



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**articolului 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007
privind controlul tutunului**

*(interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea
instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare)*

(Sesizarea nr. 52a/2019)

CHIȘINĂU

8 aprilie 2019

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dnei Raisa APOLSCHII,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Corneliu GURIN,
dlui Artur REȘETNICOV,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 13 martie 2019,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 13 martie 2019, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către dl Simion Grișciuc, care deținea, la data depunerii sesizării, funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova. Dl Simion Grișciuc solicită controlul constituționalității articolului 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului.

2. Autorul sesizării consideră că norma contestată încalcă prevederile articolelor 9 alin. (3), 16, 54 alin. (1) și (2), 126 alin. (2) lit. b) din Constituție.

3. Prin Decizia Curții Constituționale din 14 martie 2019, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Președintelui, Parlamentului, Guvernului Republicii Moldova.

5. Autorul sesizării nu s-a prezentat la ședința publică a Curții. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, secretar de stat. De asemenea, la ședința Curții a fost

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

prezent dl Ion Șalaru, șef al Direcției de prevenire și control al bolilor netransmisibile din cadrul Agenției naționale pentru Sănătate Publică, reprezentant al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

ÎN FAPT

6. Pe 29 mai 2015, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 124 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, care a intrat în vigoare (cu excepția anumitor prevederi) pe 17 septembrie 2015. Prin Legea menționată, Parlamentul a modificat, *inter alia*, Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun. Astfel, în Legea cu privire la tutun, Parlamentul a introdus articolul 17⁷ – „Prevenirea accesului minorilor la produsele din tutun și la produsele conexe”, care stabilea anumite interdicții referitoare la comercializarea produselor din tutun și a produselor conexe: către persoanele și de către persoanele cu vârsta de până la 18 ani; de către anumite unități comerciale; prin internet; fără documente justificative; într-un alt ambalaj decât cel original sau cu ambalajul deteriorat etc.

7. De asemenea, articolul 17⁷ a stabilit și anumite reguli cu privire la afișarea informației privind interzicerea vânzării produselor din tutun și a produselor conexe către persoanele cu vârsta de până la 18 ani, precum și obligația vânzătorilor de a solicita de la cumpărători prezentarea actului de identitate sau a unui alt act oficial cu fotografia persoanei, care să ateste vârsta acesteia.

8. Articolul 17⁷ prevedea la alin. (6) că „unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare”.

9. Ca urmare a republicării Legii nr. 278 din 14 decembrie 2007, pe 18 septembrie 2015, după modificările care au avut loc, textul articolului 17⁷ a fost încadrat în articolul 25 din Lege.

10. Pe 17 iunie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 138 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, care stabilește la articolul XXXI alin. (3) că restricția prevăzută la articolul 25 alineatul (6) din Legea nr. 278-XVI din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 258–261, art. 489) nu este aplicabilă pentru unitățile comerciale date în exploatare până la data intrării în vigoare a acestei legi, pe durata de

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

funcționare utilă care să nu depășească data de 1 ianuarie 2019. Această Lege a intrat în vigoare (cu excepția anumitor prevederi) pe 1 iulie 2016.

11. Pe 23 noiembrie 2017, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 1015, prin care a aprobat Programul național privind controlul tutunului pentru anii 2017-2021, precum și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia. În programul menționat, Guvernul a constatat că fumatul contribuie în mod esențial la decesele care ar putea fi prevenite în rândul populației și este considerat o problemă națională majoră de sănătate publică (a se vedea § 6 din program). În acest sens, Guvernul și-a propus să adopte măsuri de reducere a dependenței de tutun și de stimulare a renunțării la fumat.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale,

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 126
Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

[...]

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

[...]”

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului sunt următoarele:

Articolul 25
**Prevenirea accesului minorilor la produsele
din tutun și la produsele conexe**

„[...]

(3) Unitățile ce comercializează cu amănuntul produse din tutun și produse conexe sunt obligate să afișeze la un loc vizibil informația privind interzicerea vânzării produselor din tutun și a produselor conexe persoanelor cu vârsta de până la 18 ani și informația privind cuantumul amenzii aplicate pentru nerespectarea acestei interdicții.

(4) Pentru a se asigura că persoana care cumpără produse din tutun și produse conexe a atins vârsta de 18 ani, vânzătorii sunt obligați să solicite de la cumpărător prezentarea actului de identitate sau a unui alt act oficial cu fotografia persoanei, care să ateste vârsta acesteia. În cazul în care cumpărătorul refuză să prezinte actul de identitate, vânzătorul nu are dreptul să-i vândă produse din tutun și produse conexe.

(5) Se interzice expunerea vizibilă a produselor din tutun pentru fumat și a produselor conexe în spațiile comerciale accesibile publicului. Lista produselor din tutun pentru fumat și a produselor conexe disponibile pentru comercializare, cu indicarea prețurilor acestora, imprimată pe hârtie albă cu caractere negre, se prezintă de către vânzător la

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

solicitarea cumpărătorilor adulți. Prevederile prezentului alineat se aplică de la 20 mai 2020.

(6) Unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare.”

14. Prevederile relevante ale Legii nr. 138 din 17 iunie 2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative sunt următoarele:

„[...]”

Articolul XXXI.

(3) Restricția prevăzută la articolul 25 alineatul (6) din Legea nr.278-XVI din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.258–261, art.489) nu se aplică pentru unitățile comerciale date în exploatare până la data intrării în vigoare a prezentei legi, pe durata de funcționare utilă care să nu depășească data de 1 ianuarie 2019.”

