



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

**DE SISTARE A PROCESULUI
ASUPRA SESIZĂRILOR PRIVIND EXCEPȚIA DE
NECONSTITUȚIONALITATE**

**a prevederilor articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011 cu privire
la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind
reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător**

(Sesizările nr. 13g/2012, 14g/2012 și 15g/2012)

CHIȘINĂU

1 noiembrie 2012

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dna Elena SAFALERU, *judcător-raportor*,
DI Dumitru PULBERE,
DI Victor PUȘCAȘ,
DI Petru RAILEAN,
Dna Valeria ȘTERBET, *judcători*,
cu participarea dnei Corina Popa, *grefier*,

Având în vedere sesizările depuse și înregistrate la 15 și 19 iunie 2012,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările Curții Supreme de Justiție depuse la Curtea Constituțională la 15 și 19 iunie 2012, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.g) din Constituție, 25 lit.d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.d) din Codul jurisdicției constituționale, privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului II din Legea nr. 42 din 17 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, referitoare la taxa de licență pentru întreținerea cazinourilor, ridicată în dosarele nr. 3-306/12, nr. 3-311/12 și nr. 3-536/12 aflate pe rolul Curții de Apel Chișinău.

2. Autorul sesizărilor a pretins, în special, că prevederile articolului II din Legea nr. 42 din 17 martie 2011 referitoare la *punerea în aplicare a legii din data de 10 august 2010* contravin articolului 76 din Constituție („Intrarea în vigoare a legii”) și articolului 22 din Constituție („Neretroactivitatea legii”).

3. Prin deciziile Curții Constituționale din 28 iunie 2012 sesizările au fost declarate admisibile și conexe într-un singur dosar.

4. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a dispus de opiniile scrise ale Parlamentului, Ministerului Justiției, Ministerului Economiei, Camerei de Licențiere, Academiei de Științe a Moldovei, Universității de Stat din Moldova.

5. La ședința plenară publică a Curții autorul sesizărilor a fost reprezentat de dl Valentin Lastavețchi, șeful Aparatului Curții Supreme de Justiție. Parlamentul a fost reprezentat de dl Ion Creangă, șeful direcției juridice a Parlamentului, și de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției

juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

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

Articolul 22 Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

Articolul 72 Categoriile de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

[...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;

r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

[...]”

Articolul 76 Intrarea în vigoare a legii

„Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.”

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;

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

[...]

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

7. Prevederile relevante ale Codului civil, adoptat prin Legea nr.1107-XV din 6 iunie 2002 (M. O. nr.82-86/661, 2002), sunt următoarele:

Articolul 6 Acțiunea în timp a legii civile

„(1) Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.

(2) Legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

(3) De la data intrării în vigoare a legii noi, efectele legii vechi încetează, cu excepția cazurilor în care legea nouă prevede altfel.

(4) În cazul situațiilor juridice contractuale în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi, legea veche va continua să guverneze natura și întinderea drepturilor și obligațiilor părților, precum și orice alte efecte contractuale, dacă legea nouă nu prevede altfel.

(5) În situațiile prevăzute la alin.(4), dispozițiile legii noi se aplică modalităților de exercitare a drepturilor sau de executare a obligațiilor, precum și de înstrăinare, preluare, transformare sau de stingere a acestora. De asemenea, dacă legea nouă nu prevede altfel, clauzele unui act juridic încheiat anterior intrării în vigoare a legii noi contrare dispozițiilor ei imperative sunt, de la această dată, lipsite de orice efect juridic.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (M.O. nr.108-109/836, 2001; republicată în M.O. nr.26-28/95, 2005) 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:

[...]

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;

[...]”

Articolul 18 Taxa pentru licență

„[...]”

(2) Taxa pentru eliberarea licenței pentru genurile de activitate indicate la **art.8 alin.(1) pct.5**, 6), 8) și 39) se achită anual conform anexei la prezenta lege. Taxa de eliberare a licenței pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc se achită în termenele prevăzute la pct.3 din nota anexei la prezenta lege.

DECIZIE DE SISTARE A PROCESULUI ASUPRA SESIZĂRILOR
PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR PREVEDERI
REFERITOARE LA TAXA DE LICENȚĂ PENTRU ÎNTREȚINEREA CAZINOURILOR

5

[...]

(7) Sumele taxelor pentru eliberarea, reperfectarea licenței și/sau eliberarea copiei de pe aceasta pentru genurile de activitate indicate la art.8 alin.(1) pct.1)–29), 31) și 32) se varsă la bugetul de stat.”

