

21. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Ciprian Iulian Damian în Dosarul nr. 1.647/89/2016 al Curții de Apel Iași — Secția litigii de muncă și asigurări sociale și constată că prevederile art. 215 din Legea dialogului social nr. 62/2011 sunt constituționale în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel Iași — Secția litigii de muncă și asigurări sociale și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 decembrie 2018.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent-sef,

Claudia-Margareta Krupenschi

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 142

din 13 martie 2019

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 50/1991
privind autorizarea executării lucrărilor de construcții**

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel-Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Ingrid Alina Tudora	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținerea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, obiecție formulată de un număr de 78 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România (51 de deputați PNL și 27 de deputați USR), în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 10.784 din 27 decembrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.362A/2018.

2. Termenul pentru dezbateri a fost stabilit la data de 27 februarie 2019, când, în temeiul art. 14 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, Curtea a amânat începerea acestora pentru 13 martie 2019, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că legea supusă analizei de constituționalitate contravine dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5) referitoare la statul de drept și principiul legalității, precum și celor ale art. 16 alin. (1), care consacră principiul egalității în fața legii.

4. În preambulul criticilor formulate, autorii sesizării menționează că inițiativa legislativă criticată vizează trecerea

din sfera ilicitului penal în cea a ilicitului contravențional a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a următoarelor lucrări: lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare și reabilitare privind căile de comunicație de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, rețelele și dotările tehnico-edilitare, bransamente și racorduri la rețele de utilități, lucrările hidrotehnice, amenajările de albiu, lucrările de îmbunătățiri funciare, lucrările de instalații de infrastructură, lucrările pentru noi capacități de producere, transport, distribuție a energiei electrice și/sau termice, precum și de reabilitare și retehnologizare a celor existente [art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 50/1991]; lucrări de foraje și excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice și a prospecțiunilor geologice, proiectarea și deschiderea exploatărilor de cariere și balastiere, a sondelor de gaze și petrol, precum și a altor exploatări de suprafață, subterane sau subacvatice [art. 3 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 50/1991]; organizarea de tabere de corturi, căsuțe sau de rulote [art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 50/1991].

5. Autorii sesizării învederează, de asemenea, că, potrivit expunerii de motive, inițiatorii au avut în vedere la elaborarea propunerii legislative, în principal, faptul că pe rolul instanțelor de judecată se află câteva mii de dosare care privesc executarea unor lucrări fără autorizație, iar în proporție de 99% sancțiunea aplicată constă într-o simplă amendă, astfel încât o asemenea inițiativă are atât rolul de a descongesciona activitatea instanțelor, cât și pe acela de a nu mai fi nevoie ca pentru fiecare autorizație care a expirat de câteva zile funcționarii de la Inspectoratul de Stat în Construcții să fie nevoiți să depună plângeri penale.

6. Raportat la criticile formulate din perspectiva încălcării art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, autorii sesizării susțin că, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 846 din 9 octombrie 2007, „Legea nr. 50/1991 reglementează condițiile

în care trebuie să aibă loc executarea lucrărilor de construcții, stabilind în sarcina deținătorului titlului de proprietate asupra unui imobil — teren și/sau construcții — anumite obligații ce derivă din necesitatea protejării interesului general pe care sistematizarea și amenajarea teritoriului, precum și securitatea și siguranța în construcții îl reprezintă. Ca atare, potrivit acestei legi, construcțiile civile, industriale, agricole sau de orice altă natură se pot realiza numai în baza autorizației de construire (...).” Arată, de asemenea, că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, „autorizația de construire constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor”. Prin urmare, aceștia apreciază că Legea nr. 50/1991 asigură, inclusiv prin dispozițiile sale de drept penal, realizarea și exploatarea unor construcții de calitate corespunzătoare, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător.

7. Autorii sesizării susțin că, în speță, prin prevederile articolului unic pct. 1 din legea care face obiectul prezentei sesizări, faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991 sunt scoase de sub incidența legii penale, fiind incriminate, potrivit articolului unic pct. 2 din aceeași lege, drept contravenții. În acest context, arată că, referitor la marja de apreciere a legiutorului din perspectiva incriminării/dezincriminării unor fapte penale, Curtea Constituțională a reținut prin Decizia nr. 224 din 4 aprilie 2017 că „(...) potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că legiutorul nu-și poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. De altfel, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 12 februarie 2007) că legiutorul nu ar putea defini și stabili ca infracțiuni, fără ca prin aceasta să încalce Constituția, fapte în conținutul cărora ar intra elemente de discriminare. Tot astfel, legiutorul nu poate proceda la eliminarea protecției juridice penale a valorilor cu statut constituțional. Libertatea de reglementare pe care o are Parlamentul în aceste cazuri se exercită prin reglementarea condițiilor de tragere la răspundere penală pentru faptele antisociale care aduc atingere valorilor prevăzute și garantate de Constituție.” În același sens, prin Decizia nr. 711 din 27 octombrie 2015, Curtea a reținut că „în reglementarea sancțiunilor de drept penal de către legiutor, trebuie stabilit un echilibru între dreptul fundamental, care face obiectul limitării impuse de sancțiune, și valoarea socială a cărei protecție a determinat limitarea”.

