

## ERA NECESARĂ MODIFICAREA LEGII NR. 17/2014 CE REGLEMENTEAZĂ VÂNZAREA TERENURILOR AGRICOLE SITUATE ÎN EXTRAVILAN?

*Drd. Mihaela Gabriela DURNESCU (PRĂJANU)*  
*Universitatea de Vest din Timișoara*

### **Abstract**

*The state's interest in protecting agricultural land has led, over time, to a big number of legislative interventions on the right to dispose of the land with this regime, the state thus seeking to avoid speculative transactions but also to encourage the maintenance of their agricultural destination. In most cases, the limitation of the right to dispose of them was achieved by establishing a right of pre-emption in favor of certain categories of purchasers who could have supported the achievement of the aim pursued. However, the latest intervention on the law governing the sale of these lands has brought a very large number of changes, some of which generated serious questions about how to implement them. That is why we tried to find out if and why it was necessary to amend the previous law.*

**Keywords:** *agricultural land, outside the build-up area, right of pre-emption, preemptor, tax.*

Așa cum rezultă chiar din primul său articol, prin Legea nr. 17/2014<sup>1</sup> legiuitorul român a urmărit: „asigurarea securității alimentare, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național”, „stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării terenurilor agricole situate în extravilan” și „comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploatațiilor viabile economic”.

Analiza scopurilor urmărite de legiuitor este esențială pentru a înțelege sensul modificării adusă acesteia, în anul 2020, prin Legea nr. 175/2020<sup>2</sup>, având în vedere

---

<sup>1</sup> Legea 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, Legea nr. 17/2014<sup>1</sup> 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.

<sup>2</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

că modificarea unei norme legale ar trebui să intervină atunci când scopurile reglementării inițiale nu mai pot fi atinse prin forma inițială a legii sau atunci când contextul general în care se aplică s-a schimbat în mod substanțial și impune o adaptare a legii. Așa cum vom vedea, fără a susține că urmărește atingerea unor noi scopuri, Legea nr. 175/2020 a modificat substanțial anul acesta Legea nr. 17/2014, modificare criticabilă sub multe aspecte. **De aceea ne punem întrebarea, care a fost rațiunea pentru care legiuitorul a simțit nevoia acestei modificări substanțiale a Legii nr. 17/2014?**

În expunerea de motive<sup>3</sup> ce a fundamentat apariția Legii nr. 175/2020, se arată că, de la apariția Legii 17/2014, a existat o dinamică semnificativă a tranzacțiilor ce au ca obiect terenurile agricole, considerându-se necesară o intervenție legislativă care să faciliteze accesul tinerilor la piața terenurilor agricole, comasarea terenurilor cu această destinație și diminuarea numărului de tranzacții cu caracter speculativ încheiate cu acest tip de terenuri. Având în vedere că și forma inițială urmărea comasarea terenurilor, am putea înțelege că ceea ce a urmărit legiuitorul prin noua formă a fost să faciliteze accesul tinerilor la această piață și să diminueze numărul tranzacțiilor cu caracter speculativ.

Rămâne însă de văzut în ce măsură aceste modificări pot aduce schimbările așteptate căci, deocamdată, acestea nu par decât a îngreuna circuitul acestor imobile, legea cuprinzând numeroase condiții greu de înțeles și, în consecință, imposibil de aplicat. În plus, introducerea un impozit în quantum de 80% din „profit” (care uneori e posibil să nici nu existe în fapt, deoarece diferența se calculează prin raportarea la valoarea estimată și nu cea reală a proprietății) poate fi considerat o îngrădire semnificativă a dreptului de dispoziție juridică, proprietarul fiind nevoit să păstreze bunul în patrimoniu o lungă perioadă de timp chiar dacă intenția sa nu este aceasta.

Intenția legiuitorului de a limita cât mai mult tranzacțiile speculative cu astfel de terenuri este una laudabilă, fiind susținută în mod constant și în cadrul intervențiilor instituțiilor europene, care au susținut că „o reglementare națională care prevede o astfel de obligație, ce urmărește evitarea dobândirii terenurilor agricole din considerente pur speculative și care tinde astfel să faciliteze achiziționarea acestor terenuri cu prioritate de către acele persoane care doresc să le cultive, răspunde unui obiectiv de interes general într-un stat membru ale cărui terenuri agricole constituie, fapt necontestat, o resursă naturală limitată”<sup>4</sup>.

---

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 Monitorul Oficial cu numărul 741 din data de 14 august 2020.

<sup>3</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/30/6/em430.pdf>.

<sup>4</sup> Hotărârea Curții (Camera a treia) din 25 ianuarie 2007, în cauza C-370/05, având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Vestre Landsret (Danemarca), disponibilă pe <http://curia.europa.eu/>.

Cu toate acestea, trebuie să avem în vedere că aceleași instituții europene au subliniat mereu că stabilirea unor limitări ale dreptului de dispoziție și a libertății de a contracta trebuie „să fie aplicate în mod nediscriminatoriu și să respecte principiul proporționalității, adică să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia”<sup>5</sup>. Așadar, atunci când statele pot identifica soluții care să permită atingerea scopului urmărit, limitând într-o măsură mai mică dreptul de dispoziție ele vor trebui să aleagă aceste măsuri.

În opinia noastră, modificarea adusă prin Legea nr. 175/2020, nu îndeplinește aceasta cerință deoarece, ceea ce ar fi trebuit să urmărească cu prioritate legiuitorul, era instituirea unor condiții pentru ca dobânditorul să fie obligat a menține o perioadă de timp destinația terenului, făcând dovada intenției și a resurselor necesare în acest scop. În plus, un eventual impozit, cu o asemenea valoare, ar fi trebuit impus celor care vor dobândi pe viitor dreptul de proprietate (după apariția Legii nr. 175/2020), descurajând în acest fel pe cei care poate ar fi avut intenția de a încheia tranzacții cu caracter speculativ.

Pe de altă parte, pentru a fi înțeleasă, modificarea legislativă nu trebuie privită doar prin expunerea de motive ci și prin ochii judecătorului constituțional care a respins numeroasele excepții de neconstituționalitate ridicate, prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020<sup>6</sup> și, mai ales, prin cele două opinii separate formulate.

În acest mod vom urmări, în continuare, principalele modificări aduse Legii nr. 17/2014: noile categorii de preemptori și modalitatea de exercitare a dreptului de preempțiune, inclusiv termenele în care pot fi valorificate aceste drepturi, procedura de emitere a avizelor necesare pentru încheierea contractelor, dar și regimul sancționator aplicabil pentru încălcarea legii.