Anexă la Legea nr.451-XV

Taxa de licență pentru anumite genuri de activitate

Genul de activitate	Cuantumul taxei, în lei
1. Activitatea în domeniul jocurilor de noroc:	
[...] e) întreținerea cazinourilor	360000 lei pentru fiecare masă de joc

[...]"

9. Prevederile relevante ale Legii nr.42 din 17 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (M.O. nr.46-52/107, 2011) sunt următoarele:

„Art.I. – La punctul 1 din anexa la 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, litera e) va avea următorul cuprins:

“e) întreținerea cazinourilor	360000 lei pentru fiecare masă de joc”.
-------------------------------	---

Art.II. – Prevederile prezentei legi se aplică din data de 10 august 2010.”

10. Prevederile relevante ale Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative (M. O. nr.36-38/210, 2002) sunt următoarele:

Articolul 9
Legile organice

„(1) Legi organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

(2) Domeniile care se reglementează prin lege organică sunt stabilite la art.72 alin.(3) lit.a)-o) din Constituție.

(3) În conformitate cu prevederile art.72 alin.(3) lit.p) din Constituție, prin lege organică se reglementează și:

[...]

p) stabilirea normelor materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii (activității de întreprinzător), precum și de control asupra afacerii;

[...]

(4) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși dacă Constituția nu prevede o altă majoritate. Legile organice se adoptă după cel puțin două lecturi și sunt subordonate legilor constituționale.

(5) Modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens.”

Articolul 46

Activitatea și neretroactivitatea actului legislativ

„(1) Actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

(2) Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

(3) Actele legislative pot ultraactiva în mod excepțional.”

ÎN DREPT

11. Curtea reține că prerogativa de a soluționa cazurile excepționale de neconstituționalitate, cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit.g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de pertinența prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

12. În acest context, Curtea reține că, prin Hotărârea nr.15 din 6 mai 1997 cu privire la interpretarea art.135 alin.(1) lit.g) din Constituția Republicii Moldova (M.O. nr.33, 1997), a statuat că:

“[...] Excepția de neconstituționalitate exprimă o **legătură organică, logică între problema de constituționalitate și fondul litigiului principal.** [...]”

13. În același sens, legiuitorul a specificat în articolul 12¹ din Codul de procedură civilă că excepția de neconstituționalitate este admisibilă doar în cazul în care actul normativ este aplicat sau urmează a fi aplicat, conform opiniei instanței, în pricina concretă pe care o examinează.

14. Urmând practica sa anterioară (a se vedea hotărârile nr.9 din 20 mai 2008 (M.O. nr.99-101/7, 2008), nr.26 din 23 noiembrie 2010 (M.O. nr.235-240/27, 2010) și nr.30 din 23 decembrie 2010 (M.O. nr.1-4/2, 2011), nr.15 din 13 septembrie 2011 (M.O. nr.166-169/22, 2011)), Curtea va aborda problema de constituționalitate a prevederilor contestate din lege, raportate la circumstanțele concrete ale litigiului principal, prin prisma normelor constituționale invocate de autorul sesizării, luând în considerare atât principiile consacrate în Constituție și în dreptul intern, cât și cele statuate în dreptul internațional și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare “*Curtea Europeană*”).

15. Analizând obiectul sesizărilor în raport cu normele constituționale, Curtea Constituțională constată că motivele invocate referitor la neconstituționalitatea prevederilor legale contestate vizează pretinsa încălcare a articolului 76 în corelare cu articolul 22 din Constituție.

I. CIRCUMSTANȚELE LITIGIILOR PRINCIPALE

16. La 17 martie 2011 Parlamentul a adoptat Legea nr. 42 cu privire la modificarea anexei la Legea nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

17. În redacția anterioară modificărilor operate prin Legea nr.42 din 17 martie 2011, Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător prevedea următoarele taxe pentru întreținerea cazinourilor: până la 6 mese inclusiv – 180000 lei, începând cu a 7-a masă de joc – 360000 lei pentru fiecare masă de joc.

18. Prin articolul I din Legea nr.42 a fost modificat punctul 1 litera e) din anexa la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, prin care taxa de licență pentru întreținerea cazinourilor a fost majorată la 360000 lei pentru fiecare masă de joc, indiferent de numărul de mese.

19. Totodată, prin articolul II din Legea nr.42 s-a dispus că *prevederile prezentei legi se aplică din data de 10 august 2010.*

20. În urma modificărilor operate prin Legea nr. 42/2011, Camera de Licențiere a dispus recalcularea taxelor de licență pentru companiile reclamante.

