

LICENȚA ÎN ACTIVITATEA DE ÎNTREPRINZĂTOR PRIN PRISMA PREVEDERILOR CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

LICENSE IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY UNDER THE PROVISIONS OF THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS

CZU: [347.71:334]: 341.231.14

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).16](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).16)

Nicolae PASCARU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the sense of Article 1 of the First Additional Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Court mentioned that a license constitutes an asset depending on whether the license holder has a „reasonable and legitimate hope regarding the validity of the license in time and the possibility of continuing to obtain benefits from the exercise of an activity based on this license”.

At the same time, the Court points out that, according to its jurisprudence, the termination of the validity of a license, which allowed the creation of a business, constitutes an interference with the right to enjoy property, which is guaranteed by Article 1 of the First Protocol.

The Court reiterates that the purpose of art. 1 of Protocol no. 1 is to keep a fair balance between the requirements of the general interest of the community and the requirements regarding the fundamental rights of the person and that the concern to achieve this balance also applies to the second paragraph of art. 1 of the Protocol.

REZUMAT

În sensul articolului 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Curtea a menționat că o licență constituie un bun în funcție de faptul dacă deținătorul licenței are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe”.

Totodată, Curtea atenționează, că potrivit jurisprudenței sale, încetarea valabilității unei licențe, prin care se permitea crearea unei afaceri, constituie o interferență în drep-

tul de a se bucura de proprietate, care este garantat de articolul 1 din Primul Protocol.

Curtea reiterează că scopul art. 1 din Protocolul nr. 1 este acela de a păstra un echilibru just între cerințele interesului general al comunității și cerințele privind drepturile fundamentale ale persoanei și că preocuparea de a realiza acest echilibru se aplică și celui de-al doilea paragraf al art. 1 din Protocol.

Licența reprezintă una dintre formele de reglementare de stat a activității de întreprinzător și reprezintă o procedură de atestare oficială a dreptului unei persoane (persoană juridică sau întreprinzător individual) de a desfășura anumite genuri de activități cu respectarea cerințelor și standardelor de reglementare.

În opinia autorului Vaniev A. G., esența acordării de licențe, constă în impactul administrativ și juridic specific asupra activităților întreprinzătorilor antrenați în activitatea respectivă. Acest impact urmărește scopul de control al statului asupra activităților de valoare socială sporită și de semnificație pentru ordinea publică, precum și prevenirea situațiilor de vătămare a vieții, sănătății oamenilor, a prejudiciului altor interese protejate de lege. În esență, acordarea de licențe acționează într-un fel sau altul ca o formă de restrângere a libertății economice a întreprinzătorilor cu scopul de a proteja interesul securității și ordinii publice [1].

Potrivit informației oficiale prezentate de către Serviciul Fiscal de Stat, în anul 2020 în Republica Moldova erau înregistrați 2928 titulari de licență, iar din numărul total de licențe valabile 72% au fost eliberate pentru șapte genuri de activitate: cu metale prețioase – pentru 455 entități; de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio și/sau serviciilor de comunicații electronice – 417;

pentru activitate farmaceutică – 356; pentru unitățile de schimb valutar – 304. Totodată, 229 acte permissive au fost valabile pentru activitatea asociațiilor de economii și împrumut, 202 – pentru importul și comercializarea cu amănuntul a carburanților, iar 137 – pentru producția alcoolică autohtonă.

De asemenea, în Raportul ce vizează implementarea Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător pentru anul 2020 de către autoritățile de licențiere (autor – Ministerul Economiei și Infrastructurii), în anul precedent *numărul titularilor de licență a fost în diminuire față de anul 2019 cu 4,6%* [2].

În procesul de licențiere a activității de întreprinzător, statul, prin intermediul autorităților de licențiere, monitorizează și dacă este cazul se implică pentru a stopa încălcarea drepturilor și intereselor publice. Acest control din partea statului generează de multe ori, emiterea unor decizii ale autorităților de licențiere de suspendare/retragerea licențelor întreprinzătorilor care nu respectă condițiile de licențiere.

