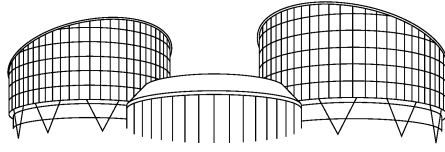


Tradus și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

CAUZA S.C. ZORINA INTERNATIONAL S.R.L. ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererea nr. 15553/15)

HOTĂRÂRE

Art. 1 din Protocolul 1 • Asigurarea plății impozitelor și a contribuțiilor sau penalităților • Sancțiuni legale și proporționale impuse de autoritatea fiscală societății reclamante deoarece nu a emis bonuri fiscale pentru mărfurile vândute • Contravenția comisă a reprezentat o parte a unei probleme interne recurente care împiedica buna funcționare a economiei • Accesul și recursul la căi de atac • Lipsa indiciilor de incorectitudine sau de arbitrar în procesul decizional care a confirmat impunerea sancțiunilor • Stabilirea unui just echilibru între interese concurente • Lipsa unei sarcini excesive

STRASBOURG

27 iunie 2023

DEFINITIVĂ

27/09/2023

*Hotărârea a rămas definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din Convenție.
Poate suferi modificări de formă.*

În cauza S.C. Zorina International S.R.L. împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Yonko Grozev, *președinte*,

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

Pere Pastor Vilanova,

Jolien Schukking, *judcători*,

și Ilse Friewirth, *grefier adjunct de secție*,

Având în vedere:

cererea (nr. 15553/15) îndreptată împotriva României, prin care o societate/companie a acestui stat, Zorina International S.R.L. („societatea reclamantă”), a sesizat Curtea, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”), la 23 martie 2015;

decizia de a comunica Guvernului României („Guvernul”) capătul de cerere privind art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție și de a declara inadmisibile celelalte capete de cerere;

observațiile părților;

După ce a deliberat în camera de consiliu, la 30 noiembrie 2021, 18 ianuarie 2022 și 16 mai 2023,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la cea din urmă dată:

INTRODUCERE

1. Prezenta cauză, introdusă în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1, privește plângerea societății reclamante potrivit căreia autoritatea fiscală i-ar fi impus sancțiuni disproporționate în legătură cu fapta comisă [și anume, vânzarea de bunuri în valoare de 179 de lei românești (RON) fără a emite bonuri fiscale], ceea ce ar fi afectat dreptul acesteia la respectarea bunurilor sale.

ÎN FAPT

2. Societatea reclamantă este o societate românească cu răspundere limitată al cărei sediu social se află în Constanța. Aceasta a fost reprezentată în fața Curții de domnul Călin Dumitru, care a primit permisiunea de a reprezenta societatea reclamantă în conformitate cu art. 36 din Regulamentul Curții.

3. Guvernul a fost reprezentat de agentul său guvernamental, cel mai recent dna O. Ezer, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

4. Faptele cauzei, astfel cum au fost expuse de părți, pot fi rezumate după cum urmează.

I. RAPORTUL INSPECȚIEI FISCALE ȘI AL INFRAȚIUNII FISCALE

5. La 26 martie 2013, Inspectoratul Finanțelor din Constanța (*Garda Financiară*) a efectuat o inspecție în depozitul în care societatea reclamantă își desfășura activitățile comerciale. În urma inspecției, autoritatea fiscală a întocmit un raport care indica faptul că societatea reclamantă nu a emis bonuri fiscale pentru o sumă de 179 RON (aproximativ 40 de euro – EUR) și că reprezentantul societății, domnul Călin Dumitru, prezent în timpul inspecției, nu a oferit nicio explicație pentru această omisiune.

6. În conformitate cu art. 10 lit. b), art. 11 alin. (1) litera b) și art. 11 alin. (3) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 28/1999 („OUG nr. 28/1999” – *infra*, pct. 13-14), societatea reclamantă a fost amendată cu 8 000 RON (aproximativ 1 900 EUR) și suma de 179 RON a fost confiscată; în plus, autoritatea fiscală a decis suspendarea activităților societății reclamante pentru o perioadă de trei luni, în temeiul dispozițiilor art. 14 alin. (2) din OUG nr. 28/1999 (*infra*, pct. 17).

II. PROCEDURILE ÎN FAȚA INSTANȚELOR INTERNE

A. Judecătoria Constanța

7. Societatea reclamantă a susținut că sancțiunile care i-au fost impuse i-au periclitat grav activitățile comerciale, care se bazau în principal pe vânzarea bunurilor perisabile (alimente și produse similare). Prin urmare, aceasta a contestat raportul autorității fiscale la Judecătoria Constanța. În primul rând, societatea a susținut că suma de 179 RON nu reprezenta valoarea bunurilor vândute, ci erau bani ținuți în casa de marcat pentru a-i permite să aibă suficient mărunțiș la dispoziția clienților. Acest lucru a fost confirmat de raportul pe hârtie al casei de marcat, cu toate că era pătat cu cerneală roșie, întrucât rola casei de marcat rămăsese fără hârtie la momentul respectiv. Prin urmare, societatea reclamantă a solicitat ca raportul autorității fiscale și, prin urmare, sancțiunile să fie declarate nule. Cu titlu subsidiar, aceasta a susținut că „sancțiunea” aplicată fusese disproporționat de dură în raport cu suma constatată ca fiind neînregistrată și a solicitat înlocuirea amenzii cu un avertisment. Aceasta a susținut că cuantumul amenzii a fost excesiv, având în vedere natura activităților societății, și că, în cele din urmă, suspendarea activităților sale pe o perioadă de trei luni era, în sine, suficient de oneroasă pentru a servi scopului urmărit.

