



**CURTEA DE APEL BUCUREȘTI**

**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

Înalta Curte de Casație și Justiție

Registratura Generală

Intrare nr. ....

226

20.18. luna 07 - ziua 03

**Nr. 6/1784/C din data de 2 iulie 2018**

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4

E-mail: [infocabuc@just.ro](mailto:infocabuc@just.ro);

Web: <http://www.cab1864.eu>;

[http:// portal.just.ro/](http://portal.just.ro/)

Tel: +4-0372.125.302;

Fax: +4-021/319.16.49

Operator de date cu caracter personal nr. 2933

*Doamnei*

**JUDECĂTOR IULIA CRISTINA TARCEA  
PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚII DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

*Stimată doamnă președinte,*

În conformitate cu dispozițiile art. 514 Cod procedură civilă și ale art. 21 alin. (2) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, Colegiul de conducere al Curții de Apel București, prin Hotărârea nr. 86 din data de 18 aprilie 2018, reținând existența practicii neunitare referitoare la problema de drept vizând modalitatea de interpretare și aplicare a prevederilor art. 3 din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, cât privește sintagma "cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat", pentru asigurarea unei interpretări și aplicări unitare a legii, a luat hotărârea de a vă solicita să vă pronunțați asupra acestei probleme de drept soluționată în mod diferit.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 516 alin. (10) Cod procedură civilă și art. 19 alin. (1) lit. k) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, vă comunicăm că domnul **judecător Georgian Davidoiu**, din cadrul Secției a VIII-a contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București, a fost desemnat de către Colegiul de conducere al Curții de Apel București să susțină recursul în interesul legii, în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție.

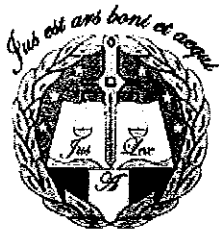
Față de cele menționate, vă înaintăm materialul întocmit, precum și copia conformă cu originalul a Hotărârii Colegiului de conducere al Curții de Apel București nr. 86 din data de 18 aprilie 2018, adresându-vă rugămintea să ne comunicați măsurile dispuse.

*Cu deosebită considerație,*

  
**JUDECĂTOR ELISABETA ROȘU**  
**PREȘEDINTELE CURȚII DE APEL BUCUREȘTI**

---

ROMÂNIA



**CURTEA DE APEL BUCUREȘTI**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4  
E-mail: [infocabuc@just.ro](mailto:infocabuc@just.ro);  
Web: <http://www.cab1864.eu>;  
[http:// portal.just.ro/](http://portal.just.ro/)  
Tel: +4-0372.125.302;  
Fax: +4-021/319.16.49  
Operator de date cu caracter personal nr. 2933

Nr. 5/1784/C din data de 2 iulie 2018

Către

**Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție**

Colegiul de Conducere al Curții de Apel București, în conformitate cu prevederile art. 514 *Cod procedură civilă*, formulează prezentul

## **RECURS ÎN INTERESUL LEGII**

În vederea interpretării și aplicării unitare a legii în ceea ce privește chestiunea de drept referitoare la înțelesul *obligației de declarare a adunărilor care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat* reglementată de dispozițiile art. 3 prima teză din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice”, ca element constitutiv al contravențiilor prevăzute de dispozițiile art. 26 alin. 1 lit. a) și lit. d) din Legea nr. 60/1991, republicată.

## I. Aspecte prealabile

### I.1 Aspecte privind sesizarea formulată

Colegiul de Conducere al Curții de Apel București a fost sesizat în conformitate cu dispozițiile art. 8 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin HCSM nr. 1375/2015, de vicepreședintele Curții, cu atribuții în materie civilă, în urma solicitării care a constituit obiectul lucrării înregistrată la această instanță sub nr. 1/175/C din 05.01.2018 emisă de Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția Judiciară - Serviciul Judiciar Civil prin care s-a solicitat un punct de vedere cu privire la interpretarea și aplicarea neunitară a prevederilor art. 3 din legea nr. 60 din 23.09.1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 888 din 29 septembrie 2004 și republicată în temeiul art. 248 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 757 din 12 noiembrie 2012, rectificată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 1 martie 2013, cu modificările ulterioare, dându-se textelor o nouă numerotare, dar și urmare a adresei emisă de Asociația pentru Evoluție în Instituție nr. 1/1784/C din data de 07.02.2018 referitoare la interpretarea și aplicarea neunitară a prevederilor art. 3 din Legea nr. 60/1991, cât privește *obligatia de declarare a adunărilor care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat*".