1. ÎM „CLUB XXL” SRL versus Camera de Licențiere (Dosarul nr. 3-306/12)

21. La 27 decembrie 2011 Camera de Licențiere a emis decizia nr.4133 privind recalcularea taxei de licență eliberată ÎM „Club Casino” SRL (actualmente ÎM „CLUB XXL” SRL), seria A MMII nr.030138, pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc – întreținerea cazinoului „NAPOLEON”, obligând ÎM „CLUB XXL” SRL să achite taxa recalculată în sumă de 167055 lei în termen de 30 de zile.

22. La 17 ianuarie 2012 ÎM „CLUB XXL” SRL a depus la Camera de Licențiere o cerere prealabilă cu privire la anularea deciziei nr.4133 din 27 decembrie 2011, pe motiv că aceasta este *ilegală*.

23. La 20 ianuarie 2012 Camera de Licențiere a respins cererea prealabilă.

24. La 22 februarie 2012 ÎM „CLUB XXL” SRL a depus în instanța de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău cerere împotriva Camerei de Licențiere, solicitând anularea deciziei nr.4133 din 27 decembrie 2011, ca fiind ilegală.

25. În cadrul dezbaterilor judiciare din 5 martie 2012 reprezentantul reclamantului ÎM „CLUB XXL” SRL a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor contestate, pe motiv că acestea contravin articolelor 76 și 22 din Constituție.

26. Prin încheierea din 7 martie 2012, în temeiul articolului 12¹ alin.(2) din Codul de procedură civilă, Curtea de Apel Chișinău a dispus înaintarea unui demers către Curtea Supremă de Justiție pentru sesizarea Curții Constituționale.

27. Prin hotărârea nr. 7 din 14 mai 2012, Plenul Curții Supreme de Justiție a adoptat sesizarea pentru exercitarea controlului constituționalității normelor în cauză, prezentând sesizarea pentru soluționare Curții Constituționale.

*2. SC „ALB-CURAT” SRL versus Camera de Licențiere
(Dosarul nr.3-311/12)*

28. Prin decizia Camerei de Licențiere nr.4131 din 27 decembrie 2011 s-a dispus recalcularea taxei de licență eliberată SC „ALB-CURAT” SRL, seria A MMII nr.035184, pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc – întreținerea cazinoului „XO”, obligând SC „ALB-CURAT” SRL să achite taxa recalculată în mărime de 720000 lei în termen de 30 de zile.

29. La 17 ianuarie 2012 SC „ALB-CURAT” SRL a depus la Camera de Licențiere o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea deciziei nr. 4131 din 27 decembrie 2011 privind recalcularea taxei de licență, ca fiind *ilegală*.

30. La 20 ianuarie 2012 Camera de Licențiere a respins cererea prealabilă pe motiv că nu există temeiuri pentru anularea actului administrativ contestat.

31. La 22 februarie 2012 SC „ALB-CURAT” SRL a depus în instanța de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău cerere împotriva Camerei de Licențiere pentru anularea deciziei nr.4131 din 27 decembrie 2011, ca fiind *ilegală*.

32. În cadrul dezbaterilor judiciare din 27 februarie 2012 reprezentantul reclamantului a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor contestate, în partea aplicării acestora din data de 10 august 2010.

33. Potrivit reprezentantului reclamantului SC „ALB-CURAT” SRL, actul legislativ, care a servit drept motiv pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate, are efect retroactiv, ceea ce contravine prevederilor art.76 din Constituție și art.46 alin.(1) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, precum și securității raporturilor juridice în materia bugetară.

34. Prin încheierea din 27 februarie 2012, Curtea de Apel Chișinău a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate, prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

35. Prin hotărârea nr. 6 din 14 mai 2012, Plenul Curții Supreme de Justiție a adoptat sesizarea pentru exercitarea controlului constituționalității normelor în cauză, prezentând sesizarea pentru soluționare Curții Constituționale.

3. SC „V.L.V.&CO” SRL versus Camera de Licențiere
(Dosarul nr.3-536/12)

36. Prin decizia nr.4130 din 27 decembrie 2011 Camera de Licențiere a dispus recalcularea taxei pentru licența eliberată SC „V.L.V.&CO” SRL, seria A MMII nr.035429, pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc – întreținerea cazinoului „FORTUS”, obligând SC „V.L.V.&CO” SRL să achite taxa recalculată în sumă de 450000 lei în termen de 30 de zile.

37. La 23 ianuarie 2012 SC „V.L.V.&CO” SRL a depus la Camera de Licențiere o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea deciziei nr.4130 din 27 decembrie 2011, pe motiv că aceasta este *ilegală*. Camera de Licențiere a respins cererea prealabilă.

