

II. JURISPRUDENȚĂ

HOTĂRÂREA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎN CAUZA S.C. ZORINA INTERNAȚIONAL S.R.L. ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

LONETA-HONORINA GAVREA*

Abstract:

The European Court of Justice, in case 15553/15, issued a ruling regarding the administrative sanctioning of a commercial company that violated national legislation regulating the obligation for economic operators to use electronic fiscal devices and the framework for implementing this obligation. The company failed to issue fiscal receipts for a small amount, for which the national legislation in force at that time prescribed cumulative and strict sanctions: a substantial fine and the suspension of the company's activity for a period of three months. The referral to the Court regarding the contested interference fell within the scope of analysis of the second paragraph of Article 1 of Protocol 1 concerning measures "to regulate the use of property" and with regard to the fine "to ensure the payment of taxes or other contributions or fines". The Court's assessment of whether the national authorities ensured a fair balance between the general interest, on the one hand, and the respect for property rights, on the other hand, was made by a majority vote, six to one. It was concluded that there was no violation of Article 1 of Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights. However, the minority opinion opened a new perspective in the judicial approach to such cases, namely whether it is reasonable for the national legislation of the Convention's signatory member states to impose excessive sanctions for the commission of a minor administrative offense, and what the limits of such an approach should be.

Keywords: property, company, commercial activities, sanctions, fiscal receipts, tax inspection, special law, general law.

Résumé :

La Cour de justice européenne a rendu dans l'affaire 15553/15 une décision concernant la sanction administrative d'une société commerciale qui a violé les normes de droit national qui réglementent l'obligation des opérateurs économiques d'utiliser des caisses enregistreuses et des imprimantes fiscales et le cadre d'application de cette obligation à travers la non-émission de reçus pour un montant modeste, pour lequel la législation nationale en vigueur à ce moment prévoyait des sanctions cumulatives fermes : une amende élevée et la suspension de l'activité de la société pour une période de trois mois. La notification de la Cour concernant l'intervention contestée est entrée dans le domaine de l'analyse du deuxième paragraphe de l'article 1, Protocole 1 concernant les mesures "pour réglementer l'utilisation des biens" et concernant l'amende "pour assurer le paiement des impôts ou autres contributions, ou des amendes". L'évaluation de la Cour sur le fait de savoir si les autorités nationales ont assuré un équilibre honnête entre l'intérêt général et le respect des droits de propriété, a été remportée à la majorité des voix dans un rapport de six contre un, étant entendu qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1, Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cependant, l'opinion minoritaire a ouvert une nouvelle voie aux approches jurisprudentielles dans ce type de situations : est-il raisonnable que la législation interne des États membres signataires de la CEDH établisse des sanctions excessives pour la commission d'une infraction administrative mineure et quelles seraient les limites de cette approche.

Mots-clés : biens, société, activités commerciales, sanctions, reçus fiscaux, contrôle fiscal, loi spécial, loi général.

* E-mail: loneta.gavrea@irdo.ro

În cauza S.C. Zorina Internațional S.R.L. împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat pretinsa ingerință a statului relativ la respectarea art. 1 din Protocolul 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului¹ în ceea ce privește plângerea societății reclamante căreia autoritatea fiscală i-a aplicat sancțiuni contravenționale considerate disproporționate în legătură cu fapta comisă, respectiv vânzarea de bunuri în valoare de 179 lei fără a emite bonuri fiscale, aspect care ar fi afectat dreptul de proprietate la respectarea bunurilor sale.

Societatea reclamantă a fost supusă unei inspecții fiscale din partea Inspectoratului Finanțelor din Constanța la data de 26 martie 2013 în legătură cu desfășurarea activității comerciale, fiind întocmit un raport fiscal prin care s-a stabilit că aceasta nu a emis bonuri fiscale pentru suma de 179 lei (aproximativ 40 euro), iar reprezentantul societății nu a oferit o explicație validă pentru această omisiune.

Plângerea societății reclamante a fost analizată prin prisma celor două grade de jurisdicție regăsite în legislația internă. La fond, cauza a fost analizată de Judecătoria Constanța, iar în recurs de către Curtea de Apel Constanța, ambele căi de atac, plângerea contravențională și recursul fiind respinse.

