



Parlamentul
Republicii Moldova

S.G. nr. 01

13 martie 2019

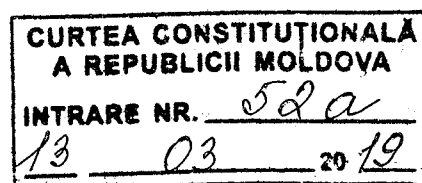
Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str.Alexandru Lăpușneanu, nr.28
mun.Chișinău, MD-2004
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu art.25 lit.g) din Legea nr.317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin.(1) lit.g) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale nr.502-XIII din 16 iunie 1995



I. AUTORUL SESIZĂRII

- 1. Nume GRIȘCIUC**
- 2. Prenume Simion**
- 3. Deputat în Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Grupului Parlamentar Popular European**
- 4. Adresa: mun.Chișinău, bd.Ștefan cel Mare nr.105**
- 5. Tel/fax 079514035**

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect exercitarea controlului constituționalității, în raport cu dispozițiile art. 9, art.16, art.54 și art.126 din Constituția Republicii Moldova și declararea ca fiind neconstituționale a prevederilor din alin. (6) al art. 25 din Legea nr. 278-XVI din 14.12.2007 privind controlul tutunului.

Sesizarea privind controlul constituționalității prevederilor enunțate este ridicată conform dispozițiilor art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.38 alin. (1) lit. g), art. 39 din Codul jurisdicției constituționale, ce conferă subsemnatului calitatea procedurală de autor al sesizării și ținând cont de dispozițiile art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit. a), art. 62 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale.

Motivul pentru inițierea prezentei sesizări îl constituie relevarea aspectelor neconstituționale ale prevederilor supuse verificării de către agenții economici, precum și la nivelul autorităților publice centrale Ministerul Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova și Conciliul Concurenței.

III. EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

A. CADRUL NORMATIV PERTINENT

7. Constituția Republicii Moldova

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

- (1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.
- (2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.
- (3) **Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.**

Articolul 16

Egalitatea

- (1) **Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.**
- (2) **Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.**

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Articolul 126

Economia

(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

d) stimularea cercetărilor științifice;

e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;

f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;

g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;

h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

8. Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012

Articolul 3. Principiile de bază ale concurenței

(1) Statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

(...)

9. Legea privind controlul tutunului nr. 278-XVI din 14.12.2007

Articolul 25. Prevenirea accesului minorilor la produsele din tutun și la produsele conexe

(...)

(6) Unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare.

B. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI

10. Redacția alin. (6) al art. 25 din Legea nr. 278-XVI din 14.12.2007 privind controlul tutunului, a fost aprobată prin Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 124 din 29.05.2015, publicată în Monitorul Oficial nr.185-189/374 din 17.07.2015, prin care actul normativ a fost completat cu art.17⁷, alin. (6) al căruia avea cuprinsul respectiv. În urma republicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.258-261/489 din 18.09.2015, a fost realizată renumerotarea articolelor Legii nr. 278-XVI din 14.12.2007 privind controlul tutunului.

11. Considerăm că alin. (6) al art. 25 al Legii nr. 278-XVI din 14.12.2007 privind controlul tutunului este neconstituțional și încalcă art.9 alin.(3), art.16, art.54 alin.(1) și (2) și art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituție, care stipulează în mod imperativ libera inițiativă economică și libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, egalitatea în fața legii și inadmisibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi, exceptând cele prevăzute de lege.

C. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SUSȚINEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI

12. Potrivit alin. (6) al art. 25 din Legea nr. 278-XVI din 14.12.2007 privind controlul tutunului (*în continuare* Legea 278/2007), *unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare.*

13. Prin norma legală menționată au fost stabilite restricții în ceea ce privește comercializarea produselor de tutun în unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² care sunt amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și cele medico-sanitare. Astfel, unitățile comerciale cu suprafața de 20 m² și mai mare, spre deosebire de cele menționate expres de norma legală, pot comercializa produse de tutun și produse conexe atât în imediata apropiere, cât și nemijlocit în incinta instituțiilor de învățământ sau a celor medico-sanitare.

