

Cauza C-97/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

16 februarie 2021

Instanța de trimitere:

Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

12 februarie 2021

Reclamant:

MV – 98

Pârât:

Nachalnik na otdel „Operativni deynosti” – grad Sofia v glavna direktсия „Fiskalen kontrol” pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (șeful departamentului „Activități operaționale” din orașul Sofia al Direcției generale „Control fiscal” din cadrul administrației centrale a Agenției Naționale a Veniturilor Bugetare)

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă în temeiul Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (Legea privind TVA) împotriva deciziei adoptate de autoritățile fiscale privind dispunerea unor măsuri administrative coercitive, și anume „sigilarea localului comercial” administrat de un comerciant, pentru o durată de 14 de zile și „interdicția de acces la acesta”

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cerere întemeiată pe articolul 267 TFUE privind interpretarea articolului 47 alineatul (1), a articolului 49 alineatul (3), a articolului 50 și a articolului 52

alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a articolului 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

Întrebările preliminare

1) Articolul 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că permit o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal în temeiul căreia se pot cumula, împotriva aceleiași persoane, o procedură administrativă de dispunere a unei măsuri administrative coercitive și o procedură administrativă cu caracter penal de impunere a unei sancțiuni pecuniare pentru o faptă care constă în neînregistrarea și neținerea evidenței vânzării de mărfuri prin emiterea unui document justificativ privind vânzarea?

1.1) În cazul unui răspuns afirmativ, articolul 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că nu permit o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal în temeiul căreia se pot cumula, împotriva aceleiași persoane, o procedură administrativă de dispunere a unei măsuri administrative coercitive și o procedură administrativă cu caracter penal de impunere a unei sancțiuni pecuniare pentru o faptă care constă în neînregistrarea și neținerea evidenței vânzării de mărfuri prin emiterea unui document justificativ privind vânzarea, ținând seama de faptul că această reglementare nu impune, în același timp, autorităților competente pentru desfășurarea ambelor proceduri și instanțelor obligația de asigurare a unei aplicări eficiente a principiului proporționalității, având în vedere severitatea tuturor măsurilor cumulate în raport cu gravitatea încălcării concrete?

2) În cazul în care aplicabilitatea articolului 50 și a articolului 52 alineatul (1) din cartă nu se confirmă în speță, articolul 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că nu permit o reglementare națională precum articolul 186 alineatul 1 din ZDDS [Zakon za danak varhu dobavenata stoinost (Legea privind TVA)] care prevede, împotriva aceleiași persoane, pentru o faptă care constă în neînregistrarea și neținerea evidenței vânzării de mărfuri prin emiterea unui document justificativ privind vânzarea, pe lângă impunerea unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS, dispunerea măsurii administrative coercitive de „sigilare a localului comercial” pentru o durată de 30 de zile?

3) Articolul 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că permite măsuri introduse de legiuitorul

național pentru a garanta interesul prevăzut la articolul 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, precum executarea provizorie a măsurii administrative coercitive de „sigilare a localului comercial” pentru o durată de 30 de zile, în scopul protejării unui interes public prezumat, în timp ce protecția jurisdicțională se limitează la aprecierea unui interes privat opus, comparabil?

Dispoziții de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – articolul 47 alineatul (1), articolul 49 alineatul (3), articolul 50, articolul 51 alineatele (1) și (2), articolul 52 alineatul (1);

Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată – articolul 2 alineatul (1), articolul 273;

Hotărârea Curții din 21 septembrie 1989, Hoechst/Comisia, 46/87 și 227/88, EU:C:1989:337;

Hotărârea Curții din 22 octombrie 2002, Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603;

Hotărârea Curții din 5 iunie 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319;

Hotărârea Curții din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105;

Hotărârea Curții din 27 mai 2014, Spasic, C-129/14, EU:C:2014:586;

Hotărârea Curții din 5 aprilie 2017, Orsi și Baldetti, C-217/15 și C-350/15, EU:C:2017:264;

Hotărârea Curții din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții, C-537/16, EU:C:2018:193;

Hotărârea Curții din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197;

Hotărârea Curții din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357;

Hotărârea Tribunalului din 26 octombrie 2017, Marine Harvest/Comisia, T-704/14, EU:T:2017:753.