Astfel, prin plângerea formulată în primă cale de atac, societatea reclamantă a susținut că sancțiunile aplicate i-au periclitat grav activitățile comerciale care se bazau în principal pe vânzarea de bunuri perisabile (alimente și produse similare), fapt pentru care a contestat raportul autorității fiscale, în sensul că suma de 179 lei nu reprezenta valoarea bunurilor vândute, ci erau bani ținuți în casa de marcat pentru a-i permite deținerea de suficient mărunțiș la dispoziția clienților. Acest aspect ar fi fost confirmat de raportul pe hârtie al casei de marcat, cu toate că era pătat cu cerneală roșie, întrucât rola casei de marcat rămăsese fără hârtie la momentul respectiv. Societatea reclamantă a solicitat ca raportul autorității fiscale și sancțiunile aplicate să se declare nule. Cu titlu subsidiar, s-a susținut că sancțiunea aplicată fusese disproporționat de dură în raport cu suma constatată ca nefiind înregistrată și s-a solicitat înlocuirea amenzii aplicate în cuantum de 8.000 RON cu sancțiunea avertismentului, întrucât valoarea amenzii aplicată era excesivă, având în vedere natura obiectului de activitate iar sancțiunea complementară privind suspendarea activităților sale pe o perioadă de 3 luni, mult prea oneroasă pentru a servi scopului urmărit.

La data de 7 octombrie 2013 acțiunea de fond a fost respinsă cu motivarea instanței că afirmațiile reclamantei pentru suma de 179 lei nu au fost dovedite, în măsura în care reprezentantul societății a semnat raportul autorității fiscale fără a furniza nicio explicație pentru suma de 179 lei, iar raportul pe hârtie al casei de marcat avea imprimate semne roșii ceea ce îl făcea ilizibil, iar ambele sancțiuni aplicate au fost corecte și proporționate dispuse.

Nemulțumită, societatea reclamantă a formulat recurs, soluționat de către Curtea de Apel Constanța la data de 24 septembrie 2014. Reiterând argumentele formulate în cadrul plângerii, societatea reclamantă a solicitat anularea sancțiunilor dispuse, alternativ cu înlocuirea amenzii aplicate, cu avertisment, adăugând că se impune reexaminarea sancțiunilor, deoarece sunt disproporționate de dure, existând practică judiciară în dreptul intern care susține această teză.

Recursul societății reclamante a fost respins, cu motivarea că rolul sancțiunilor incriminate este de natură preventivă și educațională, iar nu unul de reparație, întrucât

¹ Art. 1 Protocol 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauza de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

legiuitorului a optat pentru sancționarea unor astfel de fapte prin aplicarea unor amenzi în cuantum ridicat tocmai fiindcă statisticile oficiale relevau o creștere vizibilă a infracțiunilor fiscale, iar miza nu era valoarea sumei de bani regăsită în casa de marcat, care nu a putut fi justificată privind emiterea de bonuri fiscale, ci valoarea socială protejată de lege. Împrejurarea că practica judiciară relevantă în asemenea situații reflectă și alte soluții ale instanțelor naționale nu a fost de natură a se reconsidera soluția instanței de fond, nefiind un argument suficient în susținerea cererii societății.

