



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**unei prevederi din art.8 alin.(1) lit.a) pct.5) al Legii nr.451-XV  
din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere  
a activității de întreprinzător**

*(Sesizarea 26a/2012)*

CHIȘINĂU  
28 mai 2013

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

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

Dl Petru RAILEAN, *președinte, judecător-raportor*  
Dl Aurel BĂIEȘU  
Dl Igor DOLEA,  
Dl Tudor PANȚÎRU, *judecători*,  
cu participarea dnei Tatiana Oboroc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 24 iulie 2012  
și înregistrată la aceeași dată,  
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Pronunță următoarea hotărâre:

#### PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 24 iulie 2012 de deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu, în temeiul 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, pentru controlul constituționalității articolului XIX din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că prevederile articolului XIX al Legii nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, potrivit cărora *desfășurarea loteriei naționale nu se supune reglementării prin licențiere*, contravin articolelor 1, 4, 9, 16, 46, 126 din Constituția Republicii Moldova și prevederilor actelor internaționale.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 octombrie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor, Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, Camerei de Licențiere și S.A. "Loteria Națională a Moldovei".

5. În ședința plenară publică a fost prezent autorul sesizării, dl Serghei Sîrbu, deputat în Parlament. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției. În calitate de specialist din partea Consiliului Concurenței a fost desemnat Igor Bătrînac.

### ÎN FAPT

6. La 24 iulie 2012, deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu a adresat Curții Constituționale o sesizare privind controlul constituționalității articolului XIX din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Monitorul Oficial nr. 13-14 din 13 ianuarie 2012, art. 32).

7. Potrivit Articolului XIX al Legii nr. 267, la articolul 8 alineatul (1) litera a) punctul 5) din Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26-28, art.95), cu modificările ulterioare, după cuvintele "desfășurarea loteriilor" se introduce textul "( cu excepția monopolului de stat exercitat în condițiile Legii nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc)".

### LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

8. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994), sunt următoarele:

#### Articolul 1 Statul Republica Moldova

- „(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.
- (2) Forma de guvernământ a statului este republica.
- (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.”

#### Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

- “(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.
- (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

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 sînt factorii de bază ai economiei.”

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:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii;

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

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

d) stimularea cercetărilor științifice;

e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;

f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;

g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;

h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.”

9. Prevederile relevante ale Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (M.O 108-109/836, 2001) sunt următoarele:

Articolul 8  
Genurile de activitate supuse reglementării prin licențiere

“(1) Se supun reglementării prin licențiere următoarele genuri de activitate:

a) de către Camera de Licențiere:

[...]

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

5) activitatea în domeniul jocurilor de noroc: organizarea și desfășurarea loteriilor (cu excepția monopolului de stat exercitat în condițiile Legii nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc), întreținerea cazinourilor, exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești, stabilirea mizelor la competițiile sportive;

[...]"

10. Prevederile relevante ale Legii nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc (*M. O 50-52/230, 1999*) sunt următoarele:

### Articolul 26

#### Loteria

“(1) Loteria este un joc de noroc în grup sau de masă, în cadrul căruia organizatorul jocului, într-un anumit loc și într-un anumit timp, desfășoară între participanții la loterie - posesori ai biletelor de loterie - tragerea la sorți a fondului de câștiguri al loteriei, conform schemei stabilite în condițiile jocului; totodată, căderea câștigurilor pe unele bilete de loterie nu depinde de voința și de acțiunile subiecților activității loteristice, este absolut aleatorie și nu poate fi de nimeni expres organizată.

(2) Loteria sistemică (electronică) este o formă a loteriei, în care fixarea mizelor și pronosticurilor participanților se efectuează cu ajutorul dispozitivelor electronice care păstrează informația în memoria lor și o transmit pentru participare la tragerea la sorți prin canale speciale de transmitere a informației la centrul informațional principal.”

### Articolul 29

#### Clasificarea loteriilor

“(1) După tipurile lor, loteriile se împart în:

- loterii clasice;
- loterii cifrice;
- loterii momentane.

(2) Loteria clasică este loteria în cadrul căreia tragerea la sorți a câștigurilor stabilite în prealabil, ce constă în determinarea numerelor și seriilor câștigătoare ale biletelor, are loc după ce a luat sfârșit vânzarea unui anumit număr de bilete de loterie de o anumită formă și cu un anumit conținut în termenele stabilite.

(3) Loteria cifrică este loteria în cadrul căreia formarea fondului de câștiguri și tragerea la sorți a câștigurilor, ce constă în determinarea combinației câștigătoare de cifre, au loc după ce a luat sfârșit vânzarea biletelor respective în termenele stabilite.

(4) Loteria momentană este loteria în cadrul căreia tragerea la sorți a câștigurilor stabilite în prealabil are loc prin identificarea informației conținute într-un anumit număr de bilete de loterie și protejate printr-o metodă ce permite jucătorului să determine câștigul ce i se cuvine imediat după cumpărarea biletului de loterie.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

- (5) După metoda desfășurării, loteriile se împart în:
- loterii cu tiraje;
  - loterii fără tiraje.
- (6) Loteria cu tiraje este loteria al cărei proces de desfășurare se împarte în tiraje - cicluri complete unice - de la punerea în vânzare a biletelor de loterie pînă la tragerea generală la sorți și eliberarea câștigurilor pe aceste bilete.
- (7) Loteria fără tiraje este loteria în care rezultatul tragerii la sorți se stabilește prin verificarea biletului de loterie imediat după cumpărarea lui sau prin metoda tragerii nemijlocit pe acest bilet.
- (8) După proporțiile desfășurării, loteriile se împart în:
- loterii naționale;
  - loterii regionale.
- (9) Loteria națională este loteria care se desfășoară pe teritoriile a 4 și mai multe autorități ale administrației publice locale. Desfășurarea loteriilor naționale constituie monopolul statului.
- (10) Loteria regională este loteria care se desfășoară pe teritoriile a cel mult 3 autorități ale administrației publice locale. Costul total al biletelor de loterie nu trebuie să depășească 1000000 lei.
- (11) După forma de organizare, loteriile se împart în:
- loterii de stat;
  - loterii municipale;
  - alte loterii.
- (12) Loteria de stat este loteria organizată și desfășurată de autoritățile administrației publice centrale.
- (13) Loteria municipală este loteria organizată și desfășurată de autoritățile administrației publice locale.
- (14) În afară de loteriile de stat și municipale sînt, de asemenea, și loterii organizate și desfășurate de agenți economici.
- (15) După modul de formare a fondului de câștiguri, loteriile se împart în:
- loterii în bani;
  - loterii în obiecte;
  - loterii combinate.
- (16) Loteria în bani este loteria la a cărei desfășurare fondul de câștiguri se formează exclusiv din premii bănești.
- (17) Loteria în obiecte este loteria la a cărei desfășurare fondul de câștiguri se formează exclusiv din mărfuri de larg consum, prestări de servicii și din alte valori nemateriale.
- (18) Loteria combinată este loteria la a cărei desfășurare fondul de câștiguri se formează atît din premii în obiecte, cît și din premii bănești.”