8. Or, prin absența reglementării ca infracțiuni a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), lit. e) și lit. g) din Legea nr. 50/1991, legiutorul afectează protecția penală a unor valori sociale deosebit de importante, precum viața, integritatea corporală a persoanelor sau mediul înconjurător, valori protejate prin art. 22 și art. 35 din Constituție. Așa fiind, autorii sesizării susțin că Legea pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții nu realizează un just echilibru între interesul persoanei vizate de sancțiune și cel al societății, în general, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), referitoare la statul de drept și principiul legalității.

9. Raportat la critica formulată din perspectiva încălcării dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, autorii sesizării susțin că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, „principiul egalității în fața legii, consacrat prin art. 16 din Constituție, presupune instituirea unui tratament egal pentru situații în care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite” (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 2 din 17 ianuarie 2017 sau Decizia nr. 117 din 14 martie 2018), astfel că „situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional” (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011 sau Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014). De asemenea, în ceea ce privește competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale, prin Decizia nr. 224 din 4 aprilie 2017, Curtea a reținut că „legiutorul nu ar putea defini și stabili ca infracțiuni, fără ca prin aceasta să încalce Constituția, fapte în conținutul cărora ar intra elemente de discriminare”.

10. Or, în opinia autorilor sesizării, soluția normativă de a dezincrimina faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, concomitent cu păstrarea incriminării aceluiași fapte referitoare la lucrările prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din același act normativ, generează discriminări, fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să le justifice. Aceștia arată că atât lucrările prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, cât și cele prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) sunt supuse autorizării din motive ce țin de nevoia de protecție a vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător, ceea ce impune ca tratamentul juridic incident în caz de nerespectare a dispozițiilor legale privitoare la autorizarea executării acestora să fie același.

11. Prin urmare, pentru îndepărtarea stării de neconstituționalitate ce decurge din aplicarea unui tratament juridic diferențiat între cele două categorii, autorii sesizării apreciază că se impune ca legiutorul să renunțe la soluția normativă care privește dezincriminarea faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, întrucât aceasta instituie un privilegiu, în sensul statuat prin jurisprudența Curții Constituționale, exemplu fiind Decizia nr. 387 din 6 iunie 2017, potrivit căreia „privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat”.

12. În considerarea argumentelor mai sus expuse, autorii sesizării solicită Curții Constituționale să admită sesizarea de neconstituționalitate și să constate că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții este neconstituțională.

13. În conformitate cu prevederile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

14. Prin Adresa nr. 2/892 din 4 februarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 784 din 4 februarie 2019, președintele Camerei Deputaților a transmis punctul său de vedere cu privire la sesizarea privind neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

15. În preambul, președintele Camerei Deputaților menționează faptul că autorii sesizării nu formulează o critică extrinsecă în raport cu invocarea expunerii de motive ce însoțește propunerea legii care face obiectul prezentului control de constituționalitate și, prin urmare, criticile formulate au în vedere doar critici de neconstituționalitate intrinsecă. Învederează faptul că în expunerea de motive a inițiatorilor se arată că pe rolul instanțelor de judecată se află câteva mii de dosare care privesc executarea unor lucrări fără autorizație, dar care în proporție de 99% se sancționează cu o simplă amendă, astfel încât finalitatea statuată a propunerii legislative este, pe de o parte, atât aceea de descongestionare a activității instanțelor, cât și, pe de altă parte, aceea ca funcționarii de la Inspectoratul de Stat în Construcții să nu mai fie nevoiți să depună plângeri penale pentru fiecare autorizație care a expirat de câteva zile. Apreciază astfel că legea supusă controlului de constituționalitate îndeplinește obiectivul statuat de inițiatorii propunerii legislative, efectele producându-se *ex tunc*, sens în care se face referire la Decizia Curții Constituționale nr. 651 din 25 octombrie 2018, prin care s-a statuat că „(...) legea care dezincriminează produce efecte *ex tunc*, chiar dacă pentru fapta în cauză a intervenit o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare (...) Or, unificând regimul legii de dezincriminare identificate după un criteriu abstract de referință cu acela al (unor situații de manifestare a) legii penale din perspectiva modificării condițiilor de incriminare, Curtea constată că noul legiuitor penal a trecut de la stadiul aprecierii în abstract la acela al aprecierii în concret a caracterului unei legi ca fiind lege de dezincriminare”. S-a reținut, totodată, că „doar o lege de dezincriminare, care reprezintă voința legiuitorului și care abrogă norme ce au beneficiat de prezumția de constituționalitate, poate avea efecte atât asupra cauzelor în curs, cât și asupra celor definitive”.

16. Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, determinată de faptul că legea ce face obiectul controlului de constituționalitate „nu realizează un echilibru just între interesul persoanei vizate de sancțiune și cel al societății”, președintele Camerei Deputaților susține că autorii sesizării nu realizează un cadru argumentativ susținut, afirmațiile acestora redând doar opțiuni de ordin politic. Apreciază că jurisprudența Curții Constituționale invocată de autorii sesizării în susținerea încălcării art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție oferă, din contră, argumente în sensul constituționalității legii în cauză. Arată astfel că, în ceea ce privește Decizia nr. 224 din 17 aprilie 2018, instanța de contencios constituțional nu a statuat imposibilitatea Parlamentului de dezincriminare prin lege a unor fapte, ci s-a recunoscut organului suprem reprezentativ atribuția de a legifera și în acest sens, cu condiția respectării principiilor și normelor consacrate prin Constituție. Președintele Camerei Deputaților consideră că nu pot fi reținute susținerile autorilor sesizării potrivit cărora prin legea supusă controlului de constituționalitate s-ar afecta protecția unor valori constituționale, precum mediul înconjurător, viața și integritatea corporală a persoanelor, întrucât faptele respective rămân, în spiritul principiilor și normelor constituționale, în cadrul sancționator al statului, fiind calificate drept contravenții. Arată, de asemenea, că prin Decizia nr. 651 din 25 octombrie 2018 Curtea a statuat că „dezincriminarea, asemenea incriminării, precum și abrogarea reprezintă evenimente legislative ce aparțin doar autorității legiuitoare ordinare sau delegate, Curții Constituționale, prin activitatea pe care o desfășoară în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 146 din Legea fundamentală, nefiindu-i recunoscută sau, mai bine spus, fiindu-i interzis să se poziționeze în postura de legiuitor pozitiv”. Așadar, dacă dezincriminarea reprezintă un eveniment legislativ ce aparține doar autorității legiuitoare, aceeași regulă se aplică și dezincriminării unei fapte și calificării acesteia drept

contravenție. Prin aplicarea principiului *qui potest plus, potest minus*, în cazul legii supuse controlului de constituționalitate, fapta nu este dezincriminată și scoasă de sub sancțiunea, limitarea și controlul statului, ci este dezincriminată doar sub latură penală și, în raport cu pericolul social afectat, constituie contravenție pentru care se prevede sancțiune.

17. Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 16 din Constituție, dedusă din faptul că legea ce face obiectul controlului de constituționalitate „generează discriminări, fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să le justifice”, președintele Camerei Deputaților apreciază că afirmațiile autorilor sesizării sunt neîntemeiate, cu atât mai mult cu cât aceștia nu au prezentat niciun argument în favoarea acestor susțineri. Mai mult, dezincriminarea unor fapte nu poate constitui, prin ea însăși, nicio discriminare atât timp cât se aplică tuturor persoanelor vizate. Astfel, nu poate fi primită critica formulată în sensul că dezincriminarea unor fapte, în raport cu alte fapte care rămân incriminate, ar contraveni art. 16 din Constituție, întrucât, pe de o parte, discriminarea nu poate privi o faptă în raport cu altă faptă ori un obiect în raport cu un alt obiect, ci doar persoanele (fizice ori juridice). Pe de altă parte, atâta vreme cât legiuitorul consideră că pericolul social al unei fapte este mai mare decât pericolul social al altei fapte, le va califica întotdeauna diferit, astfel încât, din perspectiva susținerii autorilor sesizării, ar însemna ca toate faptele „antisociale” să fie calificate juridic la fel, iar autorii faptelor să primească aceeași sancțiune, indiferent dacă faptele lor prezintă sau nu pericol social diferit.

18. În acest context, președintele Camerei Deputaților învederează că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru ca o normă sau o lege adoptată de Parlament să încalce principiul nediscriminării, trebuie ca persoanele să se afle în aceeași situație juridică. Or, acest criteriu nu este îndeplinit întrucât în cauza dedusă judecării instanței de contencios constituțional s-a instituit de către legiuitor un regim juridic diferit pentru fapte care se află în situații juridice diferite, în funcție de criteriul obiectiv al naturii fetei (a se vedea Decizia nr. 365 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 587 din 6 august 2014, Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012, și Decizia nr. 276 din 24 februarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 171 din 19 martie 2009).

19. Concluzionând, în raport cu argumentele invocate de către autorii obiecției de neconstituționalitate și având în vedere considerentele expuse, președintele Camerei Deputaților consideră că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții este neîntemeiată și solicită respingerea acesteia.

20. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au transmis punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

CURTEA.

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

21. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

22. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, care are următorul cuprins:

„Articol unic. — Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 24, litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

«a) executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), cu excepțiile prevăzute de lege;»

2. La articolul 26 alineatul (1), literele a) și b) se modifică și vor avea următorul cuprins:

«a) executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3 cu excepția celor menționate la lit. b) de către investitor și executant;

b) executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire în situațiile prevăzute la art. 7 alin. (15), de către investitor și executant;».

23. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că legea supusă analizei de constituționalitate contravine dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), referitoare la statul de drept și principiul legalității, precum și celor ale art. 16 alin. (1), care consacră principiul egalității în fața legii.

24. Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare. Astfel, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, obiecția de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 78 de deputați, aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate. Totodată, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă și din perspectiva termenului de sesizare, aceasta nefiind tardiv introdusă. În acest sens, Curtea reține că Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat legea tacit pe 8 octombrie 2018, în condițiile art. 75 alin. (2) teza a treia din Constituție, iar în data de 19 decembrie 2018 aceasta a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituția României, propunerea legislativă făcând parte din categoria legilor organice. La data de 20 decembrie 2018, legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 28 decembrie 2018, aceasta a fost sesizată în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*, de un număr de 78 de deputați, aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România.

25. Curtea apreciază că fiind relevant parcursul legislativ al legii care face obiectul prezentei sesizări de neconstituționalitate în cadrul celor două Camere ale Parlamentului, respectiv la Senat, ca primă Cameră sesizată, și în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Cu titlu preliminar, Curtea reține că, inițial, legea care face obiectul prezentei sesizări a fost

inițiată sub denumirea „Propunere legislativă pentru abrogarea literii a) a articolului 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții”.

26. Astfel, în data de 26 martie 2018, propunerea legislativă inițiată de un număr de 13 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat a fost prezentată Biroului permanent al Camerei Deputaților, fiind înregistrată în vederea dezbaterii și aprobării. Având în vedere caracterul organic al reglementării, Biroul permanent al Camerei Deputaților a stabilit că propunerea legislativă este de competența decizională a Camerei Deputaților, Senatul având calitatea de primă Cameră sesizată, motiv pentru care, în data de 27 martie 2018, aceasta a fost înregistrată spre dezbateri la Senat, iar în data de 4 aprilie 2018, a fost trimisă spre avizare Consiliului Legislativ și Guvernului pentru transmiterea punctului de vedere.

27. La data de 3 mai 2018, Consiliul Legislativ avizează favorabil propunerea legislativă, însă cu o serie de observații și propuneri, subliniind faptul că „prin abrogarea art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991, săvârșirea respectivelor fapte nu mai este sancționată deoarece, de lege lata, faptele de executare sau desființare, totală ori parțială, fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) sunt exceptate de la faptele care constituie contravenții. Astfel, în actuala redactare, prezenta intervenție legislativă va avea ca efect eliminarea oricărei forme de răspundere pentru executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, faptele urmând a nu mai fi sancționate nici măcar contravențional”.

28. În 4 iunie 2018, propunerea legislativă este prezentată în Biroul permanent al Senatului și este trimisă pentru raport la Comisia pentru administrație publică și organizarea teritoriului, precum și pentru avizare la Comisia permanentă comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru relația cu Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO). La 12 iunie 2018, Comisia permanentă comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru relația cu UNESCO a analizat propunerea legislativă și a hotărât, cu majoritate de voturi, să dea aviz negativ, iar în ședința din 26 iunie 2018, membrii Comisiei pentru administrație publică și organizarea teritoriului au dezbătut și au hotărât, cu majoritatea voturilor membrilor prezenți, să adopte raportul de respingere a propunerii legislative.

29. În data de 3 septembrie 2018, fiind înscrisă pe ordinea de zi a plenului Senatului, acesta hotărăște ca propunerea legislativă să fie trimisă spre reexaminare la Comisia pentru administrație publică și organizarea teritoriului, în vederea întocmirii unui raport suplimentar. La data de 3 octombrie 2018, această comisie depune raportul suplimentar negativ, în sensul respingerii propunerii legislative.

30. La 8 octombrie 2018, propunerea legislativă este adoptată tacit de Senat în condițiile art. 75 alin. (2) teza a treia din Constituție, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, dată la care este trimisă, spre dezbateri și aprobare, către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aspectul lipsei dezbaterii proiectului în cadrul primei Camere sesizate nu coincide cu lipsa asumării acestuia de către prima Cameră sesizată, ci, mai degrabă, cu asumarea conținutului juridic original al proiectului de lege.

31. La data de 10 octombrie 2018, propunerea legislativă este prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților și înregistrată pentru dezbateri, fiind trimisă pentru raport la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisia juridică, de disciplină și imunități, precum și pentru

avizare la Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și la Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă.

32. În data de 18 octombrie 2018, Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă și, respectiv, în data de 23 octombrie 2018, Comisia pentru industrii și servicii și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice au hotărât, cu unanimitate, avizarea negativă a propunerii legislative.

33. În data de 22 noiembrie 2018, Guvernul a transmis punctul său de vedere în sensul că nu susține adoptarea acestei inițiative legislative, concluzionând că „modificarea legislației privind autorizarea executării lucrărilor de construcții astfel cum se propune prin inițiativa legislativă atrage aplicabilitatea dispozițiilor privind legea penală de dezincriminare, astfel încât toate persoanele care au săvârșit infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991 urmând a beneficia de aplicabilitatea acestei cauze de nepedepsire”.

34. În 18 decembrie 2018, Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisia juridică, de disciplină și imunități au adoptat, cu majoritate de voturi, raportul comun favorabil cu privire la propunerea legislativă. Unul din amendamentele admise a fost acela de schimbare a denumirii, devenind „Lege de modificare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții”. La aceeași dată, raportul comun a fost supus dezbaterii plenului Camerei Deputaților, care a hotărât retrimiterii propunerii legislative la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisia juridică, de disciplină și imunități, în vederea întocmirii unui raport suplimentar.