## I. Titularii dreptului de preempțiune

Principala modificare adusă prin Legea nr. 175/2020 privește dispozițiile art. 4 (inclusiv prin adăugarea a două noi articole 4<sup>1</sup> și 4<sup>2</sup>), care reglementează categoriile de preemptori care se bucură de dreptul de a cumpăra cu prioritate terenurile agricole situate în extravilan, la preț și în condiții egale. Așa cum știm, Legea 17/2014 stabilea un drept de preempțiune în favoarea a patru categorii de preemptori și

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii 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 Monitorul Oficial nr. 721 din 11.08.2020.

anume coproprietarii, arendașii, proprietarii vecini și statul român, cu excepția cazului în care pe aceste terenuri se aflau situri arheologice clasate, caz în care vânzarea se putea face numai cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 422/2001, privind protejarea monumentelor istorice.

Prin 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 în cadrul acestora, între diferitele categorii.

a) Prima clasă cuprinzând preemptorii de rang I este cea a în care legiuitorul a inclus „coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv”.

Chiar prin forma ei inițială, Legea nr. 17/2014 excepta aceste categorii de la aplicarea sa, stabilind că aceasta (legea) nu se aplică „înstrăinărilor între coproprietari, soți, rude și afini până la gradul al treilea, inclusiv”. Opțiunea legiuitorului era firească având în vedere că, în cele mai multe cazuri, aceste înstrăinări se fac în condiții mai avantajoase determinate tocmai de relațiile dintre părți, aceste transferuri având un caracter *intuitu personae*, condițiile contractuale fiind stabilite în considerarea persoanei cocontractantului.

Așa cum știm, dreptul de preempțiune reprezintă o excepție de la regula generală potrivit căreia proprietarul este liber să dispună de bunul său așa cum dorește (alegând forma contractuală a actului său de dispoziție), dar și în favoarea cui dorește (stabilind în mod liber cine va fi cocontractantul său). Acesta reprezintă o limitare relativă a dreptului de dispoziție în sensul că nu îl înfrânge total ci doar impune proprietarului ca, în condiții și preț egale, să prefere un anume cumpărător. Însă această preferință legală ar trebui impusă numai în măsura în care persoana cocontractantului este nerelevantă pentru cel ce își înstrăinează bunul, condițiile contractuale stabilite de acesta pentru transferul dreptului de proprietate din patrimoniul său fiind aceleași, indiferent de cel cu care va contracta. Nu este însă cazul persoanelor care, datorită gradului de rudenie sau căsătoriei, vor contracta aproape întotdeauna în condiții mai avantajoase decât un terț. De altfel, această excepție se regăsește și în legislația altor state, cum ar fi în Franța de exemplu, acolo unde statul francez prin SAFER deține un drept de preempțiune la vânzarea terenurilor agricole. Cu toate acestea, sunt exceptate situațiile în care vânzările au loc între comoștenitori sau soții lor supraviețuitori, între rude și afini până la gradul al patrulea inclusiv sau între coproprietari<sup>7</sup>.

Opțiunea exceptării acestor categorii de la regulile preempțiunii este, așadar, firească. Pe de altă parte, cu excepția coproprietarilor, celelalte categorii de preemptori au cu vânzătorul o relație personală și nu una imobiliară ceea ce face

---

<sup>7</sup> Articolele L 143-1 și următoarele din Codul rural, disponibil la adresa: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes>.

dificil de înțeles scopul urmărit de legiuitor prin includerea lor în categoria preemptorilor de prim rang. A impune vânzătorului să acorde prioritate unei persoane cu care nu dorește să contracteze, dar cu care are un grad de rudenie, deși prin încheierea acestui contract nu va fi atins vreunul dintre scopurile declarate prin modificarea legii, este dificil de înțeles. Și aceasta cu atât mai mult cu cât rudele vin înaintea proprietarilor vecini care, cumpărând terenul, ar putea tinde spre atingerea scopului „comasării terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploatațiilor viabile economic”.

Textul a fost criticat și de inițiatorii obiecției de neconstituționalitate, nu pentru introducerea acestora în categoria preemptorilor ci pentru distincția făcută în text între rudele de gradul I și rudele până la gradul III, incluse separat, deși cea de a doua categorie le-ar include pe primele. „Menționarea separată a acestora din urmă (n.n a rudelor de gradul I) este superfluă și trebuie eliminată pentru asigurarea calității, clarității și preciziei textului normativ”<sup>8</sup>. Curtea Constituțională a înlăturat însă această critică arătând că intenția legiuitorului a fost aceea de a realiza o anumită ordine de preferință în cadrul aceleiași categorii de preemptori, așezând rudele de gradul I înaintea soților care vor veni însă în fața rudelor de grad mai îndepărtat, respectiv până la gradul III inclusiv. Interpretarea judecătorului constituțional credem că este corectă. Aceasta înseamnă că, mergând pe același raționament, dacă o rudă de grad mai apropiat va înțelege să își exprime intenția de a cumpăra, aceasta va înlătura o rudă de grad mai îndepărtat. În cazul în care doi preemptori având același grad de rudenie vor opta pentru cumpărarea terenului, se vor aplica dispozițiile art. 1734 alin. (1) lit. b) din Codul civil care reprezintă dreptul general în materia preemptiunii.

Pentru argumentele expuse credem că aceste categorii ar fi trebuit exceptate de la aplicarea legii însă nu impuse ca preemptori de prin rang (desigur cu excepția coproprietarilor care ar trebui să rămână primii preemptori).

b) În categoria preemptorilor de grad II regăsim două clase diferite, și anume: „proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private” și arendașii.

Din formularea textului, nu rezultă foarte clar cine intră în categoria „proprietarilor investițiilor agricole”. Alăturarea acestora de categoria arendașilor poate face lucrurile cu atât mai dificile având în vedere că, în ipoteza în care terenul este arendat, dar, cu acordul arendașului, ar fi făcute anumite investiții agricole, acești investitori ar avea prioritate în cumpărarea terenului chiar în fața arendașului. De altfel, chiar legiuitorul stabilește în mod expres acest lucru precizând că „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”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020.

<sup>9</sup> Art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea 17/2014, așa cum a fost modificată prin Legea nr. 175/2020.