15. Prevederile relevante ale Regulamentului sanitar privind comercializarea tutunului nefermentat și tutunului fermentat, produselor din tutun și produselor conexe, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1065 din 19 septembrie 2016, sunt următoarele:

„12. Pentru a preveni accesul minorilor la produsele din tutun și la produsele conexe:

1) Se interzice comercializarea produselor din tutun și a produselor conexe:

[...]”

b) prin rețeaua de comerț ambulant (cu excepția chioșcurilor, gheretelor și pavilioanelor), la tarabe sau teșgele improvizate, prin automate comerciale;

[...]”

6) Unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare. Calcularea distanței de 200 de metri urmează a fi efectuată în linie dreaptă de la unitatea comercială până la cel mai apropiat punct exterior al terenului aferent instituțiilor de învățământ și instituțiile medico-sanitare;”

16. Prevederile relevante ale Nomenclatorului unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 931 din 8 decembrie 2011, sunt următoarele:

„În sensul prezentei hotărâri, termenii utilizați se definesc după cum urmează:

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

[...]

magazin – unitate comercială staționară cu suprafața comercială mai mare de 20 m² destinat comercializării mărfurilor cu amănuntul, care dispune de încăperi pentru recepționarea, depozitarea, pregătirea prealabilă a mărfurilor spre vânzare și vânzarea acestora, precum și de încăperi auxiliare, administrative și de uz social;

unitate de comerț ambulant – unitate de comerț cu amănuntul, ridicată din construcții ușor demontabile, care poate fi mutată din loc în loc și care, de regulă, nu dispune de spațiu pentru păstrarea produselor. Comercializează un sortiment redus de mărfuri cu oferirea condițiilor minime de comoditate pentru consumatori. Unități de comerț ambulant sunt:

staționare provizorii – pavilion, gheretă;

mobile – automagazin, rulotă, tonetă, tarabă, stand, tejghea, cărucior, aparat automat pentru vânzări.

II. CLASIFICAREA UNITĂȚILOR COMERCIALE CU AMĂNUNTUL

[...]

3) PAVILION – unitate comercială staționară provizorie, din construcție ușor demontabilă, cu o suprafață mai mare de 12 m², care dispune de spațiu pentru depozitarea mărfurilor.

CHIOȘC (gheretă) – construcție de fabrică, utilată, cu o suprafață totală de până la 12 mp, fără a dispune de spațiu pentru păstrarea mărfurilor.

[...]”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

17. Prin Decizia sa din 14 martie 2019, Curtea a reținut că obiectul prezentei sesizări îl constituie articolul 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului. Verificarea constituționalității acestui tip de act normativ ține de competența sa *ratione materiae*, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

18. De asemenea, conform articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

19. Curtea a reținut că norma contestată nu a mai fost supusă controlului de constituționalitate.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

20. Curtea a mai observat că autorul sesizării a susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 9 alin. (3), 16, 54 alin. (1) și (2), 126 alin. (2) lit. b) din Constituție.

21. Cu privire la aplicabilitatea articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b) din Constituție, Curtea a reținut că normele în discuție le impun autorităților statale obligația de a asigura faptul că întreprinderile pot funcționa în baza unui climat de concurență nedenaturat. Autorul sesizării consideră că interdicția comercializării produselor din tutun prin intermediul unităților comerciale cu o suprafață mai mică de 20 m² este selectivă, pentru că nu se răsfrânge și în privința unităților comerciale cu o suprafață mai mare, creând astfel un climat limitat de concurență. Curtea a considerat că prevederile contestate pot fi examinate prin prisma obligației constituționale a statului de a asigura un climat de concurență liberă.

22. Cu privire la aplicabilitatea articolului 16 din Constituție, care garantează egalitatea persoanelor în fața legii și a autorităților publice, Curtea a reținut că, având în vedere faptul că noțiunea de selectivitate, abordată la § 21 *supra*, este legată de cea de discriminare, ea va aborda aspectele ce se referă la discriminare în analiza sa cu privire la conformitatea interdicției contestate cu obligația constituțională a statului de a asigura un climat de concurență liberă.

23. Curtea a considerat că trebuie să opereze cu prevederile articolelor 9 alin. (3), 54 și 126 alin. (2) lit. b) din Constituție.

24. Prin urmare, Curtea a apreciat că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și că nu există niciun alt motiv de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 9 ALIN. (3), 54 ȘI 126 ALIN. (2) LIT. B) DIN CONSTITUȚIE

1. Argumentele autorului sesizării

25. În motivarea sesizării, autorul acesteia susține că dispozițiile contestate nu asigură o concurență liberă între comercianți, deoarece, deși interzice comercializarea produselor din tutun și a produselor conexe la o distanță mai mică de 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare, această interdicție este aplicabilă doar în cazul unităților comerciale a căror

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

suprafață comercială este mai mică de 20 m², fără a se răsfrânge în privința unităților comerciale cu o suprafață mai mare.

26. Astfel, autorul sesizării menționează că, prin neaplicarea interdicției în discuție față de unitățile comerciale a căror suprafață depășește 20 m², acestea din urmă pot comercializa produse din tutun atât în imediata apropiere de instituțiile de învățământ și de instituțiile medico-sanitare, cât și în incinta acestora.

27. În cele din urmă, autorul consideră că aplicarea interdicției cu privire la comercializarea produselor din tutun în funcție de mărimea suprafeței comerciale este inechitabilă, având în vedere faptul că această reglementare dezavantajează doar întreprinderile mici și mijlocii, instituind un tratament preferențial și nejustificat față de întreprinderile mari.

28. Autorul sesizării consideră că articolul 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului contravine exigențelor constituționale referitoare la concurența liberă, așa cum sunt acestea prevăzute de articolele 9 alin. (3), 54 și 126 alin. (2) lit. b) din Constituție.