8. La 7 octombrie 2013, instanța a respins acțiunea introdusă de societatea reclamantă. Aceasta a constatat că afirmațiile sale referitoare la motivul pentru care suma de 179 RON fusese găsită în casa de marcat nu puteau fi dovedite, în măsura în care raportul autorității fiscale fusese semnat ca atare de reprezentantul societății, care la acea dată nu fusese în măsură să furnizeze

nicio explicație pentru banii în cauză (*supra*, pct. 5); în plus, raportul pe hârtie al casei de marcat avea imprimate semne roșii, ceea ce îl făcea ilizibil.

9. Instanța a considerat, de asemenea, că ambele sancțiuni impuse în raportul autorității fiscale au fost corecte și proporționale, având în vedere că amenda aplicată reprezenta suma minimă prevăzută de lege (*infra*, pct. 14) și, de asemenea, faptul că societatea reclamantă a negat în mod constant comiterea contravenției.

B. Curtea de Apel Constanța

10. Societatea reclamantă a formulat recurs împotriva deciziei din 7 octombrie 2013, reiterându-și argumentele anterioare (*supra*, pct. 7). Aceasta a cerut instanței, în special, să anuleze sancțiunile impuse sau, ca alternativă, să înlocuiască amenda cu un avertisment. Aceasta a adăugat o cerere ca instanța, în general, să reexamineze sancțiunile impuse, care, luate împreună, erau disproporționate de dure. În această privință, societatea reclamantă a susținut că până și măsura de suspendare a activităților sale ar fi putut fi atenuată și a prezentat exemple relevante din jurisprudența internă în care alte instanțe au înlocuit sancțiunile aplicate în împrejurări similare cu măsuri mai blânde.

11. La 24 septembrie 2014 Curtea de Apel Constanța a respins recursul și a menținut hotărârea instanței inferioare. Curtea a decis că rolul sancțiunilor incriminate este de natură preventivă și educațională, și nu unul de reparație. Legiuitorul a optat pentru sancționarea unor fapte precum cele comise de societatea reclamantă prin aplicarea unor amenzi ridicate, tocmai pentru că statisticile oficiale relevau o creștere vizibilă a infracțiunilor fiscale. Rezultă că miza nu era suma de bani găsită în casa de marcat a societății reclamante și care nu era justificată prin bonuri fiscale, ci valoarea socială protejată de dispozițiile legale aplicabile.

12. Faptul că au existat și alte instanțe naționale care, în situații similare, au reconsiderat una dintre sancțiuni sau setul de sancțiuni impuse societăților și le-au atenuat nu putea constitui un argument în sprijinul cererilor societății reclamante, având în vedere particularitățile situației sale, care nu justificau o astfel de atenuare.

CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICA RELEVANTĂ

I. ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI NR. 28/1999 CU MODIFICĂRILE ȘI COMPLETĂRILE ULTERIOARE

13. OUG nr. 28/1999 reglementează obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale și cadrul de punere în aplicare a acestei obligații.

14. Art. 10 lit. b), astfel cum era în vigoare la momentul respectiv, prevedea, *inter alia*, că neemiterea bonului fiscal pentru toate bunurile livrate și serviciile prestate constituia contravenție, pentru care era impusă o amendă. Valoarea corespunzătoare a amenzii varia de la un minim de 8 000 RON până la 10 000 RON, astfel cum era prevăzut la art. 11 alin. (1) lit. b). Art. 11 alin. (3) prevedea că sumele de bani pentru care nu au fost emise bonuri fiscale făceau obiectul confiscării.

15. Art. 12 alin. (3) prevedea că dispozițiile OUG nr. 28/1999 se completau cu dispozițiile legii generale privind contravențiile administrative, și anume Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 („OG nr. 2/2001” – *infra*, pct. 19).

16. Începând cu 30 decembrie 2014, versiunea art. 12 adoptată la acea dată prevedea la alin. (5) că, prin derogare de la dispozițiile art. 7 alin. (3) din OG nr. 2/2001 (*infra*, pct. 19), sancțiunea avertismentului nu putea fi aplicată, *inter alia*, pentru infracțiuni comise cu încălcarea art. 10 lit. b).

17. Art. 14 alin. (2) prevedea că contravenția fiscală descrisă la art. 10 lit. b) „*atrage și suspendarea activității unității*” pentru o perioadă de trei luni. Art. 14 alin. (2) a fost abrogat la 30 decembrie 2014, dar sancțiunea a rămas în vigoare în temeiul art. 11, noile dispoziții prevăzând că suspendarea trebuia aplicată pentru o perioadă cuprinsă între una și trei luni, în funcție de gravitatea contravenției.

18. Aceste dispoziții au fost modificate la 8 mai 2015, în sensul că neemiterea bonului fiscal se sancționa cu avertisment în cazul în care suma neînregistrată era mai mică de 300 RON. În plus, orice suspendare a activităților contravenientului era pentru o perioadă de treizeci de zile și se aplica numai în cazul în care contravenția se comitea pentru a doua oară. Dispozițiile modificate prevedeau că, pentru orice altă infracțiune, instanțele nu puteau înlocui amenda cu un avertisment.