Astfel, din analiza practicii judiciare verificată la nivelul instanțelor din subordine și în urma consultării colectivului de judecători din cadrul instanțelor din subordine, s-a conturat existența unei practici judiciare neunitare cu privire la interpretare și aplicarea unitară a dispozițiilor legale menționate, cu referire la înțelesul *obligatiei de declarare a adunărilor ...care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor...*".

Prealabil sesizării Colegiului de Conducere au fost efectuate verificări la nivelul instanțelor din subordinea Curții de Apel București în temeiul HCSM nr. 148/2015, fiind obținute opinii și/sau hotărâri judecătorești relevante de la Tribunalul București și Judecătoriile Sectoarelor 1-6 .

Sintetizând relațiile comunicate s-a constatat faptul că s-a conturat opinia majoritară în sensul că nu trebuie să fie declarate adunările publice desfășurate într-un loc public (drum public, parte carosabilă, trotuar, piață publică) aflat în exteriorul sediilor persoanelor juridice de interes public sau privat, prin raportare la dispozițiile art. 3 din Legea nr. 60/1991.

## I.2 Dispoziții legale relevante

Legea nr. 60 din 23 septembrie 1991, republicată, privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice

*Art. 26 alin. 1 lit. a) și lit. d):*

„(1) *Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să întrunească elementele constitutive ale unor infracțiuni:*

a) *organizarea și desfășurarea de adunări publice nedecarate, neînregistrate sau interzise;*

...

d) *participarea la adunări publice nedecarate sau interzise și urmate de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, la avertizările și somațiile organelor de ordine făcute potrivit legii;*”.

*Art. 3, prima teză:*

„*Nu trebuie declarate în prealabil adunările publice al căror scop îl constituie manifestările cultural-artistice, sportive, religioase, comemorative, cele ocazionate de vizite oficiale, precum și cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat. ...*”

*Art. 1 alin. 2 :*

„*Adunările publice - mitinguri, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni și altele asemenea -, ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege.*”

## Capitolul II

„*CAPITOLUL II - „Declarația prealabilă a adunărilor publice”, art. 6-art. 8*

### ART. 6

Pentru organizarea adunărilor publice solicitantii se vor adresa, în scris, primarului unității administrativ-teritoriale pe a cărei rază urmează să se desfășoare adunarea.

## ART. 7

Organizatorii adunărilor publice vor depune *declarația scrisă* la primăriile municipale, orășenești sau comunale pe al căror teritoriu acestea urmează să se desfășoare, cu cel puțin 3 zile înainte de data desfășurării acestora, în care trebuie să menționeze denumirea sub care este cunoscut grupul organizator, scopul, locul, data, ora începerii și durata acțiunii, traseele de afluire și defluire, numărul aproximativ al participanților, persoanele împuternicite să asigure și să răspundă de măsurile de organizare, serviciile pe care le solicită din partea consiliului local, a poliției locale și jandarmeriei, potrivit modelului prezentat în anexă.

## ART. 8

(1) Se înființează comisia de avizare a cererilor de organizare a adunărilor publice la nivelul tuturor consiliilor locale, formată din primar, secretarul comunei sau al orașului, după caz, reprezentanți ai poliției și ai jandarmeriei.

(2) În cazuri justificate, cu acordul organizatorilor, comisiile de avizare pot să modifice unele elemente cuprinse în *declarația prealabilă a acestora.*”

OUG nr.195/2002, republicată, privind circulația pe drumurile publice

Art. 6 alin. 1 pct.14, 23 și 33:

„În sensul prezentei ordonanțe de urgență, expresiile și termenii de mai jos au următorul înțeles:

....

14. drum public - orice cale de comunicație terestră, cu excepția căilor ferate, special amenajată pentru traficul pietonal sau rutier, deschisă circulației publice; drumurile care sunt închise circulației publice sunt semnalizate la intrare cu inscripții vizibile;

....