Din prisma cadrului juridic intern aplicabil și a observațiilor părților se poate observa o evoluție a legislației naționale incidente. Astfel, la momentul constatării faptei și al aplicării sancțiunilor contravenționale în cazul societății reclamante (26 martie 2013), Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 28/1999 (care reglementa obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale și cadrul de punere în aplicare a acestei obligații) cu modificările la zi, stabilea, *inter alia*, la art. 10 lit.b, că reprezintă contravenție neemiterea bonului fiscal pentru toate bunurile livrate și serviciile prestate, sancțiunea regăsită fiind amenda, care varia de la un minim de 8.000 lei până la un maxim de 10.000 lei, stabilită de art. 11 alin. 1 lit. b. De asemenea, din cuprinsul art. 11 alin. 3 al aceluiași act normativ, reieșea că sumele de bani pentru care nu au fost emise bonuri fiscale făceau obiectul confiscării. Dispozițiile art. 12 alin 3 din cuprinsul Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 28/1999 în vigoare la acel moment, se completau cu dispozițiile legii generale privind contravențiile administrative, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Începând cu 30 decembrie 2014, versiunea adoptată de art. 12 la acea dată a fost modificată și stabilită la alin. 5 că, prin derogare de la art. 7 alin. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, sancțiunea avertismentului nu putea fi aplicată, *inter alia*, pentru fapte comise cu încălcarea art. 10 lit.b. Această mențiune reprezenta o derogare de la dispozițiile legii generale - art. 7 alin. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 (potrivit căreia „Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune”). „*Specialia generalibus derogant*” este un principiu juridic care implică faptul că norma specială e cea care derogă de la norma generală și că norma specială este de strictă interpretare la cazul respectiv. Mai mult, o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială. De asemenea, art. 14 alin. 2 stabilea faptul că, contravenția fiscală regăsită în dispozițiile art. 10 lit. b „atrage și suspendarea activității unității” pentru o perioadă de 3 luni. Deși art. 14 alin. 2 a fost abrogat la 30 decembrie 2014, sancțiunea a rămas în vigoare în temeiul prevederilor art. 11, noile dispoziții stabilind că suspendarea trebuia aplicată pentru o perioadă cuprinsă între una și trei luni, în funcție de gravitatea contravenției.

Ulterior, la nivelul anului 2015, legislația internă din nou a suferit modificări, în sensul că neemiterea bonului fiscal se sancționa cu avertisment în cazul în care suma neînregistrată era mai mică de 300 lei; iar suspendarea activităților contravenientului, ca sancțiune complementară, a fost stabilită pentru o perioadă de 30 zile și se aplică numai în cazul în care contravenția se săvârșea pentru a doua oară. Dispozițiile modificate prevedeau că, pentru orice altă infracțiune, instanțele de judecată nu puteau înlocui amenda cu avertismentul.

Referitor la legea generală, prevederile art. 32 și art. 33 din Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 stabileau că instanțele naționale aveau dreptul de apreciere asupra legalității sancțiunilor aplicate, asupra necesității și proporționalității acestora. Dispozițiile art. 5 alin 5 și art. 21 alin. 3 din Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 stabileau că sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal, iar prevederile art. 7 alin. 2 și 3 aveau în vedere că avertismentul se aplică în cazul în care fapta

este de gravitate redusă, putându-se aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

Concluzionând, din ansamblul prevederilor legii generale, rezultă că instanțele naționale aveau posibilitatea de apreciere și de înlocuire a sancțiunilor aplicate cu pedepse mai blânde, cu excepția cazului în care *lex specialis* exclude această posibilitate.

Guvernul a prezentat în fața Curții Europene a Drepturilor Omului o jurisprudență bogată a instanțelor naționale în materie, despre reclamantii cu privire la care s-a constatat că își desfășurau activitățile în condițiile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 28/1999, relevant fiind că toate instanțele interne au confirmat că aveau dreptul și chiar obligația de a aprecia proporționalitatea sancțiunilor aplicate de autoritățile fiscale, puteau reduce cuantumul amenzii, deși nu sub minimum legal prevăzut de legiuitor sau, chiar să înlocuiască amenda cu avertismentul, în cazul în care circumstanțe obiective sau subiective specifice cazului justificau această abordare, însă măsura complementară regăsită în legea specială, privind suspendarea activității reclamantului nu putea fi anulată, fiind obligatoriu a se aplica și era strâns legată de sancțiunea principală dispusă, respectiv amenda, chiar și în situația în care aceasta ar fi fost înlocuită cu avertismentul. Din aproximativ 20 de hotărâri interne, șase cazuri aveau relevanță pentru perioada respectivă, iar instanțele naționale care au analizat cereri similare cu cea a reclamantei din prezenta cauză, au evaluat în mod constant proporționalitatea sancțiunilor dispuse reclamantilor respectivi, chiar și oportunitatea înlocuirii amenzii cu avertismentul și au apreciat că nu există niciun motiv pentru a le atenua.