II. ORDONANȚA GUVERNULUI NR. 2/2001 DIN 12 IULIE 2001 PRIVIND REGIMUL JURIDIC AL CONTRAVENȚIILOR

19. În temeiul art. 32 și al art. 33 din OG nr. 2/2001, care constituie legea generală privind regimul juridic al contravențiilor, instanțele naționale aveau dreptul de a aprecia legalitatea sancțiunilor aplicate, precum și necesitatea și proporționalitatea acestora.

Art. 5 alin. (5) și art. 21 alin. (3) prevedeau că sancțiunea aplicată trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta pentru fiecare caz în parte.

Art. 7 prevede sancțiunea cu avertisment, care putea fi aplicată în cazul în care fapta săvârșită era de gravitate redusă, iar alin. (3) al aceluiași articol preciza că acest lucru se putea aplica și în cazul în care *lex specialis* nu prevedea această sancțiune.

20. În conformitate cu dispozițiile OG 2/2001, instanțele puteau înlocui sancțiunile aplicate cu pedepse mai blânde, cu excepția cazului în care *lex specialis* excludea această posibilitate.

III. PRACTICA INTERNĂ RELEVANTĂ

A. Informațiile prezentate de Guvern

21. Mai multe instanțe de apel din țară au prezentat informații privind interpretarea și/sau aplicarea de către instanțele inferioare, în cazul în care acestea erau competente în această privință, a dispozițiilor art. 10 din OUG nr. 28/1999 coroborat cu cele ale OG nr. 2/2001, în special art. 5, 7, 21 și 34.

22. Toate instanțele interne competente au confirmat că aveau dreptul și chiar obligația să aprecieze proporționalitatea sancțiunilor impuse de autoritățile fiscale diferiților reclamânți despre care s-a constatat că și-au desfășurat activitățile comerciale cu încălcarea dispozițiilor OUG nr. 28/1999. În evaluarea acestui aspect, instanțele puteau reduce cuantumul amenzii aplicate reclamantului, deși nu sub nivelul minim prevăzut de dispozițiile relevante ale OUG nr. 28/1999 sau puteau, la momentul respectiv, să înlocuiască amenda cu un avertisment, în cazul în care circumstanțele obiective și subiective specifice ale unui caz individual justificau o astfel de abordare.

Cu toate acestea, la momentul respectiv, măsura suplimentară de suspendare a activităților reclamantului nu putea fi anulată, întrucât era obligatorie și legată în mod necesar de sancțiunea principală (amenda), chiar și atunci când aceasta din urmă era înlocuită cu un avertisment. Unica situație în care sancțiunea suplimentară putea fi invalidată era atunci când raportul de inspecție era anulat în totalitate ca fiind nelegal.

Cu toate acestea, Tribunalul București a indicat că au existat situații în care, invocând în mod explicit jurisprudența relevantă a Curții, unele dintre instanțele inferioare competente au reevaluat proporționalitatea măsurii complementare și, în unele cazuri, au invalidat - o.

23. Jurisprudența internă prezentată în sprijinul punctului de vedere menționat mai sus (referitoare la aproximativ douăzeci de hotărâri interne, dintre care șase relevante în mod direct pentru perioada respectivă) a arătat că instanțele la care au fost depuse cereri similare celei din prezenta cauză au evaluat în mod constant proporționalitatea sancțiunilor impuse reclamantilor respectivi. Examinând particularitățile fiecărui caz, instanțele au decis, de asemenea, dacă era oportună înlocuirea amenzii cu un avertisment sau, dimpotrivă, dacă sancțiunile impuse erau proporționale cu faptele comise cu încălcarea normelor prevăzute în OUG nr. 28/1999, și că nu exista niciun motiv pentru a le atenua.

B. Informațiile prezentate de societatea reclamantă

24. Societatea reclamantă a prezentat o hotărâre pronunțată la 21 ianuarie 2015 de către Tribunalul Tulcea, prin care a fost anulată în părțile sale relevante hotărârea instanței de prim grad din- 4 iulie 2014. Constatând că societatea reclamantă din acea cauză fusese obligată la plata unei amenzi și la suspendarea activității pentru faptul că nu a emis bonuri fiscale pentru mărfuri în valoare de 555,17 RON și invocând dispozițiile OG nr. 2/2001 (*supra*, pct. 19), tribunalul a menținut amenda stabilită la nivelul minim de 8.000 RON, dar a anulat măsura de suspendare a activității societății respective.

Prin urmare, instanța a considerat că sancțiunea globală era excesivă și încălca cerințele jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului, în măsura în care „o sancțiune juridică nu ar trebui să reprezinte un scop în sine, ci un mijloc de reglementare a relațiilor sociale, inducând un sentiment de responsabilitate care să contribuie la prevenirea faptelor ilicite”.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR.1

25. Societatea reclamantă s-a plâns de faptul că sancțiunile care i-au fost impuse din cauză că nu a emis bonuri fiscale au fost disproporționate și, prin urmare, nu au asigurat un echilibru just între interesul general și drepturile sale de proprietate, astfel cum se prevede la art. 1 din Protocolul nr. 1, care prevede:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

A. Cu privire la admisibilitate

1. Incompatibilitatea ratione materiae

26. Guvernul a susținut că plângerea societății reclamante potrivit căreia, ca urmare a sancțiunilor care i-au fost impuse, nu mai putea să primească un venit viitor era incompatibilă *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției și ale Protoalelor la aceasta, deoarece veniturile viitoare nu constituie bunuri, cu excepția unor circumstanțe specifice, care nu au fost constatate în speță.