Dispoziții naționale

Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă) – articolul 6, articolul 57 alineatele 1, 4 și 5, articolul 60, articolul 90 alineatul 1, articolul 128 alineatul 1 punctul 1, articolul 132 alineatul 1, articolul 145 alineatul

1, articolul 146, articolul 166 alineatele 1, 2 și 3 articolul 172 alineatul 2, articolul 268 punctele 1 și 2;

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (Codul de procedură fiscală și de securitate socială) – articolul 50 alineatul 1;

Targovski zakon (Legea privind comerțul) – articolul 1 alineatul 1 punctul 1, articolul 56;

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative) – articolele 16, 22, 27, articolul 34 alineatul 3, articolul 36 alineatul 1, articolul 42, articolul 44 alineatul 1, articolul 53 alineatul 1, articolul 59 alineatele 1 și 2, articolul 63 alineatul 1;

Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Legea privind TVA) – articolul 1, articolul 2 punctul 1, articolul 3 alineatele 1 și 2, articolul 118 alineatul 1, articolul 185 alineatele 1, 2, 4 și 5, articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a), alineatele 3 și 4, articolul 187 alineatul 1, articolul 188, articolul 193 alineatele 1 și 2, precum și articolul 1 punctul 40 și articolul 1a din Dopalnitelni razporedbi (Dispozițiile complementare):

– Articolul 118 alineatul 1, în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal:

„(1) Orice persoană înregistrată sau neînregistrată în temeiul prezentei legi este obligată să înregistreze și să țină evidența livrărilor/vânzărilor efectuate de aceasta în localul comercial, prin emiterea unei chitanțe fiscale prin intermediul unei case de marcat fiscale (bon fiscal) [...]”

– Articolul 185 alineatele 1 și 2, în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal:

„(1) Persoanelor care nu emit un document justificativ în temeiul articolului 118 alineatul 1 li se aplică amendă - pentru persoane fizice care nu sunt comercianți, între 100 și 500 de leva (BGN) sau sancțiune pecuniară - pentru persoane juridice și comercianți individuali, între 500 și 2 000 de leva (BGN).

(2) Cu excepția cazurilor prevăzute la alineatul (1), persoanelor care săvârșesc sau permit săvârșirea unei încălcări a articolului 118 sau a unei dispoziții de punere în aplicare a acestuia - pentru persoane fizice care nu sunt comercianți, li se aplică amendă între 300 și 1 000 de leva (BGN) sau sancțiune pecuniară – pentru persoane juridice și comercianți individuali, între 3 000 și 10 000 de leva (BGN). În cazul în care încălcarea nu generează neraportarea de venituri, se aplică sancțiunile prevăzute la alineatul 1.”

– Articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a), în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal:

„(1) Măsura administrativă coercitivă a sigilării localului comercial pentru o durată maximă de 30 de zile se dispune, indiferent de amenzi și sancțiunile pecuniare prevăzute, împotriva persoanelor care:

1. nu respectă procedura sau modul de:

a) emitere a unui document de vânzare corespunzător, în conformitate cu procedura stabilită pentru livrări/vânzări;

[...]”

– Articolul 187 alineatul (1), în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal:

„(1) În cazul dispunerii măsurii administrative coercitive prevăzute la articolul 186 alineatul 1, se interzice și accesul la localul sau la localurile comerciale ale persoanei [...]”

– Articolul 188, în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal:

„Măsura administrativă coercitivă prevăzută la articolul 186 alineatul 1 este supusă executării provizorii în condițiile prevăzute de Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă).”

Naredba N° N-18 ot 13.12.2006 za registrirane i otchitane chrez fiskalni ustroystva na prodazhbite v targovskite obekti, iziskvaniata kam softuerite za upravlenieto im i iziskvania kam litsata, koito izvarshvat prodazhbi chrez elektronen magazin (Regulamentul nr. N-18 din 13 decembrie 2006 privind înregistrarea și ținerea evidenței prin intermediul caselor de marcat fiscale a vânzărilor efectuate în localuri comerciale, cerințele aplicabile software-urilor de operare, precum și cerințele aplicabile persoanelor care efectuează vânzări prin intermediul magazinelor virtuale) – articolul 3 alineatul 1, precum și articolul 1 punctul 6 din Dopalnitelni razporedbi (Dispozițiile complementare).

