

Izabella SZŐCS,  
Mihai-Constantin AVORNICULUI  
*Faculty of Economics and Business Administration,  
„Babeş-Bolyai” University of Cluj-Napoca*

# THE ASPECTS OF PREEMPTION RIGHT IN THE ROMANIAN AND HUNGARIAN LEGAL SYSTEM

**K**eywords  
*Preemption right,  
Legal system,  
New Civil Code*

---

## Abstract

*The preemption right, according to its definition, could be described as a right under which a party has the first opportunity to buy an asset before it is offered to a third party. The preemption right is also called, mainly in the business field, the first refusal right. The preemption right or the right of preemption first appeared in the post-communist states after 1989, due to the liberalization of the commerce. In the Romanian legal system it was firstly mentioned in the Act 18/1991 and it was associated with the transfer of agricultural lands, where the neighboring landowners had preemption right in order to purchase each other's agricultural terrains. Later, the Civil Code of both states regulated several types of the preemption right. The scope of our article would be to analyze the doctrine referring to the nature of this right, whether it represents a right in rem, in personam or a potestative right. Different authors have distinct opinions about the problem and we would like to present the reasoning behind the various views.*

---

## INTRODUCERE

Puntem afirma că dreptul de preempțiune este o realitate juridică, și apare în sistemul juridic român și maghiar sub denumirea: *drept de preempțiune*, *drept de prioritate* sau *drept de preferință*. În continuare în cadrul lucrării o să folosim expresia „dreptul de preempțiune”, iar cuvântul de „preemptor”, atunci când desemnăm beneficiarul sau beneficiarii dreptului de preempțiune. În ceea ce privește persoanele care oferă contractul, în majoritatea cazurilor, vom folosi expresia „proprietar, -tari”.

Este necesar să amintim faptul că dreptul de preempțiune stabilit prin lege, prin modalități și forme, se deosebește de preferințele convenționale stipulate de părți cu ocazia încheierii diferitelor contracte. Dreptul legal de preempțiune nu este contract propriu-zis și nici contract preparator (Pop, 2008). Astfel putem preciza faptul că dreptul de preempțiune și contractul nu sunt sinonime.

Dreptul de preempțiune renăscut în țările fost comuniste după anul 1989 a fost cunoscut și în vechiul drept românesc sub denumirea de *protimis*, primul document care atestă existența acestei instituții în Țările Române fiind un document bizantin de la mijlocul secolului al XV-lea.

Putem observa că rațiunea instituirii sale în trecut și mecanismul de funcționare nu sunt departe de cele existente azi, iar definiția dată dreptului de preempțiune nu este unitară în doctrină, explicația în opinia noastră constă în aceea, că analiza acestui drept s-a făcut fie cu referire la o anumită specie a acestuia, fie prin prisma concepției diferite asupra noțiunii de preempțiune care, la rândul ei, cunoaște o evoluție surprinzătoare atât în sistemul juridic românesc, cât și în cel maghiar. Pe de altă parte, viziunea Noului Cod civil cu privire la instituția dreptului de preempțiune ne-a determinat să-l analizăm diferit, în funcție de sorginea sa legală.

Concepția ca o restricție a dreptului de proprietate, dreptul de preempțiune nu este o restricție oarecare, numărul și varietatea titularilor și modalitățile prin care se exercită ne demonstrează acest lucru.

Faptul că proprietarul în unele situații devine partener de contract direct cu preemptorul pe cale amiabilă, fără intervenția mecanismului preempțiunii, nu schimbă cu nimic rigoarea și

calitățile acestui drept. În viața de zi cu zi semnificația preempțiunii nu este doar a unei restricții la încheierea anumitor contracte. Intervenția preemptorului cu ocazia încheierii anumitor contracte, nu face decât să restabilească echilibrul intereselor sociale și individuale, să așeze o ordine nouă între titulari și bunurile considerate de lege preemptabile.

În general, pentru a rezolva diferite nevoi sociale sau de natură economică, statul a impus și impune o serie de restricții dreptului de proprietate privată. În esență, prin intermediul preempțiunii, legiuitorul creează posibilitatea parteneriatului contractual.

Cu prilejul încheierii anumitor contracte, legea impune derogări de la reglementările tradiționale. Dincolo de respectul pe care îl manifestă față de contract, legiuitorul uneori intervine atât cu prilejul încheierii lui, dar și în executarea sau durata acestuia (Vasilescu, 2003).