Nefiind precizate anumite criterii minime pentru exercitarea acestui drept, s-ar putea înțelege că, indiferent de quantumul sau natura investiției, proprietarul acesteia poate avea calitatea de preemptor; de exemplu, ar putea fi considerați ca făcând parte din această categorie chiar și proprietarii unor tratamente aplicate culturilor. Nu este însă foarte clar cum ar putea fi dovedite aceste investiții și nici o anumită ordine a acestora (are prioritate proprietarul culturii sau cel al îngrășămintelor care stimulează dezvoltarea culturii sau proprietarul instalațiilor care asigură irigarea culturii?). Curtea Constituțională a considerat că lipsa unei astfel de clarificări nu poate atrage neconstituționalitatea legii, revenind destinatarului normei sarcina „să individualizeze, la cazul de speță, prescripția generală a legii”<sup>10</sup>. Credem că aplicarea acestui text se va dovedi extrem de dificilă în practică. Rămâne așadar în sarcina redactorilor normelor de aplicare a legii dificila misiune de a creiona condițiile în care „proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații” vor face dovada acestor investiții pentru a se impune în fața celorlalte categorii de preemptori.

c) Preemptorii de rang III sunt proprietarii și arendașii terenurilor agricole vecine. Observăm așadar că, spre deosebire de reglementarea anterioară care stabilea calitatea de preemptor doar pentru vecini, legiuitorul a adus în aceeași categorie și pe arendașii terenurilor învecinate. Modificarea adusă prin Legea 175/2020 este, în opinia noastră, o soluție foarte bună ce poate sprijini creșterea suprafeței de teren exploatate, dând posibilitatea nu doar proprietarului ci și arendașului unei suprafețe să extindă aria de teren exploatată.

Pentru ca arendașul să poată cumpăra, acesta trebuie să îndeplinească anumite condiții stabilite prin noua lege [trimiterea la alin. (2)]. Prima condiție este aceea de a avea un contract de arendare „valabil încheiat și înregistrat cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei”. Se elimină, așadar, riscul încheierii contractelor de arendă exclusiv în scopul dobândirii calității de preemptor ce atrage dreptul prioritar la cumpărarea acestor terenuri. Condiția de a avea un contract de arendă în vigoare, încheiat cu o perioadă de timp anterioară suficientă pentru a elimina riscul încheierii contractelor de arendă *pro causa* era una necesară, termenul de 1 an făcând dovada existenței intenției de a desfășura o astfel de activitate.

Dacă această condiție, a existenței unui contract de arendă anterior, era una necesară, nu putem spune același lucru și despre cea de a doua condiție, a domiciliului sau a reședinței cumpărătorului. Introducerea condiției domiciliului/reședinței pe teritoriul național pentru o perioadă de cel puțin 5 ani (pentru persoanele fizice, pentru persoanele juridice, dar și pentru acționarii care dețin controlul persoanei juridice) ar putea fi considerată discriminatorie față de cetățenii celorlalte

---

<sup>10</sup> Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020.

state europene ce ar putea fi interesați în realizarea unor investiții în țara noastră. Încă din anul 1992, prin art. 40 al Acordului asupra Spațiului Economic European<sup>11</sup>, era stabilit că, „în cadrul prevederilor acestui acord, nu va exista nicio «discriminare bazată pe naționalitate sau pe locul de reședință al părților sau pe locul unde este investit un astfel de capital»”, această recomandare fiind susținută de instanțele europene și în soluțiile date, așa cum a fost cazul în cauza Margarethe Ospelt și Schlössle Weissenberg Familienstiftung<sup>12</sup>. Instanța europeană a apreciat că măsurile interzise prin articolul 56 alineatul (1) CE<sup>13</sup>, „fiind restricții la libera circulație a capitalurilor, le includ pe cele de natură să descurajeze nerezidenții să facă investiții într-un stat membru sau să descurajeze rezidenții statului membru respectiv să facă investiții în alte state”<sup>14</sup>.

Într-o altă cauză, C-370/05, în procedura penală împotriva lui Uwe Kay Festersen, reglementarea legală criticată respectiv articolul 2 din legea daneză a agriculturii, impunea obligativitatea dobânditorului de a-și stabili reședința permanentă pe domeniul agricol cumpărat, într-un interval de șase luni de la data dobândirii acestuia. O astfel de condiție a fost considerată de instanța europeană că „nu restrânge doar libertatea de circulație a capitalurilor, ci și dreptul dobânditorului de a-și alege în mod liber reședința, în condițiile în care acest drept este garantat prin art.2 alin. (1) din Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”<sup>15</sup>.

Chiar dacă Legea 175/2020 nu impune menținerea în continuare a reședinței sau a domiciliului după dobândirea terenului, stabilirea unei condiții prealabile respectiv existența unui domiciliu/reședinței pe teritoriul național cel puțin 5 ani anteriori, reprezintă o formă de limitare a libertății de circulație a persoanelor și, în

---

<sup>11</sup> Prin Legea nr. 29/2008 a fost ratificat Acordul dintre Comunitatea Europeană și Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Islanda, Principatul Liechtenstein și Regatul Norvegiei, pe de o parte, și Republica Bulgaria și România, pe de altă parte, privind participarea Republicii Bulgaria și a României la Spațiul Economic European semnat la Bruxelles la 25 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 235 din 26.03.2008.

<sup>12</sup> Cauza C-452/01 disponibilă pe <http://curia.europa.eu>.

<sup>13</sup> Tratat de instituire a Comunității Economice Europene, disponibil la adresa [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu), Articolul 63 (ex-articolul 56 TCE) (1) În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.

<sup>14</sup> În acest sens, Curtea face trimitere la Hotărârea din 23 februarie 2006, Van Hilten-van der Heijden, C-513/03, Rec, p. I-1957, punctul 44, moștenitori ai M.E.A. van Hilten-van der Heijden v Inspecteur van de Belastingdienst / Particulieren / Ondernemingen buitenland te Heerlen.

<sup>15</sup> Hotărârea din 25.1.2007 – Cauza C-370/05.

mod cert, poate fi considerată o formă de discriminare a celorlalți cetățeni ai statelor membre ale Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene.

Fiind sesizată cu această critică, Curtea Constituțională a apreciat că această condiție nu poate fi considerată discriminatorie atât timp cât criteriul domiciliului/reședinței este impus potențialilor beneficiari indiferent de naționalitatea acestora. Totuși, trebuie să remarcăm că această apreciere nu a fost îmbrățișată în unanimitate, fiind formulate două opinii separate ce converg spre aceeași concluzie și anume că, deși „aceste măsuri nu exclud în mod direct posibilitatea persoanelor fizice sau juridice străine să cumpere astfel de terenuri, în schimb stabilesc condiții de natură să ducă la un asemenea rezultat, având efect echivalent”<sup>16</sup>. Tot într-una dintre opiniile separate s-a considerat că „Legea instituie măsuri care, deși nu împiedică în mod expres sau explicit resortisanții din statele membre ale Uniunii Europene să cumpere terenuri agricole situate în extravilan, impun pentru astfel de tranzacții condiții cumulative care pot fi îndeplinite doar de resortisanții naționali, ceea ce revine la a legifera măsuri cu efect echivalent celor ce limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană. Impunerea acestor condiții cumulative privilegiază resortizanții naționali, în acest fel fiind încălcate: a) obligația asumată de România cu prilejul aderării la Uniunea Europeană prin Tratatul de aderare ratificat de Parlamentul României prin Legea nr. 157/2005; b) art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) precum și art. 148 din Constituția României care conferă expres și explicit prioritate de aplicare prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene față de dispozițiile contrare din legile interne”<sup>17</sup>.

