracterizează raporturile dintre oameni. O concluzie care se desprinde în urma analizei istoriei străvechi este aceea că, în perioada respectivă, restricțiile privitoare la dreptul de proprietate aveau un singur scop, acela de a limita ieșirea anumitor categorii de bunuri din patrimoniul obștesc, iar în situația în care acestea nu puteau, totuși, să fie menținute în interiorul comunității, era necesar ca ele să ajungă în proprietatea persoanelor astfel desemnate prin cutume sau religie. Premisa acestor reguli era reprezentată de relația strânsă dintre individ și comunitatea de care acesta aparține.

În Grecia Antică, era consacrată interdicția vânzării pământului acest fapt se desprinde din scrierile lui Platon, Aristotel, precum și din legile din diverse orașe stat). Ulterior legilor lui Phidon din Corint apar legile lui Solon, care nu mai prevăd interdicția vânzării pământului de către familii, însă consacră o pedeapsă pentru cei care recurg la această măsură, și anume, pierderea dreptului de cetățean. Interdicția totală a vânzării a fost urmată, în mod firesc, de anumite restricții la înstrăinare, care prevedeau obligativitatea de a oferi prioritate anumitor categorii persoane .

În ceea ce privește dreptul nostru românesc, nu au fost identificate încă izvoare privind circulația juridică a terenurilor în Dacia, însă, în urma analizei obiceiurilor locale, s-a constatat că dreptul de preempțiune s-a manifestat pe bază de cutume și anterior cuceririi romane. Dreptul de preempțiune a început să fie conturat sub denumirea de „protimisis” în perioada feudală timpurie. Inspirația era, în mod evident, de origine romană, iar principalele rațiuni pentru care opera această prioritate erau legăturile de rudenie și de vecinătate. Ulterior, acesta a ajuns să fie consacrat în hrisoavele și legiurile vremurilor, iar fundamentele dreptului de preempțiune erau reprezentate de legăturile de rudenie, de vecinătate și devălmășie. Un exemplu interesant din respectiva perioadă îl constituie dreptul de răscumpărare al rudelor, copărtașilor și megieșilor, în situația în care vânzarea se realiza către alte persoane decât cele menționate, fără ca aceștia să fi fost anunțați<sup>13</sup>.

Din această perspectivă istorică, alegerea legiuitorului de a prioritiza categorii de preemptori care au cu vânzătorul o relație personală și nu una comunitară sau imobiliară pare a reface drumul preempțiunii chiar până la origini. Poate nu ar fi nimic criticabil aici dacă aceste categorii ar fi mai bine plasate decât vecinii și arendașii pentru a putea împlini scopul legii care este și comasarea terenurilor agricole.

---

<sup>12</sup> I. Negru, *Teoria generală a dreptului de preempțiune*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 34.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 36.

Tot surprinzătoare este și plasarea unei alte categorii într-o poziție de prioritate față de arendași. Aceștia sunt proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și irigații exclusiv private. Din formularea legii, nu rezultă foarte clar cine intră în categoria „proprietarilor investițiilor agricole”. Alăturarea acestora de categoria arendașilor poate face lucrurile cu atât mai dificil de înțeles: cine ar avea interesul de a face investiții într-un bun agricol având în vedere că nu are nici calitatea de proprietar, nici calitatea de arendaș. În plus, domeniul de reglementare al Legii nr. 17/2014 este acela al terenurilor agricole extravilane care includ și terenurile cu destinația de vii sau livezi, dar aceste culturi (precum și irigațiile) constituie bunuri agricole distincte care exced obiectului de reglementare al Legii. Nu sunt precizate nici un fel de criterii minime pentru exercitarea acestui drept. Indiferent de cuantumul sau natura investiției, proprietarul acesteia poate avea calitatea de preemptor? Nici modalitatea de dovedire a acestor investiții nu este prevăzută, Normele de aplicare a Legii prevăzând doar că acest preemptor va trebui să depună la primărie (în vederea exercitării dreptului său de preempțiune) „documente justificative pentru atestarea proprietății asupra investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private” în cazul persoanelor fizice, respectiv „înregistrarea activelor în proprietatea preemptorului situate pe terenurile ce fac obiectul vânzării” în cazul persoanelor juridice.

