

Vânzarea libera a terenurilor agricole extravilane: o forma fara fond sau un fond fara forma?



Constitutia României garanteaza dreptul de proprietate privata, indiferent de titular si stipuleaza, totodata, ca nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publica, stabilita potrivit legii, cu dreapta si prealabila despagubire.

Potrivit Constitutiei, conținutul si limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege. O astfel de lege care reglementeaza limitarea dreptului de dispoziție cu privire la terenurile agricole situate în extravilan si care a stârnit multe dezbateri de-a lungul timpului este Legea nr. 17 privind unele masuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan si de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publica si privata a statului cu destinație agricola si înființarea Agenției Domeniilor Statului ("**Legea 17**").

Procedura de preempțiune legala și vânzarea libera

Legea 17 instituie o procedura de vânzare a terenurilor agricole extravilane cu parcurgerea a doua etape succesive: prima cu cele sapte clase de preemptori legali si a doua cu asa numitii "potentiali cumparatori" care pot fi persoane fizice sau juridice (ce trebuie însa sa îndeplineasca anumite conditii impuse de lege pentru a putea cumpara astfel de terenuri). Daca nici aceasta din urma categorie de potentiali cumparatori nu își manifesta intentia de a cumpara terenul agricol extravilan scos la vânzare de catre proprietar, atunci art. 4¹ alin. (5) din Legea 17 ofera posibilitatea "înstrainării acestuia prin vânzare **catre orice persoana fizica sau juridica**, în conditiile prezentei legi":

"În cazul neexercitării dreptului de preempțiune, daca niciunul dintre potentialii cumparatori, în termenul legal, nu îndeplinește conditiile pentru a putea cumpara terenul agricol situat în extravilan, înstrainarea acestuia prin vânzare se poate face catre orice persoana fizica sau juridica, în conditiile prezentei legi."

O astfel de prevedere, în mod normal, echivaleaza cu o vânzare libera, fara conditionari suplimentare. Cu toate acestea, în mod paradoxal, sintagma "în conditiile prezentei legi" care este adaugata de legiuitor la finalul acestei fraze este interpretata de autoritati (respectiv de catre Ministerul Agriculturii si Dezvoltării Rurale ("**MADR**") si de catre Ministerul Aparării Nationale ("**MAPN**")) ca fiind, de fapt, o interdicție de vânzare libera a terenului.

Aceasta interpretare nu este corecta în opinia noastra, întrucât nu se poate permite ceva (vânzarea catre orice persoana fizica sau juridica), ca apoi sa se restrângă exact ceea ce s-a permis (adica sa nu se mai permita vânzarea catre orice persoana fizica sau juridica, ci vânzarea exclusiv catre preemptorii legali sau potentialii cumparatori).

Dimpotriva, sintagma "în conditiile prezentei legi", mai ales ca se afla dupa virgula, poate fi adusa la începutul frazei si s-ar citi dupa cum urmeaza:

"În conditiile prezentei legi, în cazul neexercitării dreptului de preempțiune, daca niciunul dintre potentialii cumparatori, în termenul legal, nu îndeplinește conditiile pentru a putea cumpara terenul agricol situat în extravilan, înstrainarea acestuia prin vânzare se poate face catre orice persoana fizica sau juridica."

Astfel, textul de lege echivaleaza în mod clar cu vânzarea libera, fara impunerea vreunei alte conditii privind calitatea cumparatorului (de preemptor legal sau potential cumparator), cu exceptia unor conditii de alta natura decât cele de mai sus, care sunt impuse de Legea 17 (cum ar fi, de exemplu, obligatia de plata a unui impozit suplimentar în cazul în care terenurile agricole situate în extravilan sunt înstrainate, prin

vânzare, înainte de împlinirea unui termen de 8 ani de la cumparare).

În opinia noastră, rațiunea acestei prevederi din art. 4¹ alin. (5) din Legea 17, coroborata cu restul prevederilor din aceasta lege, a fost aceea de a institui o procedura de preempțiune legală care trebuie respectată **înainte** ca vânzarea liberă să fie posibilă, în scopul protejării agriculturii, și **nu aceea de a reglementa o interdicție de vânzare**, respectiv o indisponibilizare a terenurilor agricole din extravilan în situația în care preemptorii sau potențialii cumparatori nu fac uz de dreptul lor de preferință instituit legal. A interpreta diferit ar însemna blocarea circuitului civil cu privire la terenurile care cad sub incidența Legii 17 cu privire la care niciun preemtor legal sau potențial cumparator nu și-au exprimat dorința de a le cumpara.