35. În data de 19 decembrie 2018, raportul suplimentar a fost dezbătut în plenul Camerei Deputaților, iar propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului pentru vot final, dată la care, cu 183 de voturi pentru, 22 de voturi contra, 6 abțineri și 4 deputați care nu au votat, Camera Deputaților a adoptat „Legea pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții”.

36. La data de 20 decembrie 2018, legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 28 decembrie 2018, aceasta a fost sesizată în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*, de un număr de 78 de deputați, aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România. Totodată, la data de 29 decembrie 2018, legea a fost trimisă la Președintele României pentru promulgare.

37. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține că autorii sesizării susțin că legea criticată este neconstituțională, întrucât vizează trecerea din sfera ilicitului penal în cea a ilicitului contravențional a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991.

38. În acest context, Curtea observă că până la data de 1 februarie 2014, când a fost modificată prin art. 36 pct. 1 și 3 din titlul II al Legii 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, reglementarea criticată prin prezenta sesizare, respectiv prevederile art. 24 lit. a) și cele ale art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, aveau următorul conținut normativ:

— Art. 24: „(1) *Constituie infracțiuni următoarele fapte:*

a) *executarea, fără autorizație de construire sau de desființare, ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, a lucrărilor prevăzute la art. 3 lit. b); [...]*

— Art. 26: „(1) *Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să fie considerate infracțiuni:*

a) *executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), de către investitor și executant;*

b) *executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor prevăzute la lit. b), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire în situațiile prevăzute la art. 7 alin. (15), de către investitor și executant; [...]*”

39. Ulterior, ca urmare a modificărilor survenite prin Legea nr. 187/2012, începând cu data de 1 februarie 2014, prevederile criticate din Legea nr. 50/1991 au un alt conținut normativ și fac parte, în prezent, din fondul activ al legislației:

— Art. 24: „*Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă următoarele fapte:* a) *executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g), cu excepțiile prevăzute de lege;*”;

— Art. 26: „(1) *Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să fie considerate infracțiuni:*

a) *executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), c), e) și g), de către investitor și executant;*

b) *executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor prevăzute la lit. b), c), e) și g), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire în situațiile prevăzute la art. 7 alin. (15), de către investitor și executant; [...]*”

40. Din examinarea comparativă a prevederilor de lege care fac în prezent obiectul sesizării de neconstituționalitate cu cele cuprinse în Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în forma anterioară modificărilor aduse acestora prin Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Curtea observă că acestea au un conținut normativ similar, iar opțiunea legiuitorului este aceea de a reveni la soluția legislativă anterioară anului 2012.

41. Referitor la conformitatea acestor prevederi cu Legea fundamentală, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat printr-o serie de decizii, spre exemplu fiind Decizia nr. 4 din 18 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 244 din 23 martie 2005, Decizia nr. 409 din 14 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 709 din 5 august 2005, Decizia nr. 1.348 din 19 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 847 din 17 decembrie 2010, sau Decizia nr. 936 din 7 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600 din 25 august 2011, reținând, în esență, că Legea nr. 50/1991 reglementează condițiile în care trebuie să aibă loc executarea lucrărilor de construcții, stabilind în sarcina deținătorului titlului de proprietate asupra unui imobil — teren și/sau construcții — anumite obligații ce derivă din necesitatea protejării interesului general pe care urbanismul și amenajarea teritoriului, precum și securitatea și siguranța în construcții îl reprezintă. Curtea a reținut, de asemenea, că prin obligația obținerii autorizației de construcție și prin tragerea la răspundere a celor care nu respectă această obligație se protejează drepturile și libertățile celorlalte persoane, iar activitatea de edificare sau desființare a construcțiilor de orice natură trebuie să se supună rigorilor legii. S-a arătat, totodată, că obligația obținerii autorizației de construcție are drept scop prevenirea consecințelor negative în

cazul unor construcții necorespunzătoare, astfel încât îndeplinirea acestei obligații are în vedere prevenirea consecințelor unor sinistre în cazul executării unor construcții necorespunzătoare, ceea ce justifică reglementarea restrictivă, prin Legea nr. 50/1991, a autorizării executării lucrărilor de construcții. Așa fiind, amplasarea, proiectarea, executarea și funcționarea construcțiilor sunt operațiuni care trebuie să respecte planurile de urbanism și amenajarea teritoriului, precum și anumite standarde de calitate și siguranță.

42. Curtea a subliniat, totodată, faptul că relevante în acest sens sunt și dispozițiile art. 1 pct. 2 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care prevăd că statele semnatare ale Convenției pot „adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general [...]”. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Cauza Meillacher și alții împotriva Austriei, 1989, a statuat că astfel de legi sunt „necesare și obișnuite în domeniul construcțiilor, care, în societățile moderne, sunt o preocupare centrală a politicilor economice și sociale. Pentru a implementa astfel de politici, legislativul trebuie să aibă o largă marjă de apreciere atât în ceea ce privește stabilirea existenței unei probleme de interes public ce necesită măsuri de control, cât și în alegerea unor modalități de aplicare detaliate pentru implementarea măsurilor vizate”.