Ne punem întrebarea dacă legiuitorul prin introducerea excesivă a preempțiunii în legislație nu cumva este o frână în calea libertății tranzacțiilor? În ceea ce ne privește, suntem de părere, că menținerea acestor restricții care se dovedesc a fi utile pentru un echilibru social și economic sunt importante și nu pot fi neglijate.

Toate tipurile de preempțiune din legislația română și cea maghiră urmăresc un scop bine definit. Chiar dacă există tendința generală de a menține neștirbite prerogativele dreptului de proprietate, interesele sociale și cele economice sau culturale au determinat un curent favorabil extinderii drepturilor de preempțiune.

În lipsa oricăror precizări, natura juridică a dreptului de preempțiune continuă să fie un subiect de discuție. Mecanismul legal al opțiunii conferă preemptorului posibilitatea de a accepta oferta de contract sau să o respingă (Deak, 2001). Astfel negocierile nu pătrund direct în dimensiunea contractuală câtă vreme rămâne în puterea titularului de a încheia sau nu contractul, iar acesta nu s-a decis încă. Titularul poate să opteze sau să refuze oferta fără nicio consecință rezultată din existența dreptului de preempțiune legal.

În realitate, dreptul pe care îl analizăm obligă ofertantul să notifice preemptorului oferta de contract apoi, acesta din urmă, dispune de un drept de opțiune, adică să accepte sau să nu accepte oferta.

Prin exercițiul dreptului de preempțiune, titularul dispune de puteri care-i permit să

obțină contractul devansând orice persoană interesată, împrejurare prin care preempțiunea devine o tehnică contractuală deosebită (Negru, 2011).

### DEFINIȚIA DREPTULUI DE PREEMPȚIUNE

Literatura noastră de specialitate încă prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar a fost preocupată să definească dreptul de preempțiune. Dreptul de preempțiune a fost definit ca fiind „acel drept subiectiv civil, recunoscut de lege anumitor titulari, în virtutea căruia aceștia se bucură de prioritate la cumpărarea unui teren agricol din extravilan, în ordinea și celelalte condiții prevăzute de lege” (Deak, 1992). Autorul citat s-a raportat doar la prevederile Legii nr. 18/1991, care era în vigoare la acea dată.

Sintagma „drept de preempțiune” are o dublă semnificație în viziunea profesului Ioan Negru: de instituție juridică, iar pe de altă parte se referă la dreptul subiectiv de preempțiune. Distincția dintre cele două accepțiuni este în esență antiteza dintre dreptul obiectiv, ca ansamblu de norme juridice ce reglementează instituția juridică denumită drept de preempțiune, și dreptul subiectiv ca măsură a conduitei preemptorului potrivit cu normele dreptului obiectiv menit să legitimeze preempțiunea.

Normele care guvernează acele rapoarte, care se nasc din existența și valorificarea dreptului de preempțiune sunt, în majoritatea lor, norme de drept civil.

După cum am mai amintit, primul și cel mai amplu drept de preempțiune cercetat de doctrina din România, a fost cu privire la vânzarea terenurilor agricole. Studiile care au apărut au încercat să definească acest drept, să îi dezvăluie trăsăturile, mecanismul și natura juridică.

Mai întâi, dreptul de preempțiune la vânzarea terenurilor agricole din extravilan a fost definit, după cum a văzut, ca un drept civil subiectiv (Peptan et al, 2013). Alți autori l-au considerat ca fiind un drept prioritar de cumpărare în beneficiul subiectelor de drept prevăzute de lege sau ca un drept subiectiv civil recunoscut coproprietarilor, proprietarilor vecini și arendașilor. Acesta conferă titularului său prioritate, în condiții egale și la preț egal, în

cazul încheierii unui contract de vânzare-cumpărare (Macovei, 2006).

Definiția dreptului de preempțiune dată în *Dictionarul de drept civil* (Costin et al, 1980) este următoarea: „facultatea de care se bucură o persoană de a fi preferată oricărei alte persoane la cumpărarea unui anumit bun. Poate fi stabilit prin lege sau prin convenția părților, fie în favoarea unei persoane fizice sau juridice, fie în favoarea statului.”