### Articolul 34 Condiții speciale

“(1) Toate loteriile pot fi practicate pe teritoriul Republicii Moldova numai în baza licenței eliberate de Camera de Licențiere.

(2) Desfășurarea loteriilor se permite numai pe teritoriul prevăzut în licență. Schimbarea teritoriului pentru desfășurarea loteriei implică primirea unei licențe noi.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

(3) Loteria se desfășoară numai de către organizatorul loteriei și numai în strictă conformitate cu condițiile aprobate.

(4) Fiecare loterie va fi înregistrată în registrul unic al loteriilor, care este ținut de Ministerul Finanțelor.

(5) Importul loteriilor străine pe teritoriul Republicii Moldova și înregistrarea uneia și aceleași loterii ca două sau mai multe loterii se interzice.

(6) Loteria se încheie sau încetează în corespundere cu procedura stabilită de Camera de Licențiere și Ministerul Finanțelor.

(7) La desfășurarea loteriilor naționale, care constituie monopolul statului, Ministerul Finanțelor stabilește un mod special de repartizare a veniturilor obținute de la vânzarea biletelor de loterie.”

11. Prevederile relevante ale Legii concurenței nr. 183/11.07.2012 (MO 193-197/667, 2012), sunt următoarele:

#### Articolul 1

##### Obiectul și scopul prezentei legi

“(1) Prezenta lege stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, inclusiv al prevenirii și al contracarării practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale, al realizării concentrărilor economice pe piață, stabilește cadrul juridic privind activitatea și competența Consiliului Concurenței și responsabilitatea pentru încălcarea legislației în domeniul concurenței.

(2) Scopul prezentei legi constă în reglementarea relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor.”

#### Articolul 2

##### Sfera de aplicare a prezentei legi

“(1) Prevederile prezentei legi se aplică faptelor acțiuni sau inacțiuni ce au ca obiect sau au ori pot avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, precum și faptelor acțiuni de concurență neloială, care sînt săvîrșite de:

a) întreprinderi înregistrate în Republica Moldova sau în alte state, precum și de persoane fizice;

b) autorități ale administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin actele adoptate, intervin pe piață, influențînd direct sau indirect concurența, cu excepția situațiilor cînd asemenea măsuri sînt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major.

(2) Sub incidența prezentei legi cad și persoanele asimilate autorităților publice care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTRERINZĂTOR

(3) Întreprinderile cărora li s-a atribuit sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general și întreprinderile care prezintă caracter de monopol fiscal se supun prevederilor prezentei legi și, în special, regulilor de concurență în măsura în care aplicarea acestor prevederi nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată.

[...]"

### Articolul 3

#### Principiile de bază ale concurenței

“(1) Statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

(2) Este interzis întreprinderilor să-și exercite drepturile în vederea restrîngerii concurenței și lezării intereselor legitime ale consumatorului.

[...]"

### Articolul 4

#### Noțiuni principale

“În sensul prezentei legi, noțiunile principale utilizate sînt noțiuni autonome ale domeniului concurenței și semnifică următoarele:

*concurent* – întreprindere independentă care este activă pe o piață relevantă;

*concurență* – rivalitate economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, cînd acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor;

*concurență neloială* – orice acțiune, realizată de întreprinderi în procesul concurenței, care este contrară uzanțelor oneste în activitatea economică;

*drepturi exclusive* – drepturi acordate de o autoritate publică competentă prin orice act legislativ, normativ sau administrativ al cărui efect este limitarea de a exercita o activitate economică în cadrul unei anumite zone geografice la una sau mai multe întreprinderi și care afectează substanțial capacitatea altor întreprinderi de a desfășura o astfel de activitate în zona respectivă. Drepturile acordate în orice formă, inclusiv prin acte de concesiune, unui număr limitat de întreprinderi pe baza unor criterii obiective, proporționate și nediscriminatorii ce permit oricărei părți interesate care îndeplinește aceste criterii să beneficieze de drepturile în cauză nu pot fi considerate drepturi exclusive;

*întreprindere care prezintă caracter de monopol fiscal* – întreprindere căreia i s-au atribuit drepturi exclusive de a desfășura o activitate specifică cu scopul de a obține venituri pentru stat;

[...]"



HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTRERINZĂTOR

## ÎN DREPT

12. Curtea observă că sesizarea vizează în esență excluderea necesității eliberării de către Camera de Licențiere a licenței pentru organizarea și desfășurarea loteriei naționale, care constituie monopolul statului.

Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum supremația Constituției, libera concurență, economia de piață și egalitatea în fața legii.

