



R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRÂREA nr. 4
Ședința din 05 iunie 2024

Sub președinția doamnei judecător Corina Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra Legii pentru modificarea art. 335 alin. (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (*PL-x nr. 137/2023*).

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 102 judecători în funcție, au fost prezenți 83 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la:

- neconstituționalitatea Legii pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, în raport cu prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă:

Încălcarea principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

În jurisprudența Curții Constituționale a României a fost dezvoltată o veritabilă doctrină privind acest principiu și modul în care acesta este reflectat în procedura de legiferare.

a. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, **Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră** (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53);

b. **Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament**, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora **o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră** (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, paragraful 66);

c. Dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, **modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptat/adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră**. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

d. Curtea a stabilit **două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului**: pe de o parte, **existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului** și, pe de altă parte, **existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului**. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze

principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

e. Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, însă, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/proponerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră s-ar identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, **modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia** și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, paragraful 57).

În forma adoptată de Camera Deputaților în calitate de cameră decizională, contrar principiilor statuate de Curtea Constituțională a României, au fost aduse modificări substanțiale Legii pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, evidențiate după cum urmează.

La data de 23 noiembrie 2022 a fost înregistrată la Senat propunerea legislativă pentru modificarea art. 335 alin. (1) din Legea nr. 286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal, având ca obiect de reglementare articolul unic cu forma „1. La articolul 335, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

(1) Conducerea pe drumurile publice a unui autovehicul, a unui tramvai ori a unui tractor agricol sau forestier de către o persoană care nu posedă permis de conducere se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.”

La data de 27 februarie 2023 propunerea legislativă a fost declarată **respinsă de Senat**.

La data de 6 martie 2023 propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera Deputaților pentru dezbateri, în calitate de cameră decizională.

La data de 27 mai 2024 propunerea legislativă este înscrisă pentru dezbateri pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, după primirea raportului favorabil de la Comisia juridică, de disciplină și imunități.

În urma analizei raportului Comisiei juridice, de disciplină și imunități s-a constatat adoptarea următoarelor amendamente, constând în:

- **Modificarea denumirii propunerii legislative** din Lege pentru modificarea art. 335 alin. (1) din Legea nr. 286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal în Lege pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal;

- **Introducerea unor noi articole**

- ✓ *După articolul 348 se introduce **un nou articol**, art. 348¹, cu următorul cuprins:*

„Art. 348¹ – Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc:

(1) Desfășurarea activității cu mijloace de joc de tip slot-machine fără adeverință, eliberată de primăria în a cărei rază teritorială se află spațiul propus, care atestă amplasarea spațiului într-o localitate cu o populație mai mare de 15000 de locuitori, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(2) Eliberarea de către primărie a adeverinței ce atestă numărul de locuitori cu nerespectarea datelor furnizate de Institutul Național de Statistică rezultate din ultimul recensământ al populației și locuințelor, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani.”

- ✓ *După articolul 371 se introduce **un nou articol**, art. 371¹, cu următorul cuprins:*

„Art. 371¹ – Tulburarea folosinței locuinței

(1) Fapta prin care se tulbură folosința locuinței locatarilor dintr-un imobil se pedepsește cu închisoare de la unu la 3 ani sau cu amendă.

(2) Fapta prin care se împiedică folosința normală a locuinței prin punerea titularului dreptului de folosință în situația de a nu-și putea exercita în mod firesc dreptul său, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani.”

(3) Acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate. ”

Din examinarea comparativă a formei inițiatorului, forma respinsă de Senat și cea adoptată de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, prin raportare la considerentele cu caracter de principiu cristalizate în jurisprudența instanței de contencios constituțional, subliniem următoarele:

1. La nivelul Camerei Deputaților, în calitatea ei de cameră decizională în procesul legislativ analizat, au fost aduse modificări, prin inserarea a două articole distincte, care se subsumează unor modificări majore de conținut juridic între forma de la Senat și cea de la Camera Deputaților.

2. În sensul ideii exprimate mai sus, se observă o configurație semnificativ diferită între formele din cele două camere ale Parlamentului.

