

# CODUL SILVIC ȘI DREPTUL DE PREEMȚIUNE

TITUS IONAȘCU\*

## Abstract

In the new regulations of the Forest Code, the preemption right is stipulated by article 45 par. 5 stipulating that the state has preemption right over the purchase of forests that represent enclaves in the state public property forest fund or are bordering to it, at equal prices and terms.

By correlating the two texts, some differences occur for the new regulation comparing to the old one.

We think that only a lawful interpretation covers the lack in the new Forest Code which does not mention that the exercise of the preemption right focuses on forced sales beside the willing ones, as art. 52 in the old Forest Code adding more to the regulation.

Another appreciation that has to be made is the fact that the old regulation takes into consideration the exercise of the preemption right at sale, while art. 45 paragraph 5 in the new regulations mentions the exercise of the preemption right by the state when purchasing forests.

We think that the new regulation is less inspired and could allow the seller to appreciate that it does not have any obligations in the circumstance of alienating forests provided by art. 45 and that the procedure of preemption right has to start from the state, as preemptor to the forests owner, because it uses the term of forests purchase and not forests sale, as we think to have been correctly used by art. 52 in the Law no. 26/1996.

## I. Considerații introductive

De regulă, dreptul de preemțiune poate fi definit ca fiind „facultatea recunoscută unei persoane sau unei entități administrative, în virtutea unui contract sau a unei dispoziții legale, de a dobândi proprietatea unui bun, în cazul înstrăinării sale, cu preferință de orice alt cumpărător”<sup>1</sup>.

Dreptul de preemțiune, în funcție de izvorul său, este contractual sau legal.

Contractual ia naștere prin voința părților, care încheie în acest scop un pact de preferință. Pactul de preferință este „o convenție prin care o persoană se angajează față de altă persoană să nu încheie cu terți un contract determinat înainte de ai fi propus acesteia încheierea contractului respectiv”<sup>2</sup>. Promitentul rămâne

\* Titus Ionașcu – lector univ. la Catedra de Drept Public a Facultății de Științe Juridice a Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu .

<sup>1</sup> *Guide juridique*, Paris, Dalloz, 1991, tome IV, p. 398.

<sup>2</sup> J. Schmidt, *Négociation et conclusion des contrats*, Paris, Dalloz, 1982, p. 208.

liber să nu încheie contractul definitiv, însă dacă se va hotărî să o facă libertatea de a-și alege cocontractantul este limitată de pactul de preferință.

Pactul de preferință este considerat în dreptul nostru o variantă a promisiunii unilaterale de vânzare-cumpărare afectată de o condiție potestativă, în cazul în care promitentul se va hotărî să vândă<sup>3</sup>.

Apreciat ca fiind un drept patrimonial, dreptul de preemțiune contractual poate fi transmis prin acte juridice *inter vivos* sau *mortis causa*.

Raportat la contractul translativ de proprietate se poate aprecia că dreptul de preemțiune are o natură contractuală, de altfel și etimologia cuvântului duce la această concluzie provenind din latinescul *prae* (înainte) și *emptionis* (cumpărare).

Dreptul de preemțiune poate însă izvorî și din lege, aceasta presupunând facultatea conferită unei persoane de a cumpăra un bun cu preferință față de orice altă persoană și care se exercită *ante rem venditio*.

## II. Dreptul de preemțiune reglementat de Codul silvic

### 1. Definiție, caractere juridice

Potrivit art. 45 al.5 din Codul silvic al României (Legea 46/2008), statul are drept de preemțiune la cumpărarea de păduri, care constituie enclave în fondul forestier proprietate publică a statului sau sunt limitrofe acestuia, la preț și în condiții egale.

Scopul reglementării îl constituie dezvoltarea fondului forestier proprietate publică și corectarea perimetrului acestuia așa cum rezultă și din dispozițiile art. 45 al.1, care impune administratorilor pădurilor proprietate publică a statului să ia măsuri de lichidare a enclavelor și de corectare a perimetrului pădurilor prin intermediul cumpărării de teren în numele statului, sau al schimbului.

Singurul titular al dreptului de preemțiune este statul, însă în calitatea sa de subiect de drept civil, persoană juridică și nu în calitatea sa de subiect de drept public ca titular al puterii suverane.