23. parte carosabilă - porțiunea din platforma drumului destinată circulației vehiculelor; un drum poate cuprinde mai multe părți carosabile complet separate una de cealaltă printr-o zonă despărțitoare sau prin diferență de nivel;

...

33. trotuar - spațiul longitudinal situat în partea laterală a drumului, separat în mod vizibil de partea carosabilă prin diferență sau fără diferență de nivel, destinat circulației pietonilor;”

## II. Opinii și soluții cu privire la chestiunea de drept în discuție:

Opinia majoritară exprimată de către instanțele arondate Curții de Apel București în a căror competență intră soluționarea acestor cauze, a fost aceea că nu trebuie declarate adunările publice desfășurate într-un loc public (*drum public, parte carosabilă, trotuar, piață publică*) aflat în *exteriorul sediilor* persoanelor juridice de interes public sau privat, prin raportare la dispozițiile art. 3 din Legea nr. 60/1991.

În susținerea acestei opinii s-a argumentat că pentru ca o persoană să poată fi sancționată pentru nesocotirea dispozițiilor art.26 alin. (1) lit. a) sau d) din Legea nr. 60/1991 privind adunările publice, este necesar ca aceasta să fi organizat și desfășurat adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise, ori să fi participat la o adunare publică nedeclarată sau interzisă, participare urmată de refuzul de a părăsi locul de desfășurare al acestora la avertizările și somațiile organelor de ordine, făcute potrivit legii.

Prin urmare, s-a susținut că elementul material al laturii obiective este alcătuit din două acțiuni cumulative, în absența oricăreia dintre ele, fapta neputând constitui contravenție.

În acest context, s-a apreciat că Legea nr. 60/1991 prevede la articolul 1 alin. (1) că adunările publice - mitinguri, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni și altele asemenea, ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege.

În opinia magistraților instanțelor consultate, acest act normativ nu oferă o definiție precisă a adunărilor publice, dar din textul legal menționat, s-a apreciat că pentru determinarea caracterului de adunare publică al unei întruniri, nu prezintă importanță neapărat numărul de persoane, ci scopul întrunirii și locul de desfășurare al acesteia.

Astfel, s-a reținut că sintagma „adunare publică nedeclarată” nu trebuie interpretată prin folosirea înțelesului său din limbajul comun, ci prin folosirea înțelesului autonom conferit de actul normativ care reglementează organizarea și desfășurarea adunărilor publice.

Prin urmare, s-a apreciat că adunarea publică nu are în Legea nr.60/1991 sensul din limbajul comun, ci sensul de adunare care trebuie declarată.

În ceea ce privește caracterul declarat sau nedeclarat al adunării publice, se menționează că art. 3 din Legea nr.60/1991 instituie o *excepție de la regula* prevăzută de art. 1 alin.(1) în sensul că nu trebuie declarate în prealabil adunările publice (...) precum și cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat, iar în cazul în care organizatorii adunărilor publice nesupuse declarării prealabile dețin indicii sau date că desfășurarea lor s-ar putea solda cu acte de dezordine ori că ar putea

să ducă la manifestări violente, au obligația să solicite din timp primarilor, unităților de jandarmi competente teritorial și poliției locale sprijin de specialitate.

Pentru a fi realizat conținutul constitutiv al contravențiilor prevăzute de art. 26 lit. a) sau d), magistrații instanțelor consultate, în majoritate, au apreciat că este necesar ca persoana în cauză să fi organizat sau să fi participat la o adunare publică, iar *acea adunare să fi fost nedeclarată, în condițiile în care legea prevede obligativitatea declarării acesteia.*

În opinia majoritară exprimată, nu se poate reține că o persoană a organizat sau a participat la o astfel de adunare, având în vedere aspectul că legea exceptează de la obligativitatea declarării o adunare desfășurată în exteriorul sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat, cum ar fi Parlamentul, Guvernul etc.