3. Modificările aduse formei respinse de Camera de reflecție cuprind o soluție legislativă care se îndepărtează total de concepția de ansamblu a propunerii legislative, chiar dacă a fost adoptată modificarea denumirii propunerii legislative.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă:

Încălcarea principiului clarității, previzibilității și predictibilității legii decelat în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la art. 1 alin. (5) din Constituție

• Referitor la *introducerea art. 348¹* cu denumirea marginală *Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc*, **apreciem că**

În domeniul jocurilor de noroc, activitatea având acest specific este reglementată prin Ordonanța de urgență nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, modificată, reglementare care stabilește modul de autorizare și exercitare a jocurilor de noroc.

Același act normativ, prin art. 23, incriminează ca infracțiuni, la alin. (1) „Desfășurarea fără licență sau autorizație a oricăreia dintre activitățile din domeniul jocurilor de noroc”, iar la alin. (2) organizarea de jocuri de noroc prin intermediul rețelelor de radio ori prin intermediul altor mijloace de transmisie asimilate; organizarea de pariuri bazate pe rezultatele unor concursuri clandestine organizate în alte condiții decât cele prevăzute de normele legale în vigoare; organizarea de jocuri clandestine ale căror rezultate pot fi influențate prin dexteritatea mânuitorului mijloacelor de joc în scopul obținerii unor venituri; organizarea de jocuri de bingo, în baza aceleiași autorizații de exploatare a jocurilor de noroc, în mai mult de o locație; organizarea de jocuri-concurs cu câștiguri de orice fel prin intermediul liniilor telefonice sau al altor sisteme de telecomunicație, televiziune ori radio, prin care se condiționează obținerea unor avantaje materiale ca rezultat al răspunsurilor

formulate la întrebări de cultură generală, inteligență sau perspicacitate și care presupun o taxă de participare.

Legile speciale care reglementează exercitarea unei profesii, practicarea unei meserii sau desfășurarea unei activități care necesită o anumită calificare sau atestare profesională sau autorizație, cuprind, în general, un text prin care se enunță caracterul penal al faptei, ce constă în desfășurarea acelei activități care face obiectul său de reglementare, iar cu privire la pedeapsă se face trimitere la Codul penal. În alte situații, legile conțin prevederea că desfășurarea anumitor activități în alte condiții decât cele prevăzute de legea specială constituie infracțiune, de data aceasta în mod distinct, fără a fi necesară raportarea la prevederile art. 348 Cod penal .

O.U.G nr. 77/2009, modificată, cuprinde norme speciale cu caracter unitar în ceea ce privește atât conținutul constitutiv al faptelor care constituie infracțiuni, cât și limitele de pedeapsă aplicabile în cazul încălcării lor.

Introducerea articolului 348¹ în Codul penal, cu denumirea marginală „Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc”, ca normă specială, în raport cu art. 348 din același cod, care se referă la exercitarea fără drept a unei profesii sau activități, devine redundantă în condițiile în care, în actul normativ special - O.U.G. nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc - există, în conținutul art. 23, infracțiuni care sancționează conduite ilicite, ca urmare a desfășurării, fără licență sau autorizație, a oricăreia dintre activitățile din domeniul jocurilor de noroc, ceea ce conferă imprevizibilitate normei nou introduse.

Un alt argument suplimentar de ordin legal îl constituie Legea nr. 107/2024 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, precum și pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2013 privind înființarea, organizarea și funcționarea Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009, care a introdus – prin art. I, pct. 17¹-, drept condiție suplimentară pentru obținerea autorizației de exploatare a jocurilor de noroc, obligativitatea ca operatorii economici să facă dovada că spațiul propus, dacă are amplasate mijloace de joc de tip slot-machine, astfel cum sunt acestea definite în art. 10 alin. (1) lit. e), să se afle într-o unitate administrativ-teritorială cu o populație mai mare de 15.000 de locuitori. Potrivit aceleiași prevederi, dovada numărului de locuitori se face prin adeverință eliberată de primăria în a cărei rază teritorială se află spațiul propus.