De asemenea, în *Memento Practique*, Francis Lefebvre stabilește următoarea definiție pentru dreptul de preempțiune în domeniul urbanismului: „ca o facultate, acordată unei colectivități publice sau unui organism delegat, de a obține cu prioritate, în anumite zone prealabile determinate, bunurile puse în vânzare, în vederea realizării de operații de interes general. El are prioritate înaintea drepturilor de preempțiune de care pot beneficia persoanele private.”

Odată cu intrarea în vigoare a noului Cod civil, dreptul de preempțiune a dobândit o cu totul altă configurație, având în vedere că viziunea noului Cod civil diferă fundamental de viziunea existentă până la acest moment în doctrină.

Noul Cod civil în art. 1730 alin. (1) definește dreptul de preempțiune astfel: „În condițiile stabilite de lege sau contract, titularul dreptului de preempțiune, numit preemptor, poate să cumpere cu prioritate un bun.”

Din analiza dispozițiilor legale citate reiese că *dreptul de preempțiune* poate avea ca izvor atât legea, cât și contractul. De aceea în articolele următoare al noului Cod civil se face distincția între *dreptul legal de preempțiune* și *dreptul convențional de preempțiune*. Asta înseamnă că abordarea doctrinară potrivit căreia dreptul de preempțiune poate avea doar sorginte legală trebuie abandonată, ca și cea referitoare la faptul că prioritatea la cumpărare instituită prin contract conferă titularului un drept de preferință.

Noul Cod civil limitează preempțiunea doar la contractul de vânzare-cumpărare, fără însă, a face distincție între bunurile ce pot face obiectul acestui contract. Putem observa că atunci când conferă prioritate la încheierea unui alt contract decât cel de vânzare-cumpărare, noul Cod civil folosește terminologia de *preferință*.

Astfel, potrivit art. 1828 din noul Cod civil: „(1) La încheierea unui nou contract de închiriere a locuinței chiriașul are, la condiții egale, drept de preferință. El nu are însă acest

drept atunci când nu și-a executat obligațiile născute în baza închirierii anterioare.

(2) Dispozițiile referitoare la exercitarea dreptului de preempțiune în materia vânzării sunt aplicabile în mod corespunzător.”

În Ungaria noul Cod civil vorbește despre dreptul de preempțiune în legătură cu diferitele tipuri de vânzare. Art. 221 alin. (1) stabilește faptul că, în cazul în care proprietarul constituie drept de preempțiune asupra unui bun prin contract, în cazul vânzării bunului, preemtorul are dreptul de a cumpăra, la condițiile impuse, bunul respectiv înaintea terțelor persoane.

Așadar ținând cont de reglementarea dată de noul Cod civil și de celelalte legi speciale, putem defini *dreptul de preempțiune ca fiind acel drept subiectiv civil temporar conferit de lege anumitor categorii de persoane, numiți preemtori, de a cumpăra cu prioritate un bun mobil sau imobil, în cazul în care proprietarul său s-a hotărât să-l înstrăineze sau să-l valorifice.*

Din definiția de mai sus, pe care am încercat să o formulăm, putem observa câteva aspecte importante legate de dreptul de preempțiune. Putem observa că, dreptul de preempțiune este un drept subiectiv civil și constituie o entitate distinctă de contract, care apare în favoarea anumitor categorii de persoane nominalizate expres de lege, fără a putea fi extins prin analogie și la alte persoane.

Se mai poate deduce, că bunurile mobile sau imobile care formează obiectul contractului grefat cu drept de preempțiune, pot fi obținute prin declanșarea acestui mecanism special.

În ceea ce privește regimul juridic aplicabil dreptului de preferință, observăm că acesta este cel aplicabil dreptului de preempțiune în materia vânzării, cu mențiunea că acesta se aplică în mod corespunzător, ceea ce înseamnă că în situația în care există dispoziții care nu-și găsesc aplicarea în materia închirierii sau dacă aceste dispoziții trebuie nuanțate prin prisma caracterelor specifice *contractului de închiriere*, aplicarea acestora nu trebuie făcută *ad litteram*.