Reclamanta însăși și-a susținut poziția cu o hotărâre pronunțată de o instanță națională la 21 ianuarie 2015, potrivit cu care, o societate reclamantă din cauza respectivă fusese sancționată la plata unei amenzi și suspendarea activității pentru neemiterea de bonuri fiscale pentru mărfuri în valoare de 555,17 lei, situație în care tribunalul a menținut amenda stabilită la nivelul minim de 8.000 lei și a anulat măsura complementară a suspendării activității reclamantei, apreciind că sancțiunea globală dispusă era excesivă, fiind încălcate cerințele jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, în măsura în care „o sancțiune juridică nu ar trebui să reprezinte un scop în sine, ci un mijloc de reglementare a relațiilor sociale, inducând un sentiment de responsabilitate care să contribuie la prevenirea faptelor ilicite.”

Referitor la pretinsa încălcare a art. 1 Protocolul 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, reclamanta a subliniat că sancțiunile dispuse în cauză pentru fapta de a nu fi emis bonuri fiscale pentru suma de 179 lei au fost excesive și disproporționate, nefiind asigurat un just echilibru între interesul general protejat și dreptul său de proprietate.

În acest context, dispozițiile art. 1 Protocolul 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sunt relevante, deoarece acestea stabilesc respectarea dreptului de proprietate atât în cazul persoanelor fizice, cât și în cazul persoanelor juridice, așadar lipsirea de proprietate nu se poate efectua decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Deși Guvernul României a susținut că plângerea societății reclamante potrivit căreia, urmare a sancțiunilor impuse, aceasta nu mai putea să primească un venit viitor era incompatibilă *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției Europene și a Protoalelor acesteia, deoarece veniturile viitoare nu constituie bunuri, cu excepția unor circumstanțe specifice, care nu au fost constatate în speță, societatea reclamantă a argumentat că ingerința reprezentată de sancțiunile disproporționate impuse au avut repercusiuni grave asupra activităților sale comerciale.

În evaluarea sa, Curtea Europeană a reiterat faptul că aplicarea unei amenzi constituie în principiu o ingerință în dreptul garantat de primul paragraf al art. 1 Protocolul 1, întrucât privează persoana în cauză de un bun, și anume suma plătită. În mod similar, în cauzele privind acordarea de licențe sau autorizații pentru desfășurarea unei activități comerciale, Curtea a arătat că revocarea sau retragerea unei autorizații sau a unei licențe încalcă dreptul

reclamanților de a se bucura în mod pașnic de bunurile lor, inclusiv interesele economice legate de activitatea comercială de bază. Curtea a respins excepția ridicată de Guvern cu privire la incompatibilitatea *ratione materiae* considerând că are incidență art. 1 Protocolul 1 din Convenție, întrucât, în speță, societatea reclamantă a fost obligată să plătească o amendă de 8.000 lei și i-a fost suspendată activitatea comercială pe o perioadă de 3 luni, pentru fapta de a nu fi emis bonuri fiscale pentru o parte din mărfurile vândute.

Deși Guvernul României a ridicat obiecția asupra neepuizării căilor de atac interne din prisma faptului că reclamația adusă la Judecătoria Constanța din partea reclamantei privea doar contestarea amenzii, iar în recurs aceasta nu contestase în mod specific sancțiunea complementară a suspendării activității, care constituia esența principală a plângerii în fața Curții, iar societatea reclamantă nu a dus comentarii asupra acestor aspecte, Curtea a considerat că societatea reclamantă și-a susținut plângerea în fața instanțelor naționale și se impune a i se acorda posibilitatea unei căi efective de atac pentru pretinsele încălcări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, având în vedere că plângerea nu este vădit nefondată și nici inadmisibilă pentru alte motive enumerate de art. 35 din Convenție.