43. Raportat la materia analizată, Curtea reține faptul că legiuitorul, consacrand importanța domeniului executării lucrărilor de construcții, a edictat o serie de reglementări speciale, prin care se asigură respectarea regimului construcțiilor, respectiv, al calității și disciplinei în construcții, în acest sens fiind: Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care consacră principiul potrivit cu care executarea lucrărilor de construcții, în cazul în care legea nu dispune altfel, este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil — teren și/sau construcții — identificat prin număr cadastral; Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 839/2009 au fost elaborate în conformitate cu prevederile acestei legi și pentru aplicarea ei, în corelare cu actele normative specifice din domeniile construcțiilor, al amenajării teritoriului și urbanismului, al administrației publice, al proprietății funciare, precum și cu alte acte normative complementare domeniilor menționate, aflate în vigoare, cum ar fi, spre exemplu, Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 938 din 20 noiembrie 2006, sau legislația specifică din domeniul gazelor, petrolului, energiei electrice și comunicațiilor, domenii din care fac parte lucrările; Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 30 septembrie 2016, cu modificările și completările ulterioare, prin care se instituie sistemul calității în construcții, care să conducă la realizarea și exploatarea unor construcții de calitate corespunzătoare, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător, precum și la prevenirea consecințelor negative în cazul edificării unor construcții necorespunzătoare, cu încălcarea legislației în vigoare. În acest act normativ se prevede că sistemul calității în construcții se aplică în mod diferențiat în funcție de categoriile de importanță ale construcțiilor, conform regulamentelor și procedurilor de aplicare a fiecărei componente a sistemului, iar clasificarea în categorii de importanță a construcțiilor se face în funcție de complexitate, destinație, mod de utilizare, grad de risc sub aspectul siguranței, precum și după considerente economice; Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr. 373 din 10 iulie 2001, potrivit căreia scopul de bază al amenajării teritoriului îl constituie armonizarea la nivelul întregului teritoriu a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale, stabilite la nivel național și local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea. De asemenea, urbanismul are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung.

44. Analizând motivele de neconstituționalitate invocate de autorii sesizării în prezenta cauză, Curtea reține că aceștia susțin că legea criticată vizează trecerea din sfera ilicitului penal în cea a ilicitului contravențional a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, urmând a fi sancționate ca infracțiuni doar faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din aceeași lege. În acest context, Curtea observă că, prin articolul unic pct. 1 din legea care face obiectul sesizării de neconstituționalitate, faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la art. 3 lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991 sunt scoase de sub incidența legii penale [astfel cum sunt în prezent incriminate în condițiile art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991, fiind pedepsite cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă penală] și sunt incriminate, potrivit articolului unic pct. 2 din legea criticată, drept contravenții, în condițiile art. 26 lit. a) și b) din acest act normativ.

45. Curtea reține că faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, la care se referă prevederile art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, au în vedere următoarele lucrări: lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare și reabilitare privind căile de comunicație de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, rețelele și dotările tehnico-edilitare, bransamente și racorduri la rețele de utilități, lucrările hidrotehnice, amenajările de albie, lucrările de îmbunătățiri funciare, lucrările de instalații de infrastructură, lucrările pentru noi capacități de producere, transport, distribuție a energiei electrice și/sau termice, precum și de reabilitare și re tehnologizare a celor existente [art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 50/1991]; lucrări de foraje și excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice și a prospecțiunilor geologice, proiectarea și deschiderea exploataților de cariere și balastiere, a sondelor de gaze și petrol, precum și a altor exploatați de suprafață, subterane sau subacvatice [art. 3 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 50/1991]; organizarea de tabere de corturi, căsuțe sau de rulote [art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 50/1991].

46. Curtea observă că, potrivit legii criticate, legiuitorul păstrează în sfera penalului doar faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din lege, și anume a lucrărilor de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și a oricăror altor lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege — monumente, ansambluri, situri — inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil — teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate.

47. Având în vedere importanța domeniului executării lucrărilor de construcții, legiuitorul a enumerat în cuprinsul art. 3 din Legea nr. 50/1991 construcțiile civile, industriale, agricole, cele pentru susținerea instalațiilor și utilajelor tehnologice, pentru infrastructură de orice fel sau de oricare altă natură care se pot realiza numai cu respectarea reglementărilor privind proiectarea și executarea construcțiilor și a autorizației de construire, aceasta reprezentând actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor.

48. În acest context, Curtea constată că, potrivit Legii nr. 50/1991, faptele de nerespectare a prevederilor acestui act normativ constituie infracțiuni sau, după caz, contravenții, în funcție de gravitatea faptei și importanța valorii sociale ocrotite. Atât răspunderea penală, cât și răspunderea contravențională presupun o faptă reprobabilă în conștiința socială, săvârșită împotriva unor valori sociale ocrotite și pentru protejarea cărora este necesară aplicarea unor sancțiuni punitive și represive. Legătura strânsă dintre infracțiune și contravenție este evidențiată de textele de lege care arată că aceeași faptă poate constitui contravenție sau infracțiune în funcție de condițiile în care aceasta a fost săvârșită. Este vorba de aplicarea diferențierii în funcție de pericolul social concret rezultat din modul în care fapta a fost săvârșită, de gravitatea fiecărei fapte în parte, pentru a determina răspunderea atrasă.