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Reclamantul este un comerciant individual, înregistrat și înscris în Registrul comerțului în conformitate cu Targovski zakonn (Legea privind comerțul), cu sediul în orașul Goțe Delcev, Bulgaria. Obiectul principal al activității sale constă în achiziționarea și vânzarea de mărfuri.
- 2 La 9 octombrie 2019, inspectorii ai Natsionalna agentsia po prihodite (Agenția Națională a Veniturilor Bugetare) au efectuat un control într-un local comercial administrat de reclamant.
- 3 Cu ocazia acestui control, a fost efectuată o „achiziție de mărfuri de verificare”, și anume, înainte de a se prezenta, inspectorii au cumpărat un pachet de țigări în valoare de 5,20 leva (BGN) (aproximativ 2,66 euro) pe care l-au plătit în numerar.

Reclamantul a acceptat plata, dar nu a emis o chitanță fiscală prin intermediul unei case de marcat fiscale.

- 4 Inspectorii au constatat că în ziua respectivă, prin intermediul casei de marcat fiscale au fost înregistrate vânzări în cuantum total de 141,20 leva (BGN) (aproximativ 72,20 euro), în timp ce, în realitate, în casă era prezentă suma de 166,40 leva (BGN) (aproximativ 85,08 euro). Potrivit inspectorilor, diferența dintre aceste două sume confirmă de asemenea că vânzarea pachetului de țigări achiziționat de aceștia nu a fost înregistrată și înscrisă în evidență prin emiterea unei chitanțe fiscale prin intermediul unei case de marcat fiscale în localul comercial.
- 5 În aceeași zi, a fost emisă o decizie de constatare a unei contravenții prin care, împotriva reclamantului a fost inițiată o procedură administrativă cu caracter penal în temeiul dispozițiilor Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative, denumită în continuare de asemenea „ZANN”) pentru o încălcare a articolului 118 alineatul 1 din Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Legea privind TVA, denumită în continuare „ZDDS”). Nerespectarea dispoziției menționate este pasibilă de o sancțiune pecuniară în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS, iar articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera (a) din această lege prevede de asemenea dispunerea unei măsuri administrative coercitive.
- 6 La 21 octombrie 2019, pârâtul a dispus, în conformitate cu articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) și cu articolul 187 alineatul 1 din ZDDS, o măsură administrativă coercitivă, și anume „sigilarea localului comercial” pentru o durată de 14 de zile și o „interdicție de acces la acesta”.
- 7 Odată cu acestea a fost dispusă și executarea provizorie, întrucât pârâtul a considerat că aceasta „ar fi necesară pentru protejarea intereselor deosebit de importante ale statului, și anume interesul bugetului de stat privind înregistrarea și ținerea evidenței corespunzătoare prin intermediul unei case de marcat fiscale de către persoana impozabilă a vânzărilor efectuate în localul comercial controlat, respectiv privind stabilirea cu exactitate a veniturilor generate de aceasta din urmă și a cuantumului datoriilor sale publice”.
- 8 Această decizie a făcut obiectul unei acțiuni în fața instanței de trimitere.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 9 Reclamantul apreciază că măsura administrativă coercitivă dispusă ar fi contrară obiectivelor articolului 22 din ZANN care prevede aplicarea unor asemenea măsuri pentru prevenirea și încetarea contravențiilor, precum și pentru prevenirea și eliminarea consecințelor dăunătoare ale acestora. Reclamantul invocă valoarea redusă a vânzării în cauză, precum și faptul că ar fi încălcat pentru prima dată articolul 118 alineatul 1 din ZDDS.

