

CONSIDERAȚII ASUPRA PROCEDURILOR DE SOLUȚIONARE A CERERILOR DE SUSPENDARE A DECIZIILOR DE SANȚIONARE EMISE DE CONSILIUL CONCURENȚEI

Dr. av. Alper RAMAZAN
Universitatea Ovidius Constanta

Abstract

Under Romanian law, the sanctions applied by the Competition Council are considered to be of a contraventional nature, in the absence of distinctly distinct regulation, which would entail the applicability of the general rules. In principle, in the case of criminal files the trial is carried out through alternative competences, usually at the place where the criminal act was committed, which always excludes the jurisdiction of a single court in order to be comfortable with the accuser. There is no rational reason for establishing this unique competence.

Consequently, the establishment of an appeal as a means of access to justice necessarily implies also the possibility to use it in a real, concrete and effective way for all those who have a right, a legitimate interest, capacity and procedural quality and it is up to the Constitutional Court the power to analyze the proportionality of the additional condition imposed.

Thus, the condition for the exercise of the exclusive jurisdiction of the Bucharest Court of Appeal, which is unique throughout the country as a condition for the admissibility of the application, imposes on the individual both excessive conditions for access to justice, as well as additional and significant costs in relation to the expenses incurred by citizen for payment of the justice service.

Keywords: *competition, suspension, Romanian Competition Council, court procedures, Constitutional Court*

În materia dreptului administrativ ce reglementează contenciosul contravențional legiuitorul român a adoptat un cadru normativ reglementat de prevederile O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. S-a constatat în ultimii ani o preocupare constantă de reglementare a unor excepții de la normele legislative cadru prin adoptarea unor soluții legislative ce instituie diferite competențe speciale de reglementare a soluționării unor asemenea litigii. Prin Legea concurenței nr. 21/1996 s-a statuat faptul că deciziile prin care se aplică amenzi constituie titluri executorii fără altă formalitate în termen de 30 de zile de la comunicarea acestora. Totodată, deciziile Consiliului Concurenței sunt acte admi-

nistrative unilaterale cu caracter individual prin care se constată încălcarea prevederilor acestei legi și se aplică sancțiunile corespunzătoare și se dispun măsurile necesare restabilirii mediului concurențial. Conform dreptul românesc sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței sunt considerate ca fiind de natură contravențională în lipsa unei reglementări exprese distincte ceea ce ar atrage aplicabilitatea normelor generale instituite de O.G. nr. 2/2011 privind regimul juridic al contravențiilor. Legiuitorul a instituit prin prevederile art. 51 alin. 2 din Legea concurenței o derogare de la regula generală a suspendare de drept a efectelor sancțiunii contravenționale ca urmare a introducerii plângerii contravenționale prin adoptarea regulii de suspendare a efectelor deciziei Consiliului Concurenței prin cerere adresată instanței de judecată cu condiția plății unei cauțiuni potrivit Codului de procedură fiscală.

În cadrul procedurilor de soluționare a cererilor de suspendare a deciziilor emise de Consiliul Concurenței există o competență unică la nivel național, aceea a Curții de Apel București, secția contencios administrativ ce poate fi investită cu o cerere în termen de 30 de zile de la comunicarea deciziei, prevedere derogatorie de la dreptul comun ce instituie regula de judecată a plângerii la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.

Considerăm că actuala reglementare legislativă încalcă garanțiile legii fundamentale cu privire la liberul acces la justiție prin disp. art. 21 din Constituție prin faptul că prev. art. 51 alin. 1 din Legea nr. 21/1996 impune competența teritorială exclusivă a unei singure instanțe – anume cea a Curții de Apel București. În bogata sa jurisprudență, Curtea Constituțională a statuat faptul că organizarea judiciară concretă, reglementarea competenței teritoriale, sunt de atributul legiuitorului, însă iată că legiuitorul a instituit prin norma teritorială exclusivă o derogare de la normele de drept comun prin instituirea unei competențe teritoriale unice la nivel național, fără nici un raționament motivațional constituțional punând părțile implicate la nivel național, indiferent de locul în care își au sediul/domiciliul ori unde a fost săvârșită fapta contravențională să se deplaseze la București, pentru a-și putea apăra drepturile și interesele fundamentale. În cauzele de concurență nu este vorba de un simplu proces ce poate fi judecat în lipsă, prin trimiterea de înscrisuri prin poștă sau alte mijloace de comunicare la distanță ci dimpotrivă este un proces ce privește de regulă sancțiuni pecuniare severe, prin aplicarea de amenzi cu caracter contravențional, adică ne aflăm în fața unui adevărat proces de natură penală dezincriminat, așa numitul micul penal, cu aplicarea unor reguli stricte de natura unor garanții procesuale ce respectă aceleași norme ca și cele de drept penal. Or este de principiu că în cazul dosarelor penale judecata se desfășoară prin competențe alternative, de regulă la locul săvârșirii faptei penale ceea ce exclude întotdeauna competența unică a unei instanțe pentru a fi comod acuzatorului. Nu există un motiv rațional pentru instituirea acestei competențe unice.