27. Societatea reclamantă a susținut că plângerea sa se referea la ingerința reprezentată de sancțiunile disproporționate care i-au fost impuse (*supra*, pct.

25), care au avut repercusiuni grave asupra activităților sale comerciale (*infra*, pct. 37).

28. Curtea reiterează faptul că aplicarea unei amenzi constituie, în principiu, o ingerință în dreptul garantat de primul paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1, deoarece privează persoana în cauză de un bun, și anume suma care trebuie plătită (a se vedea *Phillips împotriva Regatului Unit*, nr. 41087/98, pct. 50, CEDO 2001- VII). În mod similar, în cauzele privind acordarea de licențe sau autorizații pentru desfășurarea unei activități comerciale, Curtea a arătat că revocarea sau retragerea unei autorizații sau a unei licențe încalcă dreptul reclamantilor de a se bucura în mod pașnic de bunurile lor, inclusiv interesele economice legate de activitatea comercială de bază (*Malik împotriva Regatului Unit*, nr. 23780/08, pct. 91-92, 13 martie 2012, cu trimiteri suplimentare).

29. În speță, societatea reclamantă a fost obligată să plătească o amendă de 8 000 RON și i s-au suspendat activitățile comerciale pentru o perioadă de trei luni, din cauza faptului că nu a emis bonuri fiscale pentru o parte din mărfurile vândute (*supra*, pct. 6). Prin urmare, se aplică art. 1 din Protocolul nr. 1 [a se vedea, de exemplu, și *mutatis mutandis*, *Valico S.R.L. împotriva Italiei* (dec.), nr. 70074/01, 21 martie 2006 și *DELTA PEKÁRNY a.s. împotriva Republicii Cehe*, nr. 97/11, pct. 125, 2 octombrie 2014 referitoare la aplicarea amenzilor și, *mutatis mutandis*, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd împotriva Irlandei*, nr. 44460/16, pct. 89, 7 iunie 2018, referitoare la o interdicție temporară care reprezenta o restricție impusă asupra licenței comerciale a societății reclamante). În consecință Curtea respinge excepția ridicată de Guvern cu privire la incompatibilitatea *ratione materiae*.

2. Neepuizarea căilor de atac

30. Guvernul a susținut că societatea reclamantă nu a epuizat toate căile de atac interne, în măsura în care, în reclamația depusă la Judecătoria Constanța, nu a contestat decât amenda; în plus, în recurs, aceasta nu contestase în mod specific sancțiunea privind suspendarea activităților sale, în timp ce sancțiunea respectivă constituia esența principală a plângerii sale în fața Curții.

31. Societatea reclamantă nu a făcut comentarii cu privire la acest aspect.

32. Curtea face trimitere la principiile generale cu privire la cerința de a epuiza căile de atac interne [a se vedea *Vučković și alții împotriva Serbiei* (obiecție preliminară) (MC), nr. 17153/11 și alte 29, pct. 69- 77, 25 martie 2014] și observă că societatea reclamantă a contestat în mod constant în fața instanțelor locale gravitatea măsurilor luate împotriva sa în urma inspecției fiscale, măsuri despre care a pretins că ar fi avut repercusiuni grave asupra activităților sale comerciale (*supra*, pct. 7 și 10). Astfel, deși s-a concentrat în special asupra solicitării ca amenda să fie înlocuită cu un avertisment, societatea reclamantă a invocat de asemenea faptul că impactul sancțiunilor

asupra activităților sale a fost disproporționat. În același timp, atât instanța de prim grad, cât și instanța de apel au abordat cele două aspecte în discuție făcând referire la cele două sancțiuni impuse societății reclamante și considerând că acestea au fost proporționale (*supra*, pct. 9 și 11).

33. Curtea consideră, așadar, că societatea reclamantă și-a susținut plângerea, cel puțin pe fond, în fața instanțelor interne, acordându-le posibilitatea de a oferi o cale de atac efectivă pentru pretensele încălcări ale Convenției. Prin urmare, obiecția Guvernului cu privire la neepuizarea căilor de atac interne trebuie respinsă.

3. Cu privire la alte motive de inadmisibilitate

34. Curtea constată că plângerea nu este nici vădit nefondată, nici inadmisibilă pentru alte motive enumerate la art. 35 din Convenție. Prin urmare, trebuie să fie declarată admisibilă.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților

(a) Argumentele societății reclamante

35. Societatea reclamantă a susținut că, între 2009 și 2014, autoritatea fiscală a inspectat activitățile sale de treizeci și șase de ori și nu a constatat nicio neregularitate, cu excepția unei singure ocazii când a avut loc incidentul care a stat la baza plângerii din prezenta cerere.

36. Aceasta a mai susținut că sancțiunile care i-au fost aplicate au fost disproporționat de dure, considerând că prejudiciul real cauzat statului din cauza pretensei sume neînregistrate de 179 RON era de aproximativ 3 RON (reprezentând impozitul pe profitul corespunzător). De asemenea, aceasta a susținut că alte instanțe interne au considerat că efectul cumulat al impunerii unei amenzi și, în același timp, al suspendării activităților societății pentru fapte precum cea în speță avea un efect disproporționat asupra capacității societății de a-și continua activitatea comercială (*supra*, pct. 10 și 24). În plus, în 2015, legiuitorul a considerat oportună modificarea legislației interne relevante și a stabilit că sancțiunea de suspendare a activităților unei societăți poate fi dispusă numai în cazul în care societatea respectivă a comis deja mai multe acte de neconformitate și în cazul în care suma rămasă neînregistrată în registrul fiscal depășea 300 RON (*supra*, pct. 18).