Astfel, prin lege, autoritățile care acordă licențe de activitate pentru dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate, sunt împuternicite cu dreptul de a suspenda/retrage licența întreprinzătorilor, dacă sunt identificate careva încălcări grave a condițiilor de licențiere de către întreprinzători. Acest fapt, ge-

nerează de multe ori apariția litigiilor în instanțele de judecată, legate de retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător.

Procedura actuală de judecare a cauzelor privind suspendarea și/sau retragerea actelor permissive în activitatea de întreprinzător, reprezintă o procedură relativ nouă pentru legislația procesual civilă din Republica Moldova și se desfășoară conform unei proceduri stabilite în normele din Codul de Procedură Civilă (CPC) [3].

Potrivit prevederilor din CPC, hotărârea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților de licențiere și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control a anumitor activități de întreprinzător, inclusiv cu dreptul de emite decizii de suspendare a activității unui întreprinzător.

De asemenea, legiuitorul prevede și posibilitatea ca în anumite cazuri, care trebuie să fie prevăzute expres de legile speciale, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Această prevedere are menirea de a ocroti un interes public, or, în unele situații, chiar dacă se depășesc/omit anumiți termeni pentru adresare în instanță, decizia de suspendare nu poate fi întârziată prin riscul de a se leza un interes public.

Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind suspendarea activității de întreprinzător se aplică până la adopta-

rea de către instanța de judecată a unei hotărâri definitive. Totodată, decizia autorității privind suspendarea activității de întreprinzător încetează dacă, prin hotărâre a instanței de judecată, aceasta a fost anulată.

Respectarea de către autoritatea de licențiere a tuturor rigorilor legale la adoptarea deciziilor de suspendare a licenței de activitate a unui întreprinzător reprezintă un imperativ absolut, or, pentru întreprinzător, licența de activitate reprezintă un bun sau un instrument, prin intermediul căruia acesta dobândește anumite beneficii, deci are un interes privat de a nu fi limitat în exercitarea activității sale prin decizia autorității de licențiere de suspendare a activității sale.

În context, potrivit autorului Sevryugin V. E., retragerea unei licențe de activitate este o măsură extremă aplicată de instanță după ce titularul licenței a încălcat grav condițiile de licențiere [4].

Instanța de judecată examinează cererea de suspendare sau retragere a actului permisiv ce vizează activitatea de întreprinzător în termen de 5 zile lucrătoare de la data acceptării acesteia. După ce examinează cererea în fond, instanța de judecată emite o hotărâre prin care o admite sau o respinge.

După remedierea circumstanțelor care au dus la suspendarea actului permisiv ce vizează activitatea de întreprinzător, instanța de judecată care a emis hotărârea corespunzătoare, la cererea întreprinzătorului sau a autorității competente, intenționează un proces și, în termen de 5 zile lucrătoare, pronunță o hotărâre prin care anulează suspendarea actului permisiv respectiv.

În context, trebuie de menționat că în sensul articolului 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Curtea Europeană în jurisprudența sa a menționat că o licență constituie un bun, dacă deținătorul acestei licenței are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe” [5].

Articolul 1 din Protocolul nr. 1, care garantează dreptul la protecția proprietății (inclusiv a licențelor întreprinzătorilor), conține trei norme distincte: „prima regulă, prevăzută în prima teză a primului paragraf, este de natură generală și enunță principiul respectării bunurilor; a doua regulă, conținută în a doua teză a primului paragraf, se referă la privarea de proprietate și o supune anumitor condiții; a treia regulă, menționată în al doilea paragraf, recunoaște că statele contractante au dreptul, printre altele, de a controla utilizarea bunurilor, în conformitate cu interesul general. Cele trei reguli nu sunt, cu toate acestea, „distincte”, în sensul de a fi autonome. Normele doua și a treia se referă la cazuri particulare de interferență cu dreptul unei persoane de a se bucura în liniște de proprietatea sa și, prin urmare, ar trebui să fie interpretate în lumina principiului general enunțat în prima regulă” [6].