Potrivit Deciziei nr. 462/2014 Curtea Constituțională a stabilit:

În privința încălcării art. 21 din Constituției referitor la accesul liber la justiție, Curtea reține că acest drept constituțional reprezintă fundamentul art.129 din Constituție potrivit căruia „Împotriva hotărârilor judecătorești părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”. Prin urmare, legiuitorul poate să reglementeze, în privința căilor de atac, termene, forma și conținutul, instanța la care se depun, competența și modul de judecare, soluțiile ce pot fi adoptate astfel cum prevede și art. 126 alin. 2 din Constituție potrivit căruia „Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege”. De aceea, Curtea Constituțională a reținut că accesul liber la justiție nu vizează numai acțiunea introductivă la prima instanță de judecată, ci și sesizarea oricăror altor instanțe care, potrivit legii, au competența de a soluționa fazele ulterioare ale procesului, deci inclusiv cu privire la exercitarea căilor de atac, deoarece apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor legitime ale persoanelor presupune, în mod logic, și posibilitatea acționării împotriva hotărârilor judecătorești considerate ca fiind nelegale sau neîntemeiate. Ca urmare, limitarea dreptului unor părți ale unui și aceluiași proces de a exercita căile legale de atac constituie o limitare a accesului liber la justiție (Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004, publicată în M. Of. nr. 1.200 din 15 decembrie 2004).

Aceste condiționări nu pot fi acceptate dacă afectează dreptul fundamental în chiar substanța sa. Prin urmare, limitările aduse dreptului fundamental sunt admisibile doar în măsura în care vizează un scop legitim și există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul urmărit de acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 176 din 24 martie 2005, publicată în M. Of. nr. 356 din 27 aprilie 2005).

Deși stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie, în sine, o încălcare a accesului liber la justiție, el presupunând accesul la mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția, fiind de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, soluție ce rezultă din dispozițiile art. 126 alin. 2 din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994). Însă legiuitorul este ținut să o facă orientându-se după principiul *est modus in rebus*, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 39 din 29 ianuarie 2004, publicată în M. Of. nr. 217 din 12 martie 2004, și Decizia nr. 40 din 29 ianuarie 2004, publicată în M. Of. nr. 229 din 16 martie 2004). În aceste condiții orice limitare a accesului liber la justiție, oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje (Decizia nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în M. Of. nr. 464 din 25 iunie 2014). Așadar, instituirea unei competențe teritoriale unice la

nivel național pentru căile de atac împotriva deciziilor emise de Consiliul Concurenței sunt nejustificate decât prin acordarea unui avantaj emitentului de stânjenire a unui drept fundamental garantat de legea supremă.

Prin urmare instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică în mod necesar și asigurarea posibilității de a o utiliza în mod real, concret și efectiv pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală și revine Curții Constituționale competența de a analiza caracterul proporțional al condiției suplimentare impuse (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 39 din 29 ianuarie 2004 și Decizia nr. 40 din 29 ianuarie 2004, precitate).

Conform principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie adecvată – capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară – indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională – justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea Constituțională trebuie, mai întâi, să stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim.

Astfel, referitor la existența justului echilibru între măsura care a determinat limitarea dreptului de acces liber la justiție și scopul legitim urmărit, Curtea Constituțională ar putea constata că nu există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general referitoare la buna administrare a justiției și protecția drepturilor fundamentale ale individului, dispozițiile legale criticate consacrând un dezechilibru între cele două interese concurente.

În acest context, prin condiționările impuse realizării interesului general menționat de instituire a unei competențe teritoriale unice la nivel național este afectat în mod iremediabil interesul individual, respectiv cel al persoanei care dorește să recurgă la concursul justiției în vederea realizării drepturilor și intereselor sale subiective. Astfel, condiționarea exercitării acțiunii de competența exclusivă a Curții de Apel București, unică la nivelul întregii țări drept condiție de admisibilitate a cererii, impune în sarcina individului atât condiții excesive pentru accesul la justiție, cât și costuri suplimentare și semnificative în raport cu cheltuielile efectuate de cetățean pentru plata serviciului justiției.