Autorii opiniei separate consideră că, fiind contrare dispozițiilor art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, prevederile Legii nr. 175/2020 sunt „invalide *ab initio* și față de art. 148 alin. (2) din Constituția României”<sup>18</sup> așa încât, orice judecător sesizat cu o acțiune a unui resortisant al Uniunii Europene întemeiată pe această dispoziție legală, ar putea, fie să înlăture de la aplicare aceste prevederi, fie să se adreseze cu o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a lămuri înțelesul art. 63 și 65 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

O măsură mult mai eficientă ar fi fost aceea de a impune acestor categorii de dobânditori menținerea terenului dobândit în circuitul agricol și valorificarea în continuare a terenului dobândit conform destinației sale pentru o perioadă de timp. Printr-o astfel de măsură, legiuitorul ar fi tins firesc spre atingerea scopului urmărit așa cum a fost el declarat prin însăși Legea 17/2014 și anume, evitarea tranzacțiilor speculative. Este adevărat că, prin introducerea alin. (5) al art. 4<sup>2</sup>

<sup>16</sup> Opinia separată nr. 1 la Decizia nr.586 din 14 iulie 2020.

<sup>17</sup> Opinia separată nr. 2 la Decizia nr.586 din 14 iulie 2020.

<sup>18</sup> *Ibidem*.



legiuitorul a impus proprietarilor de terenuri agricole situate în extravilan utilizarea exclusiv în vederea derulării activității agricole însă, în opinia noastră, acest text nu poate fi aplicat atâta vreme cât nu prevede o limitare în timp a acestei obligații. În forma sa actuală reglementarea reprezintă, în opinia noastră, o formă de afectare gravă a dreptului de proprietate ce include și dreptul de a folosi bunul într-un alt scop decât cel pentru care a fost dobândit inițial.

d) Categoria preemptorilor de rang IV cuprinde *tinerii fermieri* care intenționează să desfășoare sau desfășoară activități agricole. Incluzerea tinerilor fermieri interesați în activitățile agricole în categoria preemptorilor era necesară având în vedere că, la nivel european, a fost semnalată, chiar cu 5 ani în urmă, problema numărului foarte mic de tineri ce desfășoară activități agricole. Ca urmare, prin studiile dedicate dezvoltării terenurilor agricole în Europa, a fost tras un semnal de alarmă cu privire la accesul limitat al tinerilor fermieri determinat de dispariția exploatațiilor familiale mici din sectorul agricol. S-a considerat chiar că aceasta nu este o problemă specifică unor state ci că tinde să „se transforme într-o serioasă problemă generațională în agricultură, pretutindeni în Uniunea Europeană”<sup>19</sup>. Studiul dedicat fenomenului acaparării terenurilor în Europa indica faptul că, în 2010, numai 7,5% dintre exploatațiile din Uniunea Europeană erau gestionate de persoane sub 35 de ani, iar mai mult de jumătate din terenurile agricole erau exploatate de fermieri de peste 50 de ani. Inițiativa de a susține tinerii fermieri în implicarea lor în activitatea agricolă este așadar utilă însă o astfel de măsură nu poate fi eficientă decât în măsura în care este susținută și de un sprijin financiar acordat acestora<sup>20</sup>.

În ce privește definirea „tinerilor fermieri”, legea face trimitere la Regulamentul 1305/17-dec-2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului care stabilește că „tânăr fermier” înseamnă „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”.

e) În categoria preemptorilor de rang V, legiuitorul include *Academia de Științe Agricole și Silvice «Gheorghe Ionescu-Șișești», unitățile de cercetare-dezvoltare din*

---

<sup>19</sup> Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jenifer Franco *Amplizarea fenomenului de acaparare a terenurilor în UE*, disponibil la adresa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_RO](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_RO).

<sup>20</sup> Autorii studiului recomandă o plată suplimentară de până la 2% din pachetul financiar național, pentru o perioadă de maximum 5 ani, considerând că „Tinerii fermieri regenerează zonele rurale, au un potențial de inovare mai mare decât exploatațiile tradiționale și ajută la reechilibrarea relației urban-rural”.

domeniile agriculturii, precum și instituțiile de învățământ cu profil agricol, „în scopul (...) cercetării agricole, (terenuri) aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora”. Legiuitorul condiționează așadar accesul prioritar la cumpărea terenurilor de intenția de a desfășura activități de cercetare în domeniul agricol, interesul neputând fi, de exemplu, unul comercial.

În privința acestei categorii de preemptori, a fost considerată criticabilă, pe bună dreptate, folosirea sintagmei „aflate în vecinătate”, aceasta diferențiindu-se de cea folosită în cazul preemptorilor de rang 2 unde legiuitorul vorbește despre „terenuri agricole vecine cu terenul supus vânzării”, din alin. (5) rezultând în mod evident că este necesar să existe cel puțin o latură comună a celor două terenuri. Legiuitorul constituțional a respins însă această critică subliniind că, pentru preemptorii de rang inferior (rang VI și VII, respectiv persoanele cu domiciliul/reședința în unitatea administrativ teritorială în care se află terenul și, respectiv, statul), criteriul vecinătății nu este important, astfel că, pentru preemptorii de rang V, prevalează criteriul interesului cercetării și nu cel al vecinătății.

Era necesară o astfel de intervenție legislativă? Am putea considera că da, interesul dezvoltării suprafețelor ce fac obiectul cercetării fiind, fără îndoială, unul important. Cu toate acestea, criteriul vecinătății nu ar fi trebuit alăturat căci cercetarea ar putea fi efectuată indiferent de zona în care se află terenul, esențial fiind în acest sens scopul urmărit al cercetării.

f) Preemptorii de rang VI sunt persoanele fizice cu „domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine”. Observăm că, în acest caz, legiuitorul nu a avut în vedere și persoanele juridice cu sediul în unitatea administrativ teritorială, acest rang fiind rezervat doar persoanelor fizice.

Includerea acestor persoane în categoria preemptorilor poate stimula dezvoltarea rurală având în vedere că cei ce deja au domiciliul în localitatea în care se află terenul vor fi interesați să rămână pentru desfășurarea activitatea agricolă.