În jurisprudența sa, Curtea Europeană Curtea a găsit vinovat statutul Republica Moldova în două cauze de rezonanță, ce vizau fie **împiedicarea ilegală a reclamantului de a se folosi**

de licențele sale, fie anularea licențelor reclamantului.

Astfel, în cauza *Bimer S. A. c. Moldovei* (hotărâre din 10 iulie 2007) [7], a fost constatată violarea art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO din cauza împiedicării ilegale a companiei reclamante fondată de investitori străini de a-și folosi licențele pentru întreținerea unui bar și magazin duty-free, în urma adoptării unei decizii de interzicere a amplasării localurilor duty-free pe teritoriul vamal al Republicii Moldova, cu încălcarea prevederilor Legii privind investițiile străine. În cazul dat, Curtea a constatat că chiar dacă este adevărat că decizia nu a împiedicat reclamantul să desfășoare alte activități permise de documentele sale de constituire, cum ar fi desfășurarea comerțului cu amănuntul obișnuit și că, în principiu, întreprinderea putea să solicite eliberarea unei noi licențe pentru înființarea unui magazin duty-free în incinta unui aeroport, este incontestabil faptul că decizia a avut efect imediat și urmarea scopul de a împiedica reclamantul să continue desfășurarea afacerii sale duty-free la Biroul Vamal Leușeni și de a retrage licența existentă a reclamantului privind desfășurarea afacerii în acel loc. În aceste circumstanțe, Curtea constată că a existat o ingerință evidentă în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale, în sensul articolului 1 al Protocolului nr. 1. În conformitate cu jurisprudența Curții, o astfel de ingerință constituie o măsură de reglementare a folosirii bunurilor, care urmează a fi examinată prin prisma celui de-al doilea paragraf al acestui articol. De asemenea, unul dintre judecătorii completului, într-o opinie separată pe marginea acestei cauze,

a menționat că potrivit jurisprudenței constante a Curții, paragraful doi al articolului 1 al Protocolului nr. 1, trebuie examinat în lumina principiilor generale enunțate în prima propoziție și cere respectarea unui echilibru just între cerințele intereselor generale ale societății care sunt satisfăcute prin măsura în cauză și drepturile fundamentale ale persoanelor care sunt afectate prin această măsură. La stabilirea faptului dacă există un echilibru just, Curtea recunoaște că statul se bucură de o marjă largă de apreciere atât privind alegerea mijloacelor de implementare, cât și privind evaluarea faptului dacă consecințele implementării acestor măsuri sunt justificate în interes general de scopul realizării obiectului legii în cauză. Echilibrul necesar nu va fi constatat dacă persoana vizată trebuie să suporte „o sarcină individuală excesivă”. Existența sau lipsa clauzelor compensatorii în legislația relevantă poate fi un factor important la aprecierea faptului dacă măsura contestată respectă echilibrul just necesar și, în special, dacă aceasta impune reclamantului o sarcină disproporționată (a se vedea, spre exemplu, *The Holy Monasteries v. Greece* hotărâre din 9 decembrie 1994, Seria A nr. 301-A, § 71 și, în contextul specific al paragrafului doi al articolului 1, *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], nr. 22774/93, § 57, ECHR 1999-V). În cazul dat, reclamantul a pretins 798,956.51 dolari SUA („USD”) cu titlu de prejudiciu material suferit ca rezultat al încălcării dreptului său garantat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție. Curtea a decis că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni de la data la care hotărârea devine defini-

tivă în conformitate cu articolul 44 § 2 al Convenției, EUR 520,000 (cinci sute douăzeci mii euro) cu titlu de prejudiciu material.

