

## CONSIDERAȚII ASUPRA PROCEDURILOR DE SOLUȚIONARE A CERERILOR DE SUSPENDARE A DECIZIILOR DE SANȚIONARE EMISE DE CONSILIUL CONCURENȚEI (PARTEA A II-A)

*Alper RAMAZAN*

### **Abstract**

*We continue to present the considerations regarding the procedures for solving the requests for suspension of the sanctioning decisions issued by the Competition Council by analyzing some difficult or unclear aspects resulting from the application of the current legislation. Without considering the above arguments, we consider that they are applicable mutatis mutandis to the subject matter of the law referred to in art. 51, paragraph 2 of the Competition Law – conditional on the admissibility of the request for suspension of the decision on sanctioning the contravention of bail, the constitutional principle of universality with regard to the application of more favorable contravention laws, but also the constitutional principle of the freedom of access to justice guaranteed by the norms of the fundamental law as set out in the previous article. The obligation to pay a bail as a sine qua non condition of admissibility of a request for suspension regarding a sanction of contravention is not proportionate to the aim pursued by the legislator, the public advantage being insignificant in relation to the extent to which the rights and fundamental freedoms of the of the individual, respectively those enshrined in art. 21 and art. 24 of the Constitution.*

*It is noted that the rules of law analyzed have established a single territorial jurisdiction at national level regarding the settlement of judicial actions against decisions on sanctioning of contravention issued by the Competition Council and it is important to determine whether this public institution is given an advantage by the way of choosing of a competent territorial court from its headquarters in relation to the rest of the country.*

**Keywords:** *competition, suspension, court procedures, Competition Council*

Continuăm prezentarea considerațiilor asupra procedurilor de soluționare a cererilor de suspendare a deciziilor de sancționare emise de Consiliul Concurenței prin analiza unor aspect dificile sau neclare ce rezultă din aplicarea actualei legislații.

Fără a relua analiza argumentele arătate anterior considerăm că ele sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, la obiectul textului de lege prevăzut de art. 51 alin. 2 din Legea concurenței – condiționarea admisibilității cererii de suspendare a deciziei

de sancționare contravențională de plata unei cauțiuni considerăm că încalcă principiul constituțional al universalității cu privire la aplicarea legii contravenționale mai favorabile, dar și a principiului constituțional al libertății accesului la justiție garantat de normele legii fundamentale arătate în cuprinsul articolului anterior.

Măsura obligativității achitării unei cauțiuni ca o condiție *sine qua non* de admisibilitate a unei cereri de suspendare ce privește o sancțiune cu caracter contravențional nu este proporțională cu scopul urmărit de legiuitor, avantajul public fiind nesemnificativ în raport cu gradul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, respectiv cele consacrate de art. 21 și art. 24 din Constituție.

Considerăm că instanța de control constituțional va face aplicarea principiilor de drept referitoare la materia contravențională, garantate de prevederile art. 23 alin. 11, 12 din Constituția României unde sunt aplicabile garanțiile procesuale recunoscute de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), act normativ care face parte din dreptul intern și are prioritate, în baza art. 11 și art. 20 (2) din Constituția României; Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa (cu titlu de exemplu cauza Anghel vs România) că faptele contravenționale intră în sfera acuzațiilor în materie penală la care se referă primul paragraf al art. 6 din convenție, întrucât sancțiunile urmăresc un scop preventiv și represiv; așadar, petentului îi sunt recunoscute și garanțiile specifice în materie penală, între care se regăsește și prezumția de nevinovăție, de situația îndoielnică, nedovedită ferm, de aceasta trebuind să beneficieze cel acuzat (principiul *in dubio pro reo*).

Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal. Astfel, în aprecierea modului de soluționare a unor asemenea cauze, trebuie să se observe și faptul că impunerea unei bariere de acces prin obligativitatea achitării unei cauțiuni potrivit legislației fiscale la suspendarea deciziei atacate, în afara cuantumului taxei de timbru, vine să înfrângă principiul constituțional al caracterului de nevinovăție până la soluționarea definitivă a procesului contravențional. Legiuitorul a înțeles prin soluția legislativă adoptată să consacre un amestec nepermis al actului administrativ fiscal în materie contravențională unde sunt instituite garanții de natura procesului penal prin prisma acuzațiilor aduse, dar și a caracterului sancționator sever aplicabil acestor tip de contravenții.