Argumentându-și soluția de anulare a proceselor-verbale de constatare a contravențiilor, majoritatea judecătorilor a apreciat că sintagma „*adunările care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat*” din cuprinsul art. 3 din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, *desemnează nu doar terenul aferent unei clădiri, aflat în deținerea persoanei juridice de interes public sau privat (acest teren fiind desemnat doar de sintagma „în incinta sediilor ori a imobilelor”), ci și suprafața de teren aflată în domeniul public situată în proximitatea sediilor sau imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat.*

Așadar, această din urmă locație este considerată de judecători ca fiind exteriorul sediului unei autorități publice sau instituții private.

În susținerea acestei opinii, judecătorii au avut în vedere și definiția din Dex: Incintă, incinte, s. f. 1. Spațiu (mare) închis în interiorul unei construcții. 2. Suprafață de teren înconjurată din toate părțile de construcții, de amenajări. *Așadar, incinta cuprinde atât spațiul închis din interiorul unei construcții, cât și suprafața de teren înconjurată de gard, construcții sau alte amenajări.*

Per a contrario, s-a menționat că *exteriorul sediilor sau imobilelor* unor persoane juridice de interes public sau privat la care face referire art.3 din Legea nr. 60/1991 *este reprezentat de suprafața de teren aflată în domeniul public situată în proximitatea acestor spații.*

În acest sens au fost identificate sentințele civile nr.9551 din 06.12.2017, nr. 9881/18.12.2017, nr. 9366/29.11.2017, nr. 9947/20.12.2017, ale Judecătoriei Sectorului 1 București, sentințele civile nr.9666/18.11.2013, nr.8782/10.12.2014 nr.7544/29.10.2014, nr.8783/10.12.2014, nr. 6151/ 17.09.2014, nr.1100/10.02.2015, nr.3711/30.05.2014 ale Judecătoriei Sectorului 5 București, definitive fie prin neapelare, fie ca urmare a respingerii căii de atac.



**În opinie minoritară**, s-a apreciat că potrivit art.26 alin. 1 lit. d) din Legea nr.60/1991, constituie contravenție participarea la adunări publice nedecarate sau interzise și urmate de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, la avertizările și somațiile organelor de ordine făcute potrivit legii.

S-a reținut că art. 1 alin.2 din acest act normativ prevede că adunările publice - mitinguri, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni și altele asemenea, ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de legea nr.60/1991.

Judecătorii care au adoptat această opinie au considerat că *exteriorul sediului unei instituții publice reprezintă zona cuprinsă între punctele de acces în clădire și gardul împrejmuitor, doar pentru aceasta zonă fiind aplicabile dispozițiile art.3 privind scutirea de la obligația de declarare în prealabil.*

S-a apreciat că *trotuarele și partea carosabilă, elemente ale unei căi de comunicații publice, în sensul art.6 alin. 1 pct.14, 23 și 33 din OUG nr.195/2002, aflate la exteriorul împrejmuirii unei instituții publice, nu pot fi considerate ca aparținând exteriorului sediului acesteia, ci reprezintă o zonă publică în care este necesară declararea unei adunări publice, conform art. 1 alin.2 din legea nr.60/1991.*

În acest din urmă sens sunt următoarele hotărâri judecătorești definitive în urma respingerii căilor de atac formulate în aceste cauze: sentințele civile nr. 5687/03.09.2014, nr. 1498/20.02.2015 ale Judecătoriei Sectorului 5 București, sentința civilă nr. 8233/22.10.2015 a Judecătoriei Sectorului 6 București.

### **III. SOLUȚIA PROPUȘĂ ASUPRA PROBLEMEI DE DREPT ÎN DISCUȚIE:**

Din interpretarea sistematică a prevederilor normative reținute la **pct. I.2** apreciem că în interpretarea și aplicarea corectă a dispozițiilor art. 3 prima teză din legea nr. 60/1991, republicată, cu referire la prevederile art. 1 alin. 2 și art. 26 alin. 1 lit. a) și lit. d) din Legea nr. 60/1991, republicată urmează a se reține că subzistă obligația de declarare a adunărilor publice organizate în afara „*exteriorului sau incintei sediului /imobilului unei instituții publice*”, sintagmă care reprezintă numai „*zona cuprinsă între punctele de acces în clădire și gardul împrejmuitor* (în cazul organizării adunărilor publice în exteriorul sediului/imobilului)”, sau numai „*în interiorul sediului/imobilului*” (în cazul organizării adunărilor publice în incinta sediilor/imobilelor acestei categorii de persoane juridice de interes public sau privat ) întrucât doar pentru aceste din urmă zone sunt aplicabile dispozițiile art.3 prima teză din Legea nr. 60/199,

republicată, privind exceptarea de la obligația de declarare în prealabil a adunărilor publice.