În același sens, o altă prevedere din Legea 17 (respectiv art. 10 alin. (5)) stipulează că, în situația în care nu s-a înregistrat nicio ofertă de cumparare, în termen de 10 zile lucrătoare de la expirarea termenului în care potențialii cumparatori pot depune la primărie un dosar care să cuprindă documentele doveditoare privind îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, primăria emite un proces-verbal de finalizare a procedurii prin care se constată parcurgerea tuturor etapelor procedurale prevăzute de Legea 17. Acest proces-verbal se eliberează vânzătorului și se comunică MADR.

În continuare, Legea 17 **nu** menționează expres atributia MADR de a emite o confirmare suplimentară procesului-verbal emis de primărie mai sus-mentionat, prin care să se ateste faptul că terenul agricol situat în extravilan, pentru care niciunul dintre preemtori nu și-a exercitat dreptul de preempțiune și pentru care nu s-a înregistrat în termenul legal nicio ofertă de cumparare din partea unui potențial cumparator, poate fi înstrăinat prin vânzare către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prevăzute de art. 4¹ alin. (5) din Legea 17. **Prin urmare, într-o astfel de situație, pe baza procesului-verbal de finalizare a procedurii notarul public poate autentifica contractul de vânzare a unui astfel de teren către o persoană fizică sau juridică (altă decât un preemtor sau potențial cumparator), fără niciun fel de alte restricții.**

Terenurile aflate sub incidența art. 3 alin. (1) din Legea 17

Situația se complică însă în situația particulară a terenurilor agricole extravilane care cad sub incidența art. 3 alin. 1 din Legea 17, respectiv care sunt "*situate în extravilan pe o adâncime de 30 km față de frontiera de stat și tarmul Mării Negre, către interior, precum și cele situate în extravilan la o distanță de până la 2.400 m față de obiectivele speciale*", aceste terenuri putând a fi înstrăinate prin vânzare doar cu avizul specific al MAPN, eliberat în urma consultării cu organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, prin structurile interne specializate menționate la art. 6 alin. 1 din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru aceste terenuri, la încheierea contractului de vânzare, notarul public este obligat să solicite, pe lângă procesul-verbal de finalizare a procedurii emis de primărie, și avizul MAPN. Trebuie clarificat că acest aviz MAPN nu este necesar ca parte a procedurii de preempțiune, ci ca aviz specific pentru situația terenurilor care se află în situația reglementată de art. 3 alin. (1) din Legea 17, pentru protecția obiectivelor din domeniul siguranței naționale.

Acest aviz MAPN se emite în baza normelor metodologice de punere în aplicare a Legii 17, aprobate prin Ordinul 719/2014 ("**Normele Metodologice**"). Printre actele necesare emiterii avizului MAPN, Normele Metodologice prevăd și "avizul prevăzut la art. 9 alin. (2) din Lege" emis de către MADR sau de către direcția județeană pentru agricultură ("**DJA**"), după caz.

La data prezentului articol, MAPN refuză să emită avizul cu privire la vânzarea terenurilor agricole extravilane care cad sub incidența art. 3 alin. 1 din Legea 17, justificând acest refuz prin faptul că, potrivit legislației în forma sa actuală, nu poate emite avize specifice în absența prezentării de către vânzător a avizului emis de către MADR/DJA. Cu toate acestea, apreciem că un astfel de aviz al MADR nu este necesar în cazul vânzării libere conform art. 4¹ alin. (5) din Legea 17. În susținerea opiniei noastre, vom prezenta mai jos cazurile în care MADR/DJA emit avize potrivit prevederilor legale.

Cazurile în care MADR/DJA emit avize în privința terenurilor agricole situate în extravilan

Potrivit art. 4 alin. (1) lit. c) și alin. (2) lit. c) din Normele metodologice, MADR/DJA emit avizele precizate în Legea 17 exclusiv în următoarele cazuri:

- În cazul prevăzut la art. 9 alin. (1) din Legea 17 care, la rândul său, face trimitere la art. 4 din Legea 17 – acest caz are în vedere situația emiterii **avizului final necesar** încheierii contractului de vânzare **atunci când unul dintre preemptori își exercită dreptul de preempțiune, iar vânzarea este efectuată către acesta:**

Menționăm faptul că pentru acest caz nu este necesar și avizul MAPN, dar l-am amintit doar pentru a oferi o imagine de ansamblu completă asupra situațiilor când MADR/DJA emit avize.