38. Prin decizia nr.15 din 8 februarie 2012, Camera de Licențiere a efectuat recalcularea taxei pentru licența eliberată SC „V.L.V.&CO” SRL, seria A MMII nr.036608, pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc – întreținerea cazinoului „FORTUS”, obligând SC „V.L.V.&CO” SRL să achite taxa recalculată pentru licență în sumă de 720000 lei în termen de 30 de zile.

39. La 20 februarie 2012 SC „V.L.V.&CO” SRL a depus la Camera de Licențiere o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea deciziei nr.15 din 8 februarie 2012, pe motiv că aceasta este *ilegală*.

40. La 22 februarie 2012 SC „V.L.V.&CO” SRL a depus în instanța de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău cerere împotriva Camerei de Licențiere, solicitând anularea deciziilor nr. 4130 din 27 decembrie 2011 și nr. 15 din 8 februarie 2012 privind recalcularea taxei de licență, ca fiind *ilegale*.

41. În cadrul dezbaterilor judiciare din 29 martie 2012, reprezentantul reclamantului, invocând prevederile articolului 12¹ din Codul de procedură civilă, a solicitat sesizarea Curții Constituționale, prin intermediul Curții Supreme de Justiție, în vederea verificării constituționalității articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011, care are efect retroactiv, fiind contrar articolelor 76, 22 și 23 alin.(2) din Constituție.

42. Prin încheierea din 29 martie 2012, Curtea de Apel Chișinău a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate, suspendând examinarea cauzei, și a înaintat Curții Supreme de Justiție propunerea de a sesiza în acest sens Curtea Constituțională.

43. Prin hotărârea nr. 9 din 28 mai 2012, Plenul Curții Supreme de Justiție a adoptat sesizarea pentru exercitarea controlului constituționalității normelor în cauză, prezentând sesizarea pentru soluționare Curții Constituționale.

II. CU PRIVIRE LA OBIECTUL SESIZĂRILOR

44. În motivarea excepțiilor de neconstituționalitate, autorul sesizării pretinde că prevederile articolului II din Legea nr.42 privind *punerea în aplicare a legii din data de 10 august 2010* contravin articolului 76 („Intrarea în vigoare a legii”) și articolului 22 din Constituție („Neretroactivitatea legii”).

A. Argumentele autorului sesizărilor

45. În viziunea Curții Supreme de Justiție, norma contestată contravine prevederilor articolului 76 din Constituție, deoarece a fost pusă în aplicare la o dată (*10 august 2010*) anterioară publicării (*1 aprilie 2011*).

46. În acest sens, autorul sesizărilor invocă Hotărârea Curții Constituționale nr.32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art.76 din Constituție, potrivit căreia data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate preceda data publicării acesteia. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.

47. În opinia autorului sesizărilor, prevederile contestate vin în contradicție și cu dispozițiile articolului 46 alin.(1) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, potrivit cărora actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

B. Argumentele autorităților

48. În punctul de vedere prezentat, **Parlamentul** a pledat pentru recunoașterea constituționalității normei contestate.

49. Potrivit autorității legiuitoare, Legea nr. 42 a fost adoptată pentru executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.5 din 18 februarie 2011, care a declarat neconstituțional pct.1 lit.e) din Anexa la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, în redacția Legii nr.176 din 15 iulie 2010, prin care a fost diminuată taxa de licență pentru întreținerea cazinourilor, fără avizul Guvernului.

50. Astfel, Parlamentul a revenit la formula inițială a legii, înlăturând neconstituționalitatea, Legea nr.42 fiind un act reparatoriu al situației create în urma adoptării Legii nr.176 din 15 iulie 2010.

51. Parlamentul, totodată, în punctul său de vedere, a făcut referire la Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 mai 2002, în care Curtea a reținut că „[...] principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. Or, art. 22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii normele

juridice cu caracter imperativ – legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv”.

52. În cadrul ședinței plenare publice, reprezentantul Parlamentului a susținut că Legea nr. 42 nu poate constitui obiect al controlului constituționalității, deoarece la 5 iulie 2012 Parlamentul a adoptat Legea nr. 158 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care anexa la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreținător a fost modificată (articolul III), stabilindu-se taxa de licență pentru întreținerea cazinourilor în mărime de 576000 lei. Reprezentantul Parlamentului a subliniat că norma contestată și-a produs efectele juridice și nu mai este în vigoare, astfel încât nu mai ține de competența Curții Constituționale, deoarece obiectul jurisdicției acesteia îl constituie în exclusivitate probleme de drept care sunt în vigoare la momentul examinării.

53. **Guvernul** nu a comunicat în scris punctul său de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

54. În ședința publică a Curții reprezentantul Guvernului nu s-a pronunțat asupra fondului sesizărilor, contestând, cu titlu principal, admisibilitatea acestora.