În consecință, această cheltuială obligatorie se alătură celor efectuate cu plata taxei judiciare de timbru, rezultând o sarcină disproporționată pentru cetățeni, sarcină care, de altfel, se poate reflecta și asupra bugetului de stat în urma unei eventuale admiteri a plângerii contravenționale și restituirea sumelor de bani

achitate cu dobânzi și penalități, alături de plata unor cheltuieli de judecată. Or, de principiu, o asemenea sarcină financiară fiind suportată de justițiabil, creează un cadru juridic de natură a-l descuraja pe acesta să apeleze la serviciul justiției, lucru nepermis de rigorile constituționale.

Prin instituirea unei cauțiuni valorice, independent de plata taxelor judiciare de timbru, deși teoretic statul permite accesul la justiție, practic persoana interesată nu se poate adresa judecătorului. Or, drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, iar nu iluzorie și teoretică, imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în Cauza Airey împotriva Irlandei, paragraful 25).

Materia contenciosului administrativ a cunoscut în ultima perioadă o dezvoltare fără precedent, în timp ce cadrul legislativ nu a fost adaptat la noile condiții complexe ce derivă din multitudinea de raporturi juridice de această natură. În această materie, spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, se observă că, potrivit Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acestuia cu calea de atac a apelului. În lumina Codului de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de apelul exercitat în această materie în aplicarea prevederilor art. 34 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care permite, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea apelului. Așadar, ca urmare a acestei excluderi, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ rămân a fi supuse în continuare recursului. Prin efectul dispozițiilor legale criticate în materia contenciosului administrativ se ajunge la situația în care părțile care sunt lipsite de calea de atac a apelului să fie obligate să formuleze recursul soluționat în procedură de filtru la Înalta Curte de Casație și Justiție într-un termen lung, tot așa cum în materie contravențională regula este că prin formularea plângerii la instanță se suspendă executarea de drept, fără alte formalități. Instituirea unui regim derogator, fără nicio noimă, fără o motivare concretă reală, efectivă măsura de instituire a plății unei cauțiuni conform Codului de procedură fiscală în etapa procesuală a suspendării actului de sancționare contravențională nu este proporțională cu scopul urmărit de legiuitor, avantajul public fiind nesemnificativ în raport cu gradul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, respectiv cele consacrate de art. 21 și art. 24 din Constituție.

Dispozițiile legale analizate considerăm că încalcă art. 24 din Constituție, garanție a dreptului la un proces echitabil (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014), și din perspec-

tiva recurentului în eventuala cale de atac, din moment ce această dispoziție constituțională nu vizează doar apărarea în procesul desfășurat în fața primei instanțe de judecată, ci și dreptul de apărare prin exercitarea căilor legale de atac împotriva unor constatări de fapt sau de drept ori unor soluții adoptate de o instanță de judecată care sunt considerate greșite de către una sau alta din părțile din proces. În situația în care partea interesată este împiedicată să exercite calea de atac, prin neplata cauțiunii stabilite obligatoriu, în afara plății taxelor judiciare de timbru, considerate normale, aceasta nu-și va putea valorifica și apăra drepturile în fața instanței de recurs (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004).

Mai mult, obligația achitării cauțiunii pentru judecata cererii echivalează, pe de o parte, cu transformarea conținutului acestui drept fundamental într-o condiție de admisibilitate a liberului acces la justiție, a exercitării unei căi de atac pe fondul cererii de suspendare, iar, pe de altă parte, cu convertirea acestui drept într-o obligație, ceea ce afectează substanța dreptului la apărare astfel cum este configurat în Constituție. Or, legiuitorul nu poate da dreptului la apărare garantat de Constituție valențe care, practic, contravin caracterului său de garanție a dreptului la un proces echitabil.