- În cazul prevăzut la art. 9 alin. (2) din Legea 17 care, la rândul său, face trimitere la: (i) art. 4¹ alin. (1) și (2) – acest caz are în vedere situația emiterii **avizului necesar** încheierii contractului de vânzare **atunci când unul dintre potențialii cumparatori își exercită dreptul de cumparare** (ca urmare a faptului că niciunul dintre preemptori nu și-a exercitat dreptul de preempțiune), **iar vânzarea este efectuată către potențialul cumparator** (acesta putând fi o persoană fizică sau juridică), sau (ii) art. 7¹ alin. (2) din Legea 17 – acest caz are în vedere situația emiterii avizului necesar încheierii contractului de vânzare **atunci când este reluată întreaga procedură de preempțiune ca urmare a faptului că titularul dreptului de preempțiune care și-a manifestat acceptarea ofertei depune o cerere de renunțare la acceptarea ofertei în termenul legal.**

- cazul prevăzut la art. 10 alin. (3) din Legea 17 – acest caz are în vedere situația emiterii **avizului negativ** ca urmare a faptului că MADR/DJA a constatat că preemptorul sau potențialul cumparator **nu** îndeplinește condițiile prevăzute de lege.

Cazurile menționate mai sus în prezenta secțiune sunt singurele situații în care MADR sau DJA emit aviz (favorabil), respectiv aviz negativ. Prin urmare, potrivit legislației aplicabile în prezent, MADR sau DJA emit avize **exclusiv** în cazurile prevăzute la art. 9 alin. (2) din Legea 17, respectiv cazurile în care **vânzarea are loc către un preemptor sau către un potențial cumparator, nu și pentru alte cazuri**, și are ca scop verificarea către MADR a condițiilor impuse de Legea 17 preemptorilor sau potențialilor cumparatori pentru a putea cumpara.

Așadar, așa cum este formulată legislația la această dată, MADR sau DJA **nu** emit aviz atunci când vânzarea este efectuată **către orice persoană fizică sau juridică**, alta decât un preemptor sau potențial cumparator, tocmai întrucât această categorie de persoane nu trebuie să îndeplinească niciun fel de condiții pentru a putea cumpara.

A considera că avizul MADR este solicitat prin Normele Metodologice ca o condiție pentru eliberarea avizului MAPN pentru terenurile agricole extravilane care cad sub incidența art. 3 alin. 1 din Legea 17 ar însemna o adăugare la lege, prin efectul unui act normativ cu forță juridică inferioară, ceea ce este interzis conform prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, un act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia.

Practica curentă a MAPN

În prezent, MAPN se prevalează de art. 4 lit. f) din Normele Metodologice (care prevede că unul dintre documentele care trebuie anexate cererii pentru obținerea avizului specific MAPN este avizul MADR/DJA) și **solicita și în cazul vânzării libere acest aviz al MADR/DJA, deși acesta nu este necesar și nu se emite conform Legii 17 pentru această situație**, așa cum am arătat mai sus.

Așa cum am precizat mai sus, în cazul în care niciunul dintre preemptori sau potențialii cumparatori nu își exercită dreptul de a cumpara, atunci primăria emite **procesul-verbal de finalizare a procedurii care este actul final emis în baza Legii 17** înainte de încheierea contractului de vânzare, în situația în care vânzarea se face către o altă persoană decât un preemptor sau potențial cumparator (cu excepția avizului

MAPN care este și el necesar, dar doar pentru terenurile care fac obiectul art. 3 alin. (1) din Legea 17).

Concluzie

Recapitulând, cel mai important aspect de reținut este acela ca, în situația în care nu s-a înregistrat nicio oferta de cumparare din partea vreunui preemtor și nici din partea vreunui potențial cumparator, atunci primăriile sunt cele care emit procesul verbal de finalizare a procedurii, act care se eliberează vânzătorului și care **doar se comunica** către MADR sau DJA, după caz, spre informare, Legea 17 neprevăzând în această situație necesitatea emiterii vreunui alt aviz de către aceste instituții.