Toate aceste aspecte conduc la concluzia că norma introdusă în art. 348¹ din Codul penal nu-și găsește aplicabilitatea deoarece se creează premisele unei suprapuneri normative între dispozițiile art. 348¹ din Codul penal și dispozițiile art. 23 din legea specială, respectiv O.U.G. nr. 77/2009.

În aceleași coordonate, prin introducerea normei statuate la art. 348¹ în Codul penal, legiuitorul a încălcat art. 15 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, în ce privește reglementările speciale și derogatorii, precum și art. 16 alin. (1) din aceeași lege privind evitarea paralelismelor normative.

Introducerea articolului art. 348¹ după art. 348 în Codul penal afectează caracterul previzibil al normei, urmare a faptului că generează dificultate în aplicarea incriminării, cât timp ambele prevederi vizează exercitarea unor activități în alte condiții decât cele prevăzute de lege.

- **În ceea ce privește alin. (2) al art. 348¹**, acesta prezintă vicii de constituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată.

Astfel, potrivit art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, „primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale este structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului.”

În consecință, primăria comunei este o structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive.

Potrivit art. 135 din Codul penal: „(1) *Persoana juridică, cu excepția statului și a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice. (2) Instituțiile publice nu răspund penal pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea unei activități ce nu poate face obiectul domeniului privat. (3) Răspunderea penală a persoanei juridice nu exclude răspunderea penală a persoanei fizice care a contribuit la săvârșirea aceleiași fapte.*”

Una dintre condițiile generale pentru angajarea răspunderii penale a persoanei juridice este aceea de a avea personalitate juridică. Existența condiției rezultă fără echivoc din folosirea de către legiuitor a expresiei „persoană juridică”. Persoana juridică este o formă de organizare care, întrunind condițiile cerute de lege, este titulară de drepturi și de obligații civile.

Raportat la dispozițiile legale mai sus menționate este cert că primăria nu este persoană juridică, astfel încât nu poate fi subiect activ al vreunei infracțiuni.

Stabilirea calității de subiect activ al unei entități care nu îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a avea personalitate juridică este de natură să

încalce dispozițiile art. 1 alin (5) din Constituția României, potrivit cu care: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Prin urmare, primăria nu poate fi subiect activ al infracțiunii propuse la alin. (2).

• Referitor la **sintagma „în mod firesc”** din cuprinsul art. 371¹ alin. (2) - („Fapta prin care se împiedică folosința normală a locuinței prin punerea titularului dreptului de folosință în situația de a nu-și putea exercita **în mod firesc** dreptul său, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani.”) - apreciem că încalcă cerințele de calitate a legii, prin lipsa de claritate și previzibilitate.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, în limbajul curent, prin sintagma „firesc” se înțelege „Care este conform legilor naturii; al naturii, din natură”, respectiv „Care este conform așteptărilor, cum era normal să fie”.

Or, acest termen uzitat în conținutul constitutiv al infracțiunii reglementate la art. 371¹ alin. (2) este unul foarte larg, nespecific stilului normativ, ce prezintă o marjă semnificativă de generalitate, aspect care este de natură să conducă la o interpretare și aplicare neunitară de către organele judiciare. Or, aceste aspecte determină lipsa de claritate și previzibilitate a normei.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, noțiunea de previzibilitate a legii impune legiuitorului ca normele pe care le edictează să fie clare, ușor de înțeles, fără un conținut echivoc și precise (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 710 din 29 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1014 din 16 decembrie 2016, paragraful 28).

În acest sens, în considerentul nr. 51 din Decizia 62 din 13 februarie 2018, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 373 din 02 mai 2018, Curtea Constituțională a reținut că „**orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat** (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că **legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului** (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și

Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66). O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59).”

Or, modalitatea ambiguă de instituire a elementelor infracțiunii art. 371¹ alin. (2), prin folosirea unui termen nespecific domeniului reglementat, cu un grad mare de generalitate, este susceptibilă să încalce principiul legalității, în componenta privind calitatea legii, reglementată de art. 1 alin. (5) din Constituție.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra neconstituționalității Legii pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, în raport cu prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Prim magistrat asistent delegat
Aneta Ionescu