De altfel, Curtea Constituțională a remarcat anterior faptul că asupra problemei specifice supuse dezbaterii în cauzele de față Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avut o poziție nuanțată, determinată de necesitatea respectării art.6 paragraful 1 din Convenție. Astfel, prin Hotărârea din 22 martie 2007, pronunțată în Cauza Staroszczyk împotriva Poloniei, instanța de la Strasbourg a statuat că modul în care art. 6 par. 1 din Convenție se aplică în cazul curților de apel sau de casație depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor în cauză și trebuie ținut cont de întregul sistem juridic intern și de rolul Curții de Casație în cadrul acestui sistem. Având în vedere natura specială a rolului Curții de Casație, care este limitat la a analiza dacă legea a fost aplicată în mod corect, Curtea de la Strasbourg a acceptat că procedura din fața Curții de Casație poate să fie mai formală (par. 126). Astfel, cerința ca reclamantul să achite sume de bani în afara celor stabilite cu titlu de taxe judiciare de timbru, cu specificul unor cauțiuni tinde să înfrângă caracterul prezumat de nevinovăție al petentului în acțiunea judiciară împotriva unui act administrativ cu caracter contravențional. Cerința este compatibilă cu caracteristicile unei curți supreme ca cea mai înaltă curte care examinează apelurile/recursurile din punctul de vedere al legii, acest lucru fiind o caracteristică legală comună în statele membre ale Consiliului Europei (par. 128). În același sens, Curtea s-a pronunțat și prin Hotărârea din 25 iunie 2013, în Cauza Anghel împotriva Italiei, par. 54. Totuși, Curtea de la Strasbourg a subliniat că o interpretare strictă a regulilor procedurale îl poate priva pe reclamant de dreptul de acces la justiție. Acest drept poate fi afectat atunci când regulile încetează să mai servească principiului securității juridice și unei bune administrări a justiției, formând un fel de barieră ce îl împiedică pe justițiabil să supună cazul său pe fond de către o curte competentă

(Hotărârea din 5 decembrie 2013, pronunțată în Cauza Omerović împotriva Croației, nr. 2, par. 39).

Se constată că prin normele de drept analizate a fost instituită o competență teritorială unică la nivel național în privința soluționărilor acțiunilor judiciare împotriva deciziilor de sancționare contravențională emise de Consiliul Concurenței, fiind important de determinat dacă acestei instituții publice i se creează un avantaj prin modul de alegere a unei instanței competente teritorial de la sediul central al acesteia în raport cu restul țării. Mai mult, cei sancționați ce au domiciliul /sediul în capitală sunt evident avantajați față de cei domiciliați sau care au sediul în provincie, din moment ce aceștia din urmă trebuie să efectueze cheltuieli suplimentare pentru a se deplasa la sediul instanței de judecată fapt ce încalcă prevederile constituționale garantate de art.16 din Constituția României.

În ceea ce privește principiile și garanțiile constituționale prevăzute de art. 52, 126 alin. 6 din Constituția României se observă faptul că această conduită a statului de reglementare confuză poate constitui premisa unor viitoare condamnări ale statului român de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, având în vedere jurisprudența acestei instanțe, respectiv Hotărârea din 4 octombrie 2007, pronunțată în Cauza Anghel împotriva României, par. 68, în care s-a constatat încălcarea art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ce statuează cu privire la prezumția de nevinovăție, văzută ca una dintre garanțiile fundamentale ale dreptului la un proces echitabil.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea constata, pornind de la practica instanțelor anterior menționată, atât încălcarea dispozițiilor art.6 privind dreptul la un proces echitabil, cât și celor ale art. 13 privind dreptul la un recurs efectiv din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Analiza Curții Constituționale ar trebui să aibă în vedere, în primul rând, interpretarea art. 126 alin. 6, prima teză, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat de Legea fundamentală care lasă la latitudinea legiuitorului reglementarea acțiunii judiciare, a căilor de atac, ceea ce îi permite acestuia să instituie anumite reguli de procedură specifice, să excepteze de la exercitarea lor, atunci când considera că se impune, anumite hotărâri judecătorești, Curtea statuând, în acest sens, de exemplu, prin Decizia nr. 510 din 27 aprilie 2010, publicată în M. Of. nr. 339 din 21 mai 2010, Decizia nr. 1.341 din 19 octombrie 2010, publicată în M. Of. nr. 811 din 3 decembrie 2010, și Decizia nr. 246 din 15 martie 2012, publicată în M. Of. nr.273 din 25 aprilie 2012.

Cu toate acestea, în exercitarea prerogativelor sale privind reglementarea acțiunii judiciare de contencios administrativ, a căilor de atac sau exceptarea de la exercitarea lor, legiuitorul trebuie să aibă în vedere și respectarea celorlalte principii și texte constituționale de referință.