În ceea ce privește asigurarea egalității cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, inclusiv a căilor de atac, Curtea Constituțională a reținut că „în instituirea regulilor de acces al justițiabililor la aceste drepturi, legiuitorul este ținut de respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art. 16 alin. 1 din Constituție. De aceea nu este contrar acestui principiu instituirea unor reguli speciale, inclusiv în ce privește căile de atac, cât timp ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor”. De asemenea, Curtea Constituțională a reținut că „principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt

diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice”. (A se vedea Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

Nu trebuie uitat nici faptul că în procesele penale este obligatorie asigurarea dublului grad de jurisdicție, fond și apel, din moment ce în cauzele ce privesc sancțiuni contravenționale legiitorul a reglementat un dublu standard negativ în sensul în care plângerile contravenționale de drept comun, reglementate de O.G. nr. 2/2001 sunt judecate în standardul conform prev. de art. 2 din Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale care dispune:

Dreptul la două grade de jurisdicție

Orice persoană declarată vinovată de o infracțiune de către un tribunal are dreptul să ceară examinarea declarației de vinovăție sau a condamnării de către o jurisdicție superioară. Exercitarea acestui drept, inclusiv motivele pentru care acesta poate fi exercitat, sunt reglementate de lege.

Prin reglementările procesuale românești, art. 97 C. pr. civ., nu se permite Înaltei Curți de Casație și Justiție să soluționeze apeluri în materie contravențională, jurisprudența consacrată a instanțelor naționale fiind unanimă în acest sens, iar celui acuzat nu îi este garantat accesul la două grade de jurisdicție, din moment ce textul de lege determină exclusiv calea de atac a recursului ce nu este una devolutivă ci numai una extraordinară, extrem de limitată, în condițiile în care Codul de procedură civilă nu prevede posibilitatea instanței supreme de a judeca apeluri, ci numai și exclusiv recursuri.

Exclusiv recursuri

Curtea Constituțională reținut prin Decizia nr. 369/2017 că recursul este o cale de atac extraordinară. Calificarea acestei căi de atac ca fiind extraordinară nu îi atașează și tipologiile de hotărâri care pot fi supuse acesteia, ci vizează numai motivele pentru care poate fi exercitată. Prin urmare, stabilirea hotărârilor judecătorești susceptibile de recurs trebuie să țină cont de natura acestui remediu procesual, iar nu de alte criterii artificial create care să excludă de la acest remediu procesual o multitudine de persoane, fără a avea o justificare obiectivă și rațională. De asemenea, faptul că o judecată parcurge două etape procesuale devolutive (judecata în primă instanță și apelul) nu înseamnă automat și *eo ipso* lipsa posibilității de a exercita calea de atac a recursului. În viziunea actualului Cod de procedură civilă, recursul urmărește să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu excepțiile prevăzute de lege, examinarea conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile. Astfel, competența de soluționare a recursului apar-

ține, cu excepțiile prevăzute de lege, Înaltei Curți de Casație și Justiție, deoarece rolul acesteia, ca instanță de casație, este acela de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, rol consacrat prin art. 126 alin. 3 din Constituție.

Se observă că ar fi neconstituțional ca acuzatul în materie contravențională să beneficieze de două standarde unul conform Convenției Europene a Drepturilor Omului prin aplicarea dublului grad de jurisdicție, fond și apel, iar contravențiile grave ce impun sancționarea severă a celui pretins vinovat să beneficieze de un standard mai redus, mai restrâns prin lipsa posibilității de a ataca printr-o cale devolutivă de atac decizia instanței de fond.

Legiuitorul poate institui un tratament juridic diferit pentru exercitarea căii de atac a recursului, reglementând anumite situații în care nu se poate formula recurs, însă acest tratament juridic diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice în mod obiectiv și rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, consacrat de art. 16 alin. 1 din Constituție. În consecință, legiuitorul nu are îndreptățirea constituțională de a bloca, în funcție de tipul contravenției deduse judecății, accesul la calea de atac a apelului, deoarece pune *ab initio* cetățenii într-o situație diferită, fără a avea o justificare obiectivă și rezonabilă.

Urmează ca în continuarea acestui articol să analizăm și alte aspecte dificile ce decurg din soluționarea judiciară a cererilor de suspendare a deciziilor de sancționare emise de Consiliul Concurenței apărute în practica recentă a instanței naționale competente să soluționeze asemenea litigii specializate.