### A. ADMISIBILITATEA

13. În conformitate cu decizia sa din 4 octombrie 2012 (a se vedea § 3), Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

14. Articolele 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

15. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie sintagma „(cu excepția monopolului de stat exercitat în condițiile Legii nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc)” din art.8 alin.(1) lit.a) pct.5) al Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, în redacția Legii nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

16. Curtea reține că potrivit normelor constituționale, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

17. Prin urmare, Curtea Constituțională va analiza textul contestat din lege prin prisma normelor constituționale.

18. De asemenea, Curtea menționează că, pentru a asigura claritatea și accesibilitatea hotărârilor Curții Constituționale, va supune controlului constituționalității *art. 8 alin. (1) lit. a) pct. 5) din Legea nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*, și nu art. XIX din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

19. Curtea reține că, potrivit normelor tehnicii legislative, *dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se încorporează de la data intrării lor în vigoare în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare și de completare a acestora trebuie raportate la actul de bază.*

20. Concomitent, Curtea reiterează că principiile consfințite în articolele 1 și 4 din Constituție, invocate de autorul sesizării, reprezintă chintesența oricăror proceduri de control al constituționalității actelor normative și nu au o semnificație autonomă la examinarea cauzei.

21. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 126 combinat cu articolul 9 din Constituție.

## B. FONDUL CAUZEI

### PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 126 COMBINAT CU ARTICOLUL 9 DIN CONSTITUȚIE

22. În opinia autorului sesizării, prevederea supusă controlului constituționalității încalcă articolul 126 din Constituție, potrivit căruia:

“(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:

- a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;
- b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;
- c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- d) stimularea cercetărilor științifice;
- e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;
- f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;
- g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;
- h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.”

23. De asemenea, în raport cu norma contestată, autorul sesizării invocă și încălcarea articolului 9 alin. (3) din Constituție, care prevede:

“[...]

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

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

### 1. Argumentele autorului sesizării

24. Autorul sesizării consideră faptul că norma inclusă în lege instituie un tratament privilegiat, care afectează libera concurență în domeniul jocurilor de noroc, deoarece creează facilități nejustificate unui agent economic, care exercită monopolul statului, în detrimentul altor agenți economici, care prestează aceleași servicii.

25. În opinia sa, norma de asemenea instituie *un tratament diferențiat* în raport cu alte întreprinderi monopoliste, care desfășoară activități supuse licențierii și achită taxa de licențiere în bugetul de stat, și nu are o justificare obiectivă și rezonabilă.

### 2. Argumentele autorităților

26. Potrivit Parlamentului și Guvernului, instituirea monopolului de stat asupra loteriilor naționale conferă acestui gen de activitate un caracter exclusiv și limitat, eliminând cerința de licențiere a acestui gen specific. Statul, deținând dreptul exclusiv de a desfășura loterii naționale, a creat cadrul legal necesar pentru desfășurarea acestor activități la nivel național.

27. Aceste autorități au subliniat că, pentru a valorifica posibilitățile reale de majorare a veniturilor la bugetul de stat, s-a decis crearea unui mecanism instituțional, prin care statul să-și exercite dreptul de desfășurare a loteriilor la nivel național și de aplicare a acestora conform practicii internaționale, pentru susținerea financiară a activităților din diverse domenii - social, cultural, educațional, al sportului.

28. Atât în opinia Parlamentului, cât și în opinia Guvernului, obiecțiile de neconstituționalitate formulate de către autorul sesizării sunt nefondate, iar modificările operate sunt adoptate cu respectarea prevederilor constituționale.

### 3. Aprecierea Curții

29. Curtea reține că, potrivit art. 126 din Constituție, economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, *antrenate în concurență*

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

**liberă.** La fel, potrivit art. 9 alin. (3) din Legea Supremă: „Piața, libera inițiativă economică, *concurența loială* sînt factorii de bază ai economiei.”

30. Curtea observă că, în scopul reglementării relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor, la 11 iulie 2012, Parlamentul a adoptat o nouă Lege a concurenței nr. 183, abrogând Legea nr. 1103-XIV din 30 iunie 2000 cu privire la protecția concurenței. Noua lege stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, inclusiv prevenirea și contracararea practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale, a concentrărilor economice pe piață.

31. Curtea consideră concurența ca 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.

32. 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.

33. Totodată, Curtea menționează că în structura oricărei economii de piață, pe lângă concurență, există și monopolul instituit de către stat. Curtea reține că statul este în drept de a-și stabili monopolul asupra unor activități sau domenii.

34. Din punct de vedere al conceptului juridic, monopolurile de stat pot fi calificate ca activități economice pe care statul și le rezervă și pe care le realizează, în temei, prin agenții economici de stat. Scopurile principale ale instituirii monopolului de stat sunt, în primul rând, stabilirea unui control riguros direct asupra unei activități și obținerea de venituri necesare bugetului de stat. Cerința de bază față de monopolul de stat este ca acesta să fie instituit prin lege. În acest sens, monopolurile de stat pot fi calificate ca activități economice care, prin legi speciale, sunt declarate în exclusivitate în competența statului și pot face doar obiectul activității societăților împuternicite de acesta.

35. În jurisprudența sa Curtea a constatat că, în virtutea art. 126 alin. (2) lit.c) din Constituție, monopolizarea de către stat a unor domenii de activitate, prin intermediul cărora organele administrației publice își exercită funcțiile legate de producerea și distribuirea anumitor tipuri de

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

mărfuri sau servicii, *nu aduce atingere principiilor economiei de piață și concurenței libere.*

36. Astfel, prin Hotărârea nr. 68 din 7 decembrie 1999, Curtea a statuat:

[...] Conform art. 126 din Constituție, în condițiile economiei de piață rolul statului este limitat la problemele esențiale ce privesc apărarea și promovarea interesului public în activitatea economică, desfășurată nemijlocit de către agenții economici pe baza autonomiei lor juridice.

În consecință, pentru apărarea și promovarea unor interese de ordin general, statul acționează în mod indirect, prin intermediul Guvernului, care pune în acțiune pîrghiile sale specifice - impozite, taxe, licențe,garantarea guvernamentală a unor credite, lansarea comenzilor de statetc., și îndeosebi prin politica sa legislativă.