Totuși, nu toate aspectele legate de dreptul de preempțiune al arendașului sunt negative. Putem să observăm că există o extindere a categoriilor de arendași care beneficiază de dreptul de preempțiune reglementat de Legea nr. 17/2014. Este cazul arendașilor terenurilor învecinate (preemptori de rang III) și de tinerii fermieri<sup>14</sup> care intenționează să desfășoare sau desfășoare activități agricole (preemptori de rang IV). Acestea sunt soluții care pot sprijini în mod real creșterea suprafeței de teren exploatate, dând posibilitatea nu doar proprietarului ci și arendașului unei suprafețe să extindă aria de teren exploatată și astfel să consolideze proprietatea agricolă în vederea conturării unei categorii mai largi de exploatații agricole care dețin în proprietate suprafețe îndestulătoare de teren.

---

<sup>14</sup> În conformitate cu Regulamentul european 1305/17-dec-2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (publicat în JOUE L 347, 20.12.2013, p. 487–548) este vorba despre „o persoană cu vârsta de până la 40 de ani la momentul depunerii cererii, care deține competențele și calificările profesionale adecvate și care se stabilește pentru prima dată într-o exploatație agricolă ca șef al respectivei exploatații; stabilirea se poate face individual sau în comun cu alți fermieri, indiferent de forma sa juridică” art. 2 alin. (1) lit. n); o definiție care se apropie de definiția arendașului din Legea abrogată în prezent a activității de arendare, care îngloba și persoanele cu experiență sau cu studii de specialitate în domeniul agricol – arendașul „trebuie să aibă pregătire de specialitate agricolă sau un atestat de cunoștințe agricole ori de practică agricolă și să prezinte garanțiile solicitate de arendatori” – art. 3 alin. (3) din Legea nr. 16/1994.

Cu toate acestea, modificările intervenite în privința Legii nr. 17/2014 nu clarifică raportul dintre dreptul de preempțiune al arendașului reglementat de acest act normativ și dreptul de preempțiune stabilit de Codul civil. Aceste clarificări erau în mod deosebit așteptate de practica notarială deseori confruntată cu dileme în această materie.

După cum am precizat anterior, Legea nr. 17/2014 are caracter special față de dispozițiile art. 1.849 Cod civil, reglementând un drept de preempțiune legal ce se exercită conform unei proceduri specifice. Prin urmare, dreptul de preempțiune al arendașului cu privire la terenul agricol din extravilan trebuie să se exercite conform dispozițiilor legii speciale. În privința tuturor celorlalte bunuri agricole se vor aplica dispozițiile Codului civil.

Cu toate acestea unii notari implicați în autentificarea contractelor de vânzare având ca obiect terenuri agricole din extravilan continuă să-și pună întrebarea dacă după realizarea procedurilor actuale prevăzute de Legea nr. 17/2014 nu subzistă încă dreptul de preempțiune legal prevăzut de Codul civil. În acest sens, unii notari solicită ca încheierea contractului de vânzare să se realizeze doar după ce arendașul va da o declarație autentică în sensul neexercitării dreptului său de preempțiune prevăzut de art. 1.849 Cod civil.

Soluția, deși de natură să clarifice pe deplin situația eventualelor pretenții ale arendașului, ne apare a fi însă exagerată. Arendașul nu poate beneficia de două drepturi de preempțiune legală. Regulile de interpretare juridică indică că dreptul de preempțiune legal stabilit de Legea nr. 17/2014 constituie o derogare de la regulile preempțiunii stabilite de Codul civil și, prin urmare, există în prezent doar un singur drept de preempțiune stabilit de legiuitor pentru terenurile agricole extravilane, iar acesta urmează să fie exercitat doar conform regulilor acestui ultim act normativ.

Care va fi însă soluția pentru ipoteza în care proprietarul terenului agricol extravilan dorește să încheie contractul de vânzare cu o persoană care este exceptată de la aplicarea dispozițiilor Legii nr. 17/2014 în temeiul art. 20 alin (2), anterior menționat? În această situație dispozițiile legii sunt îndepărtate cu totul. Această excepție nu este prevăzută și de Codul civil, care prevede doar exercitarea acestui drept de preempțiune potrivit articolelor 1.730-1.739. Prin urmare, aparent, în această situație, subzistă dreptul legal de preempțiune reglementat de Codul civil în favoarea arendașului. Soluția este însă una lipsită de previzibilitate pentru părți și pentru majoritatea juriștilor angrenați în derularea procedurilor Legii nr. 17/2014. În plus, tocmai neajunsurile procedurii exercitării dreptului de preempțiune conform dispozițiilor Codului civil (în special lipsa unei sancțiuni a încălcării acestui drept în procedura a priori) au condus la abandonarea aplicării sale în toate actele normative cu caracter special care reglementează drepturi de preempțiune. Aplicarea sa în această situație ar fi excesivă.