Cu toate acestea, acest drept de a cumpăra cu prioritate terenurile, ar trebui să vină cu soluții de stimulare a beneficiarilor de a rămâne în localitățile respective și cu obligații corelative temporare, altfel există riscul ca schimbarea domiciliului sau stabilirea reședinței să nu fie făcută *pro causa*, urmând a fi schimbată ulterior dobândirii.

g) Ultima categorie de preemptori este *statul*. Opțiunea legiuitorului de a situa statul pe ultima poziție în ierarhia preemptorilor este, în opinia noastră, salutară căci statul este cel care, în domeniul agricol, ar trebui să sprijine și stimuleze persoanele să desfășoare activități agricole și nu să își mărească suprafețele agricole deținute. Intervenția statului ar trebui să fie limitată la acele suprafețe care prezintă un interes special pentru stat sau în cazul în care niciunul dintre preemptori nu dorește să cumpere și scopul legii nu poate fi atins printr-o vânzare liberă. De altfel, până în prezent, interesul statului în achiziția acestei categorii de terenuri nu

a existat, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale precizând, prin două adrese (una pentru perioada 2014-2018 și cea de a doua pentru perioada 2018-2020) că, în cei șase ani de aplicare a Legii nr. 17/2014, Statul român nu și-a valorificat nici măcar o singură dată dreptul de preempțiune conferit prin lege<sup>21</sup>.

## II. Categoria potențialilor cumpărători

Chiar dacă, în termenul stabilit pentru exercitarea dreptului de preempțiune, niciunul dintre preemptori nu își valorifică dreptul său și nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, proprietarul terenului extravilan nu îl poate valorifica liber, fiind ținut în continuare, un termen, de obligația de a înstrăina terenul în favoarea unor potențiali cumpărători, persoane fizice sau juridice.

Legiuitorul nu stabilește o ordine de preferință între aceștia însă enumeră, mai întâi, criteriile pe care trebuie să le îndeplinească potențialii cumpărători persoane fizice și anume:

➤ Criteriul domiciliului/reședinței pe teritoriul național, cel puțin 5 ani înainte de publicarea ofertei. Din textul de lege nu rezultă cum se va face dovada acestui domiciliu/reședinței și nici ce se întâmplă în cazul în care acesta a fost întrerupt. Potrivit art. 91 din Codul civil, dovada domiciliului se face „cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate”. Aceasta înseamnă că, teroretic, orice persoană ce are domiciliul/reședința înscrise în cartea de identitate în țară, cu mai mult de 5 ani în urmă, ar putea să se bucure de dreptul de a cumpăra cu prioritate un teren extravilan.

Observăm, din nou, același criteriu al domiciliului/reședinței pe teritoriul național ce poate fi considerat o formă de discriminare indirectă a celorlalți cetățeni din statele membre ale Uniunii Europene, încălcându-se în acest fel dispozițiile art. 63 din Tratatul Uniunii Europene. Criteriul nu poate fi considerat o formă de stimulare a populației locale de a rămâne în zonele rurale și a contribui la dezvoltarea acestora, măsură ce ar fi fost în acord cu politicile europene, deoarece nu impune menținerea domiciliului după achiziția terenului. Fiind vorba de teritoriul național, este clar că vor fi avantajați cei care, în ultimii cinci ani, au avut domiciliul în țară așadar, cu prioritate cetățenii români și nu cei care au rămas sau vor rămâne în localitatea respectivă.

➤ Criteriul desfășurării activității agricole pentru o perioadă de cel puțin 5 ani înainte de publicarea ofertei. Unul dintre scopurile declarate ale modificării legislative a fost acela de a stimula tinerii fermieri să participe la dezvoltarea comunităților rurale și a zonelor agricole, aceștia reprezentând o categorie de preemptori cu grad important. Legiuitorul pare însă a uita pe cei care, deși nu îndeplinesc

---

<sup>21</sup> Adresele nr. 343260/17.04.2018 și 344.245/22.06.2020 transmise camerei Deputaților de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, disponibile la adresa <http://www.cdep.ro/interpel/>.

criteriile necesare pentru a fi încadrați în categoria tinerilor fermieri, sunt totuși persoane tinele (categoria de vârstă 40-50 de ani) care își doresc să înceapă o activitate agricolă. Impunând acest criteriu al vechimii în activitate, legiuitorul nu face altceva decât să dezavantajeze pe cei care își doresc să înceapă o astfel de activitate, favorizându-i pe cei care o fac deja. Mult mai potrivit ar fi fost poate asumarea obligației de a desfășura cel puțin 5 ani o activitate agricolă de către cei ce își doresc să cumpere un astfel de teren. Prezentarea unui plan de activitate pentru următorii 5 ani ar putea fi o condiție eficientă și utilă atât pentru stat, cât și pentru cel care îl întocmește. În acest fel, potențialul cumpărător va fi pus în situația de a analiza, el însuși, în mod realist, potențialul terenului pe care îl cumpără, diminuându-se în acest fel riscul unor afaceri eșuate într-un termen scurt. Experiența agricolă nu ar trebui să primeze în fața documentării și planificării. În Franța, intenția de cumpăra un teren agricol va trebui însoțită de un proiect argumentat și motivat ce va fi analizat de comitetele consultative (comisii locale, comitete tehnice), iar contractul de vânzare a terenului va putea conține condiții speciale, inclusiv condiții care asigură menținerea destinației proprietății pentru o perioadă de cel puțin zece ani<sup>22</sup>. Putem observa lesne că, în cazul Franței, există o implicare semnificativă a statului prin SAFER<sup>23</sup>, aceasta având ca atribuție principală selectarea cumpărătorilor interesați care prezintă proiecte în concordanță cu politicile locale și care răspund interesului public. Statul nu are așadar doar rolul de a impune condiții legale generale pentru achiziția acestor categorii de bunuri ci, va verifica, în fiecare situație individuală, potențialul cumpărătorului interesat și rolului pe care acesta l-ar putea juca în dezvoltarea zonei din punct de vedere agricol.

➤ Criteriul înregistrării fiscale pentru o perioadă de minim 5 ani anteriori publicării ofertei de vânzare este de asemenea criticabil, favorizând în mod evident cetățenii români și descurajând valorificarea libertății de circulație în spațiul Uniunii Europene.

Potențialii cumpărători persoane juridice trebuie, de asemenea, să îndeplinească cumulativ mai multe criterii. Două dintre acestea sunt apropiate celor aplicabile potențialilor cumpărători persoane fizice și anume:

➤ Criteriul sediului social și/sau a sediului secundar situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, criteriu impus atât pentru persoana juridică potențial cumpărătoare cât și pentru asociații/acționarii acesteia care dețin controlul societății;

➤ Criteriul activității agricole desfășurate în ultimii 5 ani anteriori publicării ofertei de vânzare.

---

<sup>22</sup> <https://www.safer.fr/>.

<sup>23</sup> SAFER a fost creat prin Legea de orientare agricolă din 5 august 1960, ca parteneriate non-profit în comandită, sub tutela Ministerelor agriculturii și finanțelor.

Un criteriu distinct este acela al procentului de 75% din veniturile obținute care trebuie să provină din activitățile agricole. Aceste criterii, inclusiv definirea activităților agricole prin raportarea lor la codul CAEN, stabilite prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, reprezintă, din nou, o modalitate prin care potențialii cumpărători persoane juridice din statele membre ale Uniunii Europene sunt dezavantajați, acestora fiindu-le limitat accesul la achiziția de terenuri agricole.