- 10 Pârâtul susține că, în ceea ce privește încălcarea constatată, articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS ar prevedea aplicarea cumulativă a măsurilor administrative coercitive de tipul celor stabilite în decizia atacată.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 11 Instanța de trimitere ridică problema compatibilității cumulului unei măsuri administrative coercitive cu o sancțiune pecuniară împotriva aceleiași persoane pentru aceeași faptă cu articolul 50 și cu articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și cu principiul proporționalității prevăzut la articolul 49 alineatul (3) din cartă.
- 12 ZDDS indică în mod expres că prin această lege sunt transpuse dispozițiile Directivei 2006/112. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că aplicarea ZDDS, inclusiv măsurile de sancționare prevăzute de ZDDS, constituie o punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, întrucât jurisprudența Curții recunoaște că impunerea unor sancțiuni administrative de către autoritățile fiscale naționale în materie de TVA constituie o aplicare a articolelor 2 și 273 din Directiva 2006/112 și, în consecință, a dreptului Uniunii, astfel încât acestea trebuie să respecte dreptul fundamental garantat la articolul 50 din cartă.
- 13 Nerespectarea obligației prevăzute la articolul 118 alineatul 1 din ZDDS de către persoanele juridice și comercianții individuali, care sunt persoane impozabile, este considerată contravenție la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS și este pasibilă de o sancțiune pecuniară în sensul acestei dispoziții.
- 14 Totodată, în cazul nerespectării obligației prevăzute la articolul 118 alineatul 1 din ZDDS, această lege prevede de asemenea dispunerea unei măsuri administrative coercitive în conformitate cu articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS, și anume „sigilarea localului comercial” pentru o durată maximă de 30 de zile. Măsura se aplică independent de sancțiunea pecuniară prevăzută și, în cazul dispunerii acesteia, persoanei îi este de asemenea interzis accesul la localul comercial.
- 15 Aceste două măsuri – sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS și măsura administrativă coercitivă prevăzută la articolul 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS – sunt dispuse ca urmare a unei fapte materiale unice, și anume nerespectarea prevederilor referitoare la emiterea unui document de vânzare corespunzător sub forma unei chitanțe fiscale prin intermediul unei case de marcat fiscale.
- 16 Articolul 185 alineatul 2 din ZDDS sancționează drept contravenție nerespectarea obligației de emitere a unui document justificativ privind vânzarea de mărfuri și se aplică în toate cazurile, indiferent de valoarea vânzării. De asemenea, măsura prevăzută la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS se aplică tuturor cazurilor de

încălcarea a articolului 118 alineatul 1 din ZDDS, indiferent de valoarea vânzării. Aplicarea sa simultană este prevăzută de lege pentru toate cazurile de nerespectare a obligației prevăzute la articolul 118 alineatul 1 din ZDDS.

- 17 Cele două proceduri, și anume cea de impunere a unei sancțiuni pecuniare și cea de dispunere a măsurii administrative coercitive a „sigilării localului comercial”, sunt gestionate de entități din structura Natsionalna agentsia po prihodite (Agenția Națională a Veniturilor Bugetare), dar conform unor proceduri diferite.
- 18 Procedura de constatare și de sancționare a unei încălcări a articolului 118 alineatul 1 din ZDDS este inițiată în conformitate cu Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative). Aceasta începe prin adoptarea unei decizii de constatare a unei contravenții și încetează prin adoptarea unei decizii cu caracter penal de impunere a unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS.
- 19 Sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS este impusă în cadrul unei proceduri de natură penală. În situația în speță, această procedură a fost inițiată împotriva comerciantului individual prin adoptarea deciziei de constatare a unei contravenții. Decizia cu caracter penal de impunere a sancțiunii pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS este un act cu caracter represiv.
- 20 Sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS nu se limitează la repararea prejudiciului cauzat de încălcare [reprezentată de taxa pe valoarea adăugată neachitată aferentă vânzării neînregistrate a unui pachet de țigări în valoare de 5,20 BGN], ci urmărește sancționarea, în considerarea gravității sale, a nerespectării obligației prevăzute la articolul 118 alineatul 1 din ZDDS.
- 21 Măsura administrativă coercitivă prevăzută la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS se aplică în cadrul procedurii administrative, dar are caracterul unei sancțiuni. Această măsură nu urmărește să garanteze o altă procedură (de exemplu, de stabilire a obligațiilor fiscale), ci sancționează nerespectarea obligației prevăzute la articolul 118 alineatul 1 din ZDDS. Ținând seama de consecințele pentru activitatea economică a comerciantului individual (încetarea activității în localul comercial), măsura prevăzută la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS nu are doar un efect preventiv, ci și unul disuasiv, și anume descurajarea reducerii cifrei de afaceri prin neemiterea documentelor de vânzare.
- 22 În speță, tocmai cumulul diferitor forme de măsuri coercitive de stat care fac obiectul litigiului principal și care sancționează aceeași faptă pe plan factual și juridic, iar nu aspecte punctuale ale acesteia, precum și care urmăresc obiective comune, iar nu complementare, pune sub semnul întrebării compatibilitatea dreptului național cu principiile dreptului Uniunii și în special cu articolul 50 din cartă.