55. Potrivit reprezentantului Guvernului, Curtea Constituțională a fost sesizată cu încălcarea regulilor și prescripțiilor legale. Deși, formal, în cererile de judecată ale companiilor reclamante în litigiile principale a fost contestată legalitatea deciziilor Camerei de Licențiere, din conținutul acestora poate fi dedus că toate argumentele reclamanților se referă exclusiv la contestarea constituționalității normelor legale în cauză. Reprezentantul Guvernului a opinat că redacția normei contestate nu lasă loc de îndoială și interpretare instanței de judecată cu privire la aplicarea sa, astfel încât este evident că actele contestate ale Camerei de Licențiere au fost emise întru executarea exactă a normei legale, fiind vădit legale. Prin urmare, în fapt Curtea de Apel a fost sesizată cu un litigiu constituțional, și nu cu litigii de drept comun. Astfel, în opinia sa, Curtea de Apel urma să respingă cererile de chemare în judecată, deoarece examinarea lor nu ține de competența ei.

56. În opinia reprezentantului Guvernului, sesizările adresate Curții Constituționale, în realitate, nu sunt excepții de neconstituționalitate, ci sesizări privind controlul constituționalității, caz în care subiecții respectivi nu au fost în drept să le formuleze.

57. În opinia scrisă, **Ministerul Justiției** a comunicat că norma contestată a fost adoptată cu încălcarea procedurii, deoarece a fost introdusă în textul proiectului legii la etapa adoptării actului legislativ în lectură finală, contrar interdicției exprese în acest sens prevăzute de articolul 71 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului.

58. Ministerul Justiției a mai menționat că în materie civilă legiuitorul nu poate deroga de la principiul constituțional privind neretroactivitatea legii și

nu poate adopta legi cu caracter retroactiv în scopul înlăturării sau atenuării unor situații nedrepte. În acest sens, Ministerul Justiției a invocat articolul 6 din Codul civil, care prevede că legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.

C. Aprecierea Curții

59. În cadrul deliberărilor, opiniile judecătorilor Curții s-au împărțit.

60. Cu privire la competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității dispozițiilor legale care nu mai sunt în vigoare, Curtea a reținut că, în cazul controlului concret exercitat pe calea excepției de neconstituționalitate, declanșarea controlului *a posteriori* operează doar pe cale incidentală, prin intermediul excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești, iar nu printr-o „*actio popularis*”, pe baza sesizării directe. Rezultă, așadar, că se poate solicita controlul constituționalității numai a acelor dispoziții legale care, în cazuri concrete, sunt incidente pentru soluționarea litigiilor aflate pe rolul instanțelor.

61. În virtutea principiului „*tempus regit actum*”, în aceste cazuri, faptul că norma contestată este sau nu în vigoare nu are incidență asupra existenței normei în dreptul pozitiv, care, în urma abrogării sau ajungerii la termen survenite anterior momentului în care se realizează controlul constituționalității, a trecut în stare pasivă. Aceasta, cu atât mai mult, cu cât scoaterea sau ieșirea formală din vigoare a unei norme juridice nu înseamnă neapărat și în toate situațiile juridice inaplicabilitatea sa.

62. Astfel, de exemplu, legea nouă – normă de drept material, care abrogă expres norma anterioară, chiar dacă ar conține dispoziții asemănătoare cu cele abrogate, nu poate governa raportul juridic existent între părți, nefiind aplicabil cauzei deduse judecății. Raționând *per a contrario*, prin aplicarea rigidă a condiției ca legea să fie „în vigoare” la data ridicării excepției, ca și la data soluționării acesteia de Curtea Constituțională, s-ar înlătura de la controlul de constituționalitate dispozițiile legale determinante în soluționarea cauzei. Prin urmare, controlul de constituționalitate în cadrul excepției de neconstituționalitate vizează doar dispozițiile aplicabile cauzei, chiar dacă acestea nu mai sunt în vigoare.

63. În partea ce ține de respectarea prevederilor constituționale și legale la sesizarea Curții Constituționale pe calea excepției de neconstituționalitate, **trei judecători** au votat pentru respingerea sesizărilor ca fiind inadmisibile, pentru considerentele expuse *infra*.

64. Potrivit Legii fundamentale, singura autoritate abilitată să exercite controlul constituționalității legilor sau ordonanțelor este instanța

constituțională. Prin urmare, nici Curtea Supremă de Justiție și nici instanțele judecătorești sau alte autorități publice ale statului nu au competența de a controla constituționalitatea legilor, indiferent dacă acestea sunt sau nu „în vigoare”.

65. Potrivit art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, Curtea Constituțională:

„rezolvă cazurile **excepționale** de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție”.