Un exemplu foarte ușor de remarcat pentru exemplificarea modului în care aceste dispoziții trebuie adaptate se referă la faptul că în contractul de închiriere nu există preț, ci chirie, datorită caracterului de contract cu executare succesivă al contractului de închiriere. Acest fapt generează o serie de consecințe sub aspectul felului în care dispozițiile legale în

materia exercitării dreptului de preempțiune trebuie adaptate la contractul de închiriere

Ceea ce este important de remarcat este faptul că în viziunea noului Cod civil mecanismul de exercitare a dreptului de preempțiune și a dreptului de preferință este același, cu adaptările specifice contractului asupra căruia se exercită cel din urmă drept. De unde apare ideea că cele două categorii de drepturi ar trebui incluse într-o categorie superioară, iar propunerea noastră este aceea de a le include în categoria *drepturilor prioritare*.

### NATURA JURIDICĂ A DREPTULUI DE PREEMPTIUNE ÎN SISTEMUL JURIDIC ROMÂN ȘI MAGHIAR

În doctrină nu există un punct de vedere unitar cu privire la natura juridică a dreptului de preempțiune, existând autori care apreciază că dreptul de preempțiune este un *drept real*. În opinia altor autori dreptul de preempțiune este un *drept de creanță*, există formulat și un al treilea punct de vedere care arată că dreptul de preempțiune trebuie inclus în categoria *drepturilor potestative*.

Pentru a motiva includerea dreptului de preempțiune în categoria drepturilor reale au fost puse în evidență următoarele: mai întâi caracterul său absolut este unul specific drepturilor reale. Pe de altă parte, fiind un drept real ce se leagă de transferul dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, dreptul de preempțiune este un drept real principal, nu accesoriu.

În contextul Vechiului Cod Civil, unii autori subliniază caracterul real al acestui drept, între principalele argumente găsindu-se opozabilitatea *erga omnes* și sorgintea legală imperativă a dreptului de preempțiune. (Deak, 2001)

Problema naturii juridice a dreptului de preempțiune și validarea ori invalidarea lui ca drept real, impune analiza a două prerogative specifice: opozabilitatea și puterea juridică asupra bunului obiect al contractului de care dispune preemtorul la un moment dat.

În doctrina (Bíró, 2006) maghiară dreptul de preempțiune a fost catalogat ca fiind instituție de drept real, dar întâlnim și opinii unde este considerat instituție de drept de creanță. Dreptul de preempțiune este înscris în cartea funciară și este opozabilă tuturor. Înscrisa în cartea

funciară a dreptului de preempțiune îi conferă calitate de drept real, subliniază autorul citat.

Mai recent, în doctrină (Ilie et al, 2004) s-a reafirmat opinia potrivit căreia dreptul de preempțiune trebuie încadrat în categoria *drepturilor de creanță*. Astfel, în opinia acestor autori dreptul de preempțiune este un *drept personal*, iar nu real. În baza dreptului de preempțiune, titularul poate pretinde proprietarului să îl prefere în concurs cu potențialii cumpărători, la preț, și în condiții egale.

Pe de altă parte curtea constituțională din Ungaria s-a preocupat de natura juridică a dreptului de preempțiune. Analizând natura juridică a dreptului de preempțiune, au ajuns la concluzia, că dreptul de preempțiune este un drept de creanță, și nu devine un drept real pentru simplu fapt că în Codul civil este plasat lângă drepturile legate de proprietate.

În contextul reluării în doctrină (Chirică, 1999) a discuțiilor referitoare la existența categoriei drepturilor potestative, s-a exprimat opinia că, în realitate, dreptul de preempțiune este un *drept potestativ*.

Modificarea, stingerea sau recrearea situației juridice preexistente prin exercitarea unui drept potestativ poate produce efecte juridice pentru viitor sau poate consolida sau infirma efecte juridice anterioare. Exerțarea unui drept potestativ se face printr-un act unilateral de voință și presupune o ingerință în sfera de interese a altei persoane. În cadrul raportului izvorât dintr-un drept potestativ există o inegalitate între subiecți, deoarece subiectul pasiv are îndatorirea de a se supune voinței subiectului activ (Ungureanu & Munteanu, 2008).

Obiectul dreptului de preempțiune nu este bunul preemptabil, ci el constă „într-o prioritate, preferință, o modalitate expres prevăzută de lege de a accede către un anumit bun prin intermediul contractului.” (Negru, 2011). Prin urmare, nu se poate pune în discuție un contact direct și nemijlocit între preemptor și lucru, așa cum se întâmpla în cazul drepturilor reale, de vreme ce suntem în fața unui drept asupra altui drept. Efectele care decurg din exercițiul dreptului de preempțiune întotdeauna profită preemptorului, nu se suportă de el, ci de către altepersoane ale căror drepturi și interese sunt legate de o anumită situație juridică.