2. Argumentele autorităților

29. În ședința plenară a Curții, reprezentantul Parlamentului a menționat că norma contestată nu afectează concurența liberă între comercianți, deoarece ea se aplică în mod egal tuturor unităților comerciale a căror suprafață comercială este mai mică de 20 m². Astfel, stabilirea unor condiții de comercializare a produselor din tutun pentru unitățile comerciale cu suprafața comercială mai mică de 20 m², care sunt diferite de celelalte unități comerciale, reprezintă o chestiune ce ține de regimul diferit de activitate al acestor unități, fapt care nu contravine concurenței libere. Scopul legitim urmărit de restricția contestată este de a proteja sănătatea minorilor. De asemenea, după adoptarea măsurii contestate, legislatorul a stabilit o perioadă de tranziție, fapt care le-a permis unităților comerciale să se adapteze la noile condiții de comercializare a produselor din tutun.

30. În opinia prezentată de Guvern se menționează că scopul legitim al măsurii contestate este de a proteja sănătatea minorilor și a bolnavilor. Cu privire la proporționalitatea măsurii, Guvernul susține că adoptarea prevederilor contestate nu a avut ca efect suspendarea sau încetarea activității unităților comerciale cu suprafața comercială mai mică de 20 m², deoarece legislatorul a stabilit o perioadă de tranziție. Cu referire la diferențierea unităților comerciale care au fost supuse interdicției, Guvernul a menționat că, potrivit verificărilor desfășurate de către Agenția națională pentru Sănătate Publică în domeniul respectării legislației cu privire la controlul

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

tutunului (perioada 1 iulie – 30 septembrie 2018), s-a constatat că în majoritatea cazurilor (58,7%) minorii procură produse din tutun de la chioșcuri/gherete. Potrivit Guvernului, principala sursă de procurare a produselor din tutun de către minori este reprezentată de către unitățile comerciale cu suprafața comercială mai mică de 20 m². Prin urmare, Guvernul consideră că norma contestată nu încalcă exigențele constituționale referitoare la asigurarea concurenței libere între comercianți.

31. În plus față de opinia Guvernului, Agenția națională pentru Sănătate Publică, care este subordonată Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, a prezentat o opinie prin care menționează că interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea grupurilor protejate respectă exigențele constituționale referitoare la asigurarea concurenței libere între comercianți, deoarece ea este aplicabilă în mod egal tuturor unităților comerciale a căror suprafață comercială este mai mică de 20 m². Toți agenții economici care doresc să comercializeze produse din tutun prin intermediul unităților comerciale a căror suprafață este mai mică de 20 m² trebuie să respecte cerința referitoare la amplasarea unităților în discuție la o distanță de cel puțin 200 m de grupurile protejate. Restricția a fost direcționată împotriva unităților comerciale a căror suprafață comercială este mai mică de 20 m², deoarece, spre deosebire de unitățile comerciale cu o suprafață mai mare, primele sunt cele mai accesibile pentru grupurile protejate. Scopul legitim urmărit de restricția contestată este de a proteja sănătatea minorilor și sănătatea publică în general. În fine, se menționează că în cazul unităților comerciale cu suprafața comercială mai mică de 20 m² vizibilitatea cumpărătorului este redusă, fapt care creează dificultăți la respectarea interdicției de a comercializa produse din tutun către minori.

32. De asemenea, Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea Centrului pentru Politici și Analize în Sănătate. Curtea încurajează și apreciază trimiterea unor astfel de opinii de către organizațiile specializate din Republica Moldova, în cauze care suscită un interes public deosebit.

33. În opinia sa *amicus curiae*, Centrul menționează că scopul legitim urmărit de măsura contestată nu este de a limita concurența dintre comercianți, ci de a proteja sănătatea copiilor din cadrul instituțiilor de învățământ și a pacienților din cadrul instituțiilor medico-sanitare. De asemenea, Centrul menționează că interdicția contestată trebuie extinsă în privința tuturor comercianților, deoarece amplasarea acestora în apropierea grupurilor protejate reprezintă un instrument de promovare a fumatului în rândul tinerilor și al persoanelor care vizitează instituțiile medico-sanitare. Totodată, Centrul face referire la un studiu elaborat de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, potrivit căruia tinerii cumpără adesea

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

produse din tutun de la unitățile comerciale provizorii (chioscurile/gheretele), deoarece nu pot cumpăra produsele respective de la unitățile comerciale staționare (magazine, supermagazine etc.) din cauza vârstei. Condiția referitoare la vârsta cumpărătorului poate fi respectată mai ușor în cazul unităților comerciale staționare, deoarece vânzătorul se află față în față cu cumpărătorul, pe când în cazul unităților comerciale provizorii vizibilitatea cumpărătorului este redusă, fapt care permite eludarea acestei condiții.

34. Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea dlui Rodion Gavriloi, membru al Consiliului Național Coordonator în domeniul controlului tutunului. În opinie se menționează că limitarea accesului tinerilor și al persoanelor care vizitează instituțiile medico-sanitare are la bază obligația asumată de către autoritățile statului de a reduce consumul de tutun. Scopul măsurii contestate constă în protejarea sănătății publice. Legislatorul a direcționat interdicția contestată împotriva unităților comerciale provizorii, deoarece acestea nu asigură o vizibilitate suficientă a cumpărătorului de către vânzător, fapt care permite eludarea interdicției vânzării produselor din tutun către minori.

35. Președintele Republicii Moldova nu și-a prezentat opinia asupra sesizării.

3. Aprecierea Curții

36. Curtea reține că articolul 9 alin. (3) din Constituție stabilește elementele pe care se fundamentează economia, și anume: piața, libera inițiativă economică și concurența loială. În privința celei din urmă, Constituția prevede în mod expres faptul că statul trebuie să asigure protecția concurenței loiale [a se vedea articolul 126 alin. (2) lit. b)].

37. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că concurența reprezintă un element *sine qua non* al existenței economiei de piață, o adevărată forță regulatorie a acesteia. Ea poate fi definită ca fiind confruntarea dintre agenții economici cu aceleași activități sau activități similare, exercitată în domeniile deschise pieței, pentru câștigarea și conservarea clientelei, în scopul rentabilizării propriei întreprinderi. Libertatea concurenței reprezintă o premisă a dezvoltării relațiilor comerciale și o garanție a progresului. De asemenea, ea a menționat că, în desfășurarea relațiilor comerciale, concurența îndeplinește următoarele funcții importante: de garanție a economiei de piață; de facilitare a liberei circulații a mărfurilor și serviciilor; de stimulare a inițiativei de participare pe piață (HCC nr. 11 din 28 mai 2013, §§ 31-32).

38. În prezenta cauză, Curtea observă că problema abordată de către autorul sesizării se referă la pretinsul caracter selectiv al măsurii impuse de

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

către legislator în privința unităților comerciale cu o suprafață comercială mai mică de 20 m² și la pretinsa prejudiciere a concurenței libere garantate de Constituție. Pentru a examina constituționalitatea măsurii adoptate de către legislator, Curtea va elucida următoarele chestiuni: (i) dacă măsura contestată este „prevăzută de lege”; (ii) dacă măsura contestată urmărește realizarea unui scop legitim; (iii) dacă tratamentul diferențiat este unul justificat în mod obiectiv și rezonabil.

(i) Dacă măsura contestată este „prevăzută de lege”

39. Curtea observă că măsura contestată este prevăzută de articolul 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului, care prevede următoarele:

„Unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe trebuie să fie amplasate la o distanță de cel puțin 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare.”

40. Expresia „prevăzută de lege” nu impune doar ca ingerința să aibă o bază legală în dreptul național, ci se referă, de asemenea, la calitatea legii în discuție. Legea trebuie să fie una accesibilă, iar efectele sale trebuie să fie previzibile (HCC nr. 16 din 4 iunie 2018, § 44).

41. Pentru a vedea dacă textul de lege contestat corespunde testului calității legii, Curtea trebuie să stabilească dacă interpretul acesteia (*i.e.* instanțele de judecată) și destinatarii ei pot înțelege care unități comerciale cad sub incidența măsurii adoptate de către legislator.

42. Astfel, Curtea observă că Nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 931 din 8 decembrie 2011 [a se vedea § 16 din prezenta Hotărâre], prevede două unități comerciale a căror suprafață comercială este mai mică de 20 m², și anume pavilionul (cu o suprafață mai mare de 12 m²) și chioșcul/ghereta (cu o suprafață totală de până la 12 m²). Totodată, Nomenclatorul citat stabilește că magazinul reprezintă o unitate comercială staționară cu suprafața comercială mai mare de 20 m².

43. Din analiza suprafețelor comerciale ale unităților comerciale menționate la § 42, rezultă că pavilionul și chioșcul/ghereta reprezintă unități comerciale care cad sub incidența măsurii contestate, deoarece suprafața comercială a acestora este mai mică de 20 m², așa cum prevede textul de lege contestat.

44. Cu privire la claritatea metodei de calculare a distanței de 200 m impuse între unitatea comercială care comercializează produse din tutun și

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare, Curtea observă că pentru această situație Guvernul a stabilit că distanța în discuție trebuie calculată în linie dreaptă de la unitatea comercială până la cel mai apropiat punct exterior al terenului aferent instituțiilor de învățământ și instituțiilor medico-sanitare [a se vedea Regulamentul sanitar privind comercializarea tutunului nefermentat și tutunului fermentat, produselor din tutun și produselor conexe, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1065 din 19 septembrie 2016, pct. 12].

45. Așadar, Curtea reține că măsura legislativă contestată este accesibilă și clară atât sub aspectul unităților comerciale care cad sub incidența acesteia, cât și cu privire la metoda de calculare a distanței de 200 m impuse între unitatea comercială care comercializează produse din tutun și instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare. În concluzie, măsura contestată este „prevăzută de lege”.

(ii) Dacă măsura contestată urmărește realizarea unui scop legitim

46. Curtea consideră că reglementarea distanței care trebuie să existe între unitățile comerciale care doresc să comercializeze produse din tutun și instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare poate fi considerată o „zonă de protecție” (*buffer zone*). Densitatea unităților comerciale care comercializează produse din tutun generează accesibilitatea acestor produse, iar accesibilitatea conduce, la rândul ei, la deprinderea de a fuma. De asemenea, densitatea unităților comerciale care comercializează produse din tutun în apropierea instituțiilor de învățământ este asociată cu răspândirea la nivel ridicat a fumatului printre studenți (a se vedea Wing C. Chan, Scott T. Leatherdale, *Tobacco retailer density surrounding schools and youth smoking behaviour: a multi-level analysis*, Tobacco Induced Diseases, vol. 9, nr. 9, 2011, pp. 1 și 2).

47. Totodată, un studiu efectuat în Statele Unite ale Americii demonstrează că numărul mare de unități comerciale care comercializează produse din tutun în proximitatea școlilor sau a altor locuri frecventate de către tineri este asociată cu rate mai mari de fumători în rândul tinerilor, rate mai mari de țigări fumate pe zi și rate mai mici de cazuri în care tinerii renunță la fumat (a se vedea Amy Ackerman *et al*, *Reducing the Density and Number of Tobacco Retailers: Policy Solutions and Legal Issues*, Nicotine & Tobacco Research, vol. 19, nr. 2, 2017, p. 134). De asemenea, potrivit studiilor publicate în Canada, proximitatea unităților care comercializează produse de tutun facilitează cumpărarea produselor din tutun, fapt care influențează persoanele care nu au fumat vreodată și persoanele care fumează ocazional

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

să devină fumători. Numărul mare al unităților care comercializează produse din tutun este asociată cu o prevalență mai mare a fumătorilor din cadrul instituțiilor medicale (a se vedea M.O. Chaiton. *et al*, *Tobacco Retail Outlets and Vulnerable Populations in Ontario, Canada*, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10, nr. 12, 2013, p. 7306).