37. Societatea reclamantă a susținut că, în urma măsurilor incriminate luate împotriva sa, activitățile sale au încetat, astfel cum reiese din situațiile financiare anuale pentru perioada 2014-2019, atunci când cifra sa de afaceri a fost zero. Singurul mod în care a putut evita falimentul a fost prin împrumutarea de bani de la acționarul său unic pentru a-și plăti furnizorii în mai multe tranșe; în 2019, aceasta a reușit să pornească din nou, deși a rămas dependentă de capitalul privat al acționarului său.

(b) Guvernul

38. Guvernul a susținut că măsurile reclamate erau prevăzute de lege și urmăreau obiectivul legitim de a combate evaziunea fiscală și de a încuraja practicarea unui comerț responsabil. În plus, acestea erau proporționale, având în vedere de asemenea faptul că autoritățile aplicaseră amenda minimă posibilă și, în acest sens, au beneficiat de o marjă largă de apreciere și au luat în considerare factori precum comportamentul societății reclamante și valorile sociale în joc. În plus, sancțiunile reclamate nu au avut un impact grav asupra activităților comerciale ulterioare ale societății, în măsura în care aceasta nu a depus niciodată o cerere de faliment și a continuat să funcționeze în permanență. În plus, nu exista nicio legătură directă între cifra de afaceri anuală a societății reclamante și măsurile luate împotriva acesteia în 2013; de fapt, tipul activităților comerciale desfășurate de societatea reclamantă nu asigura niciun venit specific ori fix sau o cifră de afaceri garantată, întrucât acestea erau mai degrabă supuse „riscurilor în afaceri”.

39. Deși a indicat că, în conformitate cu dispozițiile art. 7 din OG, nr. 2/2001 (*supra*, pct. 19), instanțele naționale puteau anula sancțiunile sau înlocui amenda cu un avertisment (a se vedea, de asemenea, *supra*, pct. 21-23), Guvernul a susținut că aceste decizii trebuiau luate de la caz la caz și că, în orice caz, intrau în marja de apreciere a autorităților interne în astfel de probleme.

2. Motivarea Curții**(a) Norma aplicabilă**

40. Curtea observă de la bun început că ingerința contestată intră în domeniul de aplicare al celui de-al doilea paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1, cu privire la măsurile pentru „a reglementa folosința bunurilor”, și în special, în ceea ce privește amenda, la măsurile „pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor” (a se vedea *Phillips*, citată anterior, pct. 51 și, în ceea ce privește impozitarea, *Buffalo S.r.l. in liquidation împotriva Italiei*, nr. 38746/97, pct. 32, 3 iulie 2003; în ceea ce privește ingerința în activitățile comerciale ale unui reclamant, a se vedea *Werra Naturstein GmbH & Co KG împotriva Germaniei*, nr. 32377/12, pct. 41, 19 ianuarie 2017).

41. În acest sens, Curtea reamintește faptul că le revine, în primul rând, autorităților naționale sarcina de a hotărî ce fel de impozite sau contribuții trebuie colectate. Deciziile din acest domeniu implică, de regulă, o evaluare a aspectelor politice, economice și sociale, pe care Convenția le lasă în competența statelor contractante. Prin urmare, marja de apreciere a statelor contractante este largă [a se vedea *Gasus Dosier - und Fördertechnik GmbH împotriva Țărilor de Jos*, 23 februarie 1995, pct. 60, Seria A nr. 306- B și *Baláz împotriva Slovaciei* (dec.), nr. 60243/00, 16 septembrie 2003] și Curtea va respecta aprecierea legiuitorului în astfel de probleme dacă nu este lipsită

de un temei rezonabil (a se vedea *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit*, 23 octombrie 1997, pct. 80, *Culegere de hotărâri și decizii 1997-VII*).

42. Acest lucru nu înseamnă însă că rolul de supraveghere al Curții în acest domeniu este exclus în totalitate, întrucât aceasta trebuie să verifice dacă art. 1 din Protocolul nr. 1 a fost aplicat în mod corect [a se vedea *Orion-Břeclav, s.r.o., împotriva Republicii Ceha* (dec.), nr. 43783/98, 13 ianuarie 2004; *Valico S.r.l.*, citată anterior; și *DELTA PEKÁRNY a.s.*, pct. 125, citată anterior].

43. În conformitate cu jurisprudența consacrată a Curții, o ingerință, inclusiv cea rezultată dintr-o măsură adoptată pentru a asigura plata impozitelor, trebuie să asigure un „just echilibru” între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei. Preocuparea de a realiza acest echilibru se reflectă în structura art. 1 în ansamblul său, inclusiv al doilea paragraf: de aceea, trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopurile urmărite (a se vedea *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society*, citată anterior, pct. 80). În consecință, orice obligație financiară care decurge dintr-o amendă poate submina garanția asigurată de această dispoziție dacă impune o sarcină excesivă persoanei sau entității în cauză sau dacă afectează în mod fundamental situația financiară a acesteia (a se vedea *Valico S.r.l.*, citată anterior, nr. 35399/05, pct. 55, 27 octombrie 2015).