### **III. Vânzarea terenurilor agricole înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare**

Articolul 4<sup>2</sup> introduce obligativitatea plății unui impozit în două ipoteze:

a) vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan într-un interval mai mic de 8 ani de la cumpărare. Aceasta înseamnă că un astfel de impozit va fi plătit exclusiv în cazul în care terenurile agricole situate în extravilan ce fac obiectul vânzării au fost dobândite prin cumpărare și nu în alte moduri de dobândire prevăzute de lege. Așadar, un teren agricol situat în extravilan, dobândit prin moștenire va putea fi înstrăinat în orice moment fără a impune plata unui asemenea impozit.

Modul de calcul a acestui impozit a generat critici, determinând invocarea excepției de neconstituționalitate bazată pe lipsa clarității actului normativ. Motivul sesizării a fost acela că, pentru a stabili modalitatea de calcul a impozitului, legiuitorul folosește două valori care, în practică, sunt aproape întotdeauna diferite și anume prețul și valoarea de grilă. Legea stabilește că impozitul reprezintă „80% (din) suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă”. Nu este foarte clar dacă pentru stabilirea impozitului se va avea în vedere prețul care reprezintă valoarea reală a terenului, liber stabilită între părți sau valoarea de grilă care este una orientativă. Criticată a fost și utilizarea sintagmei de „preț de grilă” având în vedere că termenul corect este cel stabilit prin Codul fiscal respectiv „studiul de piață realizat de către camerele notarilor publici”<sup>24</sup>.

Legiuitorul constituțional a respins însă această critică arătând că „sintagma „grilă notarială” are aceeași semnificație cu „studiul de piață” întocmit de camerele notarilor publici. Deși nu este permis, din punctul de vedere al tehnicii legislative, ca același înscris/ registru să poarte una sau mai multe denumiri, în cazul analizat, Curtea observă că este de notorietate desemnarea studiului de piață anterferit prin sintagma „grilă notarială”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Art. 111 din Codul Fiscal din 2015 (Legea 227/2015), publicat în Monitorul Oficial cu numărul 688 din data de 10 septembrie 2015.

<sup>25</sup> Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020.

În privința criticii generate de folosirea a două valori de referință diferite pentru calcularea impozitului, Curtea constituțională a înlăturat-o și pe aceasta considerând că „o asemenea sintagmă nu induce o ambiguitate la nivelul textului analizat, întrucât ea se referă la diferența dintre valoarea terenului agricol extravilan din *studiul de piață* de la data cumpărării și cel de la data vânzării, și nu la cea dintre valoarea terenului agricol extravilan stabilită prin contractele de vânzare-cumpărare/ vânzare la momentul dobândirii/ înstrăinării”<sup>26</sup>.

b) a doua situație în care se va plăti impozitul este cea a înstrăinării directe sau indirecte „înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, 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”.

Textul este criticabil sub mai multe aspecte. În primul rând, legiuitorul nu prevede ce înseamnă înstrăinare directă sau indirectă, ridicându-se întrebarea firească dacă, în cazul moștenirii sau în cazul altei forme de transfer având ca obiect drepturile asupra pachetului de control al societății se va impune plata acestui impozit. Analizând această critică, Curtea Constituțională a considerat că legiuitorul „a apelat la o expresie generică ce pune în centrul său transmiterea prin orice modalitate a dreptului de proprietate asupra acțiunilor societății prin acte *inter vivos*”<sup>27</sup>. Așadar, dacă în cazul persoanelor fizice, legiuitorul impune plata impozitului numai în cazul înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, în cazul persoanelor juridice, orice formă de înstrăinare prin acte între vii (așa cum rezultă din interpretarea textului dată de Curtea Constituțională) va determina o impozitare.

Nu este foarte clar nici dacă, atunci când s-a referit la momentul „cumpărării” legiuitorul, a avut în vedere cumpărarea acțiunilor/ părților sociale sau momentul cumpărării terenurilor. Mai mult, în cazul în care procentul de 25% dintre activele societății nu a fost atins prin cumpărare în același an ci în ani diferiți, ne vom întreba când anume începe să curgă acest termen de 8 ani.

Nici modul de calcul a acestui impozit nu este foarte clar, textul stipulând că „vânzătorul va avea obligația de a plăti un impozit de 80% din diferența de valoare a terenurilor respectiv calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul înstrăinării pachetului de control”. Așadar, deși este vorba de o vânzare de acțiuni/ părți sociale, totuși impozitul este calculat la valoarea terenurilor și nu la valoarea cesiunii.

Apoi, pentru o bună înțelegere, dar și pentru o aplicare corect a textului de lege s-ar impune definirea termenului de „pachet de control”. În această privință, Curtea constituțională a apreciat că nu se impune vreo intervenție, considerând că exprimarea textului de lege este suficientă, aceasta însemnând „acea valoare/ quantum a acțiunilor/ părților sociale care permite luarea deciziilor în cadrul societății”.

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

De altfel, nu este foarte clar nici cine și, mai ales, cum se va verifica plata acestui impozit. Dacă la transferul dreptului de proprietate, notarul instrumentator are acces la informațiile referitoare atât de categoria de folosință a terenului cât și la data cumpărării astfel că poate stabili ușor dacă tranzacția este impozabilă, în cazul cesiunii părților sociale/acțiunilor doar părțile vor cunoaște aceste date referitoare la activele societății. Nici avocatul care asistă părțile în încheierea contractului, nici notarul public ce eventual ar autentifica transferul și nici măcar Registrul Comerțului ce va înregistra acest transfer nu are, în mod obligatoriu, acces la informațiile privind activele societății, acestea nefăcând obiectul transferului (sigur ca aceste informații pot fi solicitate însă va ține de cedent obligația de a le comunica).

Criticat a fost și cuantumul impozitului, acesta fiind considerat suficient de mare cât să poată fi privit ca o încălcare a dispozițiilor art. 44 din Constituție<sup>28</sup>. Curtea Constituțională a apreciat însă că „scopul urmărit prin măsura criticată este descurajarea cumpărării proprietății funciare în scop de revânzare imediată, prevenirea speculei imobiliare, asigurarea faptului că cel ce cumpără terenul îl cumpără pentru a se desfășura activități agricole specifice pe termen mediu și lung, având în vedere perioada de timp în care se datorează impozitul instituit, și prevenirea fărâmițării proprietății funciare”<sup>29</sup>. De aceea, acest scop a fost considerat ca fiind unul legitim. Intervenția statului, în acest caz, a fost considerată de Curtea Constituțională ca „una minimă, întrucât are în vedere natura terenurilor”.