O viziune aparte este cea conform căreia „așazisul” drept de preempțiune este doar o

procedură obligatorie de publicitate a hotărârii de vânzare, fiind o îngrădire a atributului de dispoziție (Pop, 2001).

În doctrina maghiară nu întâlnim discuții referitor la încadrarea dreptului de preempțiune în categoria drepturilor potestative.

## CONCLUZII

Legislația actuală în România și Ungaria a multiplicat numărul drepturilor de preempțiune și a renunțat la altele. În cele două sisteme juridice, dreptul de preempțiune nu este rezultatul unei evoluții îndelungate ca în sistemul altor state europene. Într-adevăr, și într-o mare măsură, epoca comunistă din cele două state, a însemnat paralizia dreptului de preempțiune existent în perioada interbelică la vânzarea terenurilor agricole.

Analiza dreptului de preempțiune pune în discuție, de regulă, dreptul de proprietate. Pe de altă parte, legea sau voința părților poate limita sau încuraja libertatea subiectelor de drept de a dispune într-un fel sau altul de bunurile lor.

Suntem de părere, că dreptul de preempțiune este un instrument de politică economică, având rolul de redistribuire a proprietății asupra anumitor categorii de bunuri. Altele trebuie înțeles ca un instrument original pentru dobândirea unor bunuri în special de către stat, fiind o tehnică mai accesibilă decât exproprierea.

Criteriul avut în vedere la analiza ansamblului de drepturi de preempțiune este cel de supunere care este specific dreptului potestativ, fiind recunoscut ca facultatea unei persoane de a acționa, printr-o manifestare unilaterală de voință, în sfera juridică a alteia.

Remarcăm și faptul că lipsesc mecanisme de control asupra modului cum sunt utilizate bunurile obținute prin preempțiune.

La finalul concluziilor făcute, o constatare generală asupra acestui mecanism este dificil de realizat, deoarece implicațiile sale sunt multiple, iar legăturile pe care le întreține cu alte instituții de drept sunt diverse.

## BIBLIOGRAFIE

- [1] Bíró Gy. (2006). *Kötelmi Jog közös szabályok szerződésen, Magyar Polgári Jog*, Novitni Kiadó, Miskolc, p. 18–20

- [2] Chirică D. (1999). *Promisiunea unilaterală de a vinde și de a cumpăra*, în R.D.C. nr. 9/1999, p. 45
- [3] Costin M., Mureșan M., Ursa V. (1980) *Dicționar de drept civil*, Editura Științifică și enciclopedică, București, p. 208
- [4] Deak Fr. (1992). *Dreptul de preempțiune*, în *Dreptul*, nr. 7/1992, p. 34–43
- [5] Deak Fr. (2001) *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, Editura Universul Juridic, București, p.28-29
- [6] Ilie Al. G, Nicolae M. (2004), *II Discuții în legătură cu natura juridică a dreptului de preempțiune*, în *Dreptul* 1/2004, p. 34–64.
- [7] Macovei C. (2006). *Contracte civile*, Editura Hamangiu, București, p. 26
- [8] *Memento Pratique Francis Lefebvre*, Urbanisme Construction, 1998–1999, p. 452.
- [9] Negru I. (2011). *Teoria general a dreptului de preempțiune*, Editura Universul Juridic, București, p. 30
- [10] Peptan R., Cîmpu G. (2013). *Aspecte privind dreptul de preempțiune în reglementarea noului Cod civil*, *Analele Univ. „Constantin Brâncuși”*, nr. 3, Târgu-Jiu, p. 176
- [11] Pop L. (2001) *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, Editura Lumina Lex, București, p.110-112
- [12] Pop L. (2008). *Despre negocierile precontractuale și contractuale preparatorii*, în R.P.D.P. nr. 4/2008, p. 110
- [13] Ungureanu O., Munteanu C. (2008), *Tratat de drept civil*, Editura Hamangiu, București, p. 268-269
- [14] Vasilescu P. (2003). *Relativitatea actului juridic. Repere pentru o nouă teorie generală a actului de drept privat*, Editura Rosetti, București, p. 53