49. Așa cum a reținut Curtea prin Decizia nr. 711 din 27 octombrie 2015, în actualul Cod penal, legiuitorul român are o orientare mai degrabă preventivă, decât represivă. Aceasta, în contextul în care critica principală a tendințelor legislative anterioare de majorare a limitelor maxime de pedeapsă, ca principal instrument de combatere a unor infracțiuni, a fost aceea că sistemul sancționator al vechiului Cod penal nu mai reflecta în mod corect sistemul valorilor sociale pe care legea penală este chemată să le protejeze. Astfel, în expunerea de motive la proiectul Legii privind Codul penal se arată că soluția de dorit nu este o majorare dusă la absurd a limitelor de pedeapsă, care nu face altceva decât să nesocotească ierarhia valorilor sociale într-o societate democratică. Se arată, totodată, că într-un stat de drept, întinderea și intensitatea represiunii penale trebuie să rămână în limite determinate, în primul rând, prin raportare la importanța valorii sociale lezate. Curtea a apreciat, totodată, că în reglementarea sancțiunilor de drept penal de către legiuitor trebuie stabilit un echilibru între dreptul fundamental, care face obiectul limitării impuse de sancțiune, și valoarea socială a cărei protecție a determinat limitarea.

50. În ceea ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, autorii sesizării susțin că, prin dezincriminarea, ca infracțiuni, a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, legiuitorul afectează protecția penală a unor valori sociale deosebit de importante, precum viața, integritatea corporală a persoanelor sau mediul înconjurător, și, de asemenea, nu realizează un just echilibru între interesul persoanei vizate de sancțiune și cel al societății, în general, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), precum și a celor ale art. 16 alin. (1).

51. Din examinarea conținutului normativ al prevederilor art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, Curtea observă că acestea vizează executarea de lucrări/construcții și obiective din diverse domenii de activitate prin care se asigură protecția regimului juridic special al acestora. Prin articolul unic pct. 1 din legea care face obiectul prezentei sesizări, faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor autorizației a lucrărilor prevăzute la

art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991 sunt scoase de sub incidența legii penale, fiind incriminate, potrivit articolului unic pct. 2 din legea criticată, drept contravenții, acestea urmând astfel a fi sancționate în condițiile art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991.

52. Aceasta este o situație de dezincriminare a faptei penale, întrucât fapta care inițial era supusă rigorilor legii penale a fost trecută sub auspiciile legii contravenționale, legiuitorul considerând că gravitatea faptei, importanța valorilor sociale ocrotite prin normele penale adoptate și a raporturilor sociale ce se nasc în urma acestor incriminări nu mai sunt atât de ridicate, la un moment dat, pentru societatea respectivă. În acest sens, prin Decizia nr. 651 din 25 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1083 din 20 decembrie 2018, paragraful 52, Curtea a subliniat că „intervenirea unei legi de dezincriminare reprezintă o chestiune de oportunitate, apreciată în exclusivitate de legiuitor”. Tot prin decizia precitată, paragraful 33, Curtea a reținut că „eliminarea incriminării are loc, de regulă, odată cu abrogarea/modificarea sa, dar conceptele de dezincriminare și, respectiv, abrogare nu se suprapun. Această distincție este cu atât mai importantă cu cât caracterul unei legi de dezincriminare se apreciază în concret. Astfel, deși este adevărat că, în cele mai multe cazuri, dezincriminările intervin prin intermediul abrogării, ele se realizează și prin intermediul modificării textelor legale preexistente”.

53. În acest context, prin Decizia nr. 621 din 26 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 596 din 29 august 2007, Curtea a reținut că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că nu se opune tendinței de „dezincriminare” a unor asemenea fapte și a statuat că nimic nu împiedică statele să își îndeplinească rolul lor de gardieni ai interesului public, prin stabilirea sau menținerea unei distincții între diferitele tipuri de infracțiuni. Curtea Europeană consideră ca pozitivă măsura dezincriminării în „interesul individului” a unor infracțiuni mai puțin grave și pentru care făptuitorul nu mai răspunde penal, putând chiar să evite procedura judiciară și pe această cale să se elimine supraaglomerarea tribunalelor.

54. Prin Decizia nr. 783 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 289 din 24 aprilie 2017, paragraful 18, Curtea Constituțională a reținut că Legea fundamentală nu stabilește mijloacele juridice prin care trebuie realizată ocrotirea valorilor sociale, acestea fiind lăsate la aprecierea legiuitorului, având în vedere că politica penală a statului poate avea diverse imperative și priorități în diferite perioade de timp, determinate de frecvența, gravitatea și consecințele faptelor antisociale. Astfel, în limita atribuțiilor sale constituționale prevăzute la art. 61 alin. (1), legiuitorul alege mijloacele juridice prin care urmărește protecția diferitelor categorii de relații sociale, ceea ce înseamnă că în funcție de gradul de pericol social poate considera că anumite fapte trebuie incriminate și combătute prin aplicarea de sancțiuni de drept penal, iar altele nu, fiind sancționate contravențional, fără însă ca prin aceasta să se aducă vreo atingere principiului egalității în drepturi consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție.