Or, în materia contravențiilor, prin impunerea obligativității achitării unei cauțiuni ca premisă judecării cererii de suspendare a executării sancțiunii contravenționale, în afara taxelor judiciare de timbru se aduce atingere principiului accesului liber la justiție, dreptului la un proces echitabil, dreptului la apărare, unicității, imparțialității și egalității justiției, golindu-se astfel de conținut principiul exercitării căilor de atac împotriva procesului verbal de contravenție – sub forma deciziei de sancționare contravențională distinctă de actul administrativ fiscal cu care îl confundă legiuitorul.

Aceasta deoarece statul are obligația de a garanta caracterul efectiv al accesului liber la justiție și al dreptului la apărare. Lipsa căii de atac împotriva hotărârii pronunțate de agentul constator – autoritatea de concurență în materia concurenței, nivelul substanțial al sancțiunilor pecuniare aplicate, lipsa de claritate, predictibilitate a modului de soluționare a unui asemenea tip de proces între legea cadru de reglementare a contravențiilor, O.G. nr. 2/2001 și Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, echivalează cu imposibilitatea exercitării unui control judecătoresc efectiv asupra sancțiunilor principale și complementare, precum și a măsurilor dispuse, reglementate de art. 51 din Legea nr. 21/1996, dreptul de acces liber la justiție devenind astfel un drept iluzoriu și teoretic. Accesul liber la justiție implică prin natura sa o reglementare din partea statului și poate fi supus unor limitări, atât timp cât nu este atinsă substanța dreptului, în acest sens statuând și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa, de exemplu prin Hotărârea din 26 ianuarie 2006, pronunțată în Cauza Lungoci împotriva României, par. 36, publicată în M. Of. nr. 588 din 7 iulie 2006.

Totodată, în materia concurenței, se observă că sancțiunile principale și complementare, precum și măsurile dispuse au un caracter punitiv și preventiv, fiind substanțiale, vizând ocrotirea unor valori sociale importante, respectiv restabilirea mediului concurențial, astfel încât instituirea unei competențe teritoriale unice la nivel național, dar și obligativitatea achitării unei cauțiuni pecuniare importante, ca o condiție prealabilă a judecării cererii de suspendare a actului de sancționare administrativă, echivalează cu lipsa unei căi de atac efective, plângerea la decizia de sancționare, și aduce atingere – în substanța sa – dreptului de acces liber la justiție, astfel cum este consacrat în art. 21 din Legea fundamentală.

Se constată așadar că eliminarea ( prin instituirea unor condiții de admisibilitate excesive atât prin impunerea achitării unei cauțiuni, dar și prin aplicarea în practică a legii contenciosului administrativ – condiția de caz temeinic justificat și paguba iminentă ) controlului judiciar al deciziei pronunțate de Consiliul Concurenței în materia contravențiilor la regimul concurenței aduce atingere art. 126 alin. 6 din Constituție raportat la dreptul de acces liber la justiția și la dreptul la apărare, reprezentând în același timp o încălcare a cerințelor unui proces echitabil. În plus, prin conduita procesuală a unicei instanțe de judecată competente la nivel național Curtea de Apel București, în sensul în care administrea

probatoriul în cauzele ce privesc suspendare deciziilor emise de Consiliul Concurenței exclusiv pe baza prevederilor art. 14 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ - cazul temeinic justificat și paguba iminentă, îndeplinite cumulativ, bazate numai pe aparența de drept, fără să intre în cercetarea fondului, se aduce atingere și art. 124 alin. (2) din Constituție privind unicitatea, imparțialitatea și egalitatea justiției. Totodată, prin prisma argumentelor anterior reținute, se poate observa că sunt încălcate și prevederile art. 53 alin. (2) teza finală din Legea fundamentală.

Se mai constată că prin Decizia pronunțată la data de 28 iunie 2011, ca urmare a soluționării cererii nr. 40.301/04, pronunțată în Cauza Ioan Pop împotriva României, par. 27, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că sancțiunea contravențională constituie o „acuză în materie penală” în sensul art. 6 din Convenție, care trebuie aplicat sub aspectul său „penal”. Așa fiind, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea constata încălcarea drepturilor și garanțiilor procesuale instituite în domeniul dreptului penal.