Determinarea cadrului normativ general și stabilirea principiilor reglementării de către stat a monopolurilor sale în economia națională urmăresc scopul de a apăra cetățenii și societatea împotriva producerii și comercializării necontrolate a armelor, substanțelor explozive, stupefiantelor, alcoolului, altor mărfuri și servicii, falsificarea bancnotelor și hârtiilor de valoare. Monopolul statului este situația în care un număr limitat de agenți economici, cu autorizarea organelor administrației publice, au dreptul exclusiv de a desfășura într-o anumită sferă activități economice de producere, transportare, comercializare și procurare a mărfurilor (serviciilor).

Curtea Constituțională consideră că monopolizarea de către stat a domeniilor de activitate, prin intermediul cărora organele administrației publice își exercită funcțiile legate de apărarea și securitatea statului, precum și a celor în care sînt produse și comercializate anumite tipuri specifice de mărfuri (servicii) nu aduc atingere principiilor economiei de piață și concurenței libere stipulate de Constituție. [...]

37. Într-o succesiune logică, *Legea concurenței* statuează că întreprinderea, căreia i s-au atribuit drepturi exclusive de a desfășura o activitate specifică cu scopul de a obține venituri pentru stat, reprezintă *întreprindere cu caracter de monopol fiscal*. Odată cu adoptarea respectivei legi, care vizează și întreprinderile monopoliste, a fost abrogată Legea nr. 906-XII din 29 ianuarie 1992 privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței, care cuprindea norme perimate.

38. De asemenea, Curtea reține că atât monopolurile de stat, cât și monopolurile naturale, suplimentar, sunt reglementate și prin Hotărârea Guvernului nr. 582 din 17 august 1995. Prin respectivul act normativ *se consideră monopol al statului* domeniile de activitate, prin intermediul cărora organele respective ale administrației publice își exercită funcțiile legate de apărarea și securitatea statului, precum și cele în care sînt produse și comercializate anumite tipuri specifice de mărfuri (servicii).

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

39. În contextul celor menționate, Curtea constată că, potrivit art. 29 din *Legea nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, loteria națională constituie monopolul statului.*

40. Curtea reține că, în scopul creării cadrului instituțional necesar realizării prevederilor art.29 alin.(9) din Legea nr.285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc și în temeiul art.6 alin.(1) lit.e) din Legea nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice, prin Hotărârea Guvernului nr. 371 din 24 mai 2011, a fost creată Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”. Funcția de fondator al societății este exercitată de către Ministerul Finanțelor.

41. Astfel, Curtea constată că, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 371 din 24 mai 2011, unica instituție care are dreptul să desfășoare loterii pe teritoriul a 4 și mai multe unități administrativ-teritoriale este societatea comercială „Loteria Națională a Moldovei”.

42. Curtea reține că, prin Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011, au fost operate completări în articolul 8 alineatul (1) litera a) punctul 5) din *Legea nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*. Potrivit noilor prevederi, **loteria națională nu se supune reglementării prin licențiere.**

43. Astfel, Curtea constată că, potrivit prevederilor art. 8 alin.(1) lit. a) pct. 5) din legea precitată, toate activitățile în domeniul jocurilor de noroc, și anume: organizarea și desfășurarea loteriilor, întreținerea cazinourilor, exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești, stabilirea mizelor la competițiile sportive, **sunt obligatoriu supuse licențierii, cu excepția monopolului de stat exercitat în condițiile Legii nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc.** Or, după cum s-a menționat, potrivit respectivei legi, statul deține monopolul asupra desfășurării loteriilor naționale.

44. Curtea menționează că, până a fi operate completări prin Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011, potrivit reglementărilor legale, *loteria națională* era supusă licențierii *similar celorlalte loterii*. Acest fapt rezultă inclusiv din prevederile art. 34 al Legii privind jocurile de noroc, potrivit cărora **toate loteriile pot fi practicate pe teritoriul Republicii Moldova numai în baza licenței eliberate de Camera de Licențiere.** De asemenea, conform aceluiași articol, desfășurarea loteriilor se permite numai pe teritoriul prevăzut în licență. Schimbarea teritoriului pentru desfășurarea loteriei implică primirea unei licențe noi.

45. Astfel, Curtea constată o concurență a prevederilor legale. Or, potrivit Legii nr. 451-XV din 30 iulie 2001, loteriile naționale nu sunt

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

supuse licențierii, pe când Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999, după cum s-a menționat mai sus, nu stabilește nici o excepție.

46. Curtea reține că atunci când a amendat Legea nr. 451-XV legiuitorul a omis să opereze modificări și în Legea nr. 285-XIV. Astfel, având în vedere că ambele legi sunt organice și au aceeași forță juridică, urmează a fi aplicată legea mai nou adoptată, care reglementează o anumită situație de drept.

47. Curtea menționează că modificarea operată în legea menționată este conformă art. 126 din Constituție și art. 12 al Legii cu privire la Guvern, care stabilește că Guvernul exercită funcția de proprietar al patrimoniului statului și reglementează, folosind mijloacele economice și juridice, activitatea tuturor ramurilor economiei și a subiectelor proprietății de pe teritoriul statului.

48. În acest mod, statul și-a realizat, conform propriei voințe, dreptul asupra monopolului în domeniul desfășurării loteriilor naționale și este logic că, prin art. XIX din Legea 267 din 23 decembrie 2011, această activitate a fost scoasă de sub incidența Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

49. În cazul în care nu se proceda astfel, s-ar fi creat o situație când și alte companii puteau obține licență pentru desfășurarea unei loterii naționale și, în consecință, în cazul societății deja investite cu acest drept de Guvern, într-adevăr, ar fi existat o stare de protecționism.

50. Totodată, reieșind din cele relatate *supra* și din contextul întregului cadru legal, Curtea reiterează că **instituirea monopolului de stat** nu vine în contradicție cu prevederile constituționale care guvernează economia de piață.

51. Curtea relevă că statul, prin prevederi legale și condiții clar determinate, poate institui monopolul său într-un anumit domeniu de activitate. Monopolul constituie o excepție de la principiul asigurării liberei concurențe.