48. Curtea reține că motivul pentru care legislatorul a considerat oportun să reglementeze o „zonă de protecție” între unitățile care comercializează produse de tutun și instituțiile de învățământ și cele medicale se bazează pe date științifice. Din acest motiv, în acest caz, pentru a se convinge dacă măsura contestată urmărește realizarea unui scop legitim, Curtea va ține cont de studiile de specialitate. Relevanța studiilor de specialitate contribuie la formarea unei opinii despre respectarea de către legislator a principiului precauției atunci când a adoptat măsura contestată. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, „legislatorul [...] trebuie să respecte principiul precauției, în conformitate cu care, în cazul în care persistă anumite incertitudini cu privire la existența sau la întinderea unor riscuri privind sănătatea persoanelor, pot fi luate măsuri de protecție fără a trebui să se aștepte demonstrarea deplină a caracterului real și grav al acestor riscuri. Atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat, din cauza naturii neconcludente a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive” (cauzele *Swedish Match AB v. Secretary of State for Health*, C-151/17, 22 noiembrie 2018, § 38; *Giovanni Pesce și alții v. Presidenza del Consiglio dei Ministri și alții*, C-78/16 și C-79/16, 9 iunie 2016, § 47; *Neptune Distribution SNC v. Ministre de l'Économie et des Finances*, C-157/14, 17 decembrie 2015, §§ 81-82).

49. Astfel, Curtea consideră că datele menționate la §§ 46 și 47 din prezenta Hotărâre sunt suficient de convingătoare pentru formarea unei concluzii potrivit căreia, prin măsura contestată, legislatorul a urmărit realizarea a două scopuri: protecția sănătății tinerilor și protecția sănătății colectivității în general. Aceste două scopuri pot fi subsumate scopului protejării drepturilor, a libertăților și a demnității altor persoane, prevăzut de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

50. Cu referire la existența unei legături raționale între măsura legală contestată și scopul legitim urmărit, Curtea constată că studiile de specialitate au scos în evidență faptul că o treime din tinerii fumători din Canada au declarat că vor fuma mai puține țigări dacă vor trebui să parcurgă o distanță mai mare pentru a le procura (a se vedea Wing C. Chan și Scott T. Leatherdale, *Tobacco retailer density surrounding schools and youth*

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

smoking behaviour: a multi-level analysis, citat la § 46 *supra*, p. 5). În acest context, pentru a contribui la reducerea ratelor de fumători în rândul tinerilor, mai multe state din SUA ca Illinois, California, Louisiana și New York au interzis comercializarea produselor de tutun în apropierea școlilor. În rezultat, s-a constatat că interzicerea comercializării produselor de tutun la o anumită distanță de școli a avut ca efect reducerea numărului unităților comerciale respective și scăderea ratei tinerilor fumători (a se vedea Amy Ackerman, *et al*, *Reducing the Density and Number of Tobacco Retailers: Policy Solutions and Legal Issues*, citat la § 47 *supra*, p. 134). Așadar, Curtea admite, inclusiv având în vedere aceste studii, că există o legătură rațională între îndepărtarea unităților care comercializează produse de tutun de instituțiile de învățământ și protecția sănătății persoanelor. Această măsură poate reduce numărul fumătorilor.

(iii) Dacă tratamentul diferențiat este unul justificat în mod obiectiv și rezonabil

51. În prezenta cauză, Curtea trebuie să verifice dacă pentru protecția sănătății tinerilor și a colectivității în general era necesară diferențierea între unitățile comerciale cărora le este interzisă comercializarea produselor din tutun și a produselor conexe în perimetrul indicat prin lege.

52. Curtea reține că protecția sănătății populației reprezintă un interes de o importanță sporită pentru conviețuirea într-o societate. Prin urmare, restricțiile impuse de către legislator pentru protejarea acestui interes pot fi justificate chiar dacă acestea afectează interesele economice ale particularilor. Totuși, este necesar, după cum o impune și obligația constituțională a statului de a proteja concurența, ca măsura menționată să nu reprezinte un mijloc de discriminare arbitrară dintre comercianți.

a) Cu privire la existența unor măsuri alternative mai puțin restrictive

53. Testul măsurilor mai puțin restrictive verifică dacă legislatorul putea adopta măsuri legislative care să realizeze la fel de eficient scopul legitim urmărit și care să limiteze mai puțin dreptul fundamental protejat, în comparație cu măsurile contestate (HCC nr. 26 din 30 octombrie 2018, § 55).

54. Curtea constată că interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare reprezintă singura măsură adoptată de către legislator care are ca scop limitarea accesului grupurilor protejate la produsele în discuție. Curtea va

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

examina dacă celelalte măsuri pot preveni la fel de eficient accesul grupurilor protejate la produsele din tutun.

55. Cu privire la impactul interzicerii fumatului în locurile publice [articolul 26 din Legea cu privire la controlul tutunului], Curtea constată că studiile recente demonstrează că adoptarea acestei măsuri contribuie, în ansamblu, la reducerea frecvenței fumatului în rândul tineretului (a se vedea S.S. Hawkins *et al*, *Impact of Tobacco Control Policies on Adolescent Smoking*, *Journal of Adolescent Health*, vol. 58, nr. 6, 2016, p. 683).