Potrivit art. 4¹ alin. (5) din Legea 17, în cazul în care niciunul dintre preemtori sau potențialii cumparatori nu își exercită în mod legal și valabil dreptul de a cumpara, atunci vânzarea poate fi făcută către **orice persoana fizică sau juridică**, în condițiile Legii 17. Sintagma "*în condițiile prezentei legi*" trebuie înțeleasă în sensul în care legea produce efecte și nu acela în care nu produce efecte, și anume ca, dacă după parcurgerea procedurilor legale, niciuna dintre categoriile de preemtori sau potențiali cumparatori nu își manifesta intenția de a cumpara, atunci vânzarea se poate face **către orice persoană**.

Simplul fapt că un teren se afla sub incidența art. 3 alin. 1 din Legea 17 nu ar trebui să atragă necesitatea unor formalități sau restricții suplimentare, altele decât cele rezultând din regimul special de protecție din punctul de vedere al securității și apărării naționale, respectiv obligativitatea obținerii avizului MAPN. Nu înțelegem de ce, în cazul unor astfel de terenuri, MADR ar avea un cuvânt în plus de spus mai mult decât cel cu privire la respectarea procedurii de preempțiune prevăzute de Legea 17.

În concluzie, pentru cazurile în care vânzarea se încheie cu o altă persoană decât un preemtor sau potențial cumparator, după părerea noastră, MAPN ar trebui să emita avizul specific fără a solicita și avizul MADR sau DJA întrucât, așa cum am arătat mai sus, acest aviz se emite de către MADR doar în situația vânzării către un preemtor sau potențial cumparator. Înseși Normele Metodologice prevăd în mod expres că acest aviz MADR este necesar în cazurile reglementate de art. 9 alin (2) din Legea 17 (și anume doar în cazurile în care vânzarea are loc către un preemtor sau către un potențial cumparator), nu și în alte cazuri. Prin urmare, practica MAPN de a solicita acest aviz și în cazul vânzării reglementate de art. 4¹ alin. (5) din Legea 17 (vânzarea către orice persoană fizică sau juridică) nu poate fi decât una abuzivă.

În consecință, deși avem un "fond" legal pentru vânzarea liberă a terenurilor agricole extravilane, după parcurgerea procedurilor și formalităților de preempțiune prealabile, acest fond nu poate fi implementat în prezent, adică rămâne fără formă, ca urmare a interpretării dincolo de litera și spiritul legii a unor autorități care își extind atribuțiile peste cele care le sunt conferite de către textele legale.

Mentionăm că această interpretare a autorităților produce un nou blocaj al circuitului civil în privința tranzacțiilor cu terenuri agricole extravilane, instituind practic o indisponibilizare a acestor imobile în mâna proprietarilor actuali care, deși și-au exprimat intenția de vânzare și au parcurs toată procedura administrativă (împovătoare și de durată) de preempțiune legală, se vad în situația imposibilității de valorificare a patrimoniului lor privat pentru care preemtorii legali și potențialii cumparatori nu manifesta interes.

Așa cum știm cu toții, măsura limitării oricărui drept nu poate fi luată decât dacă răspunde unui interes superior, este proporțională, limitată și compensată. Chiar și în cazul bunurilor dobândite în condițiile unor legi speciale (Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului), în care legiuitorul a avut în vedere securitatea circuitului civil, dreptul de dispoziție nu a fost limitat decât pe o durată limitată în timp (10 ani de la dobândire).

Interpretarea actuală a textului discutat din Legea 17 determină practic o imposibilitate de a dispune de dreptul de proprietate, nelimitată în timp, nejustificată, iar pierderea proprietarului este, în orice caz, necompensată.

Apreciem că, în lipsa unei clarificări oficiale a acestei situații (prin elaborarea și aprobarea unei legi de modificare a Legii 17 care să fie clară și neechivocă), în prezent doar instanțele de judecată sunt cele abilitate să facă lumina în această situație, proprietarii apelând deja la calea de atac în instanța de refuzului MAPN de a emite avizul cerut în situația analizată mai sus. Din păcate, până la data prezentului articol, nu există încă jurisprudența relevantă.