Situația premiză, care generează nașterea dreptului de preemțiune, o constituie manifestarea intenției proprietarului de a-și vinde terenul, iar exercitarea acestui drept se va solda cu încheierea contractului de vânzare-cumpărare la preț și în condiții egale cu orice alt solicitant.

Credem că suntem în prezența unui drept patrimonial de natură legală, recunoscut statului în calitatea sa de titular al fondului forestier proprietate publică, parte a domeniului său public, ceea ce-i conferă și caracterul de a fi incesibil, dar, în același timp și caracterul de a fi temporar, el urmând să se exercite în termen de treizeci de zile.

<sup>3</sup> Francisc Deak, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*. București, Edit. Actami, 1999, p. 27.

Respectarea acestui drept de preemțiune se asigură prin sancțiunea nulității absolute și este tot o instituție precontractuală, legiuitorul nefondând posibilitatea de substituire a statului în locul cumpărătorului.

Ca o concluzie, dreptul de preemțiune reglementat de art. 45 din Codul Silvic poate fi definit ca un drept subiectiv civil, legal, patrimonial, incesibil și temporar, recunoscut statului în calitatea sa de persoană juridică - subiect de drept civil, în temeiul căruia acesta poate dobândi pădurile care constituie enclave în fondul forestier proprietatea publică a statului sau sunt limitrofe acestuia, în cazul vânzărilor cu preferință față de orice cumpărător la preț și în condiții egale.

Delimitarea domeniului dreptului de preemțiune presupune definirea noțiunilor *de fond forestier proprietate publică, enclave și pădurile limitrofe* acestui fond precum și determinarea actelor juridice supuse acestui drept.

## **2. Domeniul dreptului de preemțiune**

Potrivit art. 1 din Codul silvic totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră și neproductive, cuprinse în amenajamente silvice la data de 1 ianuarie 1990 sau incluse în acestea ulterior, în condițiile legii, constituie, indiferent de natura dreptului de proprietate, fondul forestier național. Potrivit alin.1 al aceluiași articol fondul forestier include pădurile, terenurile în curs de regenerare și plantațiile înființate în scopuri forestier; terenurile destinate împădurii (terenuri degradate și terenuri neîmpădurite, stabilite în condițiile legii a fi împădurite) terenurile care servesc nevoilor de cultură (pepiniere, solarii, plantații și culturi de plante mamă), terenuri care servesc nevoilor de producție silvică (culturile de răchită, pomi de Crăciun, arbori și arbuști ornamentali și fructiferi) terenurile care servesc nevoilor de administrație silvică; terenurile destinate asigurării hranei vânatului și producerii de furaje, terenurile date în folosință temporară personalului silvic; terenurile ocupate de construcții și curțile aferente acestora (sedii administrative, cabane, fazanerii, păstrăvării, crescătorii de animale de interes vânătorească, drumuri și căi forestiere de transport, spații industriale, alte dotări tehnice specifice sectorului forestier) iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive înscrise în amenajamentele silvice, perdele forestiere de protecție, jnepenișurile, pășunile împădurite cu consistență mai mare sau egală cu 0,4, calculată numai pentru suprafața ocupată efectiv cu vegetație forestieră. Toate terenurile incluse în fondul forestier național sunt terenuri cu destinație forestieră.

Sunt considerate păduri în sensul dispozițiilor art.2 din Codul Silvic și sunt incluse în fondul forestier național terenurile cu o suprafață mai mare de cel puțin 0,25 ha, acoperite cu arbori care trebuie să atingă o înălțime medie de minim 5 m la maturitate în condițiile normale de vegetație. De asemenea termenul de *pădure* include pădurile cuprinse în amenajamentele silvice la data de 1 ianuarie 1990,

precum și cele incluse ulterior în acestea, în condițiile legii, perdelele forestiere de protecție, jnepenișurile, pășunile împădurite cu consistență mai mare sau egală cu 0,4, calculată numai pentru suprafața ocupată efectiv cu vegetație forestieră.

Fondul forestier național este, după caz, proprietate publică sau privată așa cum statuează art.3 din Codul silvic, iar din interpretarea art.5 din Legea nr.18/1991 rezultă că fondul forestier aparținând statului constituie proprietate publică.