Nu în ultimul rând, arendașul poate fi titularul unui drept convențional de preempțiune. Acesta poate fi stipulat în contracte de arendare înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 17/2014 sau chiar și după acest moment ca măsură de prevedere din partea arendașului. Dacă dreptul său este notat în cartea funciară preemptorul este într-o situație favorabilă. În prezent, pe lângă „metoda a priori” recunoscută în reglementările anterioare (metodă ce implică o ofertă de vânzare adresată preemptorului, anterior încheierii contractului), este consacrată în legislație și „metoda a posteriori”, metodă ce presupune încheierea contractului de vânzare cu un terț, „sub condiția suspensivă a neexercitării dreptului de preempțiune de către preemptor”, cum prevede art. 1.731 Cod civil. Se remarcă, astfel, două modalități prin care se poate da eficiență acestui drept, ceea ce pare a fi o opțiune înțeleaptă a legiuitorului actual, care a înțeles să reglementeze exercitarea acestui drept de o manieră mult mai favorabilă, atât pentru preemptor, cât și în ceea ce privește dinamica raporturilor juridice.

Din dispozițiile art. 1.730 alin. (3) teza I Cod civil rezultă posibilitatea proprietarului de a face o ofertă de vânzare preemptorului, ofertă care, odată ce este respinsă, conduce la stingerea dreptului de preempțiune și la imposibilitatea ulterioară de exercitare (evident, ne referim la o nouă ofertă în aceleași condiții). Potrivit art. 1.730 Cod civil, „Titularul dreptului de preempțiune care a respins o ofertă de vânzare nu își mai poate exercita acest drept cu privire la contractul ce i-a fost propus. Oferta se consideră respinsă dacă nu a fost acceptată în termen de cel mult [...] 30 de zile, în cazul vânzării de bunuri imobile. [...] termenul curge de la comunicarea ofertei către preemptor.” Din formularea legiuitorului reiese faptul că respingerea ofertei poate fi atât expresă, cât și tacită, în acest din urmă caz rezultând din neacceptarea ei de către preemptor în termenul prevăzut<sup>15</sup>. În urma analizării textelor incidente în materie, se remarcă faptul că oferta adresată preemptorului trebuie menținută în tot intervalul de timp acordat acestuia pentru a-și exercita opțiunea, reprezentând o derogare de la regulile aplicabile în contractele obișnuite. Cu toate că legiuitorul nu a prevăzut expres această regulă, aceasta poate fi dedusă, fiind justificată tocmai prin faptul că nu se adresează publicului larg, ci are în vedere protejarea unor interese. Obligatorietatea ofertei privește, astfel, atât persoana cocontractantului (care trebuie să fie beneficiarul preempțiunii), cât și necesitatea menținerii ofertei pe întreaga durată prevăzută<sup>16</sup>.

În art. 1.731 Cod civil, se prevede expres posibilitatea încheierii unui contract de vânzare cu un terț, anterior exprimării opțiunii preemptorului. Cu toate acestea, contractul se va încheia „sub condiția suspensivă a neexercitării dreptului de preempțiune de către preemptor”, ceea ce presupune că toate efectele contractului încheiat între proprietar și terț vor fi suspendate până la

---

<sup>15</sup> D. Chirică, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, vol. 1, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 130.

<sup>16</sup> I. Negru, *op. cit.*, p. 283.