55. Raportat la situația de față, Curtea reține că dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „România este stat de drept [...]”, impun legiuitorului obligația de a lua măsuri în vederea apărării valorilor sociale ocrotite prin lege, prin adoptarea instrumentelor legale necesare în scopul prevenirii stării de pericol și a fenomenului infracțional, cu excluderea oricăror reglementări de natură să ducă la încurajarea acestui fenomen. Este neîndoielnic faptul că prin încălcarea/ nerespectarea regimului general al autorizațiilor în construcții de către investitor și executant, prin faptele de executare sau desființare, totală ori parțială, a lucrărilor prevăzute la art. 3

alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, se aduce atingere legislației în domeniul construcțiilor și obligațiilor legale care incumbă potrivit legilor speciale incidente. Însă, chiar dacă prin legea care face obiectul prezentei sesizări faptele de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, sunt dezincriminate și scoase din sfera ilicitului penal, acestea rămân în continuare sancționate drept contravenții, în condițiile art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din același act normativ, prin raportare la starea de pericol pe care acestea o generează pentru ansamblul valorilor sociale apărute de lege. Prin sancționarea contravențională a acestor fapte, legiuitorul a avut în vedere faptul că acestea prezintă un pericol social mai redus, cu consecințe mai puțin dăunătoare asupra valorilor sociale ocrotite. Din acest punct de vedere, atâta vreme cât legiuitorul consideră că pericolul social al unei fapte este mai mare decât acela al altei fapte, le va califica și, implicit, le va sancționa întotdeauna diferit. În caz contrar, ar însemna că nu am mai avea separate instituțiile juridice ale infracțiunii și contravenției, ci ar exista o singură instituție pentru toate faptele considerate „antisociale”.

56. Așa fiind, prin reglementarea noului regim juridic de sancționare contravențională a faptelor de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, adoptând un tratament sancționator mai blând în cazul săvârșirii faptelor incriminate, Parlamentul s-a plasat în interiorul marjei sale de apreciere, care să corespundă în abstract importanței valorii sociale ocrotite prin săvârșirea faptei incriminate. Referitor la sancțiunile contravenționale instituite prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în condițiile acestei legi, Curtea reține că nu se aplică sancțiunea avertisment, nu se admite achitarea în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii stabilite, iar cuantumul amenzilor se actualizează anual prin hotărâre a Guvernului.

57. În ceea ce privește faptele de executare a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991, Curtea subliniază că ele vor fi sancționate, în continuare, ca infracțiuni, fiind păstrate în sfera ilicitului penal. Cu privire la acestea, legiuitorul a avut în vedere încălcarea obligației de a obține autorizațiile de construire/desființare, precum și/sau nerespectarea prevederilor acestor autorizații, în cazul lucrărilor efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege — monumente, ansambluri, situri și/sau zonele de protecție a

acestora ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate. Fiind vorba despre monumente istorice, ansambluri, situri, construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, legiuitorul a considerat că acestea au nevoie de o protecție sporită, întrucât distrugerea acestora ar reprezenta un proces ireversibil, cu consecința producerii unor prejudicii incommensurabile asupra patrimoniului național și cultural. Mai mult, este de notorietate faptul că monumentele istorice sunt construcții vulnerabile, situație ce impune ca orice intervenție să fie autorizată în condițiile legii, iar executarea lucrărilor neautorizate să fie pedepsită mai sever, ca infracțiune, în condițiile art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991.

58. Prin urmare, referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, Curtea apreciază că nu poate fi reținută existența unei discriminări între persoanele fizice/juridice care execută fără autorizație de construire/desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia lucrările prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. c), e) și g) din Legea nr. 50/1991, fapte care intră sub incidența prevederilor art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din acest act normativ, și persoanele fizice/juridice care execută fără autorizație de construire/desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia lucrările prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991, fapte care intră sub incidența prevederilor art. 24 lit. a) din acest act normativ, întrucât este vorba despre situații diferite, iar tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în privința lor are la bază criteriul obiectiv al importanței valorii sociale ocrotite prin norma de incriminare.

59. Așa fiind, Curtea reiterează faptul că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și existențele constituționale. În cauza de față, Curtea apreciază că legiuitorul s-a plasat în interiorul acestei marje, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referință care să determine în mod automat incriminarea într-o variantă identică a faptelor „antisociale”.

60. Având în vedere cele de mai sus, Curtea apreciază că modificarea legislației privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, astfel cum a fost efectuată prin legea care face obiectul controlului de neconstituționalitate, nu este afectată de vicii de neconstituționalitate din perspectiva criticilor formulate de autorii sesizării.

61. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că prevederile Legii pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții sunt constituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 13 martie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent,
Ingrid Alina Tudora