Deși Codul silvic folosește termenul de enclavă, iar anexa la acest act normativ definește anumiți termeni, utilizarea noțiunii de enclavă nu este definitivă, însă putem spune că enclave reprezintă pădurile proprietatea altor deținători înconjurate de fondul forestier proprietate publică.

Pădurile limitrofe fondului forestier proprietate publică sunt cele care se învecinează în mod nemijlocit cu fondul forestier proprietate de stat inclus ca atare în amenajamente silvice și care este definit în art.1 din Codul silvic. *Per a contrario* dreptul de preemțiune nu există dacă între pădurea ce se înstrăinează și fondul forestier se interpune un alt teren al altui proprietar sau dintr-o altă categorie de folosință.

Dreptul de preemțiune al statului va lua naștere indiferent de persoana vânzătorului, fie că este o persoană fizică, fie că este o persoană juridică de drept privat ori chiar o unitate administrativ teritorială care înstrăinează o pădure ce face parte din domeniul său privat. Pentru ca dreptul de preemțiune să ia naștere este necesar ca vânzarea preconizată să vizeze o pădure din cele analizate, orice alt act juridic fiind exclus așa încât acest drept nu poate fi recunoscut dacă înstrăinarea se face cu titlu gratuit cum ar fi donația, sau cu caracter aleatoriu cum ar fi contractul de întreținere sau de rentă viageră sau chiar prin contract de schimb, fie el cu sau fără sultă. În acest caz neexistând un preț echivalent al terenului care se înstrăinează „dreptul de preemțiune nu poate fi recunoscut, el putând opera numai la preț egal”<sup>4</sup>.

Dreptul de preemțiune al statului instituit de Codul silvic va opera atât în cazul vânzărilor voluntare cât și în cazul vânzărilor silite. Vânzările trebuie să cuprindă terenuri (păduri) individual determinate iar nu universalități de bunuri care ar include și asemenea terenuri așa încât, scapă domeniului dreptului de preemțiune situațiile fuziunilor sau divizărilor societăților comerciale precum și vânzările unor moșteniri (art. 1399-1401 C. civ.).

Considerăm că intră în domeniul dreptului de preemțiune atât contractele de vânzare cumpărare prin care se transmite însuși dreptul de proprietate asupra pădurilor dar și acelea prin care se transmite numai nuda proprietate, indiferent de titularul dreptului de uzufruct. De asemenea, credem că acest drept se exercită și în situația în care proprietatea asupra pădurii proprietatea este comună și înstrăinarea s-ar face de unul sau mai mulți coproprietari pentru că altfel s-ar ajunge lesne la fraudarea legilor cu privire la exercitarea dreptului de preemțiune al statului, aceștia putând să vândă prin acte separate cotele lor aceluiași cumpărător.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 30.

### 3. *Exercitarea dreptului de preemțiune*

Potrivit art.45 al. 6 din Codul silvic vânzătorul are obligația de înștiințare în scris administratorul pădurilor proprietate publică a statului despre intenția de vânzare, acesta din urmă putându-și exercita dreptul de preemțiune în termen de treizeci de zile de la înștiințare. Potrivit art.11 al.1 fondul forestier proprietate publică a statului se administrează de Regia Națională a Pădurilor ROMSILVA, iar potrivit prevederilor art. 10 administrarea și asigurarea serviciilor silvice la toate pădurile se face prin ocoale silvice autorizate, cele de stat făcând parte din Regia Națională a Pădurilor.

Deși nu se prevede expres, înștiințarea trebuie să cuprindă elementele esențiale ale viitorului contract de vânzare cumpărare precum ar fi cele necesare identificării terenului cu pădure, a prețului pretins și ale condițiilor vânzării, înștiințare care întrunește toate caracteristicile unei oferte unilaterale de vânzare.

Codul silvic dispune expres că dreptul de preemțiune al statului se exercită la preț și în condiții egale ceea ce înseamnă că nu se va putea cumpăra la un preț inferior celui oferit de un alt potențial cumpărător, acest din urmă preț urmând să fie dovedit de vânzătorul ofertant, eventual cu un antecontract de vânzare cumpărare încheiat cu un terț. Această problemă nu se va pune însă atunci când oferta de vânzare a fost făcută direct statului la un preț determinat. Dacă statul va refuza să cumpere, terenul nu va putea fi vândut altcuiva la un preț inferior.