momentul la care preemptorul va refuza exercitarea dreptului său (astfel, condiția se îndeplinește, iar contractul inițial se consolidează retroactiv). Acest mecanism contribuie la protejarea atât a preemptorului, al cărui drept nu va putea fi eludat, cât și a terțului cumpărător<sup>17</sup>. Potrivit art. 1.732 Cod civil alin. (1), „Vânzătorul este obligat să notifice de îndată preemptorului cuprinsul contractului încheiat cu un terț. Notificarea poate fi făcută și de acesta din urmă.”. Prevederea finală își găsește justificarea prin prisma faptului că și terțul are interesul ca situația să se clarifice din punct de vedere juridic. În alin. (2) al aceluiași articol se menționează ce trebuie să cuprindă notificarea, și anume, „numele și prenumele vânzătorului, descrierea bunului, sarcinile care îl grevează, termenii și condițiile vânzării, precum și locul unde este situat bunul”. Motivul pentru care comunicarea acestor elemente este obligatorie este reprezentat de necesitatea ca preemptorul să poată lua o decizie în deplină cunoștință de cauză în privința achiziționării (sau nu) a bunului. În situația în care dorește să cumpere bunul, preemptorul își poate exercita dreptul prin comunicarea către vânzător a acordului său de a încheia contractul de vânzare, însoțită de consemnarea prețului la dispoziția vânzătorului. Consemnarea integrală a prețului la dispoziția vânzătorului trebuie să însoțească în mod obligatoriu declarația de voință a preemptorului, în absența ei nefiind posibilă perfectarea contractului, ceea ce conduce la consolidarea retroactivă a contractului încheiat între vânzător și terț. În acest sens, în art. 1.736 Cod civil se menționează expres faptul că „atunci când în contractul încheiat cu terțul sau acordat termene de plată a prețului, preemptorul nu se poate prevala de aceste termene.” Rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut această dispoziție este următoarea: se dorea ca obligațiile titularului dreptului de preempțiune să se execute integral la momentul încheierii contractului, pentru a evita menținerea unei stări de incertitudine. Mai mult decât atât, nimic nu îl oprește pe vânzător să prevadă modalitatea de plată a prețului în rate, însă nu are o obligație în acest sens<sup>18</sup>. Într-o altă opinie, imposibilitatea de a profita de termenele de plată stabilite în contractul încheiat cu terțul este justificată de încrederea de care beneficiază terțul față de creditor, tocmai prin prisma alegerii făcute de către acesta din urmă, alegere care nu se regăsește și în cazul preemptorului<sup>19</sup>. Este controversată obligativitatea inserării în contractul de vânzare încheiat cu terțul a condiției suspensive mai sus menționate. Art. 1.733 alin. (1) Cod civil prevede următoarele: „prin exercitarea preempțiunii, contractul de vânzare se consideră încheiat între preemptor și vânzător în condițiile cuprinse în contractul încheiat cu terțul, iar acest din urmă contract se desființează retroactiv. Cu toate acestea,

---

<sup>17</sup> A. Foltiș, *Dreptul de preempțiune*, Editura Hamangiu, București, 2011, p. 63.

<sup>18</sup> F. Deak, L. Mihai, R. Popescu, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, vol. 1, Editura Universul Juridic, București, 2017, pp. 72-73.

<sup>19</sup> În acest sens, a se vedea: R. Dincă, *Contracte civile speciale în noul Cod civil*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 67.

vânzătorul răspunde față de terțul de bună-credință pentru evicțiunea ce rezultă din exercitarea preempțiunii”. Astfel, indiferent dacă s-a stipulat sau nu în contract condiția suspensivă, substituirea preemptorului în drepturile terțului cumpărător se va realiza în baza legii<sup>20</sup>. Mai mult decât atât, soluțiile diferă în funcție de buna sau rea-credință a terțului cumpărător. Ce înțelegem, însă, prin buna-credința a terțului? Acest concept relevă, de fapt, dacă terțul, la momentul încheierii contractului, a avut sau nu cunoștință de existența unui drept de preempțiune. În situația în care terțul cumpărător nu a cunoscut existența acestui drept, acesta va avea dreptul la reparațiile prevăzute de lege în caz de evicțiune din partea vânzătorului, așa cum sunt ele prevăzute la art. 1.702 Cod civil<sup>21</sup>.