- 23 Mai precis, instanța de trimitere are îndoieli îndeosebi cu privire la aspectul dacă cumulul măsurii administrative coercitive prevăzute la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS cu sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS intră în domeniul de aplicare al articolului 50 din cartă și dacă acest cumul este conform cu principiul proporționalității enunțat la articolul 52 alineatul (1) din cartă.
- 24 Curtea a precizat că cumulul de sancțiuni „[...] trebuie să fie însoțit de norme care să permită să se garanteze că severitatea ansamblului sancțiunilor aplicate corespunde gravității infracțiunii vizate [...]. Aceste norme trebuie să prevadă obligația autorităților competente, în cazul aplicării unei a doua sancțiuni, de a se asigura că severitatea ansamblului sancțiunilor impuse nu excedează gravității infracțiunii constatate” (Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 55). De asemenea, măsurile administrative sau represive permise de legislația națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctele 41 și 42, precum și jurisprudența citată).
- 25 Dreptul național nu prevede o limitare a cumulului unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS cu o măsură administrativă coercitivă în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS ca urmare a valorii vânzării neînregistrate [în speță, 5,20 leva (BGN)] prin emiterea unei chitanțe fiscale și/sau a cuantumului taxei pe valoarea adăugată neachitate. Exercitarea acestei competențe de către autoritățile fiscale – competente pentru aplicarea ambelor măsuri – constituie o competență nediscreționară. Legea impune acestor autorități ca, în cazul constatării unei încălcări a articolului 118 alineatul 1 din ZDDS, să dispună măsura administrativă coercitivă prevăzută la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS, pe lângă și independent de impunerea unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS.
- 26 Legile procedurale [ZANN și Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă)] aplicabile celor două proceduri independente una de cealaltă – de impunere a unei sancțiuni pecuniare și de dispunere a unei măsuri administrative coercitive – nu prevăd posibilitatea suspendării uneia dintre proceduri până la soluționarea celeilalte.
- 27 În aceste condiții, nu este exclus ca dispunerea măsurii prevăzute la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS să fie executată înainte de finalizarea procedurii administrative cu caracter penal de impunere a unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS. Acest lucru se explică, pe de o parte, prin posibilitatea prevăzută de lege de a autoriza executarea provizorie a măsurii și, pe de altă parte, prin durată diferită a celor două proceduri independente una de cealaltă. Potrivit dreptului național, termenul de finalizare a procedurii administrative cu caracter penal prin adoptarea unei decizii cu caracter penal este de șase luni de la adoptarea deciziei, în timp ce termenul pentru adoptarea deciziei de dispunere a unei măsuri administrative coercitive este între 14 zile și o lună.