O a doua cauză în care statul nostru a fost găsit vinovat de încălcarea articolului 1 al Protocolului nr. 1 din Convenție, este cauza *Megadat.com SRL c. Moldovei* (hotărâre din 8 aprilie 2008) [8]. În acest caz, Curtea a statuat că nu a fost demonstrat că autoritățile publice au urmărit careva politici veritabile și consecvente atunci când au invalidat licențele companiei reclamante, care era cea mai mare din Moldova în domeniul comunicațiilor internet, în urma căroro compania a fost nevoită să-și vândă bunurile și să-și înceteze activitatea.

Astfel, suspendarea/retragerea licenței în activitatea de întreprinzător reprezintă într-o oarecare măsură afectarea unui interes privat al întreprinzătorului, de aceea, este important ca la luarea unei asemenea decizii, autoritățile de licențiere și instanțele de judecată să țină cont de principiile proporționalității, echității, și ca decizia de suspendare să nu lezeze un interes public prin suspendarea unei activități ce vizează practicarea unei activități de interes social, ci din contra, decizia de suspendare, ar trebui să fie privită ca măsură să ocrotească un interes public de anumite ilegalități care au fost comise de întreprinzător la practicarea unei activități licențiate cu consecințe negative pentru consumatori, societate, etc.

În context, potrivit jurisprudenței naționale, și anume Hotărârea plenului CSJ privind practica judiciară de soluționare de către instanțele judecătorești a cauzelor referitoare la suspendarea și

retragerea licențelor ce vizează activitatea de întreprinzător, principiile de bază pentru aprecierea caracterului rezonabil al unei ingerințe sunt următoarele:

- măsura impusă trebuie să urmărească un scop legitim, adică să nu fie "lipsită în mod vădit de temeiuri rezonabile".

- atunci când măsura urmărește un scop legitim, trebuie să existe o legătură rezonabilă de proporționalitate între mijloacele antrenate și scopul urmărit.

- trebuie să fie stabilit un echilibru echitabil între imperatiile interesului general al colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului.

Din analiza practicii instanțelor de judecată la examinarea cazurilor de suspendare a licențelor în activitatea de întreprinzător, putem deduce că în jurisprudența națională instanțele ajung la următoarele concluzii:

- Unul dintre principiile de bază ale licențierii este echitabilitatea dintre interesele societății și drepturile întreprinzătorilor la efectuarea controlului asupra respectării condițiilor de licențiere, precum și la suspendarea/retragerea licențelor [9].

- În anumite domenii care au importanță majoră pentru societate, statul se bucură de o marjă mai mare de apreciere ce presupune dreptul statului de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de reglementare. Astfel, retragerea licenței reprezintă o ingerință proporțională cu scopul urmărit, și anume, apărarea interesului public [10].

- La judecarea cauzelor privind suspendarea sau retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător, instanța de judecată trebuie să efectueze testul de

proporționalitate. Conform testului de proporționalitate, măsura luată trebuie să fie adecvată - să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului, și proporțională - să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

- Sub acest aspect, instanța conchide că neîndeplinirea uneia din aceste trei condiții duce la încălcarea drepturilor și a libertăților omului, în speță a dreptului la proprietate, considerente din care instanța va examina dacă în speță a fost respectat principiul proporționalității, și anume: dacă au existat temeiuri suficiente și admisibile pentru retragerea licenței și dacă există un echilibru între interesele legitime ale persoanei ale cărei drepturi sau libertăți au fost limitate și interesele legitime ale altor persoane, ale statului sau societății [11].

- Dreptul de proprietate nu este unul absolut și legiuitorul poate stabili norme cu privire la folosința bunurilor, cu condiția ca acestea să corespundă unui interes public și să fie proporționale interesului urmărit. În anumite domenii care au **IMPORTANTĂ** majoră pentru societate, statul se bucură de o marjă mai mare de apreciere ce presupune dreptul statului de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de reglementare [12].

În lumina celor relatate, putem **concluziona** următoarele:

În jurisprudența CEDO, Curtea a constatat în mai multe cazuri că licența de a desfășura o activitate comercială constituie un bun, iar revocarea sa constituie o ingerință în dreptul garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1.