Pe fond, Curtea a subliniat ca ingerința contestată intra în domeniul de aplicare a celui de al doilea a paragraf al art. 1 Protocolul 1 cu privire la măsurile pentru „a reglementa folosința bunurilor” și în special în ceea ce privește amenda, la măsurile „pentru a asigura plata impozitelor și a altor contribuții sau a amenzilor”. Curtea a reamintit că revine în primul rând autorităților naționale sarcina de a hotărî ce fel de impozite sau contribuții trebuie colectate, iar deciziile din acest domeniu implică de regulă o evaluare a aspectelor politice, economice și sociale pe care Convenția le lasă în competența statelor contractante, așadar marja de apreciere a statelor contractante este largă. Totuși, având în vedere rolul de supraveghere al Curții Europene, s-a reamintit că are atribuția de verificare dacă art. 1 Protocolul 1 a fost aplicat corect.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene, o ingerință, inclusiv cea rezultată dintr-o măsură adoptată pentru a asigura plata impozitelor trebuie să asigure un „just echilibru” între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei. Preocuparea de a realiza acest echilibru se reflectă în structura art. 1 în ansamblul său, îndeosebi în paragraful al doilea, de aceea trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopurile urmărite. Astfel, orice obligație financiară care decurge dintr-o amendă poate submina garanția asigurată de aceasta dispoziție dacă impune o sarcină excesivă persoanei sau entității în cauză sau dacă afectează în mod fundamental situația financiară a acesteia. Justul echilibru solicită garanții procedurale pentru stabilirea răspunderii unui reclamant, prin care acestuia i se oferă ocazia adecvată de a își prezenta cauza în fața autorităților responsabile pentru a pleda, după caz, nelegalitatea sau un comportament arbitrar și nerezonabil.

Curtea a observat că în speță au fost impuse societății reclamante sancțiuni cumulative în urma unei inspecții fiscale care a concluzionat că aceasta nu a respectat dispozițiile legale care instituie obligativitatea emiterii de bonuri fiscale pentru mărfurile vândute, sancțiunile aplicate fiind regăsite în prevederile art. 10 lit. b, art. 11 alin. 1 lit. b și alin. 3 și art. 14 alin 1 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 28/1999, prin urmare această ingerință era prevăzută de lege. Contravenția comisă de societate se înscrie într-o problemă recurentă la nivel național reflectată de practica instanțelor naționale prin împiedicarea funcționării corecte și eficiente a economiei. Curtea a recunoscut că scopurile urmărite de legislația relevantă privesc aspecte care depășesc simplul prejudiciu pecuniar suferit de stat ca urmare a neemiterii de către comercianți a bonurilor fiscale pentru fiecare produs vândut, astfel de aspecte încadrându-se în contextul mai general al combaterii evaziunii fiscale. Problema dacă un astfel de comportament trebuie pedepsit printr-una sau mai multe sancțiuni financiare cu efect disuasiv intră în marja de apreciere a statului, urmând a se aprecia temeiul rezonabil avut în vedere de legiuitor.

Societatea reclamantă a invocat că prejudiciul real suferit de stat este redus, fiind în cuantum de aproximativ 3 lei, însă examinarea Curții a avut în vedere contextul general și de politică fiscală a statului, prin încercările de a încuraja disciplina fiscală și responsabilitatea în domeniul afacerilor și contabilității, luând în considerare că societatea reclamantă a beneficiat de garanția procedurală de contestare a sancțiunilor privind amenda și celelalte sancțiuni dispuse, că a uzat de căile interne de atac și nu există nicio dovadă că procesul decizional prin care s-a confirmat impunerea sancțiunilor contestate ar fi fost inechitabil sau arbitrar.

În cauză, instanțele naționale au confirmat că sancțiunile impuse de autoritatea fiscală s-au aplicat în conformitate cu legea și că aveau posibilitatea legală de a aplica sancțiuni mai blânde, spre exemplu înlocuirea amenzii cu avertismentul, însă, în analiza lor, au considerat că circumstanțele cauzei, inclusiv amenda dispusă în cuantum minim, au respectat principiul proporționalității în raport de scopul urmărit, care la momentul respectiv prezenta o importanță deosebită la nivel național. O atare evaluare a considerat Curtea Europeană că se înscrie în marja de apreciere a instanțelor interne în ce privește interpretarea și aplicarea legislației naționale relevante, în pofida faptului că o altă instanță (națională), într-o cauză similară, a concluzionat în mod diferit în privința măsurii de suspendare a activității altei societăți. Prin urmare, Curtea Europeană a recunoscut că, deși amenda aplicată societății a fost dispusă în cuantum minim legal, această sancțiune, cumulată cu suspendarea activității societății reclamante pe o perioadă de 3 luni, trebuie să fi avut un anumit impact asupra situației financiare a acesteia, însă impactul a avut un caracter temporar, întrucât, din observațiile părților reiese că societatea reclamantă nu a fost nevoită să depună niciodată o cerere de faliment și a reușit să rămână operațională, chiar și în circumstanțe dificile.