66. Astfel, excepția de neconstituționalitate constituie una dintre căile prin care Curtea Constituțională este sesizată în vederea exercitării controlului *a posteriori* asupra constituționalității actelor juridice, inclusiv a legilor.

67. În aplicarea textului constituțional, Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale, adoptat prin Legea nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, prevăd în articolul 4 alin. (1) lit.g):

„Curtea Constituțională:

[...] rezolvă **excepțiile** de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție”.

68. Articolul 12¹ alin. (1) din Codul de procedură civilă („Ridicarea excepției de neconstituționalitate”) prevede următoarele :

„Dacă, în procesul judecării pricinii, se constată că norma de drept ce urmează a fi aplicată sau care a fost deja aplicată este în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova, iar controlul constituționalității actului normativ este de competența Curții Constituționale, instanța de judecată este în drept să sesizeze, în conformitate cu prevederile Codului jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională pentru a verifica constituționalitatea actului respectiv”.

69. În lumina dispozițiilor constituționale și legale precitate, în cadrul procesului judiciar, excepția de neconstituționalitate se înscrie în rândul *excepțiilor de procedură*, prin care partea care le ridică sau instanța de judecată urmărește împiedicarea unei judecăți care s-ar întemeia pe o dispoziție legală neconstituțională. Astfel, excepția de neconstituționalitate reprezintă o chestiune prejudicială, adică o problemă juridică, a cărei rezolvare trebuie să preceadă soluționarea litigiului cu care este *conexă*. Așa se explică și prevederea cuprinsă în articolul 12¹ alin. (3) din Codul de procedură civilă, în conformitate cu care: „*Din momentul emiterii de către instanță a încheierii cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate și până la adoptarea hotărârii de către Curtea Constituțională, procedura de examinare a pricinii sau de executare a hotărârii pronunțate se suspendă*”.

70. Atât articolul 135 alin. (1) lit.g) din Constituție, articolul 4 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale, cât și articolul 12¹ din Codul de procedură civilă se referă la excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața „instanței de judecată”, „în

procesul judecării pricinii”. Excepția trebuie să aibă ca obiect neconstituționalitatea unei norme de drept „ce urmează a fi aplicată sau care a fost deja aplicată” la soluționarea cauzei.

71. Se deduce că posibilitatea ridicării excepției de neconstituționalitate presupune *existența unui litigiu* pe rolul instanței, iar *soluționarea acestuia depinde de rezolvarea de către Curtea Constituțională a unei excepții care are legătură cu cauza*.

72. Din aceste norme de drept rezultă că *legile nu pot fi atacate pe cale principală*, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată, ci numai pe cale de *excepție*, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim. Prin urmare, *excepția de neconstituționalitate nu poate forma obiectul unei acțiuni principale nici în fața instanței de judecată*, unde constituie întotdeauna un mijloc de apărare într-un litigiu în curs de soluționare, și nici în fața Curții Constituționale.

73. Totodată, cei trei judecători au reținut că articolul 4 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 („Actele exceptate de la controlul judecătoresc”) prevede expres că:

„nu pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ:

[...] legile, decretele Președintelui Republicii Moldova cu caracter normativ, ordonanțele și hotărârile Guvernului cu caracter normativ, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, care sunt supuse controlului de constituționalitate”.

74. Prin urmare, potrivit dispozițiilor art.135 alin. (1) lit.g) din Constituție, coroborate cu cele ale articolului 4 din Legea contenciosului administrativ, Curtea Constituțională este singura autoritate competentă în materia controlului de constituționalitate, fiind *exclusă orice partajare* sub acest aspect cu instanțele de drept comun.

75. Cei trei judecători au observat că, prin încheierile din 27 februarie 2012, 7 și 29 martie 2012, pronunțate în dosarele nr. 3-306/12, nr. 3-311/12 și nr. 3-536/12, Curtea de Apel Chișinău – instanța de contencios administrativ a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului II din Legea nr. 42 din 7 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, referitoare la taxa de licență pentru întreținerea cazinourilor. Excepția a fost ridicată în trei cauze având ca obiect soluționarea acțiunilor în contencios administrativ.

76. În motivarea cererilor de judecată reclamantii au arătat că deciziile nr.4130, nr.4131, nr.4133 din 27 decembrie 2011 și nr.15 din 8 februarie 2012 ale Camerei de Licențiere au fost emise în aplicarea articolului II din Legea nr. 42, însă consideră prevederile acestuia *neconstituționale*.