Suspendarea/retragerea unei licențe este lăsată la latitudinea autorității care a eliberat-o, care ține seama de potențiala nocivitate a încălcărilor constatate sau de pericolul public de prejudiciere a intereselor publice sau private cauzate de acțiunile titularului licenței.

Autoritățile de acordare a licenței au dreptul de a suspenda o licență în cazul detectării de încălcări repetate sau încălcări grave de către titularul licenței a cerințelor și condițiilor de licență.

La judecarea cauzelor de suspendare/retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător, instanțele de judecată așa cum am menționat, ar trebui să țină cont de principiul proporționalității.

Pentru a evita condamnarea Republicii Moldova la CEDO, deciziile

autorităților de licențiere/instanțelor de judecată privind suspendarea/retragerea licenței de activitate de întreprinzător, ar trebui să fie foarte bine argumentate și motivate din punct de vedere juridic, or, aceste decizii vizează sau în unele cazuri chiar poate afecta un interes public, atunci când licența unui întreprinzător care prestează o activitate care are impact asupra întregii comunități, sau o parte considerabilă a acesteia, este suspendată și/sau retrasă, dar totodată decizia de suspendare/retragere a licenței de activitate afectează și licențiatul a cărei activitate a fost stopată odată cu adoptarea unor asemenea decizii, în acest sens fiindu-i afectat și interesul privat al celui din urmă.

BIBLIOGRAFIE

1. Ваниев А. Г. Лицензирование предпринимательской деятельности. Учебник / под ред. Ваниева А.Г. М.: Юрайт, 2015, с. 52.
2. <https://monitorul.fisc.md/editorial/activitatea-de-licentiere-in-anul-2020.html> (accesat la data de 10.08.22).
3. https://mei.gov.md/sites/default/files/raport_l160_licentiere_2020vv_9apr.semnat.pdf (accesat la data de 10.08.22).
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30-05-2003. Publicat: 03-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 285-294 art. 436.
5. Севрюгин В. Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс, 2016. № 10., с. 30.
6. Mihai Poalengi, Svetlana Filincova, Iulia Sorcu, ș.a, Manualul judecătorului pentru cauze civile. Ediția a II a. Chișinău, 2013, pag. 207.
7. Cauza Bimer S.A. c. Moldovei (Cererea nr. 15084/03) HOTĂRÂRE din 10 iulie 2007, DEFINITIVĂ la 10 octombrie 2007. <http://agent.gov.md/wp-content/uploads/2015/03/BIMER-S.A.-RO.pdf> (accesat la data de 12.08.2022).
8. CAUZA MEGADAT.COM SRL v. MOLDOVA (Cererea nr. 21151/04) Hotărâre din 17 mai 2011 <http://agent.gov.md/wp-content/uploads/2015/03/MEGADAT.COM-S.R.L-ART-41-RO.pdf> (accesat la data de 12.08.2022).
9. Cauza civilă intentată la cererea depusă de IP Agenția Servicii Publice împotriva SRL Job Academy, dosar nr. 2c-4268/19 2-19202885-12-2c-23122019.

10. Cererea de chemare în judecată înaintată de IP "Agenția Servicii Publice", intervenient accesoriu Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, împotriva S.R.L. „Almavis” cu privire la retragerea licenței pentru activitatea de întreprinzător, dosarul nr. 2a-2876/21 /2-20161371-02-2a-15072021.

11. Cauza civilă la cererea depusă de IP Agenția Servicii Publice împotriva SRL "EWL PROSPERITATE", intervenient accesoriu Centrul pentru combaterea traficului de persoane privind retragerea licenței. Dosarul nr. 2ac-624/20, 2-20125038-02-2ac-18112020.

12. Cauza civilă depusă de Camera de Licențiere de Stat, persoană interesată societatea cu răspundere limitată „Aglicacom-Fruct”, cu privire la retragerea licenței ce vizează activitatea de întreprinzător, dosarul nr. 2rac-453/16.