Cu toate acestea, în opinia noastră, stabilirea unui impozit atât de mare nu este cea mai adecvată măsură, aptă a preveni specula imobiliară cu aceste terenuri. Riscul cel mai mare este acela de a încuraja părțile ce intenționează să încheie un contract de vânzare cumpărare, fie să îi dea o formă juridică diferită care permite evitarea taxelor (în cazul persoanelor fizice), fie plata unor sume de bani în numerar pentru a se evita plata impozitului. Acest lucru s-a întâmplat și în cazul altor state. Spre exemplu, în Belgia, costurile administrative ridicate au determinat ca o parte a prețului tranzacțiilor cu astfel de terenuri să fie plătit deseori „în plic”, amploarea acestui fenomen devenind îngrijorătoare (studiul estimează că aproximativ 20% din preț este plătit „la negru”, „în plic”)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, Jo Swinnen, Kristine Van Herck and Liesbet Vranken *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, disponibil la adresa disponibil la <https://www.ceps.eu>.

#### IV. Noile termene pentru exercitarea preempțiunii. Când poate dispune liber proprietarul de bunul său?

Noua lege este criticabilă și sub aspectul termenelor, acestea fiind extrem de mari, proprietarul fiind limitat în exercitarea dreptului său de dispoziție pentru o perioadă foarte lungă de timp.

Astfel, de la momentul formulării ofertei de vânzare, primăria competentă are la dispoziție un termen de 5 zile lucrătoare pentru afișare, pentru o perioadă de timp de 45 de zile lucrătoare. Aceasta înseamnă 10 săptămâni adică două luni și jumătate de la momentul exprimării opțiunii proprietarului de a vinde.

Mai mult, așa cum rezultă din alin. (6) al articolului 6, „în termen de 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, primăria are obligația să notifice titularilor dreptului de preempțiune, la domiciliul, reședința sau, după caz, sediul acestora, înregistrarea ofertei de vânzare; în cazul în care titularii dreptului de preempțiune nu pot fi contactați, notificarea se va face prin afișarea la sediul primăriei sau pe site-ul primăriei”. Din textul de lege nu rezultă care este termenul în care preemtorii notificați prin afișare la sediul primăriei sau pe site-ul acesteia își pot exercita dreptul de preempțiune. Însă, așa cum rezultă din dispozițiile art. 7, toți preemtorii au la dispoziție un termen de 45 de zile ceea ce înseamnă că, pentru preemtorii notificați, termenul de 45 de zile curge de la data notificării. Dacă luăm în calcul faptul că primăria are la dispoziție un termen de 10 zile pentru publicarea notificării, înseamnă că termenul pentru exercitarea preempțiunii nu încetează la expirarea celor 10 săptămâni ci după cel puțin 11 săptămâni.

La expirarea acestor termene, dacă niciunul dintre preemtori nu și-a manifestat intenția de a cumpăra, proprietarul va trebui să aștepte un termen suplimentar de 30 de zile în care potențialii cumpărători ce îndeplinesc condițiile stabilite prin art. 4<sup>1</sup> alin. (1) și (2) își pot manifesta interesul de a cumpăra terenul. Apoi, proprietarul este nevoit să mai aștepte încă 10 zile lucrătoare sau chiar 15 zile lucrătoare (în cazul în care un potențial cumpărător își manifestă intenția de a cumpăra) pentru a primi avizul necesar înstrăinării.

Așadar, numai după expirarea acestui nou termen (în total avem un termen mai mare de 4 luni), proprietarul ar putea dispune de dreptul său în mod liber, în favoarea oricui. Rațiunea prelungirii termenului ar putea fi aceea că mulți dintre preemtori ar putea fi nevoiți să depună numeroase acte doveditoare pentru îndeplinirea calității de preemtor, acte pentru obținerea cărora ar fi necesar un termen mai lung.

Apreciem că instituirea unor termene atât de îndelungate afectează în mod substanțial dreptul de proprietate, proprietarul fiind în imposibilitatea de a-și valorifica bunul o perioadă lungă de timp chiar în condițiile lipsei oricărui interes din partea preemtorilor de a cumpăra terenul. Aceste termene ar trebui să fie suficient de lungi cât să ofere preemtorilor posibilitatea de a-și exprima opțiunea,



însă îndeplinirea formalităților necesare nu ar trebui să le prelungească atât de mult. În plus, legea ar fi putut impune același termen și potențialilor cumpărători pentru manifestarea intenției de a cumpăra, intenție căreia i s-ar fi putut da valoare numai în măsura în care preemptorii nu și-ar fi exprimat dorința de a cumpăra.

## **V. Registrul unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan**

Legea prevede înființarea Registrului unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan ce va fi administrat de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Legea nu oferă foarte multe detalii cu privire la acest Registru unic, acestea urmând a fi stabilite prin norme metodologice. Se precizează, totuși, că Registrul va fi întocmit pe baza informațiilor comunicate Ministerului de către autoritățile administrației publice locale și Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară. Aceste instituții nu vor comunica doar date statistice ci și documente aferente acestor terenuri cum ar fi cele cadastrale și acte translativ de proprietate ale terenurilor agricole situate în extravilan.

Din textul de lege nu rezultă dacă vor fi cuprinse în Registrul Unic transferurile pachetelor de control ale societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan întrucât aceste informații nu se vor afla la dispoziția instituțiilor cu atribuții de comunicare a informațiilor stabilite prin lege.

## **VI. Alte câteva modificări aduse Legii nr. 17/2014**

Modificările aduse Legii nr. 17/2014 dezvoltate anterior au impus o analiză atentă datorită impactului semnificativ asupra circuitului terenurilor agricole situate în extravilan. În afara acestora, Legea 175/2020 aduce câteva schimbări care nu vor afecta însă foarte mult modul în care se încheie aceste tranzacții însă ele se cuvin menționate.

În primul rând, ar trebui precizat că a fost stabilită sancțiunea nulității absolute pentru încheierea contractelor fără respectarea dreptului de preempțiune, potrivit prevederilor art. 4-4<sup>2</sup>, sau fără obținerea avizelor prevăzute la art. 3 (avizul specific al Ministerului Apărării Naționale) și art. 9 (avizul final).

O altă modificare importantă adusă legii este aceea că permite anularea avizelor în cazul decesului vânzătorului sau a decesului preemptorului, „înainte de încheierea contractului de vânzare sau anterior pronunțării hotărârii judecătorești care ține loc de contract de vânzare, după caz”.

Este reglementată expres și posibilitatea proprietarului de a-și retrage oferta înainte de comunicarea acceptării acesteia. Și preemptorul care a acceptat oferta

poate renunța la comunicarea acceptării înainte de împlinirea termenului de 45 de zile lucrătoare reglementat pentru exercitarea dreptului de preempțiune.

O altă modificare ce trebuie remarcată este aceea a creșterii cuantumului limitelor sancțiunii amenzii, vechea reglementare stabilind amenzi cuprinse între 50.000 lei la 100.000 lei în vreme ce noua reglementare prevede limite cuprinse între 100.000 lei și 200.000 lei.