Condițiile egale avute în vedere de legiuitor pot fi cele referitoare la modalitatea de plată a prețului, termenul de predare al terenului vândut și altele asemenea.

Dreptul de preemțiune al statului se exercită și în cazul vânzărilor silite ce se realizează numai prin licitație publică. Și în această situație proprietarul vânzător este obligat să înștiințeze în scris pe administratorul pădurilor, însă ar fi foarte probabil ca acesta să nu o facă, încercând să se prevaleze ulterior de nulitatea vânzării penru nerespectarea dreptului de preemțiune și să paralizeze astfel efectele executării silite făcută împotriva sa. Pentru a evita această situație credem că trebuie să se recunoască dreptul de a emite înștiințare atât instanțelor de judecată cât și participanților la licitație interesați în dobândirea bunului. În această situație considerăm că în temeiul prevederilor codului de procedură civilă referitoare la adjudecare, statul ar trebui să participe la licitație și să dobândească statutul de adjudecatar dacă va oferi un preț egal cu cel mai mare preț dat de unul dintre participanții la licitație. Cu toate acestea apreciem că *de lege ferenda* ar fi mai potrivit să se creeze pentru stat un drept de substituție în locul adjudecatarului ca modalitate de exercitare a dreptului de preemțiune în cazul vânzării silite.

Dacă statul își va manifesta opțiunea de a cumpăra în interiorul termenului de treizeci de zile aceasta va reprezenta acceptarea ofertei de vânzare, încheindu-se în prima etapă o promisiune bilaterală de vânzare cumpărare, ca ulterior să se încheie în formă autentică, contractul de vânzare cumpărare.

În cazul refuzului uneia din părți de a încheia ulterior contractul de vânzare-cumpărare, cealaltă parte se va putea adresa instanței de judecată care va constata vânzarea și va pronunța o hotărâre judecătorească care va ține loc de act autentic.

#### **4. Sancțiunea nerespectării dreptului de preemțiune**

Potrivit dispozițiilor art. 48 alin.8 din Codul silvic nerespectarea de către vânzător a obligației de a înștiința în scris administratorul pădurilor proprietate publică a statului despre intenția vânzării încalcându-se astfel dreptul de preemțiune al statului, atrage nulitatea absolută a contractului de vânzare-cumpărare încheiat cu un alt cocontractant, ca urmare, constatarea nulității absolute de către instanța de judecată va putea fi cerută de stat, procuror, orice altă persoană care are un interes, chiar și de către părțile actului încheiat, putând fi invocată și din oficiu de către instanța de judecată.

Sancțiunea nulității absolute operează nu numai atunci când contractul de vânzare-cumpărare s-a încheiat fără înștiințarea prevăzută de Codul silvic ci și atunci când s-a încheiat înainte de expirarea termenului de opțiune de treizeci de zile, aceeași sancțiune va opera și atunci când vânzarea se va realiza către un terț în condiții mai avantajoase decât cele făcute prin înștiințare, chiar după ce statul și-a manifestat intenția de a cumpăra sau de a nu cumpăra potrivit cu condițiile din ofertă.

Efectul sancțiunii este desființarea retroactivă a actului și reîntoarcerea bunului în patrimoniul vânzătorului indiferent de buna sau rea credință a cumpărătorului.

Când vânzarea s-a făcut prin simulație, de exemplu prin donație, întreținere, rentă viageră, arendă, persoanele interesate pot intenta acțiune în declararea simulației potrivit cu dispozițiile dreptului comun dublată de acțiunea în constatarea nulității contractului de vânzare-cumpărare (actul secret).

În reglementarea noastră nu se prevede substituirea titularului dreptului de preemțiune în locul cumpărătorului așa cum o prevede de exemplu dreptul francez<sup>5</sup>.

În dreptul nostru subrogarea în dreptul cumpărătorului este prevăzută în cazul dreptului de preemțiune al chiriașului<sup>6</sup>.