56. Cu privire la interzicerea publicității produselor din tutun [articolul 19 din Legea cu privire la publicitate] și la obligația imprimării avertismentelor de sănătate [articolul 16 din Legea cu privire la controlul tutunului], Curtea observă că impactul acestora asupra reducerii consumului produselor din tutun este unul moderat (a se vedea Steven J. Hoffman, Charlie Tan, *Overview of systematic reviews on the health-related effects of government tobacco control policies*, *BMC Public Health*, vol. 15, 2015, p. 6).

57. Cu privire la măsurile de sensibilizare și de educare a publicului despre riscurile fumatului [articolul 31 din Legea cu privire la controlul tutunului], Curtea constată că acestea pot avea un impact efectiv de reducere a consumului produselor din tutun în rândul tinerilor doar dacă sunt aplicate în mod cumulativ cu alte măsuri ca sancționarea comercializării produselor din tutun în condiții interzise de lege (a se vedea L. Richardson *et al*, *Preventing Smoking in Young People: A Systematic Review of the Impact of Access Interventions*, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 6, nr. 4, 2009, pp. 1490 și 1491).

58. Totuși, asemenea măsuri ca interdicția comercializării produselor din tutun către persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani și creșterea prețurilor la tutun pot fi considerate efective. Creșterea prețurilor, de exemplu, produce un impact considerabil, îndeosebi în cazul tinerilor care aparțin grupurilor sociale vulnerabile. Pe de altă parte, interdicția comercializării produselor din tutun către minori poate fi considerată eficientă doar dacă se asigură o aplicare strictă a legii (a se vedea Steven J. Hoffman, Charlie Tan, *Overview of systematic reviews on the health-related effects of government tobacco control policies*, citat la § 56 *supra*, p. 7).

59. Examinând măsurile alternative, Curtea reține că nici cele mai eficiente dintre acestea (*i.e.* interdicția comercializării produselor din tutun către minori sau creșterea prețurilor) nu pot fi comparate cu efectele interdicției comercializării produselor din tutun în apropierea grupurilor protejate, deoarece specificul ei constă în stabilirea unei „zone de protecție” între unitățile comerciale și instituțiile de învățământ și cele medico-sanitare.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

60. De asemenea, Curtea menționează că interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea grupurilor protejate reduce din densitatea unităților comerciale și scade rata tinerilor fumători (a se vedea § 50 *supra*). Astfel, interdicția respectivă poate fi încadrată în categoria celor mai efective măsuri care contribuie la descurajarea fumatului în rândul tinerilor (a se vedea Douglas A. Luke *et al*, *Tobacco retail policy landscape: a longitudinal survey of US states*, Tobacco Control, vol. 25, nr. 1, 2016, p. 47).

61. Mai mult, Curtea reține că măsurile de descurajare a consumului produselor din tutun pot fi eficiente și pot răspunde cu adevărat preocupării autorităților statale de protejare a sănătății persoanelor doar dacă sunt implementate în mod coerent și sistemic (a se vedea cauza *Swedish Match AB v. Secretary of State for Health*, C-151/17, 22 noiembrie 2018, § 59). În prezenta cauză, Curtea reține că prin eliminarea „zonei de protecție” dintre unitățile care comercializează produsele din tutun și grupurile protejate se aduce atingere coerenței măsurilor de descurajare a consumului produselor din tutun. De altfel, Curtea observă că limitarea accesului la produsele din tutun face parte din planul de acțiuni al Guvernului pentru implementarea Programului național privind controlul tutunului pentru anii 2017-2021 [a se vedea Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 1015 din 23 noiembrie 2017, citată la § 11 *supra*].

62. Cum nu există, deocamdată, o măsură care să afecteze mai puțin concurența liberă între comercianți, dar care să realizeze la fel de eficient scopul legitim urmărit, Curtea va considera că testul ingerinței minime este epuizat.

b) Cu privire la necesitatea aplicării restricției în mod diferențiat

63. Curtea constată că unitățile comerciale care dispun de o suprafață comercială mai mare de 20 m² (*i.e.* magazinele, supermagazinele, magazinele mixte etc.) sunt staționare, fapt care presupune că funcționarea acestora trebuie să corespundă cerințelor cu privire la utilizarea lor specială; amplasarea în clădiri și construcții destinate pentru desfășurarea activității comerciale; existența unui sistem de construcții cu circuit închis legat rigid prin fundament cu terenul aferent; conectare la rețelele ingineresti staționare [a se vedea Nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 931 din 8 decembrie 2011]. Având în vedere aceste exigențe, Curtea reține că reamplasarea unităților comerciale staționare poate prezenta dificultăți.

64. Totuși, problema reamplasării nu reprezintă cel mai important element în contextul interdicției de a comercializa produse din tutun în apropierea

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare. De altfel, costurile cu privire la reamplasarea unității comerciale nu constituie un motiv convingător pentru a nu se extinde interdicția în discuție față de unitățile comerciale staționare.

65. În identificarea altor motive care au determinat legislatorul să nu le interzică unităților comerciale staționare să comercializeze produse din tutun chiar dacă se află în apropierea instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare, Curtea observă că trebuie să se țină cont și de vizibilitatea și de accesibilitatea produselor în discuție în aceste unități comerciale. Astfel, spre deosebire de pavilioane, chioșcuri sau gherete, produsele din tutun nu sunt vizibile de la intrarea în unitățile comerciale staționare. Vizibilitatea produselor din tutun poate conduce la cumpărarea acestora de către persoanele care fumează în mod ocazional, dar și de către cei care nu au fumat niciodată (a se vedea D. Spanopoulos *et al*, *Tobacco display and brand communication at the point of sale: implications for adolescent smoking behaviour*, Tobacco Control, vol. 23, nr. 1, 2014, p. 68). În acest sens, Curtea consideră că, sub aspectul vizibilității produselor din tutun, unitățile comerciale staționare manifestă un risc redus în privința determinării grupurilor protejate de a cumpăra produse din tutun.