52. În același timp, Curtea menționează că, în acord cu prevederile constituționale, Legea concurenței stabilește că statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

53. Curtea reține că, potrivit art.12 alin.(1) lit.b) din *Legea concurenței nr.183 din 11 iulie 2012*, sînt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum stabilirea de

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor, **în cazul în care acestea nu sînt prevăzute de lege.**

54. Odată cu intrarea în vigoare a Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, a fost introdusă noțiunea de **întreprindere cu caracter de monopol fiscal**, care este definită la art. 4 drept întreprindere căreia i s-au atribuit drepturi exclusive de a desfășura o activitate specifică cu scopul de a obține **venituri pentru stat.**

55. **Drepturi exclusive** sînt drepturi acordate de o autoritate publică competentă prin orice act legislativ, normativ sau administrativ, al cărui efect este limitarea de a exercita o activitate economică în cadrul unei anumite zone geografice la una sau mai multe întreprinderi și care afectează substanțial capacitatea altor întreprinderi de a desfășura o astfel de activitate în zona respectivă. Drepturile acordate în orice formă, inclusiv prin acte de concesiune, unui număr limitat de întreprinderi pe baza unor criterii obiective, proporționate și nediscriminatorii, ce permit oricărei părți interesate care îndeplinește aceste criterii să beneficieze de drepturile în cauză, nu pot fi considerate drepturi exclusive.

56. În acest context, Curtea reține că Societatea pe Acțiuni "Loteria Națională a Moldovei" se încadrează în această categorie, fiind investită cu dreptul exclusiv de a desfășura activitatea de loterie națională în scopul de a obține venituri pentru stat.

57. Totodată, Curtea menționează că, potrivit art.2 alin. (3) din *Legea concurenței*, **întreprinderile care prezintă caracter de monopol fiscal** se supun prevederilor acestei legi și, în special, regulilor de concurență **în măsura în care aplicarea acestor prevederi nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată.**

58. *Legea concurenței* definește **concurența** ca o rivalitate economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor.

59. Prin urmare, *pieța relevantă este considerată*, conform definiției din *Legea concurenței* nr.183 din 11 iulie 2012, *acel areal geografic în care același produs sau unul perceput similar și substituibil este implicat în oferta sau cererea de pe piață, în care condițiile de concurență sunt suficient de omogene.*

60. Curtea reține că legea stabilește două categorii distincte de operatori pe piața loteriilor, în funcție de proporțiile loteriilor desfășurate: *operatori naționali și operatori regionali.*



HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTRERINZĂTOR

*Operatorii naționali* au dreptul să organizeze loterii pe teritoriile a 4 și mai multe autorități ale administrației publice locale, activitate care constituie monopolul statului.

*Operatorii regionali* au dreptul să organizeze loterii pe teritoriile a cel mult 3 autorități ale administrației publice locale.

61. Curtea menționează că aceste două categorii de întreprinderi au un **areal diferit de activitate**. Licențierea întreprinderilor cu drept de organizare a *loteriilor regionale*, condițiile de activitate și de organizare a acestora nu sunt similare întreprinderilor investite cu dreptul de a organiza loterii naționale. **Primele nu pot concura și nu sunt în concurență directă cu întreprinderile care au fost investite cu dreptul de a organiza loterii naționale.**

62. Curtea reține că situația creată *nu poate fi calificată ca un tratament privilegiat*, deoarece pretențiile la organizarea și desfășurarea loteriilor regionale sunt tratați egal de legile menționate.

63. Examinând prevederile Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, Curtea reține că legiuitorul la art.8 a prevăzut genurile de activitate supuse reglementării prin licențiere, *dar totodată a exceptat atât domeniile în care statul deține monopol, cât și domeniile care sunt desfășurate de autoritățile publice și serviciile de stat*. Rațiunea legiuitorului în acest sens a fost de a excepta domeniile de activitate în care statul deține un capital statutar integral.

64. În acest context, Curtea menționează că, potrivit art.4 lit.c) din *Legea cu privire la reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*, licențierea nu dublează alte proceduri de reglementare, stabilite de lege pentru alocarea resurselor limitate ale statului și/sau asigurarea respectării condițiilor și cerințelor speciale pentru excluderea prejudicierii drepturilor, intereselor legitime și sănătății cetățenilor, mediului înconjurător și securității statului.

65. Curtea reține că licențierea unui gen de activitate constituie o modalitate a statului de a limita și de a controla efectiv un domeniu sensibil din punct de vedere social, care afectează atât bunele moravuri, cât și ordinea publică.

66. În acest context, Curtea menționează că loteria națională, fiind monopol de stat, este în totalitate subordonată politicii acestuia, atât prin intermediul organelor de administrare, cât și prin intermediul acțiunilor deținute de stat, fapt ce exclude necesitatea intervenției Camerei de Licențiere pentru controlul domeniului dat prin eliberarea licenței.

67. Curtea relevă că completările operate la legea contestată au avut ca scop atât evitarea dublării procedurilor de control din partea autorităților

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

abilitate, cât și excluderea formalităților costisitoare de realizare a politicii de stat în domeniul jocurilor de noroc (întrucât plata taxelor de licențiere ar fi căzut în sarcina fondatorului și a bugetului de stat).

68. Aplicând raționamentul *enunțat*, Curtea reține că instituția monopolului de stat **înglobează instituția licențierii**. Prin urmare, activitatea asupra căreia statul a instituit monopol nu necesită licențiere, statul, prin monopolul instituit, impunându-și controlul asupra activității date.

69. În același timp, potrivit celor relatate *supra*, Curtea deduce că monopolul de stat constituie **dreptul exclusiv** de a dispune și desfășura anumite activități economice.

70. Astfel, Curtea observă că doar loteriile care se desfășoară pe teritoriul **a 4 și mai multe autorități** ale administrației publice locale constituie monopol de stat. Loteriile care se desfășoară pe teritoriile **a cel mult 3 autorități** nu constituie monopol și pot fi desfășurate de orice agent economic care întrunește condițiile stabilite de lege.

71. Este de reținut că criteriul de diferențiere a loteriilor care constituie monopol de stat, în raport cu restul loteriilor, este cel prevăzut de art. 29 alin.(8) - proporțiile desfășurării. Suplimentar acestui criteriu, legea mai clasifică loteriile după: tipuri, forma de organizare, modul de formare a fondului câștigat.