44. Justul echilibru solicită de asemenea garanții procedurale pentru stabilirea răspunderii unui reclamant, prin care acestuia i se oferă ocazia adecvată de a-și prezenta cauza în fața autorităților responsabile pentru a pleda, după caz, nelegalitatea sau un comportament arbitrar și nerezonabil [a se vedea *Yildirim împotriva Italiei* (dec.), nr. 38602/02, CEDO 2003- IV și *Konstantin Stefanov*, citată anterior, pct. 55; a se vedea de asemenea, *mutatis mutandis*, *Credit Europe Leasing Ifn S.A. împotriva României*, nr. 38072/11, pct. 76, 21 iulie 2020].

(b) Cu privire la respectarea art. 1 din Protocolul nr. 1

(i) Cu privire la întrebarea dacă ingerința era prevăzută de lege

45. Curtea observă că în speță au fost impuse sancțiuni cumulative societății reclamante în urma unei inspecții fiscale care a concluzionat că aceasta nu a respectat dispozițiile legale care instituie obligativitatea emiterii de bonuri fiscale pentru mărfurile vândute (*supra*, pct. 5-6). Sancțiunile aplicate au fost prevăzute la art. 10 lit. b), art. 11 alin. (1) lit. b) și alin. (3) și art. 14 alin. (1) din OUG nr. 28/1999 (*supra*, pct. 13-14 și 17). Această ingerință a fost, prin urmare, prevăzută de lege.

(ii) *Cu privire la urmărirea unui scop legitim*

46. În plus, Curtea acceptă declarația Guvernului potrivit căreia ingerința urmărirea scopul legitim de a combate evaziunea fiscală și de a îmbunătăți responsabilitatea financiară a comercianților (*supra*, pct. 38).

(iii) *Cu privire la proporționalitatea ingerinței*

47. Rămâne să se stabilească dacă s-a asigurat un just echilibru între cerințele interesului general și cele de protejare a drepturilor fundamentale ale societății reclamante.

48. În speță, contravenția comisă de societatea reclamantă se înscrie într-o problemă recurentă la nivel național, care, astfel cum s-a stabilit de către instanțele naționale, împiedică funcționarea corectă și eficientă a economiei (*supra*, pct. 11). În această privință, Curtea recunoaște că scopurile urmărite de legislația relevantă privesc de asemenea aspecte care depășesc simplul prejudiciu pecuniar suferit de stat ca urmare a neemiterii de către comercianți de bonuri fiscale pentru fiecare produs vândut, astfel de aspecte încadrându-se în contextul mai general al combaterii evaziunii fiscale.

49. Problema dacă un astfel de comportament ar trebui pedepsit printr-una sau mai multe sancțiuni financiare cu efect disuasiv intră în marja de apreciere a statului. Această marjă este largă și Curtea va respecta aprecierea legiuitorului în aceste probleme, cu excepția cazului în care este lipsită de un temei rezonabil (a se vedea jurisprudența citată *supra*, pct. 41).

50. Revenind la faptele prezentei cauze, Curtea consideră că argumentul societății reclamante potrivit căruia prejudiciul real suferit de stat s-ar ridica la aproximativ 3 RON (*supra*, pct. 36) trebuie examinat ținând cont de contextul mai general și de politica fiscală a statului la momentul relevant, care, astfel cum s-a menționat mai sus, încerca să încurajeze mai multă disciplină și responsabilitate în domeniul afacerilor și al contabilității (*supra*, pct. 46).

51. Pe de altă parte, și, la fel de important, societatea reclamantă avea la dispoziție o garanție procedurală prin care să conteste sancțiunile, în special posibilitatea de a introduce o acțiune judiciară cu privire la amendă și la celelalte sancțiuni impuse. Aceasta a făcut uz de această cale de atac (*supra*, pct. 7-12) și nu există nicio dovadă că procesul decizional prin care s-a confirmat impunerea sancțiunilor contestate a fost inechitabil sau arbitrar.

52. Într-adevăr, instanțele naționale au confirmat sancțiunile impuse de autoritatea fiscală, întrucât acestea erau în deplină conformitate cu legea; în plus, chiar dacă, potrivit legii, instanțele interne aveau posibilitatea de a aplica sancțiuni mai blânde, de exemplu, prin înlocuirea amenzii cu un avertisment (*supra*, pct. 19-20 și 22 -23), acestea au considerat, având în vedere circumstanțele cauzei societății reclamante, că sancțiunile, inclusiv amenda aplicată în cuantumul său minim, erau proporționale cu scopul urmărit, care, la momentul respectiv, avea o importanță deosebită la nivel național. (a se

vedea, în special, concluziile instanțelor interne rezumate *supra*, pct. 9 și 11). O astfel de evaluare trebuie considerată ca fiind în cadrul marjei de apreciere a instanțelor interne în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legislației relevante, în pofida faptului că o altă instanță, într-o altă cauză similară a concluzionat în mod diferit în privința măsurii de suspendare a activității acelei societăți (*supra*, pct. 24).