14. Prevederile alin. (6) al art. 25 din Legea 278/2007 sunt în contradicție cu normele instituite de **art.9 alin.(3), art.16, art.54 alin.(1) și (2) și art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituția Republicii Moldova**, deoarece la adoptarea normei legislative au fost încălcate principiile respectării concurenței loiale, egalității în drepturi și inadmisibilității restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale privind proprietatea.

15. În conformitate cu **art. 9 alin.(3) din Constituția RM**, *piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.*

16. În virtutea acestor prevederi constituționale, toate reglementările juridice în materia comerțului sunt limitate, în efectele lor, de principiile libertății comerțului și protecția concurenței loiale, deoarece **ne aflăm în prezența unei servituți constituționale, cu un regim juridic special, adaptat necesității unei economii de piață libere.**

17. Astfel, prevederile **art. 9 alin.(3) din Constituția RM** vizează accesul liber și posibilitatea de ieșire la piață, caracterul nediscriminatoriu pentru participanții la activitățile din cadrul pieței, asigurarea, în principiu, de șanse egale pentru toți participanții la activitățile de piață. Este relevant că numai în cadrul unei piețe libere se poate manifesta libera inițiativă economică, aceasta presupunând, în primul rând, maximum de libertăți și posibilități economice, dintre care cu titlu de principii sunt egalitatea subiecților; libertatea tranzacțiilor; inadmisibilitatea amestecului arbitrar în relațiile comerciale; obținerea de condiții echivalente în realizarea drepturilor comerciale.

18. Cu toate acestea, la adoptarea normei contestate, legislativul a ignorat dispozițiile constituționale, care stipulează în mod imperativ că factorii de bază ai economiei sunt economia de piață, libera inițiativă economică, antrenarea tuturor agenților economici într-o concurență liberă și loială. Or, așa cum este prevăzut în norma legală, se instituie restricții exclusiv pentru anumite categorii de agenți economici, în special a întreprinderilor mici și mijlocii, care de regulă își desfășoară activitatea în spații cu suprafața comercială mai mică de 20 m² și se favorizează neîntemeiat marii comercianți și lanțurile de unități comerciale care dispun de spații de vânzare mult mai mari.

19. Prin urmare, norma supusă controlului constituționalității instituie un suport discriminatoriu în rivalitatea dintre participanții la relațiile din cadrul pieței de referință, care acordă condiții mai favorabile de practicare a activității de comerț pentru agenții economici care își desfășoară activitatea în spații comerciale mai mari. Contrar situației de funcționare a unei concurențe libere și firești în interiorul pieței, aplicarea unei asemenea diferențieri la realizarea activității de comerț este susceptibilă să genereze efectele negative ale concurenței neloiale.

20. **Art.16 alin.(1) din Constituția RM** statuează că *respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului*, iar alin.(2) al aceluiași articol consfințește dispoziția că *toți cetățenii sînt egali în fața legii și a autorităților publice*.

21. Este cert că normele constituționale enunțate instituie interdicția aplicării unui tratament juridic discriminatoriu, diferențiat unor persoane care, în speță, activează în condiții similare pe piața relevantă, de natură să-i plaseze într-o poziție dezavantajoasă față de alți actori economici de pe aceeași piață.

22. Prin urmare, prevederile alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007 contravin **art.16 din Constituție**, deoarece situează unii agenți economici în condiții privilegiate în raport cu alții, autorizând comerțul cu produse din tutun și produse conexe în unitățile cu suprafața comercială mai mare de 20 m² amplasate la o distanță mai mică 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare sau în incinta acestora, însă concomitent interzicând acest tip de comerț unităților cu o suprafață inferioară.

23. Astfel, **principiul echității prevederii legale** nu a fost respectat la adoptarea alin.(6) al art.25 din Legea 2078/2007, **fiind aplicat un tratament diferit întreprinzătorilor care realizează comerțul cu produse din tutun și conexe, în funcție de suprafața unităților comerciale**. Or, este inechitabil, ca unor comercianți să li se impună restricții, iar alții să fie scutiți de acestea.