72. La fel, potrivit legii, activitatea tuturor loteriilor se desfășoară după aceleași reguli, iar fiecare loterie este înregistrată în registrul unic al loteriilor, care este ținut de Ministerul Finanțelor.

73. Curtea conchide că, potrivit regulilor concurenței, statului îi este interzis să stabilească condiții discriminatorii sau să acorde privilegii unor agenți economici care activează după aceleași principii și desfășoară aceeași activitate.

74. Subsidiar, Curtea notează că, reieșind din prevederile Legii cu privire la jocurile de noroc, activitatea loteriei naționale și a celei regionale **se pot suprapune pe același teritoriu, dar nu pot fi tratate în condiții de egalitate, deoarece prima ține de monopolul statului, iar a doua ține de domeniul privat, și, în ultimă instanță, nu pot duce la o concurență neloială.**

75. Curtea face distincție între monopolul de stat și întreprinderile cu **situație dominantă pe piață, sau de monopol natural, situație generată de cauze naturale, economice sau tehnologice, dar nu instituită prin lege ca monopol de stat.**

76. În concluzie, Curtea reține că exceptarea de la licențiere a loteriilor naționale nu încalcă prevederile art.9 și 126 din Constituție, care

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

garantează libera concurență în condițiile economiei de piață, și nu afectează substanța acestui drept garantat.

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

**H O T Ă R Ă Ș T E:**

1. *Se recunoaște constituțională* sintagma „(cu excepția monopolului de stat exercitat în condițiile Legii nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc)” din art.8 alin.(1) lit.a) pct.5) al Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, în redacția Legii nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

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

**Președinte**

**Petru RAILEAN**

Chișinău,  
HCC nr.11 din 28 mai 2013  
Dosarul nr.26a/2012

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

**OPINIE SEPARATĂ**

***expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea  
Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției constituționale***

În dezacord cu soluția adoptată de către Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 11 din 28 mai 2013, cu majoritate de voturi, consider că sesizarea este **întemeiată**.

Curtea ar fi trebuit, în condițiile reglementărilor constituționale în vigoare, să constate existența unei piețe deschise concurenței în domeniul loteriilor. Curtea trebuia să releve faptul că, prin prevederile contestate, se creează o situație privilegiată unei întreprinderi care activează pe o piață deschisă, în fapt, concurenței și să constate neconstituționalitatea acestor prevederi având în vedere următoarele motive:

*I. Cu privire la justificarea monopolului statului în domeniul loteriilor:*

Prin Hotărârea nr. 68 din 7 decembrie 1999, Curtea Constituțională a statuat:

„[M]onopolizarea de către stat a domeniilor de activitate, prin intermediul cărora organele administrației publice își exercită funcțiile legate de **apărarea și securitatea statului**, precum și a celor în care sînt produse și comercializate anumite **tipuri specifice de mărfuri (servicii)** nu aduce atingere principiilor economiei de piață și concurenței libere stipulate de Constituție. [...]”

Totodată, menționez jurisprudența bogată a Curții de Justiție a Uniunii Europene (în continuare „CJUE” sau „instanța de la Luxemburg”), pe care, având în vedere obiectivul declarat al Republicii Moldova privind integrarea europeană, Curtea Constituțională, în pronunțarea hotărârii sale, ar fi trebuit să nu o ignore.

În acest sens, trebuie menționat că instanța de la Luxemburg a confirmat competența statelor membre de a alege cel mai potrivit model de reglementare pentru piețele naționale ale jocurilor de noroc. Astfel, au fost admise, ca temeiuri de intervenție și control din partea statului, o serie de motive de interes general precum **protecția consumatorilor, prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive cu participarea la jocurile de noroc și prevenirea tulburărilor de ordine socială** (a se vedea hotărârea *Schindler*, C-275/92, Rec., p. I-1039, punctele 57-60, din 24 martie 1994, hotărârea *Läärä și alții*, C-124/97, Rec., p. I-6067,

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

punctele 32 și 33, din 21 septembrie 1999, hotărârea *Zenatti* (C-67/98, Rec., p. I-7289), punctele 30 și 31, din 21 octombrie 1999, precum și hotărârea *Gambelli și alții*, C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 67, din 6 noiembrie 2003).

În privința obiectivelor ce ar putea justifica aceste intervenții, trebuie făcută în acest context distincția dintre obiectivele care vizează reducerea ratei de participare la jocurile de noroc, pe de o parte, și, în măsura în care jocurile de noroc sunt autorizate, obiectivele care vizează lupta împotriva criminalității, supunând unui control special operatorii activi din acest sector și canalizând activitățile de jocuri de noroc în circuite astfel controlate, pe de altă parte [a se vedea hotărârea CJUE (Marea Cameră) din data de 6 martie 2007, *Placanica* (C-338/04, Rec., p. I-01891), punctul 52].

Cu referire la prima categorie de obiective, din jurisprudența CJUE rezultă că, dacă restricțiile referitoare la numărul de operatori pot fi, în principiu, justificate, aceste restricții trebuie să corespundă preocupării de **a reduce cu adevărat participarea la jocurile de noroc și de a limita activitățile în acest domeniu, în mod coerent și sistematic** (a se vedea, în acest sens, hotărârile citate anterior: *Zenatti*, punctele 35 și 36, și *Gambelli și alții*, punctele 62 și 67).

În acest context, particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate, asociate cu jocurile de noroc și pariurile, pot fi de natură a justifica existența, în beneficiul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a determina cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale (hotărârea *Gambelli și alții*, citată anterior, punctul 63).

În această privință, dacă statele membre ale Uniunii Europene (organizație al cărei membru vrea să devină și Republica Moldova) sunt libere să fixeze obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit, restricțiile pe care le impun trebuie, cu toate acestea, să îndeplinească condițiile ce reies din jurisprudența CJUE în ceea ce privește proporționalitatea lor.