77. Totodată, deși reține că instanța de judecată este investită cu dreptul de a verifica *legalitatea* aplicării articolului II din Legea nr. 42, în motivarea excepției de neconstituționalitate, Curtea de Apel indică argumente ce țin

exclusiv de contestarea *constituționalității* normei legale în cauză, prin prisma articolului 76 din Constituție.

78. Cei trei judecători au conchis că, din conținutul sesizărilor, rezultă cu claritate că acestea *nu vizează o problemă de contencios administrativ propriu-zisă*, ci o *problemă de contencios constituțional* referitoare la norma legală contestată.

79. Așa fiind, cei trei judecători au reținut că, în prezenta cauză, persoanele care se pretind vătămate într-un drept al lor ori într-un interes legitim *au introdus în instanța de contencios administrativ o acțiune, al cărei obiect principal îl constituie sesizarea directă a Curții Constituționale, pentru a declara norma menționată ca fiind neconstituțională*.

80. Având în vedere faptul că obiectul acțiunii principale introduse în instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei dispoziții din lege, *excepția de neconstituționalitate a fost deturnată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și astfel natura sa de excepție*, concepută ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

81. Pentru considerentele expuse mai sus, întrucât în prezenta cauză excepția de neconstituționalitate nu a fost ridicată în condițiile prevăzute de articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, de articolul 4 alin. (1) lit g.) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale și de articolul 12¹ din Codul de procedură civilă, *cei trei judecători au votat pentru respingerea sesizărilor ca inadmisibile*.

82. Alți **trei judecători** au susținut că excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate de către Curtea de Apel Chișinău și înaintate Curții Supreme de Justiție în conformitate cu prevederile articolului 12¹ din Codul de procedură civilă.

83. Potrivit alin.(2) al articolului 12¹ din Codul de procedură civilă, sesizarea Curții Constituționale de către instanța de judecată este admisibilă **numai în cazul în care actul normativ este aplicat** sau urmează a fi aplicat, **conform opiniei instanței, în pricina concretă pe care o examinează**.

84. Articolul 53 alin.(1) din Constituție statuează că persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

85. Potrivit articolului 1 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

86. Instanța de contencios administrativ urmează să constate dacă autoritatea publică care a emis actul administrativ a încălcat drepturile persoanei, recunoscute de lege. În cazul constatării ilegalității actului

contestat, instanța de contencios administrativ va repune în drepturi persoana vătămată.

87. Astfel, în opinia acestor judecători, cauzele respective sunt în materie de contencios administrativ și cererile de chemare în judecată au fost depuse la Curtea de Apel Chișinău cu respectarea prevederilor Codului de procedură civilă și Legii contenciosului administrativ.

88. Acești trei judecători nu sunt de acord cu reprezentantul Guvernului, care în ședința plenară a Curții Constituționale a afirmat că cererile de chemare în judecată depuse în instanța de contencios administrativ – Curtea de Apel Chișinău, prin conținutul lor, „au fost o adresare cu privire la controlul de constituționalitate. [...] În Curtea de Apel a fost supus atenției un litigiu de drept constituțional, și nu un litigiu de drept comun. [...] Nu se contestă legalitatea unei situații”.

89. În opinia reprezentantului Guvernului, Curtea Constituțională a fost sesizată cu încălcarea regulilor și prescripțiilor legale. Reprezentantul Guvernului a propus Curții Constituționale să dea interpretare articolului 12¹ din Codul de procedură civilă, chiar dacă problema în cauză este de competența Parlamentului.

90. Judecătorii au relevat că obiectul sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, conform cărora prevederile legii se aplică din data de 10 august 2010.

91. Prin Legea nr.42 (publicată în Monitorul Oficial la 1 aprilie 2011) s-a dispus plata taxei de licență pentru întreținerea cazinourilor în sumă de 360000 lei, indiferent de numărul meselor de joc, și s-a stabilit punerea ei în aplicare din data de 10 august 2010.

92. După cum rezultă din materialele cauzei, Camera de Licențiere, în urma modificărilor operate prin Legea nr.42, a emis deciziile privind recalcularea și plata taxelor de licență eliberate SC „V.L.V. & CO” SRL, SC „ALB-CURAT” SRL și ÎM „CLUB XXL” SRL pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc – întreținerea cazinourilor.

93. Nefiind de acord cu deciziile Camerei de Licențiere, agenții economici respectivi, în baza articolului 14 din Legea contenciosului administrativ, au depus la Camera de Licențiere cereri prealabile, prin care au solicitat anularea acestor decizii ca fiind ilegale.

94. Camera de Licențiere, în temeiul articolului 15 din Legea contenciosului administrativ, a respins, din lipsă de temei, cererile prealabile ale agenților economici privind anularea actelor administrative.