53. În sfârșit, Curtea recunoaște că, deși amenda aplicată societății reclamante era suma minimă posibilă în temeiul dispoziției juridice relevante, această sancțiune, însoțită de suspendarea activităților comerciale ale societății reclamante pentru o perioadă de trei luni, trebuie să fi avut un anumit impact asupra situației financiare a acesteia (*supra*, pct. 37); totuși, acest impact a avut un caracter temporar. Astfel, din observațiile părților reiese că societatea reclamantă nu a fost nevoită să depună niciodată o cerere de faliment și a reușit să rămână operațională, chiar dacă, ce-i drept, în circumstanțe mai dificile (*supra*, pct. 37 și 38).

54. Prin urmare, având în vedere contextul general, măsurile restrictive impuse societății reclamante nu au fost nici prohibitive, nici opresive, nici disproporționate în alt mod [a se vedea, pentru o abordare similară, *Allianz – Slovenská poisťovňa, a.s., și alții împotriva Slovaciei* (dec.), nr. 19276/05, 9 noiembrie 2010 și *DELTA PEKÁRNY a.s.*, citată anterior, pct. 129].

55. În aceste condiții, Curtea constată că autoritățile naționale au asigurat un just echilibru între, pe de o parte, interesul general și, pe de altă parte, respectarea dreptului de proprietate al societății reclamante. Prin urmare, ingerința nu a impus o sarcină excesivă societății reclamante, astfel încât măsura contestată să fie disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit.

56. Prin urmare, nu a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Declară*, în unanimitate, cererea admisibilă;
2. *Hotărăște*, cu șase voturi la unu, că nu a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

HOTĂRÂREA S.C. ZORINA INTERNATIONAL S.R.L. ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Redactată în limba engleză, apoi comunicată în scris, la 27 iunie 2023, în temeiul art. 77 § 2 și art. 77 § 3 din Regulamentul Curții.

Ilse Freiwirth
Grefier adjunct

Yonko Grozev
Președinte

În conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulamentul Curții, opinia separată a judecătorului Pere Pastor Vilanova se anexează la prezenta hotărâre.

Y.G.R.
I.F.

OPINIA SEPARATĂ A JUDECĂTORULUI PASTOR VILANOVA

(Traducere)

(1) Am votat împotriva constatării că nu a existat o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 în această cauză. Spre deosebire de majoritate, consider că autoritățile naționale au încălcat grav principiul respectării dreptului de proprietate al societății reclamante și au afectat echilibrul just care trebuie asigurat între protecția dreptului de proprietate și cerințele interesului general.

(2) Cu toate acestea, suntem de acord cu majoritatea că ingerința în dreptul societății reclamante la respectarea bunurilor sale era indiscutabilă, era prevăzută de lege și putea fi considerată ca urmărind un scop care era de interes general, și anume, prevenirea evaziunii fiscale.

(3) În schimb, consider că instanțele interne nu au efectuat reexaminarea prevăzută de jurisprudența Curții noastre; cu alte cuvinte, se așteaptă ca acestea să verifice, în primul rând, existența unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit de legislație.

(4) Faptele cauzei sunt obiective și indiscutabile. Societatea reclamantă deține un magazin alimentar. Autoritățile fiscale au arătat că, în cursul unei inspecții efectuate la 26 martie 2013, acestea au constatat că nu au fost emise bonuri fiscale pentru o sumă totală aproximativă de 40 de euro (EUR) [179 de lei românești (RON)]. Părțile nu contestă faptul că această omisiune ar fi condus la un deficit fiscal echivalent cu 0,60 EUR (3 RON). Trebuie subliniat faptul că este vorba despre o contravenție simplă și că nici societatea reclamantă, nici proprietarul acesteia nu au făcut vreodată obiectul urmăririi penale. Ca urmare a acestei contravenții, societății reclamante i s-a impus în cele din urmă: (A) să plătească o amendă de 1,900 euro (8 000 RON); (b) să predea statului toată suma pentru care nu a fost emis niciun bon fiscal (40 euro); și (c) să-și suspende toate activitățile comerciale pentru o perioadă de trei luni.

(5) Astfel, din cauza unei fraude de 0,60 euro, societății reclamante i s-a cerut să plătească o amendă echivalentă cu 1 940 de euro (și anume de peste 3 200 de ori suma fraudată) și, în plus, a fost obligată să-și închidă depozitul, care conținea bunuri perisabile, pentru o perioadă de trei luni.

(6) În opinia mea, caracterul cumulat al acestor sancțiuni în mod evident punitive a reprezentat fără îndoială o povară disproporționată, mai ales că a fost vorba de o singură contravenție care a avut loc o singură dată. Nu se contestă faptul că societatea reclamantă a fost inspectată de 36 de ori din 2009 și că autoritățile fiscale nu au constatat niciodată o singură neregulă. Într-adevăr, ne putem întreba ce motive obiective ar putea justifica acest „zel” administrativ, având în vedere natura economică a activității societății reclamante și statutul juridic al acesteia (o societate privată cu răspundere limitată).

(7) Se pare că societatea reclamantă s-a plâns într-adevăr în fața instanțelor interne cu privire la caracterul excesiv al sancțiunilor impuse. Instanța din prim grad (Judecătoria Constanța) a răspuns doar că amenda aplicată corespundea sumei minime prevăzute de dispozițiile relevante (8 000 RON sau 1 900 de euro) și a menționat că societatea reclamantă a negat în mod constant faptul că ar fi comis contravenția. Instanța de apel (Curtea de Apel Constanța) a subliniat caracterul „educațional” și „preventiv” al sancțiunilor, interesul protejat de lege și „particularitățile situației”, fără a oferi detalii suplimentare.