În ceea ce ne privește, rămânem însă pesimiști în legătură cu posibilitatea aplicării acestor soluții în cazul unui drept convențional de preempțiune care nu este notat în cartea funciară. Principalul argument vine din considerarea faptului că dreptul legal de preempțiune este de ordine publică, rațiunea instituirii sale vizează un interes general, iar acest interes poate și trebuie să fie cunoscut de cei interesați. Nu aceeași logică se poate aplica și atunci când discutăm despre dreptul convențional de preempțiune al arendașului. În această situație nestipularea condiției suspensive în contract echivalează cu imposibilitatea exercitării dreptului de preempțiune de către arendaș. În practică, ca o măsură de siguranță, notarul public poate solicita prezentarea contractului de arendare menționat în adeverința de rol agricol (necesară pentru încheierea contractului de vânzare a terenului agricol) pentru a se convinge dacă nu a fost instituit și un drept convențional de preempțiune care să fie aplicabil fie în completarea Legii nr. 17/2014, după parcurgerea etapelor prevăzute de acesta, fie în ipoteza în care vânzarea se încheie fără aplicarea regulilor acestui act normativ. Desigur, nu aceasta este soluția clarificării drepturilor arendașului, întrucât, pe o parte, ea ține de modul în care notarul public înțelege să deslușească raporturile juridice

---

<sup>20</sup> D. Chirică, *op. cit.*, p. 129.

<sup>21</sup> Art. 1.702 C. civ. prevede: „ (1) Daunele interese datorate de vânzător cuprind: a) valoarea fructelor pe care cumpărătorul a fost obligat să le restituie celui care l-a evins; b) cheltuielile de judecată efectuate de cumpărător în procesul cu cel ce l-a evins, precum și în procesul de chemare în garanție a vânzătorului; c) cheltuielile încheierii și executării contractului de către cumpărător; d) pierderile suferite și câștigurile nerealizate de către cumpărător din cauza evicțiunii”.

(2) De asemenea, vânzătorul este ținut să ramburseze cumpărătorului sau să facă să i se ramburseze de către acela care evinge toate cheltuielile pentru lucrările efectuate în legătură cu bunul vândut, fie că lucrările sunt autonome, fie că sunt adăugate, dar, în acest din urmă caz, numai dacă sunt necesare sau utile.

(3) Dacă vânzătorul a cunoscut cauza evicțiunii la data încheierii contractului, el este dator să ramburseze cumpărătorului și cheltuielile făcute pentru efectuarea și, după caz, ridicarea lucrărilor voluptuare.”

dintre părți, iar pe de altă parte, deseori adeverințele de rol agricol nu sunt eliberate cu toate mențiunile necesare de către funcționarii primăriilor.

### 3. Concluzie: 1+1+1 chiar poate fi egal cu 1

Aparent, arendașul beneficiază de un drept legal de preempțiune cu privire la bunurile arendate (conform art. 1.849 Cod civil), de un drept legal de preempțiune în privința terenului agricol extravilan arendat (conform Legii nr. 17/2014) și de un drept convențional de preempțiune în privința bunurilor arendate atunci când el dorește (conform art. 1.730-1.740 Cod civil). Nu este necesară chiar o furtună perfectă pentru ca cele trei drepturi să concure în persoana aceluiași arendaș cu privire la același teren agricol. Lectura cea mai simplă a deznodământului va da prioritate numai normei speciale care pare a îndepărta dispozițiile Codului civil. Cealaltă perspectivă, cea a carambolajului și ricoșeului dreptului special înspre dreptul general și mai apoi înspre dreptul convențional sigur nu plasează dreptul de preempțiune în cea mai bună dintre lumile posibile. Putem oare spera la o viitoare clarificare legislativă sau fiecare jurist va rămâne veșnic vexat față cu preempțiunea de școală nouă?

### Referințe

- Chirică D., *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, vol. 1, Editura Hamangiu, București, 2017
- Chirică S., Mitan M., *Blocajul tranzacțiilor cu terenuri agricole extravilane*, on-line
- Deak F., L. Mihai, R. Popescu, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, vol. 1, Editura Universul Juridic, București, 2017, pp. 72-73.
- Dobrilă M.C., *Modificări/remake-uri recente ale Legii nr. 17/2014 cu privire la dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene*, Analele Științifice ale Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași, seria Științe Juridice, LXVI/2020, nr. 2, pp. 25-46.
- Durnescu M.G., *Era necesară modificarea Legii nr. 17/2014 ce reglementează vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan?*, Revista Universul Juridic nr. 12, decembrie 2020, pp. 37-57.
- Foltiș A., *Dreptul de preempțiune*, Editura Hamangiu, București, 2011
- Gheorghiu-Testa R., *Modificarea condițiilor de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan*, on-line
- Negru I., *Teoria generală a dreptului de preempțiune*, Editura Universul Juridic, București, 2010
- Roman I., Porojan I., *Noi condiții la cumpărarea terenurilor agricole din extravilan*, on-line