Concluzionând, Curtea a reținut că măsurile restrictive impuse societății reclamante nu au fost nici prohibitive, nici opresive, nici disproporționate în alt mod, iar autoritățile naționale au asigurat un just echilibru între interesul general, pe de-o parte și respectarea dreptului de proprietate al societății reclamante, pe de alta parte, iar ingerința nu a impus o sarcină excesivă acesteia, de natura a fi disproporționată în raport de scopul legitim urmărit. Prin urmare s-a stabilit că nu a fost încălcat art. 1 Protocolul 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Hotărârea s-a dat cu șase voturi la unu.

Opinia separată a Judecătorului Pastor Vilanova:

Deși a fost de acord cu opinia majoritară că ingerința în dreptul societății reclamante la respectarea bunurilor sale era indiscutabilă, fiind prevăzută de lege și considerată ca urmărind un scop care era de interes general și anume prevenirea evaziunii fiscale, totuși a votat împotriva constatării că nu a existat o încălcare a art. 1 din Protocolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

S-a apreciat că instanțele interne nu au efectuat reexaminarea prevăzută de jurisprudența Curții Europene, respectiv verificarea existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit de legislație. Această concluzie s-a stabilit prin prisma analizei că faptele cauzei sunt obiective și indiscutabile: societatea reclamantă deținea un magazin alimentar, iar în urma inspecției fiscale efectuată la 26 martie 2013, autoritățile fiscale au constatat că nu au fost emise bonuri fiscale, iar părțile nu contestă că această sumă ar fi condus la un deficit fiscal de aproximativ 3 lei pentru o sumă totală de aproximativ 40 euro (179 lei). Deși nici societatea reclamantă, nici proprietarul acesteia nu au făcut vreodată obiectul unei urmăriri penale, urmare a stabilirii contravenției, a fost impusă în sarcina societății reclamante amenda de 1.900 euro (echivalentul a 8.000 lei); predarea către statul român a întregii sume pentru care nu a fost emis niciun bon fiscal (40 euro, echivalentul a 179 lei) și suspendarea activității comerciale a societății pe o perioadă de trei luni. Așadar, pentru o fraudă de 0,60 euro s-a impus societății reclamante obligația plății unei amenzi echivalente cu

1040 euro (de peste 3200 ori suma fraudată) și în plus, obligația de a închide depozitul care conținea bunuri perisabile pentru o perioadă de trei luni.

În evaluarea opiniei separate s-a avut în vedere caracterul cumulat al acestor sancțiuni în mod evident punitive, care au reprezentat o povară disproporționată, fiind constatată o singură contravenție, în condițiile în care societatea reclamantă mai fusese inspectată de 36 ori, începând cu anul 2009, iar autoritățile fiscale nu au constatat niciodată o neregulă. Ori, deși societatea reclamantă s-a plâns în fața instanțelor interne de caracterul excesiv al sancțiunilor, prima instanță, Judecătoria Constanța, a considerat că amenda aplicată corespunde sumei minime prevăzute de dispozițiile relevante, că societatea reclamantă nu a negat fapta săvârșită, iar cea de-a doua instanță, Curtea de Apel Constanța, a subliniat caracterul educațional și preventiv al sancțiunilor, interesul protejat de lege și particularitățile situației, fără a oferi detalii suplimentare.

În condițiile în care instanțele interne doar au confirmat sancțiunile aplicate de autoritățile fiscale, printr-o aplicare mecanică a legii (respectiv la cazul concret), fără a se lua în analiză posibilitatea aplicării unor sancțiuni mai blânde, care erau permise de legislație, aprecierea judecătorului în opinie separată a fost că inflexibilitatea instanțelor interne a fost confirmată de un raționament laconic care nu a ținut cont de evaluarea proporționalității cerută de Curte. În cauză nu s-a ținut seama de numeroasele inspecții anterioare favorabile societății reclamante, valoarea redusă a taxei neplătite, capacitatea de recuperare a societății reclamante, natura intenționată sau neintenționată a infracțiunii, faptul că depozitul era obiectul de lucru al societății. Aceste împrejurări nu au intrat în obiectul de analiză al instanțelor interne care au examinat prea riguros cauza, pentru a se asigura că există un just echilibru între interesul general și protejarea drepturilor fundamentale ale reclamantei, din prisma protecției conferite de art.1 Protocolul 1 al Convenției.

Pe de altă parte, dincolo de „abordarea procedurală” total absentă a instanțelor naționale, în opinie minoritară s-a analizat și cumulara sancțiunilor impuse, apreciate ca fiind disproporționate în raport cu gravitatea infracțiunii și/sau cu prejudiciul minim cauzat autorităților fiscale. În cauza Mamikadis împotriva Greciei², de exemplu o amendă care corespunde unei sume „de zece ori mai mare decât taxele impuse obiectului contravenției” a fost considerată disproporționată de către Curtea Europeană. În prezenta cauză factorul de multiplicare a fost de 3200 de ori mai mare. S-a opinat că nu se cunoaște vreo situație de drept comparat în care o contravenție, precum cea în discuție, să poată conduce la suspendarea activității economice pe o perioadă atât de lungă. Mai mult, legislația românească a fost modificată în anul 2015, iar suspendarea activității economice a fost permisă doar în cazul unei infracțiuni fiscale repetate, aspect care întărește convingerea caracterului excesiv al legislației naționale.

Deși opinia majoritară a susținut că instanțele interne nu și-au depășit marja de apreciere și sancțiunile impuse societății reclamante au avut un caracter temporar, în special deoarece aceasta nu a fost determinată să depună o cerere de faliment, în opinie minoritară s-a relevat că este cert că societatea reclamantă a explicat că a primit un împrumut de la acționarul său unic, pentru a supraviețui sancțiunilor impuse, aspect care nu a fost contestat de Guvern, fiind deci considerat veridic. Or, supraviețuirea societății reclamante nu înlătură caracterul excesiv al sancțiunilor impuse, iar stabilirea unei legături între constatarea încălcării art. 1 Protocolul 1

² In Cauza Mamidakis împotriva Greciei, 11 ianuarie 2007, reclamantul - director al unei companii petroliere - a fost amendat personal cu 3.008.216 euro pentru contrabandă și, în solidar cu alte persoane, cu încă 4.946.145 de euro, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că „este vorba despre sume extrem de importante, care merg până la de zece ori mai mult decât impozitul stabilit asupra obiectului „infracțiunii”, ceea ce a justificat aprecierea unei astfel de sancțiuni pecuniare drept „o sarcină exorbitantă chiar și pentru societățile comerciale foarte mari și [...] o confiscare de facto a proprietății reclamantului care încalcă art. 1 din Protocolul nr. 1”. (paragrafele 47 și 48).

din Convenție și falimentul unei societăți este nu doar extremă, ci și fără precedent în jurisprudența Curții. Împrejurarea că hotărârea Curții, în majoritate s-a sprijinit pe cazul DELTA PEKARNY a.s. împotriva Republicii Cehe³ pentru a justifica proporționalitatea ingerinței, totuși, în opinie minoritară s-a avut în vedere că societatea DELTA PEKARNY nu a fost niciodată obligată să închidă birourile, iar circumstanțele acelei cauze (obstrucționarea parțială a unei inspecții la sediul societății de către Autoritatea Cehă de Concurență) erau complet diferite de cea din speță.

În concluzie, s-a opinat ca această cauză ridică o nouă problemă pentru Curte, respectiv aceea dacă este rezonabil ca autoritățile fiscale să aibă dreptul de a suspenda activitatea economică a unei societăți pentru comiterea unei infracțiuni administrative minore. Iată deci o problemă de ordin metodologic, al cărei mod de abordare se poate face pe două paliere, cea procedurală, pe de-o parte, și cea de fond, pe de altă parte. Așadar, se impune o clarificare jurisprudențială actuală.

³ In cauza DELTA PEKÁRNY a.s. împotriva Republicii Cehe, 2014, pct. 92-93, care privea inspecția unor spații comerciale pentru a căuta indicii și probe privind existența unei înțelegeri ilicite privind prețurile, care contravin regulilor de concurență. Curtea a făcut trimitere la lipsa unei autorizări prealabile din partea unei instanțe, a unui control a posteriori efectiv al necesității măsurii și a unei reglementări privind posibila distrugere a datelor obținute.