Totodată, în interpretarea și aplicarea aceluiași dispoziții legale apreciem că se impune concluzia că „*trotuarele și partea carosabilă*” constituie elemente ale unei căi de comunicații publice, și nu pot fi considerate ca fiind „*aflate la exteriorul împrejuririi unei instituții publice*”, în sensul că nu pot fi incluse în sintagma „*exteriorul sediului*” acesteia în accepțiunea dispozițiilor art. 3 din legea nr. 60/1991, republicată, neavând relevanță că se situează faptic în imediata apropiere a clădirii și/sau a împrejuririi aferente clădirii, ci reprezintă o *zonă publică* pentru care este necesară declararea unei adunări publice, conform art. 1 alin.2 din legea nr.60/1991.

La baza acestor aprecieri avem în vedere modalitatea de interpretare a dispozițiilor normative în materie contravențională, acestea fiind de strictă interpretare și aplicare, în condițiile în care disp. art. 3 din Legea nr. 60/1991, republicată, instituie o excepție de la regula declarării acestor adunări publice, luând în considerare și scopul impunerii cerinței declarării, respectiv pentru menținerea securității în organizarea și desfășurarea activității persoanelor juridice de interes public sau privat, dar și împrerurarea că organizarea acestor adunări publice de regulă se realizează în imediata apropiere a acestor persoane juridice de interes public sau privat și există riscul blocării accesului din/în incinta sau imobilul aparținând acestora.

În caz contrar s-ar putea susține că nu este necesară îndeplinirea cerinței prealabile a declarării adunării publice chiar și în situația în care aceasta ar fi organizată în imediata apropiere a împrejuririi sediului acestor persoane juridice de interes public și/sau privat, deși intenția legiuitorului a fost aceea de a exclude de la obligativitatea declarării adunărilor publice numai pe acelea organizate în interiorul clădirii sau al împrejuririi aferente clădirii/sediului aparținând acestor categorii de persoane juridice, tocmai în considerarea frecvenței crescute a organizării acestor adunări publice în imediata apropiere a acestor clădiri sau sedii și pentru care nu există posibilitatea imediată de control din partea autorităților competente în menținerea ordinii publice.

Pe de altă parte, aprecierea proporționalității acestei cerințe de declarare a adunărilor publice în contextul faptic evocat prin raportare la necesitatea respectării dreptului la liberă exprimare conform disp. art.10 și art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu poate conduce la concluzia exprimată în opinia care exclude de la obligația declarării chiar și adunările publice organizate în afara/exteriorul *clădirii și/sau a împrejuririi aferentă clădirii*, având în vedere că sunt lipsite de conținut prevederile dispozițiile Capitolului II din Legea nr. 60/1991, republicată, care reglementează în mod expres și cu caracter general obligația declarării adunărilor publice, obligație

care însă este justificată în mod obiectiv prin raportare la riscurile generate de modalitatea de desfășurare a acestor adunări publice și respectă totodată și cerințele de proporționalitate între interesul public al menținerii ordinii publice și asigurării climatului de desfășurare a activității persoanelor juridice vizate de aceste adunări publice și necesitatea exercitării libertății de exprimare și a dreptului la liberă întrunire pentru dezbaterile chestiunilor de interes public și/sau privat susținute prin intermediul acestor adunări publice.

### **COLEGIUL DE CONDUCERE AL CURȚII DE APEL BUCUREȘTI:**

  
**PREȘEDINTE**

**MEMBRI**

Judecător Luminița Criștiu-Ninu \_

Judecător Elena Raluca Costache \_

Judecător Alina Ionela Cotorogea \_

Judecător Marcela Marta Iacob \_

Judecător Georgian Davidoiu \_