### **III. Corelația cu dreptul de preemțiune reglementat de art. 52 din Legea nr. 26/1996 (vechiul Cod silvic)**

Potrivit art. 52 al. 1 din Legea nr. 26/1996 statul prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură are un drept de preemțiune la toate vânzările de bunăvoie sau silite la preț și în condiții egale pentru enclavele din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestora precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră.

<sup>5</sup> Alain Bénabent, *Droit civil. Les contrats spéciaux*, Paris, 1995, p. 54-55, no. 73.

<sup>6</sup> Francisc Deak, *op. cit.*, p. 246-249.

În noua reglementare a Codului silvic dreptul de preemțiune este statuat de art. 45 al. 5 care stipulează că statul are drept de preemțiune la cumpărarea de păduri care constituie enclave în fondul forestier proprietate publică a statului sau sunt limitrofe acestuia, la preț și în condiții egale.

Prin corelarea celor două texte se pot desprinde unele deosebiri ale noi reglementări față de cea veche. Una din deosebiri este cea legată de delimitarea domeniului dreptului de preemțiune.

Art. 52 din vechea reglementare vorbește de terenurile care constituie enclave ale fondului forestier proprietate publică fără să circumstanțieze așa cum o face art. 45 din noua reglementare, care reduce întinderea dreptului de preemțiune numai la păduri, pe când vechea reglementare presupunea pe lângă terenuri cu destinație forestieră și toate celelalte terenuri indiferent de destinație, care constituiau enclave.

De asemenea, cu privire la terenurile limitrofe, potrivit art. 52 (vechiul Cod silvic) nici acestea nu sunt circumstanțiate, dreptul de preemțiune putându-se exercita indiferent că terenurile erau agricole sau cu destinație forestieră.

Noua reglementare, prin art. 45., restrânge domeniul de aplicare al dreptului de preemțiune numai în cazul pădurilor. Tot ca o limitare a domeniului dreptului de preemțiune este și aceea dată de faptul că noua reglementare nu mai include în categoria terenurilor pentru care statul are drept de preemțiune pe cele acoperite cu vegetație forestieră care, așa cum statua art. 6 din Cod silvic vechi era constituită din perdelele forestiere de protecție a terenurilor agricole, plantațiile forestiere de pe terenurile degradate, plantațiile forestiere și arborii din zonele de protecție a lucrărilor hidrotehnice și de îmbunătățiri funciare, precum și cei situați de-a lungul cursurilor de apă și al canalelor de irigații, perdelele forestiere de protecție și arborii situați de-a lungul căilor de comunicații din extravilan, zonele verzi din jurul orașelor, comunelor, altele decât cele cuprinse în fondul forestier, parcurile din intravilan cu specii forestiere exotice, precum și jnepenișurile din zona alpină, parcurile dendrologice, altele decât cele cuprinse în fondul forestier și vegetația forestieră de pe pășunile împădurite, noua reglementare având în vedere numai pădurile care constituie enclave în fondul forestier proprietate publică a statului sau care sunt limitrofe acestuia.

De altfel, vechea reglementare includea în domeniul de aplicare al dreptului de preemțiune și terenurile împădurite cu o suprafață mai mică de 0,25 hectare care potrivit art. 2 din Codul Silvic vechi, nu era încadrate în categoria pădurilor.

Considerăm că numai o interpretare în spiritul legii acoperă scăparea Codului Silvic nou care, pierde din vedere să precizeze că exercitarea dreptului de preemțiune vizează pe lângă vânzările de bunăvoie și pe cele silite, în acest sens art. 52 din Codul silvic vechi având un plus de reglementare .

O altă apreciere care trebuie făcută este cea legată de faptul că vechea reglementare are în vedere exercitarea dreptului de preemțiune la vânzare, pe când

art. 45 al. 5 din noua reglementare se raportează la exercitarea dreptului de preemțiune de către stat la cumpărarea de păduri.

Considerăm că noua reglementare este mai puțin inspirată și ar putea permite vânzătorului să aprecieze că nu are nici un fel de obligații în situația înstrăinării pădurilor circumstanțiate de art. 45 și că procedura exercitării dreptului de preemțiune trebuie să pornească de la stat, în calitate de preemptor către proprietarul pădurilor, deoarece folosește termenul de *cumpărare de păduri* și nu de *vânzare*, cum corect ni se pare că era folosit de art. 52 din Legea nr. 26/1996.