- 28 În plus, procedurile diferite de adoptare a unei decizii de impunere a unei sancțiuni în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS (procedura administrativă cu caracter penal) și a unei decizii de dispunere a unei măsuri administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS (procedura administrativă) implică proceduri distincte de căi de atac împotriva acestor decizii.
- 29 Rayonen sad (Tribunalul de Raion) are competența de a judeca acțiunile îndreptate împotriva deciziilor cu caracter penal de impunere a unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS, în timp ce acțiunile împotriva deciziilor de dispunere a măsurilor administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS sunt de competența Administrativen sad (Tribunalul Administrativ).
- 30 Cu toate acestea, în cadrul celor două proceduri judiciare distincte, Rayonen sad (Tribunalul de Raion) și Administrativen sad (Tribunalul Administrativ) pot aprecia independent unul de celălalt proporționalitatea sancțiunii pecuniare sau a măsurii administrative coercitive. În cadrul examinării proporționalității sancțiunii pecuniare prevăzute la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS, Rayonen sad este ținut de cuantumul minim prevăzut și nu îl poate stabili la un nivel inferior în funcție de împrejurările speței. Aprecierea proporționalității măsurii administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS nu este posibilă decât în raport cu durata acesteia, aplicarea sa fiind obligatorie în sine.
- 31 Întrucât cele două proceduri judiciare se desfășoară în paralel și independent, precum și în momente diferite, nu este exclus ca fapta să fie apreciată în mod diferit. Este posibil ca Administrativen sad să respingă acțiunea împotriva măsurii administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS, în timp ce Rayonen sad, în cadrul procedurii de contestare a deciziei cu caracter penal, să anuleze sancțiunea pecuniară impusă în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS, considerând că nu a fost săvârșită sau că nu a fost dovedită o încălcare a articolului 118 alineatul 1 din ZDDS.
- 32 Prin urmare, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă impunerea simultană a unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS și dispunerea unei măsuri administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS pentru aceeași faptă, împotriva aceleiași persoane, este conformă cu principiul proporționalității enunțat la articolul 52 alineatul (1) din cartă, întrucât controlul instanțelor în cadrul unor proceduri distincte nu garantează că severitatea celor două măsuri cumulate este proporțională cu gravitatea încălcării în cauză.
- 33 În ipoteza în care domeniul de aplicare al articolelor 50 și 52 din cartă nu include cumulul măsurii administrative coercitive prevăzute la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS cu sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 185 alineatul 2 din ZDDS pentru aceeași faptă [în speță, pentru o încălcare a articolului 118 alineatul 1 din ZDDS], împotriva aceleiași persoane, instanța de trimitere ridică în mod alternativ

problema dacă dispunerea unei măsuri administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 din ZDDS pe lângă și independent de impunerea unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 185 alineatul 2 din ZDDS, pentru aceeași faptă, împotriva aceleiași persoane, este proporțională în lumina articolului 49 alineatul (3) din cartă. Având în vedere interpretarea largă a noțiunii „infrațiune” în sensul articolului 49 alineatul (3) din cartă reținută de Curte, această dispoziție pare a fi aplicabilă în litigiul principal.

- 34 În situația în speță, administrația fiscală a autorizat de asemenea, în temeiul articolului 188 din ZDDS, executarea provizorie a măsurii administrative coercitive prevăzute la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS. Potrivit dreptului național, această decizie constituie o excepție de la principiul executării actelor administrative în funcție de caracterul lor definitiv, ceea ce permite depășirea interdicției de executare a acestora înainte de expirarea termenului de introducere a căii de atac.
- 35 O cale de atac împotriva deciziei respective poate fi formulată numai prin intermediul unei acțiuni separate în fața Administrativen sad, însoțită de cererea de încetare a executării provizorii. În cadrul acestei proceduri, Administrativen sad nu efectuează o „examinare” a faptelor. Faptele sunt considerate ca fiind stabilite prin procesul-verbal întocmit pentru controlul efectuat de autoritățile fiscale în localul comercial, precum și prin decizia adoptată de constatare a unei contravenții.
- 36 În același timp, dispoziția articolului 188 din ZDDS creează, în contextul întinderii protecției jurisdicționale împotriva executării provizorii a măsurii prevăzute la articolul 186 alineatul 1 din ZDDS, condițiile unei interpretări neuniforme în jurisprudență. În anumite cazuri se consideră că protecția jurisdicțională împotriva executării provizorii cuprinde și verificarea existenței unui „interes superior al statului”, în timp ce, în alte cazuri, se prezumă existența unui „interes superior al statului” căruia i se opune și trebuie să se dovedească un interes privat comparabil.
- 37 Nu este exclusă producerea consecințelor juridice ale dispunerii unei măsuri administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS care a fost declarată executorie cu titlu provizoriu, iar decizia de dispunere a acesteia să fie ulterior anulată de instanță ca fiind nelegală.
- 38 Prin urmare, din punctul de vedere al instanței de trimitere, nu rezultă în mod clar dacă protecția jurisdicțională prevăzută de dreptul național împotriva executării provizorii autorizate a unei măsuri administrative coercitive în temeiul articolului 186 alineatul 1 punctul 1 litera a) din ZDDS constituie o cale de atac efectivă în lumina articolului 47 alineatul (1) din cartă.