(8) În umila mea opinie, trebuie observat că instanțele naționale nu au făcut altceva decât să confirme sancțiunile impuse de autoritățile fiscale, printr-o aplicare mecanică a legii. Acestea nu au luat niciodată în considerare impunerea unor sancțiuni mai blânde, deși această posibilitate era permisă de lege, iar societatea reclamantă a formulat cereri în acest sens (a se vedea pct. 19, 20, 23 și 24). Această inflexibilitate a fost confirmată de un raționament laconic care nu a ținut cont deloc de evaluarea proporționalității cerute de Curte. Nu s-a ținut seama niciodată de numeroasele inspecții anterioare favorabile, de valoarea redusă a taxei neplătite, de natura activității comerciale care a fost afectată de măsura de suspendare, de capacitatea de recuperare a societății reclamante, de natura intenționată sau neintenționată a infracțiunii, de faptul că depozitul era obiectul de lucru al societății reclamante și așa mai departe. În consecință, consider că examinarea efectuată de instanțele interne a fost prea restrânsă pentru a îndeplini cerința de a asigura un „just echilibru”, inerentă celui de-al doilea paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1. (a se vedea *Krayeva împotriva Ucrainei*, nr. 72858/13, pct. 30, 13 ianuarie 2022; *Sadocha împotriva Ucrainei*, nr. 77508/11, pct. 33, 11 iulie 2019; *Gyrlyan împotriva Rusiei*, nr. 35943/15, pct. 30, 9 octombrie 2018 și *Paulet împotriva Regatului Unit*, nr. 6219/08, pct. 68, 13 mai 2014).

(9) Dincolo de această „abordare procedurală”, total absentă din raționamentul instanțelor interne, consider de asemenea că cumularea sancțiunilor impuse este disproporționată în raport cu gravitatea infracțiunii și/sau cu prejudiciul minim cauzat autorităților fiscale (a se vedea *Grifhorst împotriva Franței*, nr. 28336/02, pct. 105, 26 februarie 2009; *Ismayilov împotriva Rusiei*, nr. 30352/03, pct. 38, 6 noiembrie 2008 și *Mamidakis împotriva Greciei*, nr. 35533/04, pct. 47-48, 11 ianuarie 2007). În *Mamidakis împotriva Greciei*, de exemplu, o amendă care corespundea unei sume „de zece ori mai mare decât taxele impuse obiectului contravenției” (pct. 47) a fost considerată disproporționată de Curte. În prezenta cauză, factorul de multiplicare a fost mai mult de 3 200 de ori mai mare. În plus, nu cunosc vreo situație de drept comparat în care o contravenție precum cea în discuție în prezenta cauză să poată conduce la suspendarea activității economice pentru o perioadă atât de lungă.

(10) Observ în treacăt că legislația românească a fost modificată în 2015 și că suspendarea activităților economice ale contravenientului este posibilă

acum doar în cazul unei infracțiuni fiscale repetate. Acest lucru dovedește, dacă mai era nevoie, caracterul excesiv al legislației anterioare.

(11) În ceea ce o privește, majoritatea susține că instanțele interne nu și-au depășit marja de apreciere și că sancțiunile impuse societății reclamante aveau caracter proporțional și temporar, în special deoarece aceasta nu a fost obligată să depună o cerere de faliment (a se vedea pct. 53 din hotărâre). Cu toate acestea, este cert faptul că societatea reclamantă a explicat că a primit un împrumut de la acționarul său unic pentru a supraviețui. Această afirmație nu a fost contestată de Guvernul părât și, în consecință, trebuie considerată ca fiind adevărată. Cu tot respectul cuvenit, argumentul majorității pare, așadar, fără obiect, întrucât supraviețuirea societății solicitante nu înlătură caracterul excesiv al sancțiunilor impuse. În plus, consider că stabilirea unei legături între constatarea unei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1 și falimentul unei societăți este nu numai extremă, ci și fără precedent în jurisprudența Curții-. În sfârșit, majoritatea se întemeiază pe cazul *DELTA PEKÁRNY a.s. împotriva Republicii Ceha* (nr. 97/11, 2 octombrie 2014) pentru a justifica proporționalitatea ingerinței (a se vedea pct. 54 din hotărâre). Totuși, în opinia mea această hotărâre nu este relevantă, având în vedere că societatea *Delta Pekárny a.s.* nu a fost niciodată obligată să își închidă birourile și că circumstanțele din acea cauză (obstrucționarea parțială a unei inspecții a sediului societății de către Autoritatea Cehă de Concurență) erau complet diferite de cele din speță.

(12) În concluzie, consider că această cauză ridică o nouă problemă pentru Curte, și anume dacă este rezonabil ca autoritățile fiscale să aibă dreptul de a suspenda activitatea economică a unei societăți pentru comiterea unei infracțiuni administrative minore. În plus, aceasta ridică și o întrebare de ordin metodologic. În practică, există două norme de jurisprudență în acest tip de litigiu: o abordare procedurală (a se vedea supra, pct. 8) și o abordare de fond (a se vedea supra, pct. 9). Ar trebui să se acorde prioritate uneia asupra celeilalte? Dacă da, în ce circumstanțe? Pot fi combinate cele două abordări? Cred că este necesară o clarificare a jurisprudenței actuale.