24. Dispozițiile alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007 încalcă în mod flagrant principiile constituționale ale universalității și egalității în fața legii. **Norma legală criticată a fost edictată fără considerarea dispozițiilor din Legea fundamentală**, care instituie obligația statului de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului la libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, recunoscute oricărei persoane, aceasta neîntreținând condiția legalității. În consecință, recunoașterea și garantarea constituțională a dreptului la protecția concurenței loiale amplifică obligațiile autorităților publice și acordă posibilitatea de a exercita controlul constituționalității actelor normative, care nu sunt conforme exigențelor de recunoaștere și garantare a dreptului fundamental de egalitate.

25. De asemenea, menționăm că pentru garantarea principiului constituțional al legalității, orice restricții ale drepturilor trebuie aplicate **în limitele stabilite de lege**. Astfel, **art. 54 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova** statuează că *în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, iar exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege (...).*

26. Raportând dispozițiile normative contestate la prevederile constituționale, se constată **încălcarea exigenței instituirii restricțiilor în strictă conformitate cu prevederile legale**. Reiterăm că, prevederile constituționale statuează expres interdicția pentru legiuitor de a suprima sau diminua prin legi organice drepturile fundamentale consacrate constituțional, inclusiv dreptul la libera inițiativă economică și la concurența loială. Astfel, considerația de care trebuie să se țină cont în acest sens vizează faptul că norma constituțională instituită principiul că restrângerile stabilite prin lege nu trebuie să fie discriminatorii. Totuși, prevederile alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007 nu se pretează principiului menționat și au drept efect afectarea beneficiului întreprinderilor concurente, atât prin câștigurile nejustificate ale celor care nu au restricții de comercializare, cât și prin pierderile suportate de antreprenorii mici și mijlocii, care sunt puși în situații dezavantajoase prin norma legală neconstituțională.

27. Este de remarcat că, obligația statului de a asigura respectarea drepturilor fundamentale la libertatea comerțului și protecția concurenței loiale este expres reglementată și în **art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituție** potrivit căruia *economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă, iar statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție*.

28. În același timp, recunoașterea prin Constituție a dreptului la libertatea comerțului și protecția concurenței loiale implică activitatea statului în acest domeniu, dat fiind faptul că realizarea dreptului presupune, mai întâi de toate, posibilitatea de a solicita o atitudine corespunzătoare din partea organelor de stat. De facto, dreptul la libertatea comerțului și protecția concurenței loiale este **asigurat de stat** prin mai multe măsuri și mijloace juridico-organizatorice, inclusiv, prin adoptarea actelor normative în domeniu, prin optimizarea cadrului de reglementare a activității de întreprinzător, prin crearea premiselor pentru dezvoltarea mediului de afaceri, dezvoltarea tehnologică și asigurarea competitivității, prin crearea unui mediu investițional atractiv și predictibil, prin contribuirea la acțiunile de demonopolizare a pieței interne și eliminare a practicilor anticoncurențiale, etc.

29. Așadar, statul este obligat să asigure libertatea comerțului și a activității de întreprinzător, să protejeze concurența loială, să creeze un cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc, însă prin restricțiile stipulate la alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007 aceste prevederi constituționale au fost încălcate în mod flagrant, deoarece limitează inechitabil comerțul, acordă avantaje numai comercianților care își desfășoară activitatea în spații comerciale de 20 m² și mai mari, și sunt inechitabile pentru întreprinderile mici și mijlocii, care, de regulă, practică comerțul în astfel de spații restrânse. Or, în situația în care, în baza unei prevederi legale, unii comercianți pot desfășura un anumit gen de activitate, în timp ce alții sunt privați de această posibilitate, **este evidentă încălcarea prevederilor constituționale, prin promovarea unei concurențe neloiale**.

30. În concluzie, circumstanțele expuse denotă cu certitudine că în Republica Moldova nu există o concurență loială pe piața de referință, deoarece restricțiile impuse la comercializare sunt selective, iar **acest fapt are un impact negativ major asupra asigurării concurenței loiale, deoarece afectează agenții economici mici și mijlocii în favoarea marilor unități comerciale**. De remarcat că măsurile restrictive impuse au condus deja la închiderea mai multor unități comerciale mici, la anularea investițiilor licite ale acestora și la reducerea numărului locurilor de muncă.