66. De asemenea, Curtea consideră că unitățile comerciale staționare dispun de mai multe garanții care pot diminua riscul comercializării produselor din tutun către persoanele cu vârsta de până la 18 ani. În acest sens, în cadrul unităților comerciale staționare pot fi instalate camere video care permit verificarea ulterioară a respectării de către vânzători a interdicției comercializării produselor din tutun către minori.

67. Un alt element care poate descuraja un posibil fumător din cadrul grupului protejat de a cumpăra produse din tutun de la unitățile comerciale staționare poate fi aglomerația existentă în aceste unități. De altfel, activitatea unităților comerciale în discuție este concentrată în mod predominant pe vânzarea produselor alimentare și a unor produse nealimentare de uz curent. Prin urmare, produsele din tutun nu reprezintă produsul principal al acestor unități comerciale. Astfel, atât din perspectiva vizibilității produselor din tutun pentru publicul larg, cât și perspectiva accesibilității lor, Curtea consideră că unitățile comerciale staționare nu pot fi considerate cele mai populare surse pentru cumpărarea produselor din tutun.

68. Spre deosebire de unitățile comerciale staționare, Curtea observă că unitățile comerciale provizorii (*i.e.* pavilionul, chioșcul/ghereta) pot funcționa în condiții mai puțin drastice decât cele stabilite pentru unitățile comerciale staționare (a se vedea § 63 *supra*). Astfel, calitatea de construcție provizorie presupune că aceasta este ușor demontabilă, poate fi mutată din

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

loc în loc și, de regulă, nu dispune de spațiu pentru păstrarea produselor [a se vedea Nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul, menționat la § 16 *supra*]. Faptul că unitățile comerciale provizorii sunt ușor demontabile și pot fi mutate din loc în loc include două aspecte. Pe de o parte, unitatea comercială în discuție poate fi amplasată în cel mai accesibil și mai aglomerat loc pentru grupurile protejate prin măsura contestată. Pe de altă parte, spre deosebire de unitățile comerciale staționare (*i.e.* magazinele, supermagazinele, magazinele mixte etc.), unitățile comerciale provizorii pot fi reamplasate într-o altă locație fără a fi necesare eforturi insurmontabile. Acest fapt presupune că restricția comercializării produselor din tutun la o distanță mai mică de 200 m de grupurile protejate poate fi depășită fără eforturi insurmontabile de către unitățile comerciale provizorii prin reamplasarea acestora la o distanță mai mare de 200 m.

69. Deși, *prima facie*, reamplasarea îi pune pe comercianți în situații inegale sub aspectul fluxului de clienți – unitățile comerciale staționare fiind avantajate –, Curtea reține că unitățile comerciale provizorii dispun și de alte atribute care echilibrează această diferență.

70. Comparând nivelul de vizibilitate a produselor din tutun în cadrul celor două unități comerciale, Curtea reține că în timp ce produsele din tutun nu sunt vizibile de la intrarea în unitățile comerciale staționare, inversul este valabil în cazul unităților comerciale provizorii. Datorită caracteristicilor unităților comerciale provizorii, produsele din tutun pot fi expuse într-un mod care asigură o vizibilitate sporită pentru publicul larg și, în special, pentru grupurile protejate. Astfel, Curtea reține că motivul pentru care legislatorul a direcționat interdicția contestată împotriva unităților comerciale provizorii trebuie examinat în contextul constatărilor potrivit cărora persoanele care frecventează instituțiile de învățământ tind să procure adesea produse din tutun de la unitățile comerciale mici (a se vedea M. Stead *et al*, *Young people's exposure to point-of-sale tobacco products and promotions*, Public Health, vol. 136, 2016, p. 8). Explicația acestei tendințe se bazează pe faptul că unitățile comerciale provizorii asigură o vizibilitate mai înaltă a produselor din tutun (a se vedea D. Spanopoulos *et al*, *Tobacco display and brand communication at the point of sale: implications for adolescent smoking behaviour*, op. cit. la § 65 *supra*, p. 65).

71. De asemenea, nivelul accesibilității unităților comerciale provizorii este mai mare decât în cazul unităților comerciale staționare, deoarece primele pot fi așezate în cel mai accesibil și mai aglomerat loc pentru grupurile protejate. Astfel, deși chioșcurile/gheretele nu pot fi amplasate la o distanță mai mică de 200 m de grupurile protejate, caracteristicile acestei

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

unități comerciale asigură un volum mai mare de vânzări ale produselor din tutun decât în magazine, supermagazine, magazine mixte etc.

