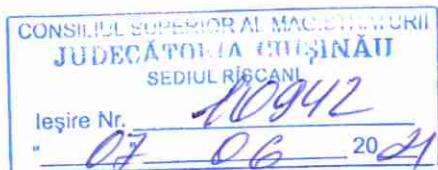




Chișinău, str. Kiev, 3 Republica Moldova
MD-2068, tel. (+373 22) 43 80 02,
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md

Chisinau, Kiev 3, street, Republic of Moldova
MD-2068, tel. (+373 22) 43 80 02,
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md

Nr. dosarului 3-3008/2020
2-20148859-12-3-25112020



Curtea Constituțională a Republicii Moldova

Mun. Chișinău, str. Alexandru Lăpușneanu nr.28

La data de 04 februarie 2021, prin intermediul cancelariei instanței, în legătură cu examinarea cauzei intentate la cererea de chemare în judecată înaintată de SC „Vitafor” SRL împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului de control nr. 3-592810 din 28.07.2020, anularea deciziei nr. 181 din 23.09.2020 și încasarea cheltuielilor de judecată, de către reprezentantul reclamantului a fost înaintată sesizarea privind excepția de neconstituționalitate.

La data de 07 iunie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, instanța compusă din judecător Galina Ciobanu, a fost emisă o încheiere prin care se admite cererea depusă de reprezentantul reclamantei – administratorului Bîrca Vitalie, cu privire la exercitarea controlului constituționalității prevederilor art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, a Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante și ale articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi, în cauza în procedura contenciosului administrativ intentată la acțiunea înaintată de SC „Vitafor” SRL împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului de control nr. 3-592810 din 28.07.2020, anularea deciziei nr. 181 din 23.09.2020 și încasarea cheltuielilor de judecată

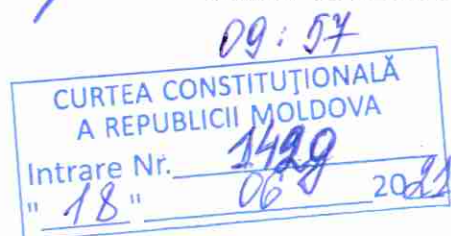
Astfel, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, vă expediază copia încheierii nr. 3-3008/2020 din 07 iunie 2021 privind admiterea sesizării.

Anexă:

- Sesizare privind excepția de necostituționalitate- 25 file.

Judecătorul Judecătoriei Chișinău,
sediul Rîșcani

Galina CIOBANU



4

Sesizare privind excepția de neconstituționalitate

a prevederilor articolului 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, articolului 10 alin. (8) din Legea nr.845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi

*(plafonarea adaosului comercial la produsele social importante;
individualizarea și proporționalitatea sancțiunii)*



A. Autorul excepției de neconstituționalitate**A.2. Persoană juridică****1. Denumire și sediu**

Societatea comercială „Vitafor” SRL

mun. Chișinău, str. Valea Bîcului 5/3, MD-2002

2. Numărul și data înregistrării

Înregistrată la Camera Înregistrării de Stat a Republicii Moldova cu nr.1004600013500 (IDNO/cod fiscal) în data de 25.04.2000.

3. Numele administratorului

Bîrcă Vitalie Gheorghe

4. Telefon și e-mail

022246132, e-mail: jurist@vitafor.md

5. Reprezentant

Bîrcă Vitalie Gheorghe

6. Adresa reprezentantului (va fi anonimizată)**7. Telefonul și e-mail-ul reprezentantului (vor fi anonimizate)**

B. Informații pertinente despre cazul dedus judecății instanței de drept comun

1. Potrivit articolului 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, produsele și serviciile se comercializează pe teritoriul Republicii Moldova la prețuri libere de vânzare, cu excepția prețurilor/tarifelor reglementate de către stat. Prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentară al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora.

2. Prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, s-a stabilit următorul mod de formare a prețurilor de comercializare pe piața internă [pct.4 din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, Anexa nr. 1 la HG nr. 774/2016]:

- a) produsele social importante se comercializează la prețuri de achiziție/prețuri de livrare cu aplicarea adaosului comercial ce nu depășește 20%, cu excepția pâinii și a colacilor, pentru care adaosul comercial aplicat nu va depăși 10%;
- b) produsele social importante, atât din import, cât și autohtone, care au fost supuse procesării în unitățile comerciale, se comercializează cu aplicarea adaosului comercial ce nu depășește 40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare.

3. Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 definește astfel următoarele noțiuni:

- *preț de achiziție* – prețul producătorului/distribuitorului de peste hotare, diminuat cu suma rabatului comercial acordat, indicat în documentele primare, cu luarea în calcul a drepturilor de import achitate (cu excepția taxei pe valoarea adăugată, care se va trece în cont), a cheltuielilor de transport (după caz, în funcție de condițiile de livrare), recalculat în monedă națională (lei), conform cursului oficial al leului moldovenesc stabilit de Banca Națională a Moldovei la data efectuării operațiunii de vămire;
- *preț de livrare* – prețul producătorului autohton diminuat cu suma rabatului comercial acordat, indicat în documentele primare (cu excepția taxei pe valoarea adăugată, care se va trece în cont);

4. În conformitate cu prevederile pct. 7a¹), alin. (2), art. 117 din Codul fiscal, factura fiscală trebuie să includă următoarele informații: pentru fiecare tip de livrare de mărfuri [...] prețul de achiziție/livrare și mărimea adaosului comercial cumulativ – în cazul livrării mărfurilor social importante.

5. În același sens, potrivit pct.7 din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor

social importante, la comercializarea produselor social importante persoanele juridice și fizice care practică activitate de întreprinzător sunt obligate să indice în documentele primare cu regim special (facturi/facturi fiscale) prețul de achiziție/prețul de livrare și mărimea adaosului comercial cumulativ aplicat.

6. SC Vitafor SRL produce și comercializează următoarele produse social importante, astfel cum sunt enumerate în Anexa la Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016: Orez (1006); Hrișcă (1008); Crupe, inclusiv griș și fulgi de ovăz (1103, 1104).

7. La 28.07.2020, în urma unui control fiscal tematic efectuat, a fost emis Actul de control nr. 3-592810, prin care s-a stabilit încălcarea de către SC Vitafor SRL a prevederilor pct. 7a¹), alin. (2), art. 117 din Codul fiscal, prevederilor pct. 7 din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 774 din 20 iunie 2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social-importante și prevederilor pct. 19 din Instrucțiunea privind completarea formularului tipizat de document primar cu regim special „Factura fiscală” aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.118 din 28.08.2017.

8. Serviciul Fiscal de Stat a constatat că în perioada supusă controlului (01.03.2020-15.07.2020) SC Vitafor SRL a importat și ambalat o serie de produse așa-numite “social importante”. Controlul a constatat reflectarea pretins incorectă în facturile fiscale eliberate cumpărătorului a prețului de achiziție și mărimea adaosului comercial cumulativ aplicat pentru o unitate, fixat de producător, sau prețul de procurare, în cazul mărfurilor preambalate și importate, și anume: reflectarea în p.10.9 din factura fiscală a prețului unitar de livrare, care nu corespunde cu prețul de achiziție a produsul ambalat și adaosul aplicat sau a prețului de achiziție a produsului importat și adaosul aplicat. Potrivit inspectorilor fiscali, la prețul de achiziție compania a indicat prețul de livrare al său, iar la adaosul comercial a indicat “zero” procente, deși prețul de livrare nu diferă de cel de achiziție. Inspectorii au stabilit 5931 de cazuri de astfel de reflectare pretins incorectă în facturile eliberate cumpărătorului a prețului de achiziție și a mărimii adaosului comercial cumulativ aplicat pentru o unitate.