95. Agenții economici, considerându-se persoane vătămate în dreptul lor, recunoscut de Legea nr.176 din 15 iulie 2010, și nefiind mulțumiți de răspunsul primit la cererile prealabile, au sesizat instanța de contencios

administrativ competentă pentru anularea actelor administrative emise de Camera de Licențiere.

96. În baza cererilor de chemare în judecată ale SC „V.L.V. & CO” SRL, SC „ALB-CURAT” SRL și ÎM „CLUB XXL” SRL împotriva Camerei de Licențiere pentru anularea deciziilor cu privire la recalcularea taxelor de licență, prin care întreprinderile au fost obligate să achite taxa recalculată, au fost intentate dosare civile.

97. În cadrul dezbaterilor judiciare din 27 februarie 2012, 5 martie 2012 și 29 martie 2012 reprezentanții reclamantilor SC „V.L.V. & CO” SRL, SC „ALB-CURAT” SRL și ÎM „CLUB XXL” SRL au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011, aplicat de Camera de Licențiere, care, în opinia lor, poartă caracter retroactiv și contravine normelor constituționale din articolele 76 și 22 din Constituție.

98. Curtea de Apel Chișinău a acceptat propunerile și a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate.

99. Curtea Supremă de Justiție, cu respectarea dispozițiilor legale, a sesizat Curtea Constituțională.

100. În opinia acestor trei judecători, sesizările privind excepția de neconstituționalitate ridicată sunt întemeiate și admisibile pentru următoarele considerente:

a) dispozițiile articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011 intră în contradicție cu dispozițiile articolului 76 din Constituție, deoarece se aplică de la data când legea criticată încă nu a intrat în vigoare;

b) textul de lege criticat încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii, consacrat de articolul 22, după cum susține în mod întemeiat instanța de judecată, care a sesizat Curtea Constituțională.

101. În sensul articolului 22 din Legea fundamentală, este neconstituțional ca printr-o normă legală să fie sancționat un comportament manifestat anterior intrării în vigoare a acestei norme. Or, nu se poate pretinde unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită anterioară intrării în vigoare a unei legi care reglementează sau modifică, pentru viitor, această conduită.

102. Prin conținutul articolului 22, Constituția Republicii Moldova recunoaște că principiul neretroactivității legilor nu este numai o cauză particulară, dar și că acesta are o importanță majoră. Legiuitorul a calificat acest principiu ca esențial pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, statul având obligația de a asigura condițiile necesare pentru realizarea acestora.

103. Astfel, legea acționează din momentul intrării în vigoare și până este abrogată. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare (*lex ad praeteriam non valet*). În principiu, legea dispune numai pentru prezent și viitor, nu și pentru trecut, astfel încât este firesc să acționeze numai după

intrarea în vigoare; legea nu ultraactivează, deci, ea nu își extinde acțiunea dincolo de ieșirea din vigoare (limita superioară a duratei ei).

104. Potrivit articolului 6 alin.(1) din Codul civil, legea civilă nu are efect retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.

105. Alineatul (2) al acestui articol prevede că legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

106. Soluționarea conflictului legilor în timp face necesară diferențierea dreptului subiectiv, constituit sub imperiul legii anterioare, de cel născut potrivit legii posterioare; această din urmă lege nu poate, fără a avea caracter retroactiv, să aducă atingere modalității în care legea anterioară a constituit dreptul respectiv, modalitate guvernată de principiul *tempus regit actum*.

107. Astfel, ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Legea nouă însă este aplicabilă tuturor situațiilor ce se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi.

108. În ipoteza, în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să anuleze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi cu caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în contradicție cu principiul constituțional al neretroactivității legii.

109. Astfel, nu este echitabil, nu este just și nu este legal ca o lege să-și extindă efectele asupra unor stări de fapt și raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare.

110. În opinia judecătorilor, norma juridică intrată în vigoare are ca rol principal să modeleze conduitele prezente și viitoare, și nicidecum cele trecute.

După încheierea deliberărilor, desfășurate cu respectarea articolului 55 din Codul jurisdicției constituționale, au fost puse la vot propunerile judecătorului-raportor și ale altor judecători, înregistrându-se paritate de voturi. Ca urmare, în conformitate cu articolele 27 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 66 alin. (5) din Codul jurisdicției constituționale, în redacția Legii nr. 1570-XV din 20 decembrie 2002, actul normativ contestat se prezumă constituțional, iar procesul asupra cauzei se sistează.

Pentru considerentele expuse, în temeiul articolelor 26 și 27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61, 64 și 66 alin.(5) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se sistează procesul* asupra sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.
2. Decizia 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

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 1 noiembrie 2012
DCC nr. 3
Dosarul nr.14g/2012*