72. Acest fapt este confirmat de studiile de specialitate potrivit cărora produsele din tutun reprezintă un produs principal pentru unitățile comerciale mici (a se vedea J. Paynter *et al*, *An intervention to reduce the number of convenience stores selling tobacco: Feasibility study*, Tobacco Control, vol. 25, nr. 3, 2016, p. 5). Disponibilitatea unităților comerciale mici care comercializează produse din tutun reduce necesitatea de a le căuta și în consecință produsele din tutun devin mai accesibile pentru minori (a se vedea A. Sanders-Jackson *et al*, *Convenience store visits by US adolescents: Rationale for healthier retail environments*, Health & Place, vol. 34, 2015, p. 63). Cercetările desfășurate în Japonia și în Statele Unite ale Americii au scos în evidență faptul că există o legătură cauzală considerabilă între deprinderea de a fuma și frecventarea unităților comerciale mici. Astfel, prevalența fumatului este mai înaltă în cazul persoanelor care frecventează unitățile comerciale mici cel puțin o dată pe săptămână (a se vedea I. Watanabe *et al*, *Personal Factors Associated with Smoking Among Marginalized and Disadvantaged Youth in Japan: A Strong Relationship Between Smoking and Convenience Store Use*, International Journal of Behavioral Medicine, vol. 20, nr. 4, 2013, p. 511; Lisa Henriksen *et al*, *Association of Retail Tobacco Marketing With Adolescent Smoking*, American Journal of Public Health, vol. 94, nr. 12, 2004, p. 2081). În comparație cu unitățile comerciale staționare, cele provizorii (chioșcurile/gheretele) pot fi considerate cea mai populară sursă pentru procurarea produselor din tutun.

73. Cu privire la riscul comercializării produselor din tutun către persoanele cu vârsta de până la 18 ani, Curtea observă că unitățile comerciale provizorii nu dispun de asemenea garanții ca cele existente în unitățile comerciale staționare (a se compara cu § 66 *supra*). Prin urmare, pornind de la prezumția că unitățile comerciale staționare respectă mai riguros interdicția de a comercializa produse din tutun către minori decât unitățile comerciale provizorii, restricția referitoare la comercializarea produselor din tutun în apropierea școlilor poate fi considerată necesară (a se vedea William J. McCarthy *et al*, *Density of Tobacco Retailers Near Schools: Effects on Tobacco Use Among Students*, American Journal of Public Health, vol. 99, nr. 11, 2009, p. 2012).

c) Cu privire la existența unei perioade de adaptare

74. Curtea observă că restricția privind comercializarea produselor din tutun de către unitățile comerciale provizorii în apropierea grupurilor

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

protejate a fost adoptată prin Legea nr. 124 din 29 mai 2015, care a intrat în vigoare pe 17 septembrie 2015 (a se vedea § 6 *supra*).

75. Ulterior, pe 17 iunie 2016, legislatorul a adoptat Legea nr. 138, prin care a suspendat acțiunea restricției contestate până pe data de 1 ianuarie 2019 pentru unitățile comerciale date în exploatare până la data de 1 iulie 2016 (a se vedea § 10 *supra*).

76. Astfel, având în vedere faptul că interdicția în discuție a fost adoptată în anul 2015 și că aceasta a devenit operantă pe 1 ianuarie 2019, Curtea consideră că termenul de patru ani reprezintă o perioadă suficientă pentru ca unitățile comerciale date în exploatare până la data de 1 iulie 2016 să se adapteze noilor condiții (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 64 din 19 iunie 2018, §§ 24 și 26).

d) Concluzii

77. Curtea reține că, deși interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea grupurilor protejate se aplică în funcție de suprafața comercială a unității comerciale, unitățile comerciale provizorii nu pot fi considerate defavorizate în raport cu unitățile comerciale staționare, deoarece primele prezintă următoarele elemente care demonstrează existența unui echilibru corect în tratamentul diferențiat invocat:

(i) pot funcționa în condiții mai flexibile decât cele stabilite pentru unitățile comerciale staționare (a se vedea § 68 din prezenta Hotărâre);

(ii) pot fi reamplasate într-o altă locație fără a fi necesare eforturi insurmontabile (a se vedea § 68 din prezenta Hotărâre);

(iii) asigură o vizibilitate mai înaltă a produselor din tutun (a se vedea § 70 din prezenta Hotărâre);

(iv) nivelul accesibilității produselor din tutun este mai mare decât în cazul unităților comerciale staționare, fapt care asigură un volum mai mare de vânzări (a se vedea § 71 din prezenta Hotărâre);

(v) pot fi amplasate în cele mai accesibile și aglomerate locuri pentru grupurile protejate (a se vedea § 68 din prezenta Hotărâre);

(vi) persoanele care frecventează instituțiile de învățământ tind să procure adesea produse din tutun de la unitățile comerciale mici (a se vedea § 70 din prezenta Hotărâre);

(vii) unitățile comerciale provizorii nu dispun de garanții contra riscului comercializării produselor din tutun către minori (a se vedea § 73 din prezenta Hotărâre).

78. De asemenea, Curtea reține că măsurile alternative nu asigură la fel de eficient realizarea scopului urmărit (a se vedea §§ 55-62 din prezenta

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 25 ALIN. (6) DIN LEGEA NR. 278 DIN 14 DECEMBRIE 2007
PRIVIND CONTROLUL TUTUNULUI

Hotărâre). Dimpotrivă, prin eliminarea „zonei de protecție” dintre unitățile care comercializează produsele din tutun și grupurile protejate se aduce atingere coerenței măsurilor de descurajare a consumului produselor din tutun (a se vedea § 61 din prezenta Hotărâre). Totodată, legislatorul le-a oferit timp suficient unităților comerciale provizorii pentru a se adapta la noile condiții cu privire la comercializarea produselor din tutun (a se vedea §§ 74-76 din prezenta Hotărâre).

79. Prin urmare, Curtea reține că interdicția comercializării produselor din tutun de către unitățile comerciale provizorii în apropierea instituțiilor de învățământ și instituțiilor medico-sanitare nu este contrară dispozițiilor constituționale referitoare la concurența liberă [articolele 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b)] și nici celor referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți [articolul 54].

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge* sesizarea dlui Simion Grișciuc, care deținea, la data depunerii sesizării, funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se recunoaște constituțional* articolul 25 alin. (6) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Mihai POALELUNGI

*Chișinău, 8 aprilie 2019
HCC nr. 9
Dosarul nr. 52a/2019*