31. În așa mod o astfel de limitare a comerțului generează și profunde implicații necuantificabile în ceea ce privește situația liberei concurențe. Or, prin prisma prevederilor art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție, statul este obligat să asigure protecția concurenței loiale, dar nu să emită acte legislative care instituie aspecte de concurență neloială.

32. Specificăm că, dreptul la protecția concurenței loiale poartă un caracter complex și include în conținutul normativ, anumite competențe reflectate în prevederile constituționale, dar și în actele legislative în domeniul concurenței. Astfel, conform **art. 3 alin.(1) din Legea concurenței nr.182 din 11.07.2012, statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.**

33. Este relevant că prin demersul nr.04/6-1002 din 22.02.2016, Ministerul Economiei al RM a sesizat Consiliul Concurenței cu solicitarea de a-și expune viziunea asupra prevederilor alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007.

Prin răspunsul nr.DJ-06-348 din 06.06.2016, Consiliul Concurenței a menționat că „*stabilirea unor restricții în ceea ce privește suprafața unor unități comerciale ce comercializează produse din tutun și produse conexe limitează libertatea activității de întreprinzător, libera concurență și instituie un tratament diferențiat în privința agenților economici ce activează pe piața comercializării produselor din tutun și produse conexe.*”

34. Cu toate acestea, contrar prevederilor constituționale și a normelor legale privind protecția concurenței, prin alin.(6) art.25 din Legea 278/2007 au fost instituite prevederi care stabilesc condiții inechitabile de desfășurare a activităților de comerț în funcție de suprafața spațiului comercial, fapt prin care se încalcă flagrant obligația statului de protecție a concurenței loiale.

35. În această ordine de idei, reiterăm că prevederile alin.(6) al art.25 din Legea 278/2007 contravin **art. 9 alin.(3), art.16 art.54 alin.(1) și (2) și art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituția Republicii Moldova**, deoarece nu garantează respectarea dreptului la libera inițiativă economică, libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și contravin principiilor constituționale fundamentale privind obligativitatea asigurării legalității și echității normelor legale adoptate.

36. Totodată, potrivit **art. 25¹ alin.(2) 1) lit.e) din Legea nr.317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională**, *se poate dispune suspendarea acțiunii actelor care afectează sau se referă la principiile fundamentale privind proprietatea.*

Subliniem că dispozițiile alin.(6) art.25 din Legea 278/2007 încalcă principiile fundamentale ale funcționării economiei de piață, și anume libertatea comerțului și protecția concurenței loiale și deja au repercusiuni negative asupra situației economice a mediului de afaceri reprezentat prin întreprinderile mici și mijlocii care practică activitatea de comerț cu amănuntul.

În aceste condiții, având în vedere faptul că, libertatea comerțului și protecția concurenței loiale constituie un drept fundamental privind proprietatea recunoscut prin Constituția Republicii Moldova, precum și din considerentul că în lipsa suspendării normei supuse controlului constituționalității există riscul eminent de cauzare a unui prejudiciu iremediabil mediului concurențial, se constată necesitatea suspendării acțiunii normei legale până la soluționarea în fond a cauzei.

IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.4 alin.(1) lit.a) și art.25¹ din Legea nr.317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, și art.4 alin.(1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale nr.502-XIII din 16 iunie 1995 **solicităm:**

1. Primirea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări.
2. Suspendarea acțiunii normei contestate până la examinarea cauzei în fond în vederea evitării prejudiciilor și consecințelor negative iminente.
3. Exercițarea controlului constituționalității și declararea ca fiind neconstituțională a prevederilor din alin. (6) al art. 25 al Legii nr. 278 din 14.12.2007 privind controlul tutunului.

V - LISTA DOCUMENTELOR

- a) Demersul Ministerului Economiei RM nr.04/6 -1002 din 22.02.2016
- b) Răspunsul Consiliului Concurenței nr. DJ-06-348 din 06.06.2016

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

mun. Chișinău, 13martie 2019

Cu deplină considerațiune,



Simion GRIȘCIUC
Deputat în Parlamentul RM
Președintele Grupului Parlamentar Popular European