9. În data de 11.08.2020 SC Vitafor SRL a depus Dezacord în privința Actului de control nr. 3-592810, invocând faptul că Serviciul Fiscal de Stat nu a respectat procedura de efectuare a controlului de stat asupra persoanelor care practică activitatea de întreprinzător, dar și că a aplicat greșit normele de drept material. Astfel, SC Vitafor SRL a explicat că indica în facturi prețul de livrare, deoarece se identifică ca fiind producător, în conformitate cu prevederile art. 1 din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, având în vedere faptul că importă produse, efectuează anumite operațiuni de producere asupra lor, precum și aplică pe produs numele său și/sau marca comercială.

10. La 23.09.2020 Serviciul Fiscal de Stat a emis Decizia nr. 181 asupra cazului de încălcare a legislației. Potrivit Serviciul Fiscal de Stat, având în vedere faptul că

SC Vitafor SRL comercializează produse agroalimentare (orez, crupe, etc.), noțiunea de producător urmează a fi definită prin prisma art. 2 al Legii nr. 231/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora, potrivit căreia "producător agricol" este persoana fizică care practică activitatea de întreprinzător sau persoana juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, înregistrată în modul stabilit, ale cărei activități principale sunt producția, creșterea și cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea acestora. În viziunea Serviciul Fiscal de Stat, SC Vitafor SRL efectuează doar operațiuni de procesare care, în conformitate cu pct. 3 din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, reprezintă o activitate suplimentară desfășurată de unitatea comercială în scopul pregătirii produselor pentru vânzare prin ambalarea / reambalarea acestora, care nu modifică caracteristicile inițiale ale produselor (calibrare, sortare, mărunțire, uscare, tranșare, porționare, marcare etc.). Potrivit Serviciul Fiscal de Stat, SC Vitafor SRL nu poate fi considerat producător, deoarece, în conformitate cu pct. 5 din același Regulament, comerciantul cu ridicata nu se consideră producător în cazul în care efectuează operațiuni tehnologice de procesare fără a modifica caracteristicile produselor. În rezultat, Serviciul Fiscal de Stat a decis a aplica și a încasa amendă în sumă de **2965500 lei (5931 cazuri x 500 lei)**, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, pentru indicarea incorectă de către agentul economic furnizor în factură/factură fiscală a prețului de livrare pentru o unitate, fixat de agentul economic producător al mărfurilor produse pe teritoriul țării, și a mărimii adaosului comercial cumulativ sau a prețului de achiziție pentru o unitate la mărfurile importate și a mărimii adaosului comercial cumulativ, în cazul livrării mărfurilor social importante, a căror listă este aprobată de Guvern.

11. La 15.10.2020 SC Vitafor SRL a depus Contestație în adresa directorului Serviciului Fiscal de Stat împotriva Deciziei Serviciului Fiscal de Stat nr.181 din 23.09.2020, semnalând din nou încălcarea de către Serviciul Fiscal de Stat a procedurii de efectuare a controlului de stat asupra persoanelor care practică activitatea de întreprinzător, precum și aplicarea greșită a normelor de drept material, în special în partea ce ține de interpretarea noțiunii de producător. De asemenea, având în vedere suma exagerat de mare a amenzii aplicate prin Decizia nr. 181 din 23.09.2020 și riscul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, precum incapacitatea de plată, restanțe față de bugetul public național și la achitarea salariilor a peste 110 angajați, neonorării plăților față de furnizori și acumularea penalităților contractuale, în temeiul art. 171 alin. (5) și 172 din Codul administrativ, SC Vitafor SRL a solicitat suspendarea executării actului administrativ individual.

12. Prin Decizia nr. 234 din 19.11.2020, Contestația SC Vitafor SRL a fost respinsă, fiind menținută Decizia nr. 181 din 23.09.2020. Această Decizie a fost

comunicată SC Vitafor SRL abia în data de 24.11.2020. În aceeași zi, chiar înainte de comunicarea Deciziei nr. 234, întru executarea Deciziei nr. 181 din 23.09.2020, din conturile SC Vitafor SRL a fost sustrasă suma de 344 924,53 lei.

13. La 27 noiembrie 2020 SC Vitafor SRL a contestat în instanța de judecată (Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani) Actul de control nr. 3-592810 și Decizia nr. 181 din 23.09.2020, solicitând anularea acestora (dosar nr. 3-3027/2020).

C. Obiectul sesizării

14. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie:

- 1) Textul **“Prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentar al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora.”** de la articolul 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.

Redacția integrală a articolului 20 alin. (6) din legea menționată stabilește:

„(6) Produsele și serviciile se comercializează pe teritoriul Republicii Moldova la prețuri libere de vânzare, cu excepția prețurilor/tarifelor reglementate de către stat. **Prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentar al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora.”**

- 2) **Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, integral.**
- 3) Textul **“ce nu depășește 40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare”** de la pct. 4 lit. b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, *în cazul respingerii capătului de cerere privind declararea neconstituționalității Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, integral.*

Redacția integrală a pct. 4 din Regulamentul menționat stabilește:

“4. Pentru produsele social importante se stabilește următorul mod de formare a prețurilor de comercializare pe piața internă:

b) produsele social importante, atât din import, cât și autohtone, care au fost supuse procesării în unitățile comerciale, se comercializează cu aplicarea adaosului comercial **ce nu depășește 40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare.”**

- 4) Textul **„amendă în mărime de 10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare**

factură/faktură fiscală” de la articolul 10 alin. (8) din Legea nr.845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi.

Redacția integrală a articolului 10 alin. (8) din legea menționată stabilește:

„8. Neindicarea sau indicarea incorectă de către agentul economic furnizor în factură/faktură fiscală a prețului de livrare pentru o unitate, fixat de agentul economic producător al mărfurilor produse pe teritoriul țării, și a mărimii adaosului comercial cumulativ sau a prețului de achiziție pentru o unitate la mărfurile importate și a mărimii adaosului comercial cumulativ, în cazul livrării mărfurilor social importante, a căror listă este aprobată de Guvern, se sancționează cu amendă în mărime de **10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură/faktură fiscală.** În cazul în care amenda stabilită este achitată în termen de 3 zile lucrătoare de la data înmânării deciziei asupra cazului de încălcare, agentul economic furnizor beneficiază de o reducere de 50% din suma amenzii stabilite. Amenda stabilită conform prezentului punct se percepe la bugetul de stat prin decizia adoptată de către Serviciul Fiscal de Stat și autoritatea administrativă de inspectare financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.”

15. Excepția de neconstituționalitate a prevederilor enunțate este ridicată în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016.

16. Excepția de neconstituționalitate este ridicată într-o cauză care are ca obiect examinarea unei contestații a actului de control fiscal și a deciziei de sancționare, emise în temeiul unor dispoziții instituite prin lege și hotărâre de Guvern, în temeiul cărora Guvernul plafonează prețurile la o serie de bunuri așa-numite “social importante”. Astfel, instanța de judecată va aplica prevederile criticate în cauza pe care o examinează.

17. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederi din legi și din hotărâre a Guvernului. Verificarea constituționalității acestor tipuri de acte normative ține de competența *ratione materiae* a Curții Constituționale, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție. Prevederile contestate nu au făcut anterior obiectul controlului constituționalității.

D. Argumentarea incidenței unui drept sau a mai multor drepturi din Constituție

1) Cu privire la articolul 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior

18. Potrivit articolului 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, produsele și serviciile se comercializează pe teritoriul Republicii Moldova la **prețuri libere de vânzare**, cu excepția prețurilor/tarifelor reglementate de către stat. Totodată, același articol prevede că **prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentar al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora.**

19. Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei Republicii Moldova [art. 9 alin. (3) din Constituție].

20. În conformitate cu articolul 126 din Constituție, economia Republicii Moldova este **economie de piață**, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. Statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție [art. 126, alin. (2), lit.b) din Constituție].

21. Aceste norme impun autorităților statale **obligația de a asigura faptul că întreprinderile pot funcționa în baza unui climat de concurență nedenaturat** [Hotărârea nr. 9 din 8 aprilie 2019 pentru controlul constituționalității articolului 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului (interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare)].

22. Prin urmare, stabilirea **concurenței deschise și nedistorsionate** în cadrul pieței interne este un obiectiv primordial al Constituției. În schimb, **controlul prețurilor se numără printre cele mai clare derogări** de la acest obiectiv general.

23. **Prețul** este una dintre, dacă nu chiar cea mai importantă dimensiune a concurenței, deoarece concurența este, prin însăși esența sa, determinată de preț.

24. Așadar, această plafonare a prețurilor reprezintă o **ingerință directă în libertatea comerțului și economia de piață**. Astfel, dispozițiile contestate intră în câmpul de aplicare al articolelor 9 și 126 din Constituție.

25. Controlul prețurilor este un instrument de reglementare comparativ „de modă veche”, reflectând mai mult o afecțiune istorică pentru o astfel de intervenție decât o necesitate actuală și, prin urmare, trebuie analizată relevanța contemporană a acestui mecanism și dacă controlul prețurilor pentru produse așa-numite “social importante de primă necesitate” este o **măsură proporțională și admisibilă în cadrul economiei de piață**, prin prisma articolului 54 din Constituție. Reglementarea prețurilor în acest context - situat la intersecția politicii de concurență, a politicii sociale și a economiei de piață -, trebuie să aibă o **justificare juridică clar identificată și să asigure un just echilibru**.

26. În evaluarea constituționalității acțiunii legislativului în adoptarea legislației intruzive, considerăm că textul contestat urmează a fi supus **testului de calitate a legii**, prin prisma articolului 23 din Constituție.

27. Prin urmare, sunt incidente **articolele 9 alin. (3), 23, 54 și 126 alin. (2) lit. b) din Constituție**.

2) Cu privire la Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante

28. Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, fiind emisă pentru implementarea articolului 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, reprezintă o **ingerință directă în libertatea comerțului și economia de piață**, în câmpul de aplicare al articolelor 9 și 126 din Constituție, exact ca și dispoziția în temeiul căreia a fost emisă.

29. Totodată, considerăm că urmează a fi verificată **respectarea limitelor de reglementare** autorizate de Parlament la adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 774/2016, din perspectiva competențelor Guvernului.

30. Parlamentul, fiind unica autoritate legislativă a statului, potrivit art. 66 lit. c) din Constituție, asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. Această atribuție se realizează prin adoptarea de către Parlament a actelor legislative.

31. Reglementarea primară, originară ține de domeniul legii. Legea reglementează cele mai importante relații sociale. Forma juridică superioară a legii este o consecință a faptului că ea este adoptată de către organul cel mai reprezentativ al statului – Parlamentul.

32. Potrivit articolului 102 alin. (2) din Constituție, hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor.

33. În jurisprudența sa Curtea a statuat că, suplimentar limitelor prevăzute de normele constituționale invocate *supra*, prin care Guvernului i se conferă competențe în domeniul legiferării, principiul statului de drept (consfințit de art.1 din Constituție) impune ca **abilitarea executivului de a adopta acte administrative într-un domeniu sau altul să fie suficient determinată și limitată prin lege, după conținut, obiect, scop, astfel încât intervențiile acestuia să fie previzibile și cuantificabile** pentru cetățean, inclusiv în situația în care generează pentru el noi sarcini. Persoana trebuie să știe în ce măsură administrația poate să intervină în sfera drepturilor sale. În virtutea principiului statului de drept, este necesar a asigura, pe cât este posibil, protecția persoanei față de intervențiile autorităților publice [Hotărârea nr.23 din 6 septembrie 2013 privind excepția de neconstituționalitate a punctului 18 din Regulamentul privind achiziționarea de medicamente și alte produse de uz medical pentru necesitățile sistemului de sănătate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.568 din 10 septembrie 2009, §85].

34. La fel, potrivit principiului legalității administrației, **legea trebuie să reglementeze conținutul activității administrației, nu să se limiteze la formularea de principii cu caracter general și vag. O clauză generală și vagă, care lasă la discreția executivului determinarea detaliată a limitelor libertății, nu este compatibilă cu principiul legalității administrației** [Hotărârea nr.23 din 6 septembrie 2013, §86].

35. Această concluzie se desprinde și din principiul separării puterilor în stat. Or, în cazul în care **competența executivului nu este suficient determinată prin lege**, acesta nu mai execută legea și nu mai acționează conform directivelor legiuitorului, ci intervine după propria apreciere și astfel aduce atingere articolului 6 din Constituție.

36. Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior asupra unor situații analogice, subliniind că Legea Supremă nu abilitează Guvernul cu dreptul de a institui norme primare în domeniile care necesită reglementare legislativă, hotărârile Guvernului trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament, în caz contrar, acest fapt atrage încălcarea art. 6 din Legea Supremă [Hotărârea nr.23 din 6 septembrie 2013].

37. În acest context, considerăm că Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 urmează a fi analizată și prin prisma **articolelor 102 combinat cu articolele 1 alin. (3), 6 și 23 din Constituție**.



3) Cu privire la pct. 4 lit. b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016

38. Pct. 4 lit. b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 limitează adaosul comercial la **40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare** la comercializarea produselor social importante.

39. Plafonarea adaosului comercial rezultă în plafonarea prețurilor pentru o serie largă de produse, reprezentând, așa cum a fost arătat mai sus, o **ingerință directă în libertatea comerțului și economia de piață**, în câmpul de aplicare al articolelor 9 și 126 din Constituție. Totodată, urmează a fi analizată proporționalitatea limitării la 40% a adaosului comercial cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare la comercializarea produselor social importante.

40. În acest context, sunt incidente **articolele 9 alin. (3), 54 și 126 alin. (2) lit. b) din Constituție**.

4) Cu privire la neconstituționalitatea articolului 10 alin. (8) din Legea nr.845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi

41. Potrivit articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi, neindicarea/indicarea incorectă de către agentul economic furnizor în factură/faktură fiscală a prețului de livrare/achiziție pentru o unitate și a mărimii adaosului comercial cumulativ, în cazul livrării mărfurilor social importante, se sancționează cu amendă în mărime de **10% din valoarea tranzacției** cu mărfuri social importante, **dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură/faktură fiscală**.

42. Sancționarea faptei de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante reprezintă o **acuzăție în materie penală** în sensul Constituției, având în vedere criteriile Engel, denumite astfel după cauza eponimă în care au fost formulate pentru prima dată (a se vedea *Engel și alții v. Olanda*, 8 iunie 1976).

43. Astfel, urmează a fi examinată întrunirea următoarelor trei criterii în caz de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante: calificarea faptei conform dreptului național, natura juridică a încălcării, precum și gradul de severitate al sancțiunii de care este pasibilă persoana.

44. Curtea a precizat că aceste criterii sunt alternative, și nu cumulative, fără a exclude însă o examinare deplină a acestora, atunci când analiza separată a fiecărui criteriu nu permite o concluzie clară cu privire la existența unei acuzații în materie penală (a se vedea *Janosevic v. Suedia*, 23 iulie 2002, § 67).

45. În privință primului criteriu Engel, Curtea a menționat că acesta are o valoare formală și relativă și constituie un simplu punct de plecare în aprecierea naturii penale a încălcării. Așadar, pentru că fapta de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante este una administrativă, atât prin reglementarea ei, cât și prin prisma autorității care o aplică și a procedurilor pe care le inițiază, acest criteriu este puțin relevant în prezenta cauză.

46. Cu privire la natura juridică a încălcării, merită atenție faptul că amenda aplicată nu are ca obiect compensarea unui prejudiciu, ci urmărește să împiedice, în esență, repetarea unor acțiuni similare. Acest element permite constatarea **caracterului punitiv** al sancțiunii și că aceasta urmărește, deopotrivă, un scop preventiv și unul represiv (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Grande Stevens și alții v. Italia*, 4 martie 2014, §96).

47. Deși ordinea juridică internă permite reducerea valorii amenzii [a se vedea articolul 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992], acest fapt nu conduce la eliminarea efectului represiv al sancțiunii. O asemenea măsură este dispusă și în cursul procedurilor penale și contravenționale [a se vedea articolul 64 alin. (3¹) din Codul penal și articolul 34 alin. (3) din Codul contravențional], fără ca aceasta să suscite îndoieli cu privire la caracterul represiv al sancțiunilor în discuție.

48. Totodată, în cazul încălcării obligației de indicare corectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante, sunt subiecți ai sancțiunii toți contribuabilii care au obligația prezentării ei.

49. Un ultim element ce urmează a fi analizat în cazul celui de-al doilea criteriu Engel îl constituie interesul juridic protejat de norma incriminatoare. Curtea a menționat că o faptă are, în principiu, un caracter penal, dacă scopul său este de a proteja interesele juridice, a căror protecție este asigurată, în general, prin normele de drept penal (a se vedea *Zolotukhin v. Rusia*, 10 februarie 2009, § 55, și *Maresti v. Croația*, 25 iunie 2009, § 59). În acest sens, scopul sancțiunii în cazul faptei de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante este de a asigura colectarea corespunzătoare a datelor și protecția intereselor

consumatorilor. Prin urmare, sunt interese juridice care trebuie să fie protejate și ele, în cazurile cele mai grave, de dreptul penal, pentru că statul are obligația să reprime în mod eficient fraudele din acest domeniu.

50. Cu privire la cel de-al treilea criteriu Engel, și anume **natura și severitatea sancțiunii**, SC Vitafor SRL a fost sancționat cu **maximul** prevăzut de lege pentru fiecare faptă de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante, i.e. **500 lei**, iar în total suma de **2 965 500 lei**. Având în vedere cuantumul amenzii, gradul severitate al sancțiunii confirmă în prezenta cauză scopul preventiv și represiv al pedepsei.

51. Așadar, având în vedere cele menționate *supra*, fapta de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante face parte, prin natura și prin gravitatea sancțiunii, din materia penală.

52. Deși în cazul situațiilor care nu afectează nucleul dur al dreptului penal, precum este încălcarea normelor privind completarea facturilor fiscale, competența de sancționare poate fi conferită, în principiu, și unei autorități administrative, totuși **persoana trebuie să poată sesiza un organ judiciar investit cu competența analizei fondului** (în franceză „pleine juridiction”, în engleză „full jurisdiction”) cu privire la o decizie prin care i s-a aplicat o amendă, cerințele stabilite la articolul 6 § 1 din Convenție fiind astfel îndeplinite (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27 septembrie 2011, § 59).

53. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, pentru a verifica deciziile de aplicare a unor amenzi în cazul faptelor ce aparțin categoriei acuzațiilor în materie penală, instanța trebuie să aibă competența de a supune analizei **sub toate aspectele**, atât în fapt, cât și în drept, decizia autorității administrative (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27 septembrie 2011, § 59). Instanța trebuie să poată face o **nouă apreciere cu privire la amendă**, inclusiv trebuie să poată **modifica cuantumul amenzii**.

54. SC Vitafor SRL a invocat în cererea sa de chemare în judecată caracterul inechitabil al sancțiunii aplicate în raport cu circumstanțele particulare ale cazului. Cu toate acestea, **prevederile contestate nu îi conferă instanței de judecată posibilitatea aprecierii caracterului proporțional al sancțiuni aplicate, prin raportare la circumstanțele cazului** invocate de către SC Vitafor SRL. Singura adaptare a amenzilor prevăzută de acest articol este cea aferentă numărului de

cazuri de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante.

55. Așadar, această limitare a competenței de fond a instanței de judecată reprezintă o **ingerință directă în dreptul la un proces echitabil**.

56. Totodată, textele legale contestate urmează a fi analizate și prin prisma articolului 16 din Constituție. **Principiul egalității de tratament** este încălcat atunci când situațiile comparabile sunt tratate în mod diferit sau când **situațiile diferite sunt tratate în același mod**, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este **justificat în mod obiectiv și rezonabil**. În acest sens, prin efectul prevederilor contestate, un contribuabil care comite o faptă de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante în anumite modalități faptice, e.g. timp, mijloace de săvârșire, mobilul faptei ș.a., poate fi **sanționat în același mod** ca un contribuabil care comite aceeași faptă în alte moduri.

57. Curtea a notat în jurisprudența sa că articolul 16 din Constituție devine incident atunci când situația la care se referă dezavantajul implică una din condițiile de exercitare a unui drept garantat de Constituție. Pentru a fi incident articolul 16, este suficient ca situația reglementată de normele contestate să intre în câmpul de aplicare al uneia sau mai multor dispoziții ale Constituției (a se vedea Hotărârea nr. 12 din 1 noiembrie 2012, § 64).

58. Cu privire la situația **amenzilor**, în jurisprudența sa anterioară Curtea a menționat că acestea trebuie considerate **imixtiuni în dreptul de proprietate**, pentru că lipsesc persoana vizată de o parte din patrimoniul său, i.e. de suma de bani pe care trebuie să o plătească (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Mamidakis v. Grecia*, 11 ianuarie 2007, § 44).

59. Astfel, în Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la art. 260 alin. (4) din Codul Fiscal, Curtea a reținut că amenziile prevăzute de Codul contravențional intră în câmpul de aplicare al articolului 46 din Constituție.

60. În mod similar, considerăm că amenda prevăzută în articolul 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi intră în câmpul de aplicare al articolului 46 din Constituție.

61. Prin urmare, în privința dispoziției contestate sunt incidente **articolele 16, 20 și 46 din Constituție**.

E. Argumentarea pretensei încălcări a unuia sau a mai multor drepturi garantate de Constituție

1) Încălcarea articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b) combinat cu articolele 23 și 54 din Constituție

62. În dezvoltarea unei economii sociale de piață competitive, intervențiile se concentrează pe prevenirea și interzicerea practicilor anticoncurențiale, alături de eforturile în vederea liberalizării mai largi. Controlul prețurilor, recunoscut ca una dintre cele mai intruzive forme de intervenție pe piață, se numără printre cele mai extreme derogări de la acest obiectiv.

63. În cadrul **economiei de piață, funcționarea liberă a mecanismului de formare a prețurilor** este vitală pentru funcționarea eficientă a pieței competitive. Prin urmare, prețul ar trebui determinat, în principal, prin interacțiunea nivelurilor de ofertă (producători/furnizori de servicii) și cerere (consumatori) pe o piață. Presupunând un grad de substituibilitate între produse sau servicii, **prețul este cel mai imediat parametru la care concurează întreprinderile**. Dincolo de aceasta, procesul de formare a prețurilor generează efecte de semnalizare care facilitează un comportament eficient. Prețurile ridicate sugerează că cererea depășește oferta, ceea ce indică faptul că o piață este profitabilă și invită la intrare - care, între altele, ar trebui să scadă prețurile din cauza concurenței crescute. Concomitent, prețurile ridicate îi obligă pe consumatori să reflecteze asupra măsurii în care apreciază un bun sau un serviciu și, teoretic, au ca rezultat faptul că marfa redusă este alocată celor care o apreciază cel mai mult. În acest mod, mecanismul de formare a prețurilor conduce la o distribuție eficientă a resurselor finite ale societății.

64. Reglementarea prețurilor este mult disputată în practica contemporană. Controlul prețurilor este cel mai frecvent impus pe produse care afectează sănătatea persoanelor (precum tutun, alcool) sau pe piețele cu componente de monopol natural sau oligopol fără intrare liberă, unde întreprinderea (întreprinderile) în cauză este probabil, în absența intervenției, să stabilească prețurile aproape de nivelul monopolului. În astfel de circumstanțe, rațiunea reglementării este, de obicei, pentru a preveni exploatarea consumatorilor prin prețuri de vânzare cu amănuntul excesive sau pentru a evita blocarea pieței, unde prețurile ridicate ar putea obstrucționa concurența.

65. Menținerea însă a prețurilor în mod **artificial scăzute** duce la creșterea cererii până la punctul în care oferta nu poate ține pasul, ducând la lipsuri în produsul al cărui preț este controlat. Astfel, legiuitorul face exact opusul a ceea ce pretinde a remedia prin adoptarea măsurilor în interesul consumatorilor.

66. Controlul prețurilor este costisitor, inutil, susceptibil de abuz și, în cele din urmă, contraproductiv, deoarece duce la **denaturarea concurenței și promovarea intereselor obscure în detrimentul pieței**.

67. Reglementarea directă a prețurilor pentru produse așa-numite "social importante" este contrară principiilor fundamentale care stau la baza unei **economii de piață și a unui climat de concurență nedenaturat**.

68. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că, pentru a exclude orice echivoc, **textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și inteligibil, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 69; DCC nr. 49 din 31 mai 2018, § 30; DCC nr. 115 din 31 octombrie 2019, § 20; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 25).

69. În acest context, merită atenție faptul că **legea nu definește produse așa-numite "social importante de primă necesitate"**. Mai mult, sunt utilizate **noțiuni vagi**, precum "reflectă" coșul alimentar al minimului de existență. La fel, nu este clar dacă acest "coș alimentar al minimului de existență" este același ca și cel definit de Legea nr. 152/2012 cu privire la minimul de existență. Potrivit Legii nr.152/2012 minimul de existență se utilizează la:

- a) evaluarea generală a nivelului de trai al populației și al principalelor grupuri sociodemografice în procesul de punere în aplicare a politicii sociale;
- b) argumentarea necesității de modificare a mărimilor salariului minim și pensiei minime pentru limită de vârstă, a venitului lunar minim garantat al familiei, a mărimilor burselor, indemnizațiilor și compensațiilor.

70. Niciunde în textul legii **nu se face referință la utilizarea minimului de existență pentru reglementarea/plafonarea prețurilor prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la comercializarea acestora**.

71. **Dispozițiile contestate nu corespund exigențelor calității legii, acordă Guvernului atribuții nelimitate și arbitrar în controlul prețurilor, care permit aplicarea arbitrară, nejustificată și disproporționată a măsurilor de reglementare a prețurilor și distorsionarea liberei concurențe și a economiei de piață.**



72. În viziunea noastră, reglementarea prețurilor **nu este necesară** pentru produsele care fac parte din portofoliul de activitate al SC Vitafor SRL. Această măsură, chiar dacă ar fi considerată ca urmărind un obiectiv legitim, este una **neproportională**.

73. Reamintim standardul stabilit de Curte însăși, potrivit căruia **acolo unde există o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin oneroasă, iar dezavantajele cauzate nu trebuie să fie disproporționate față de obiectivele urmărite**.

74. Reglementarea prețurilor nu ar trebui să stabilească (plafoane la) prețurile cu amănuntul, oricât de populare nu ar fi acestea. Controlul prețurilor ar trebui să fie o măsură excepțională. Deși atractiv din punct de vedere politic, obținerea unor prețuri cu amănuntul mai mici nu ar trebui urmărită în detrimentul principiilor fundamentale ale dreptului, cum ar fi principiile unei economii de piață libere și a proporționalității. Piața, desigur, este supusă aplicării regulilor de concurență în cazul conduitei anticoncurențiale.

75. Tocmai pentru că legea fundamentală încearcă să încurajeze o economie de piață liberă, legislația stabilește **reguli stricte de concurență**. Astfel de reguli, care sunt incompatibile cu o economie planificată, sunt necesare într-o economie de piață pentru a împiedica denaturările pieței cauzate de acorduri anticoncurențiale sau abuzuri de poziții dominante. Într-adevăr, prin aplicarea principiului economiei de piață, pot fi eliminate monopolurile și creat un cadru de reglementare adecvat pentru a permite crearea unei structuri de piață în care concurența dintre o multitudine de furnizori de servicii/produse oferă servicii/produse de calitate la prețuri competitive. Acest lucru ar permite jucătorilor de pe piață să concureze la prețuri, în interesul consumatorului.

76. În lumina celor expuse, considerăm că textul contestat **nu satisface cerințele de calitate a legii** și, chiar dacă ar urmări realizarea unui scop legitim, **nu există o legătură rațională între ingerință și scopul legitim urmărit**, deoarece alte măsuri legislative, precum stabilirea unor reguli stricte de concurență, ar putea fi la fel de eficiente și mai puțin intruzive pentru economia de piață și un climat de concurență nedenaturat, această ingerință nefiind nici **proporțională**.

77. Prin urmare, textul "Prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentar al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora." de la articolul 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior este



contrar articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b) combinat cu articolele 23 și 54 din Constituție.

78. Având în vedere faptul că, în cazul declarării neconstituționalității textului contestat, **va dispărea și temeiul adoptării Hotărârii Guvernului nr. 774/2016** cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, considerăm că și aceasta din urmă este neconstituțională, pentru aceleași motive.

79. În cazul în care Curtea va considera că prevederile art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior sunt totuși constituționale, considerăm că există motive suplimentare de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 774/2016, expuse în cele ce urmează.

2) Încălcarea articolului 102 combinat cu articolele 1 alin. (3), 6 și 23 din Constituție

80. Prin Hotărârea nr. 774/2016, Guvernul a aprobat Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante.

81. Potrivit preambulului Hotărârii nr. 774/2016, Guvernul a aprobat Regulamentul în scopul executării prevederilor art. 4 lit. h) și 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.

82. Articolul 4 lit. h) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior prevede că reglementarea din partea statului a activităților de comerț cuprinde stabilirea **mecanismului** de formare a prețurilor/tarifelor la produsele/serviciile de importanță socială.

83. Articolul 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior prevede că prețul la comercializarea produselor/serviciilor social importante de primă necesitate, a căror listă reflectă coșul alimentar al minimului de existență, se aprobă de către Guvern și se reglementează prin **limitarea** rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora.

84. În jurisprudența sa, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, că legiuitorul este cel care trebuie să adopte toate **deciziile esențiale în domeniile normative fundamentale** [Hotărârea nr.23 din 6 septembrie 2013, §95].

85. Legea Supremă nu abilitează Guvernul cu dreptul de a stabili norme primare în acele domenii ale relațiilor sociale care necesită reglementare legislativă. Actele Guvernului, potrivit art. 102 alin. (2) din Constituție, se emit pentru organizarea executării legilor. Actele normative subordonate legii trebuie să fie conforme Constituției și legilor, în înțelesul de a nu cuprinde reglementări

sau dispoziții contrare, să nu aibă ca obiect de reglementare domenii sau raporturi primare care sunt de domeniul legii și să fie emise în limitele competenței organului de stat respectiv.

86. Astfel, hotărârile Guvernului nu pot conține norme juridice primare, nu pot stabili norme generale și obligatorii care exced cadrului legal. Ele trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament.

87. Considerăm că, având în vedere faptul că afectează libera concurență și economia de piață, reglementarea prețurilor, prin limitarea rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora, **ține de competența exclusivă a Parlamentului** sau Parlamentul urma, cel puțin, să reglementeze **limitele și elementele de bază** ale unei astfel de puteri de intervenție a Guvernului. Legea este cea care trebuie să reglementeze mărimea limitării rentabilității la producere și/sau a adaosului comercial la vânzarea acestora sau criteriile de determinare a acesteia prin delegarea către Guvern a competenței de a stabili cuantumul nemijlocit.

88. Totodată, stabilirea **arbitrară** a unei cifre a plafonului la adaosul comercial, calculat automat în raport cu prețul de livrare/achiziție, cu greu ar putea fi calificat ca fiind un “mecanism de formare a prețurilor”, în sensul articolului 4 lit.h) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.

89. Prin urmare, Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 conține norme primare, care pot fi stabilite numai prin lege de către Parlament, fiind astfel **contrară articolelor 102 combinat cu articolele 1 alin. (3), 6 și 23 din Constituție**.

90. În cazul în care Curtea va considera că Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 este totuși constituțională, considerăm că există motive suplimentare de neconstituționalitate a pct. 4 lit. b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, expuse în cele ce urmează.

3) Încălcarea articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b) combinat cu articolul 54 din Constituție

91. În viziunea Serviciul Fiscal de Stat, SC Vitafor SRL efectuează doar operațiuni de procesare, fiind astfel aplicabile prevederile pct. 4 lit.b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, potrivit cărora produsele social importante, atât din import, cât și autohtone, care au fost supuse procesării în unitățile comerciale, se comercializează cu aplicarea adaosului



comercial ce nu depășește 40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare.”

92. Considerăm că **plafonul de 40% pentru adaosul comercial cumulativ** de la prețul de achiziție/prețul de livrare este unul **nerealist și neproportional**, fiind stabilit absolut **arbitrar** și fără a ține cont de costurile reale.

93. Vom aduce câteva exemple din practică care reflectă caracterul neproportional și nerezonabil al plafonului de 40% pentru adaosul comercial cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare.

94. În cazul unui kg de orez importat cu preț de achiziție 10,01 lei (fără TVA), rezultă un preț maxim de 14,01 lei [10,01 lei +40%, în conformitate cu formula de la pct. 4 lit.b) din Regulament]. Din acest preț maxim, 20% minim îi revine adaosului comercial solicitat de rețele de magazine. Rezulta un preț de livrare/vânzare către magazine de maximum 11,21 lei. Diferența dintre prețul de achiziție și cea de vânzare rezultată este de 1,20 lei, care urmează să acopere costul materialelor de ambalare (0,66 lei), cheltuielile de transport, salarizarea angajaților, uzura utilajului, energia electrică, agentul de vânzări și alte costuri indirecte de producție.

95. În mod similar, în cazul unui kg de arpacaș de grâu cu preț de achiziție 4,67 lei (fără TVA), rezultă un preț maxim de 6,53 lei [4,67 lei +40%, în conformitate cu formula de la pct. 4 lit.b) din Regulament]. Din acest preț maxim, 20% minim îi revine adaosului comercial solicitat de rețele de magazine. Rezulta un preț de livrare/vânzare către magazine de maximum 5,23 lei. Diferența dintre prețul de achiziție și cea de vânzare rezultată este de 0,56 lei, care urmează să acopere costul materialelor de ambalare (0,66 lei), cheltuielile de transport, salarizarea angajaților, uzura utilajului, energia electrică, agentul de vânzări și alte costuri indirecte de producție.

96. Mecanismul de plafonare a prețului ar trebui să asigure o **reflectare mai rezonabilă a costurilor subiacente implicate**. Limitarea rentabilității nicidecum nu poate fi interpretată ca autorizând **anularea profitului** sau, cel puțin, a **acoperirii cheltuielilor aferente**.

97. Plafonarea prețurilor ar putea fi justificată în situațiile extreme care ar putea scumpi mărfurile, precum în timp de război, în perioadele de inflație ridicată, în cazul unui monopol asupra unui produs, pentru a proteja consumatorii. Aceste limitări însă trebuie să fie **limitate în timp**, doar atât cât situația **în mod obiectiv le justifică**, pentru că pot provoca probleme dacă sunt impuse pentru o perioadă prea lungă de timp, ducând la lipsuri. Reglementărilor

care se justifică pe timp de război și în perioade cu dificultăți li se poate da o altă interpretare din punct de vedere constituțional în **condiții economice și sociale schimbate**. În acest context, considerăm că **situația economică și socială a Republicii Moldova s-a schimbat de la independență încoace, nu mai este o economie planificată și nu există lipsă de produse, prin urmare nu mai este justificată obiectiv impunerea unor astfel de restricții**.

98. Totodată, alte probleme pot apărea dacă un guvern stabilește plafoane de preț nerealiste, provocând eșecuri ale afacerilor, prăbușiri ale stocurilor sau chiar crize economice.

99. Această situație este descrisă perfect de Milton Friedman, câștigătorul Premiului Nobel pentru Economie: „Noi, economiștii, nu știm prea multe, dar știm cum se creează o penurie. Dacă vrei să creezi o penurie, de exemplu, pur și simplu adopti o lege prin care roșiile nu pot fi vândute pentru mai mult de doi cenți pe kilogram. Instantaneu, veți avea un deficit de roșii. La fel se întâmplă cu petrolul sau gazul” [*Controls blamed for U.S. energy woes*], Los Angeles Times, 13 februarie 1977, conferința de presă a lui Milton Friedman în Los Angeles].

100. Plafonul stabilit de dispozițiile contestate este unul **arbitrar**, deoarece nu ține cont de cheltuielile reale și constituie în sine o **povară excesivă** – până la periclitatea bazei existenței economice – și inacceptabilă pentru întreprinderile cărora statul este obligat să le asigure crearea unui **cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, libertatea comerțului și un climat de concurență nedenaturat**, în sensul articolelor 9 și 126 din Constituție.

101. Legiuitorul ar fi putut lăsa la liberul joc al pieței păstrarea și promovarea standardului de eficiență și eficacitatea proprietarilor de întreprinderi. Într-o astfel de variantă, **concurența liberă** este suficientă pentru eliminarea forțelor neperformante sau mai puțin performante, pe calea „autoselecției”.

102. Plafonarea adaosului comercial, astfel cum este stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, pune în pericol activitatea agenților economici și, în perspectivă, generează riscul afectării disponibilității produselor pe piață sau a calității produselor oferite.

103. În lumina celor expuse, considerăm că **nu există o legătură rațională** între ingerință și scopul legitim urmărit, dacă va fi considerat că textul contestat ar urmări realizarea unui scop legitim, deoarece alte măsuri legislative, precum stabilirea unor reguli stricte de concurență, ar putea fi la fel de eficiente și mai puțin intruzive pentru economia de piață și un climat de concurență nedenaturat, această ingerință nefiind nici **proporțională**.

104. Prin urmare, textul **“ce nu depășește 40% cumulativ de la prețul de achiziție/prețul de livrare”** de la pct. 4 lit. b) din Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 774/2016, este contrar articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b) combinat cu articolul 54 din Constituție.

4) Încălcarea articolelor 20 și 16 combinat cu articolul 46 din Constituție

105. Articolul 10 alin. (8) din Legea nr.845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi stabilește că neindicarea/indicarea incorectă de către agentul economic furnizor în factură/faktură fiscală a prețului de livrare/achiziție pentru o unitate și a mărimii adaosului comercial cumulativ, în cazul livrării mărfurilor social importante, a căror listă este aprobată de Guvern, se sancționează cu **amendă în mărime de 10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură/faktură fiscală.**

106. Potrivit celor arătate în paragrafele 42-51 *supra*, fapta de neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante constituie, în sensul articolului 6 § 1 din Convenție, o **acuzăție în materie penală.**

107. Chiar dacă ea nu face parte din nucleul dur al dreptului penal, concentrarea de către autoritatea fiscală a competențelor de investigare, de acuzare și de decizie în cadrul unei proceduri precum cea din prezenta cauză nu este contrară, în sine, articolului 6 § 1 din Convenție, cu condiția ca persoana să aibă dreptul de a se adresa în fața unui organ care să corespundă cerințelor acestui articol.

108. Așadar, trebuie să se verifice dacă cerințele articolului 6 § 1 din Convenție sunt îndeplinite în cazul controlului exercitat de către instanța de judecată în privința deciziilor privind încălcarea fiscală în discuție.

109. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că **dacă judecătorul este competent doar să stabilească existența sau inexistența infracțiunii sau a contravenției, nu și să stabilească oportunitatea amenzii sau a altei pedepse, el nu exercită un control de jurisdicție deplină.** În acest sens, persoana interesată este lipsită de dreptul de acces la un tribunal de jurisdicție deplină (cauza *Silvester's Horeca SRL v. Belgia* din 4 martie 2004, §§ 26-30).

110. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, instanța sesizată în vederea analizării deciziilor de aplicare a unor amenzi trebuie să aibă **competența de a reforma sub toate aspectele, atât în fapt, cât și în drept**, decizia autorității administrative (a se vedea, de exemplu, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27 septembrie 2011, § 59). Acest fapt presupune, în mod necesar, ca instanța să aibă competența examinării **tuturor** problemelor de fapt și de drept relevante pentru litigiul aflat pe rolul său și a anulării deciziei în toate privințele.

111. Totodată, în *Menarini Diagnostics v. Italia*, în care a examinat conformitatea dreptului italian în materie de înțelegeri de cartel, Curtea Europeană a stabilit că controlul unei sancțiuni administrative presupune **verificarea și analizarea caracterului adecvat al sancțiunii în raport cu încălcarea săvârșită**, având în vedere, totodată, circumstanțele cauzei, inclusiv **proporționalitatea sancțiunii** propriu-zise (a se vedea §§ 64- 66).

112. În Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018, cu privire la problema întinderii controlului exercitat de către instanța de judecată în privința **amenzii pentru neprezentarea facturii fiscale**, Curtea Constituțională a constatat că dincolo de un simplu control de legalitate, care îi permite respingerea contestației sau anularea actului atacat, **competența conferită instanței este una limitată**. Astfel, invocarea în cadrul contestației împotriva actului administrativ a caracterului inechitabil al sancțiunii aplicate dispensează instanța de judecată de controlul ei, fapt **inadmisibil** din perspectiva articolului 6 § 1 din Convenție [Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la art. 260 alin. (4) din Codul Fiscal, §72].

113. În acest sens, Curtea a reiterat că **legislatorul nu poate reglementa o sancțiune astfel, încât să lipsească instanța de judecată de posibilitatea de a o individualiza**. Curtea a menționat că limitarea rolului instanței de judecată lipsește de substanță garanțiile dreptului la un proces echitabil, consacrat de articolele 20 din Constituție și 6 din Convenția Europeană (Hotărârea nr. 5 din 6 martie 2018, § 70; Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018, § 86).

114. De asemenea, Curtea a subliniat în jurisprudența sa că, **în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii, persoana nu are nicio posibilitate reală și adecvată de a beneficia pe cale judiciară de protecția drepturilor sale, inclusiv de o sancțiune echitabilă**. Individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte **relația dintre sancțiune (proportia și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei**. În acest sens, Curtea a notat că imposibilitatea instanței de judecată de a **individualiza sancțiunea**

dintr-o cauza concretă nu asigură caracterul ei echitabil (a se vedea Hotărârea nr. 10 din 10 mai 2016, § 66; și Hotărârea nr. 2 din 30 ianuarie 2018, § 50, Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018 §77, Hotărârea nr. 18 din 30 iunie 2020, § 110).

115. Curtea a menționat că, în cadrul acestui din urmă control, instanța de judecată trebuie să analizeze **proporționalitatea** sancțiunii în raport cu pericolul social al încălcării comise, împrejurările în care a fost săvârșită aceasta, scopul urmărit, circumstanțele personale, precum și în raport cu celelalte date înscrise în actul de sancționare [Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018, §75].

116. În contextul prezentei cauze, instanța de judecată realizează un simplu control al deciziei privind aplicarea amenzii, **fără a putea analiza proporționalitatea sancțiunii aplicate în raport cu circumstanțele cauzei.**

117. Cu privire la încălcarea principiului egalității, din jurisprudența constantă a Curții decurge faptul că principiul egalității de tratament este încălcat atunci când situații comparabile sunt tratate în mod diferit sau când situații diferite sunt tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv.

118. În acest context, în Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018 Curtea a reținut că textul „**amendă în mărime de 3 600 lei pentru fiecare factură**” din articolul 260 alin. (4) din Codul fiscal, care **poziționează instanța de judecată într-o situație de competență nediscreționară în privința cuantumului amenzii și care permite aplicarea ei în același mod pentru situații diferite, este neconstituțional** (§ 110).

119. În această privință, în mod absolut identic, aplicarea sancțiunii în cazul neindicare/indicare incorectă a prețului și a adaosului comercial în factură/factura fiscală în cazul livrării mărfurilor social importante are loc fără a fi avute în vedere circumstanțele anterioare, concomitente sau subsecvente comiterii ei. O asemenea abordare **încalcă principiul egalității de tratament**, pentru că permite aplicarea unor sancțiuni identice în cazul unor situații care sunt diferite în mod obiectiv (a se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea nr. 10 din 10 mai 2016, § 66; și Hotărârea nr. 2 din 30 ianuarie 2018, § 50, Hotărârea nr. 20 din 4 iulie 2018 §77).

120. În același timp, solicităm Curții să constate caracterul **disproporționat** al sancțiunii. Astfel, pentru unele facturi în valoare de 30-40 de lei, a fost aplicată suma exagerată a amenzii în mărime de 500 de lei per factură. Prin multiplicarea automată a **500 de lei** la cele **5931 de facturi** conținând exact **aceleași tip de date pretins a fi indicate incorect**, s-a ajuns la aplicarea unei **amenzi exorbitante de 2965500 lei**, care este una total disproporționată, și aceasta pentru că **legea nu stabilește criterii de individualizare și nici plafon maxim, ci doar plafonul minim.**

121. Pretinsele încălcări imputate de Serviciul Fiscal de Stat SC Vitafor SRL reprezintă în esență **aceeași faptă** – aceeași „eroare” în facturi, care derivă din **calitatea legii** (lipsa definirii clare a noțiunii de “producător” în Hotărârea Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, paralelism legislativ în Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor și Legea nr. 231/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora), ceea ce a dus la interpretări divergente a noțiunii de producător.

122. Prin comparație, sancțiunea pentru **neprezentarea facturii fiscale** [art. 270 alin. (4) din Codul fiscal] nu poate depăși **72000 de lei** pentru **toate** facturile neprezentate în termenele stabilite.

123. Astfel, prin absurd, dacă nu ar fi prezentat în genere nici o factură, care este o faptă mai gravă, SC Vitafor SRL ar fi fost sancționată mult mai blând, deoarece **amenda ar fi fost de cel puțin 41 de ori mai mică!**

124. Astfel, prevederile contestate nu asigură un raport rezonabil de proporționalitate dintre valoarea socială lezată și regimul sancționator aplicabil.

125. În același timp, considerăm că în cazul constatării neconstituționalității textului „, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură/faktură fiscală”, Curtea urmează să constate și neconstituționalitatea textului „**în mărime de 10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante**”, care ar deveni astfel incident speței, deoarece la fel instituie amenda într-o formă absolut determinată, nu permite individualizarea sancțiunii, poziționează instanța de judecată într-o situație de competență nediscreționară în privința cuantumului amenzii și permite aplicarea ei în același mod pentru situații diferite, suferind astfel de aceleași vicii de neconstituționalitate.

126. Deoarece amenda aplicată lipsește SC Vitafor SRL de o parte din patrimoniul său, i.e. de suma de bani pe care trebuie să o plătească, iar această amendă este neconstituțională pentru motivele arătate mai sus, se încalcă totodată și **dreptul de proprietate**.

127. Prin urmare, solicităm Curții să declare neconstituțional textul „amendă în mărime de 10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură/faktură fiscală” de la articolul 10 alin. (8) din Legea nr.845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi, care nu permite individualizarea sancțiunii în funcție de circumstanțele particulare ale cazului și care are un caracter disproporționat, astfel fiind **contrar articolelor 20 și 16 combinat cu articolul 46 din Constituție**.

F. Lista documentelor relevante (dacă este cazul)

1. Decizia de aplicare a sancțiunii, nr. 181 din 23 septembrie 2020;
2. Cererea de chemare în judecată, nr. 27505 din 27 noiembrie 2020, dosar nr. 3-3027/2020.

G. Declarația și semnătura autorului sesizării

Declar pe propria onoare că informațiile prezentate Curții sunt veridice.

Vitalie Bîrcă



ÎNCHEIERE

07 iunie 2021

mun. Chișinău

Judecătorul judecătorei Chișinău (*sediul Rîșcani*), specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, Galina Ciobanu, examinând la faza pregătirii, chestiunea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în cadrul acțiunii înaintate de SC „Vitafor” SRL împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului de control nr. 3-592810 din 28.07.2020, anularea deciziei nr. 181 din 23.09.2020 și încasarea cheltuielilor de judecată,

A C O N S T A T A T:

Reclamanta SC „Vitafor” SRL, în persoana administratorului Bîrcă Vitalie, la data de 25.11.2020, a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului de control nr. 3-592810 din 28.07.2020, anularea deciziei nr. 181 din 23.09.2020 și încasarea cheltuielilor de judecată.

La data de 04.02.2021, prin intermediul Oficiului Poștal, administratorul reclamantei, Bîrcă Vitalie, a depus în adresa instanței, cerere cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenoriat și întreprinderi.

Analizând cererea administratorului reclamantului Bîrcă Vitalie privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale cu privire la verificarea constituționalității, judecătorul consideră necesar de a admite cererea, din următoarele considerente.

Conform prevederilor art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională: a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit art. 195 al Codului administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Reieșind din prevederile art. 230 al Codului administrativ, încheierile judecătorești care se motivează se emit în procedură scrisă. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează participanții la proces.

În conformitate cu prevederile art. 12¹ alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă, în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135

alin. (1) lit. a) din Constituție; b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate. Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016, s-a constatat că pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova, excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu.

Înalta Curte a statuat, că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate se prezintă Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza, în temeiul aplicării directe a articolului 135 alineatul (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova.

Totodată, judecătorul nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

La caz, obiectul excepției îl constituie prevederile art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, a Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante și ale articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi, prevederi care urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei.

Astfel, obiectul excepției se include în categoria actelor indicate la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; excepția este ridicată de către administratorul părții reclamante; prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea litigiului respectiv și nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

Prin urmare, fiind întrunite cumulativ condițiile impuse de prevederile alin. (2) și (5) al art. 12¹ din Codul de procedură civilă, instanța urmează să admită demersul administratorului reclamantei privind sesizarea Curții Constituționale și să prezinte Curții sesizarea cu privire la controlul constituționalității prevederilor art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi.

Conform prevederilor art. 12¹ alin. (3) din Codul de procedură civilă, ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile.

În conformitate cu prevederile art. 12¹ din Codul de procedură civilă și art. 195 și art. 203 al Codului administrativ, instanța de judecată,

DISPUNE:

Se admite cererea depusă de reprezentantul reclamantei – administratorului Bîrca Vitalie, cu privire la exercitarea controlului constituționalității prevederilor art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, a Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante și ale articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi, în cauza în procedura contenciosului administrativ intentată la acțiunea înaintată de SC „Vitafor” SRL împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului de control nr. 3-592810 din 28.07.2020, anularea deciziei nr. 181 din 23.09.2020 și încasarea cheltuielilor de judecată.

Se ridică excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 alin. (6) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, a Hotărârii Guvernului nr. 774/2016 cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante și ale articolului 10 alin. (8) din Legea nr. 845/1992 cu privire la activitatea de antreprenariat și întreprinderi, cu sesizarea Curții Constituționale a Republicii Moldova.

Se prezintă Curții Constituționale a RM prezenta încheiere cu sesizarea reprezentantului reclamantei.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Judecător



Galina CIOBANU