Restricțiile trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu (a se vedea în acest sens hotărârea din 30 noiembrie 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37, hotărârea *Gambelli și alții*, citată anterior, punctele 64 și 65, precum și hotărârea din 13 noiembrie 2003, *Lindman*, C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 25).

Un stat care urmărește să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat poate considera, în consecință și în mod întemeiat, după cum a admis în

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

jurisprudența sa Curtea de la Luxemburg, că numai acordarea de drepturi exclusive unui organism unic supus unui control strict din partea autorităților publice este de natură să le permită acestora să controleze riscurile legate de sectorul jocurilor de noroc și să urmărească obiectivul prevenirii incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri de noroc și lupta împotriva dependenței de acestea într-un mod eficient (a se vedea hotărârea din 30 iunie 2011, *Zeturf*, C-212/08, punctul 41, hotărârea din 24 ianuarie 2013, *Stanleybet International și alții*, C-186/11, punctul 29).

Cu condiția de a respecta criteriul proporționalității, menționat mai sus, autoritățile publice naționale pot considera că, în calitatea lor de controlor al organismului care deține monopolul, vor dispune de mijloace adiționale care să le permită să influențeze conduita acestuia, în afara mecanismelor reglatoare și de supraveghere legale, acest fapt fiind de natură să le asigure un control mai bun al ofertei de jocuri de noroc și garanții mai mari privind punerea eficientă în aplicare a politicii lor, decât în cazul exercitării acestor activități de către operatori privați în stare de concurență, chiar dacă aceștia din urmă ar depinde de un sistem de autorizare și ar fi supuși unor controale și unor sancțiuni (Hotărârea *Zeturf*, citată anterior, punctul 42).

Concomitent, în cauza *Jochen Dickinger și Franz Ömer*, CJUE a subliniat că „**Monopolul asupra jocurilor de noroc [...] nu poate fi justificat decât dacă urmărește în mod coerent și sistematic obiectivul combaterii pericolelor legate de jocurile de noroc**”. De asemenea, CJUE a reținut că, pentru a fi coerentă cu obiectivul combaterii criminalității și cel al reducerii ocaziilor de joc, reglementările naționale care instituie un monopol, permițând totodată titularului monopolului de a duce o politică expansionistă, trebuie să aibă la bază, în mod necesar, constatarea că activitățile criminale și frauduloase legate de jocuri constituie o problemă în statul membru respectiv, care ar putea fi remediată printr-o extindere a activităților reglementate. Cu toate acestea, Curtea de la Luxemburg subliniază că **numai obiectivul de a maximiza veniturile la bugetul statului nu poate să permită o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor**.

Prin urmare, **monopolul în domeniul loteriilor ar putea fi justificat doar dacă se urmărește în mod coerent și sistematic obiectivul combaterii pericolelor legate de jocurile de noroc**.

Potrivit articolului 29 din Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, loteria națională constituie monopolul statului. Celelalte categorii de loterii pot fi desfășurate de către agenți economici privați, care au obținut licența în acest sens.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

Prin Legea nr. 183 din 11 iulie 2012 a concurenței a fost introdusă noțiunea de „întreprindere cu caracter de monopol fiscal”, aceasta fiind întreprinderea căreia i s-au atribuit drepturi exclusive de a desfășura o activitate specifică cu scopul de a obține **venituri pentru stat**, așa cum este cazul SA „Loteria Națională a Moldovei” (loteria națională).

Parlamentul și Guvernul au subliniat că, pentru a valorifica posibilitățile reale de **majorare a veniturilor la bugetul de stat**, s-a decis crearea unui mecanism instituțional prin care statul să-și exercite dreptul de desfășurare a loteriilor la nivel național și de aplicare a acestora conform practicii internaționale, pentru susținerea financiară a activităților din diverse domenii – social, cultural, educațional, al sportului.

De asemenea, potrivit Notei informative la proiectul legii contestate, amendamentul propus „are drept scop primordial **ajustarea prevederilor legale în vederea stabilirii unui cadru normativ adecvat desfășurării activității în domeniul jocurilor de noroc care constituie monopol de stat și evitarea dublării procedurilor de autorizare**” (subl. îmi aparține, T.P.).

Din economia reglementărilor actuale, reiese cert că legiuitorul a urmărit o **politică de deschidere în sectorul jocurilor de noroc**, pentru a spori încasările fiscale, permițând activitatea în domeniul loteriilor și a agenților economici privați, și că nicio justificare a amendamentelor operate nu ar putea fi întemeiată pe obiectivul limitării înclinației spre joc a consumatorilor sau al limitării ofertei de jocuri, ori pe cel care vizează prevenirea exploatării activităților de jocuri de noroc în scopuri criminale sau frauduloase, canalizându-le în circuite controlabile.

Dimpotrivă, scutind de taxe loteria națională, fapt care poate genera reducerea costurilor organizării acesteia, inclusiv a biletelor de loterie, statul favorizează participarea consumatorilor la jocurile de noroc.

## *II. Cu privire la specificul pieței loteriilor în Republica Moldova*

Legislația Republicii Moldova prevede, în esență, că participarea la organizarea jocurilor de noroc, inclusiv a loteriilor, este condiționată de obținerea unei licențe. Potrivit noilor modificări, loteria națională nu se supune reglementării prin licențiere, fiind astfel scutită de taxa de licență.

Consider că, în mod eronat, Curtea a preluat definiția dată prin lege a pieței loteriilor drept monopol de stat. Curtea urma să discearnă între calificarea dată prin lege și situația reală a pieței loteriilor.

Monopolul de stat constituie dreptul exclusiv de a dispune și desfășura un anumit **gen de activitate**. Orice problemă de concurență trebuie

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

evaluată în cadrul unei piețe (piața relevantă), care se determină prin raportarea pieței **produsului** la piața geografică.

Potrivit prevederilor articolului 29 alin. (9) din Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, loteria națională este loteria care se desfășoară pe teritoriile a 4 și mai multe autorități ale administrației publice locale, constituind monopol al statului. Prin Hotărârea Guvernului nr. 371 din 24 mai 2011 a fost aprobată crearea Societății pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, având ca fondator Ministerul Finanțelor, care a fost investită cu dreptul de a-și desfășura activitatea în domeniul jocurilor de noroc, domeniu ce constituie monopolul statului.

Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc stabilește loteriile ce constituie monopol al statului doar după **nivelurile desfășurării** acestora (națională/regională), nu și după tipul lor (clasică, cifrică sau momentană) sau metoda desfășurării (cu sau fără tiraje). Astfel, din punct de vedere al domeniului concurențial, **piața pe care se desfășoară activitatea exclusivă este delimitată doar la nivel teritorial, nu și în funcție de produs (serviciu)**, ceea ce permite deținătorului dreptului exclusiv de a organiza loteria națională să **concoreze, pe un anumit segment al pieței**, cu ceilalți agenți economici ce prestează servicii similare regionale.

Prin urmare, dat fiind faptul că Legea nr. 285/1999 nu definește clar activitatea ce constituie monopolul statului (dreptul exclusiv de a desfășura această activitate), pentru a o delimita de celelalte activități din acest domeniu deschise concurenței, din ansamblul reglementărilor legale rezultă că piața loteriilor este, de fapt, una deschisă concurenței.

*III. Cu privire la respectarea liberei concurențe între agenții economici în domeniul loteriilor*

Potrivit legii, activitatea tuturor loteriilor se desfășoară potrivit aceluiași reguli.

Nu subscriu la concluzia colegilor, formulată în cadrul paragrafelor 61-62 din Hotărâre, potrivit căreia aceste două categorii de întreprinderi (naționale și regionale) nu pot concura și nu sunt în concurență directă, având un areal diferit de activitate, și că situația creată nu poate fi calificată ca fiind un tratament privilegiat, deoarece pretendenții la organizarea și desfășurarea loteriilor regionale sunt tratați egal de legile menționate.

De asemenea, nu găsesc motivul pentru care Curtea a conchis la paragraful 74 din Hotărâre că, deși loteria națională și cea regională se pot suprapune pe același teritoriu, ele nu pot fi tratate în mod egal, deoarece



HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGI NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR

asupra celei dintâi statul deține monopolul, iar a doua este de domeniul privat și, în ultimă instanță, nu pot conduce la o concurență neloială.

În același context, nu subscriu la concluzia colegilor de la paragraful 68 din Hotărâre, potrivit căreia instituția monopolului de stat înglobează instituția licențierii și că, prin urmare, activitatea asupra căreia statul și-a instituit monopolul nu presupune licențierea, acesta impunându-și controlul asupra activității respective prin monopolul instituit.

Pentru motivele arătate mai sus, efectuându-se o delimitare doar la nivel teritorial, nu și în funcție de produs, deținătorul dreptului exclusiv (loteria națională) **concurează, pe un anumit segment al pieței (1-3 raioane)**, cu ceilalți agenți economici ce prestează servicii similare (loteriile regionale).

În conformitate cu Legea nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, taxa pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc, și anume pentru organizarea și desfășurarea loteriilor momentane, constituie 28% din costul total anunțat al biletelor de loterie, iar cea pentru organizarea și desfășurarea loteriilor cifrice constituie 28% din costul total al biletelor de loterie vândute. Taxele nu sunt diferențiate în funcție de teritoriul în care sunt organizate loteriile. Prin urmare, modificarea legislativă contestată, excluzând necesitatea licențierii pentru loteria națională, a avut ca efect scutirea S.A. „Loteria Națională a Moldovei” de o taxă de licență în sumă de 28% din costul biletelor de loterie. În același timp, loteriile regionale continuă să fie obligate să achite taxa de licență în sumă de 28%.

Prin urmare, pe același segment al pieței în care activitatea loteriei naționale și activitatea celor regionale se suprapun (1-3 raioane), pot activa agenți economici ce prestează servicii similare, dintre care cel de stat este scutit de taxa de 28%, iar cel privat este obligat să o achite.

Astfel, neachitarea taxei de licență de către loteria națională în raport cu loteriile regionale duce în mod inevitabil la facilitarea unei activități în detrimentul alteia, care vizează aceeași sferă de activitate și uneori același teritoriu. Acest fapt se poate reflecta și în costul biletelor.

În acest context, prin prevederile contestate, se creează o situație privilegiată unei întreprinderi care activează pe o piață deschisă concurenței, ceea ce contravine prevederilor Constituției privind libera concurență.

Tratamentul diferențiat al agenților economici care desfășoară aceleași servicii conduce la crearea unor condiții inegale în activitatea acestora și generează, prin urmare, o concurență neloială.

Astfel, prevederile legislative în cauză contravin prevederilor articolelor 9 și 126 din Constituție, deoarece situează S.A. „Loteria Națională a

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN ART.8 ALIN.(1) LIT.A) PCT.5) AL  
LEGII NR.451-XV DIN 30 IULIE 2001 PRIVIND REGLEMENTAREA  
PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

Moldovei” în condiții privilegiate în raport cu alți agenți economici, autorizând activitatea acestora fără licență și, corespunzător, fără achitarea unei taxe, spre deosebire de alte întreprinderi, care prestează același tip de servicii și care achită taxa aferentă.

Spre deosebire de funcționarea unei concurențe libere și firești în interiorul unei piețe tradiționale, aplicarea unei asemenea diferențieri pe piața specifică a jocurilor de noroc, între mai mulți operatori care sunt autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc, este susceptibilă să genereze efecte negative, având în vedere faptul că acești operatori ar fi înclinați să rivalizeze în inventivitate pentru a-și face oferta mai atractivă decât cea a concurenților lor și, în acest mod, să majoreze cheltuielile consumatorilor legate de joc, precum și riscurile de dependență de jocurile de noroc (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, *Sporting Exchange*, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 58).

Astfel, în stadiul actual al legislației Republicii Moldova, o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile constituționale și reglementările europene în materie, supunându-l în special unui control efectiv și strict din partea autorităților publice, rămâne la îndemâna Parlamentului.

**Tudor PANȚÎRU**  
**Judecător al Curții Constituționale**

**28 mai 2013**