## VII. Câteva observații cu privire la reglementările nemodificate din Legea 17/2014

Legea nr. 175/2020 a adus schimbări semnificative Legii nr. 17/2014, de aceea credem că este important să trecem în revistă câteva norme legale nemodificate, foarte importante în aplicarea legii.

Așadar, va fi în continuare necesară obținerea avizului specific din partea Ministerului Apărării Naționale pentru „terenurile agricole situate în extravilan pe o adâncime de 30 km față de frontiera de stat și țărmul Mării Negre, către interior, precum și cele situate în extravilan la o distanță de până la 2.400 m față de obiectivele speciale”, prevederi ce nu se aplică însă preemtorilor [art. 3 alin. (1)].

Se menține, de asemenea, necesitatea obținerii avizului specific din partea Ministerului Culturii, respectiv al serviciilor publice deconcentrate ale acestuia pentru „terenurile agricole situate în extravilan, în care se află situri arheologice, în care au fost instituite zone cu patrimoniu arheologic reperat sau zone cu potențial arheologic evidențiat întâmplător” [art. 3 alin. (4)].

Nemodificat a rămas și textul art. 20 alin. (3) ceea ce înseamnă că, în continuare, dispozițiile legii nu se vor aplica „în cadrul procedurilor de executare silită și contractelor de vânzare încheiate ca urmare a îndeplinirii unor formalități de licitație publică, cum este cazul celor realizate în cadrul procedurii de prevenire a insolvenței și de insolvență sau ca urmare a apartenenței imobilului la domeniul privat de interes local sau județean al unităților administrativ-teritoriale”.

## VIII. Concluzii

La 6 ani de la aplicare, Legea nr. 17/2014 impunea, în mod cert, intervenția legiuitorului și adoptarea anumitor modificări. Forma nemodificată a Legii nu își atinsese pe deplin scopurile pentru care fusese reglementată. Modificările ce se impuneau nu ar fi trebuit să atingă amploarea schimbărilor aduse de Legea nr. 175/2020. Pe de o parte, credem că era necesar ca arendașii să facă dovada existenței unui contract de arendă mai vechi pentru a evita încheierea contractelor de arendă *pro causa*. Apoi, politicile europene, dar și nevoile societății românești

impuneau necesitatea atragerii unor tineri fermieri în rândul preemptorilor așa încât credem că este utilă includerea tinerilor fermieri în categoriile de preemptori.

Modificările aduse Legii nr. 17/2014 sunt criticabile sub foarte multe aspecte, pornind de la neclaritatea unora dintre ele și ajungând până la neconstituționalitatea altora (în opinia, chiar a unor membri ai, Curții Constituționale). Credem că riscul ca aceste modificări să atragă atenția instituțiilor europene și sancțiuni din partea acestora este unul semnificativ, persoanele fizice și mai ales juridice străine manifestându-și deja interesul în achiziția acestei categorii de terenuri. Una dintre impreciziile normei legale a impus deja intervenția prin procedura ordonanței de urgență pentru „clarificarea aspectelor referitoare la cererile prin care solicită afișarea ofertei de vânzare a terenului agricol situat în extravilan, aflate în curs de soluționare, depuse până la data de 13 octombrie 2020”<sup>31</sup>, Guvernul recunoscând „posibilitatea apariției unor întârzieri sau blocaje în soluționarea dosarelor privind vânzarea terenurilor, fapt ce ar putea să atragă un număr însemnat de procese civile”<sup>32</sup>.

Pentru practicienii din România, dar și pentru proprietarii de terenuri agricole extravilane, aceste modificări vor avea un impact semnificativ, cu atât mai mult cu cât va fi necesar și un număr semnificativ de norme de aplicare ce vor face și mai dificilă aplicarea legii. Deși are doar 21 de articole (ne referim aici doar la Titlul I al legii), Legea impune reglementarea unui număr foarte mare de proceduri cum ar fi procedura pentru obținerea avizului specific al Ministerului Apărării Naționale, cea privind obținerea avizului specific al Ministerului Culturii, reglementarea procedurii privind actele doveditoare privind îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) și (2) art. 4<sup>1</sup>, cea privind lista documentele doveditoare ce însoțește oferta de vânzare a terenului agricol, procedura privind notificarea titularilor dreptului de preempțiune cu privire la înregistrarea ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, procedura de emitere și de eliberare a avizelor necesare încheierii contractelor de vânzare sau pronunțării unie hotărâri care să țină loc de contract, procedura privind realizarea, actualizarea și administrarea Registrului unic, precum și modalitățile de transmitere a datelor și informațiilor de către instituțiile ce au această obligație de comunicare și, nu în ultimul rând, procedura privind constatarea și sancționarea contravențiilor.

---

<sup>31</sup> Ordonanța de urgență nr. 203/2020 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan, publicată în Monitorul Oficial nr. 1132 din 25.11.2020.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFIE

### STUDII:

- Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jenifer Franco *Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor în UE*
- Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, Jo Swinnen, Kristine Van Herck and Liesbet Vranken *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*

### LEGISLAȚIE:

- Legea 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, Legea nr. 17/2014<sup>1</sup> 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,
- 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 Monitorul Oficial cu numărul 741 din data de 14 august 2020;
- Legea nr. 29/2008 de ratificare a Acordului dintre Comunitatea Europeană și Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Islanda, Principatul Liechtenstein și Regatul Norvegiei, pe de o parte, și Republica Bulgaria și România, pe de altă parte, privind participarea Republicii Bulgaria și a României la Spațiul Economic European semnat la Bruxelles la 25 iulie 2007;
- Ordonanța de urgență nr. 203/2020 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan, publicată în Monitorul Oficial nr. 1132 din 25.11.2020;
- Codul Fiscal din 2015 (Legea 227/2015), publicat în Monitorul Oficial cu numărul 688 din data de 10 septembrie 2015.

**PAGINI WEB:**

<http://www.cdep.ro>;

<http://curia.europa.eu/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes>

<https://www.safer.fr/>

<http://www.europarl.europa.eu>

<https://www.ceps.eu>

**JURISPRUDENȚĂ:**

➤ Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii 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 Monitorul Oficial nr. 721 din 11.08.2020;

➤ Hotărârea Curții (Camera a treia) din 25 ianuarie 2007 în Cauza C-370/05, având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Vestre Landsret (Danemarca), în procedura penală împotriva lui Uwe Kay Festersen;

➤ Hotărârea Curții (Camera a treia) din 23 februarie 2006 în Cauza C-513/03 moștenitori ai M.E.A. van Hilten-van der Heijden v Inspecteur van de Belastingdienst / Particulieren / Ondernemingen buitenland te Heerlen;

➤ Hotărârea Curții (Camera a treia) din 23 septembrie 2003 în Cauza C-452/01 Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung.