



**MINISTERUL JUSTIȚIEI  
AL REPUBLICII MOLDOVA**

MD - 2012, mun. Chișinău,  
str. 31 August 1989, nr. 82  
tel.: +373 22 20 14 24  
web: [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md),  
e-mail: [secretariat@justice.gov.md](mailto:secretariat@justice.gov.md)

09.06.2022 nr. 04/5039

La nr. 03-6542 din 02.06.2022

**Ministerul Economiei**

Urmare a examinării *proiectului definitivat al legii pentru modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)*, prezentat repetat spre expertiză juridică, reiterăm necesitatea revizuirii intervenției propuse, ținând cont de următoarele aspecte.

Pornind de la prevederile în vigoare privind monopolul de stat și întreprinderile cu caracter de monopol fiscal, statuate atât în cadrul *Legii nr. 845/1992*, prin stabilirea la art. 10 a reglementărilor privind domeniile de activitate ce constituie monopol de stat, cât și în contextul *Legii concurenței nr. 183/2012*, prin care a fost introdusă noțiunea de întreprindere cu caracter de monopol fiscal, menționăm că conceptul acestora este legat de atribuirea drepturilor exclusive asupra unor genuri (domenii) de activitate, desfășurate cu scopul de a obține venituri pentru stat.

Însă prin proiect (**art. I**) nu sunt stabilite expres genurile de activitate economică pe care statul le va realiza prin intermediul întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, iar constatarea necesității instituirii monopolului fiscal pentru anumite activități economice este atribuită în competența unui organ colegial - Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal. Astfel, în cazul dat există riscul nerespectării cerinței de bază față de monopolul de stat ca acesta să fie instituit prin lege (*Hotărîrea Curții Constituționale nr. 11/2013 (monopolul statului asupra loteriei naționale), § 34*).

Totodată, în contextul celor menționate nu este clar scopul stabilirii unui concept diferit privind monopolul fiscal, care să fie în paralel cu cel deja stabilit în actele legislative enunțate.

Adițional, în pofida argumentelor din nota informativă și sinteza obiecțiilor la proiect precum că proiectul de lege nu reglementează activitatea de întreprinzător, care ar include stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor, precum și nu reglementează relațiile dintre autoritățile administrației publice, alte autorități abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători, atenționăm că la art. 36<sup>7</sup> alin. (6) și alin. (7) sunt stabilite anumite interdicții și limitări pentru desfășurarea unor acțiuni. Astfel, remarcăm incidența art. 126 alin. (2) lit. b) din *Constituție* care statuează că, statul trebuie să asigure libertatea comerțului și a activității de

întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

În context, susținem propunerea Consiliului Concurenței în vederea necesității evaluării impactului de reglementare a proiectului asupra mediului concurențial.

În acest sens, semnalăm constatările Curții Constituționale invocate la § 75 din *Hotărârea nr. 11/2013*, conform căroră „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.”

La **Art. II** cuvântul „publicării” se va substitui cu cuvintele „intrării în vigoare”, luând în considerare prevederile art. 56 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, potrivit căroră actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Astfel, măsurile privind punerea în aplicare a prevederilor legii noi pot fi stabilite din momentul intrării în vigoare a acesteia.

**Secretar de stat**

**Veronica MIHAILOV-MORARU**

Digitally signed by Mihailov-Moraru Veronica  
Date: 2022.06.09 14:53:48 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova





**MINISTERUL JUSTIȚIEI  
AL REPUBLICII MOLDOVA**

*MD - 2012, mun. Chișinău,*

*str. 31 August 1989, nr. 82*

*tel.: +373 22 20 14 24*

*web: [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md),*

*e-mail: [secretariat@justice.gov.md](mailto:secretariat@justice.gov.md)*

13.05.2022 nr. 04/4245

**Ministerul Economiei  
Cancelaria de Stat**

Cu referire la adresa Cancelariei de Stat nr. 18-23-4542 din 05.05.2022, ce vizează examinarea *proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)*, comunicăm următoarele.

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul completării cadrului juridic cu norme primare care vor permite Guvernului instituirea unor reglementări cu privire la procedurile de atribuire și retragere întreprinderilor statutul de monopol fiscal.

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 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. [*HCC 11/2013 (monopolul statului asupra loteriei naționale)*, § 34].

Instituirea monopolului de stat nu vine în contradicție cu prevederile constituționale care guvernează economia de piață. 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. [*HCC 11/2013 (monopolul statului asupra loteriei naționale)*, §§50-51].

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). [*HCC 68/1999 (monopolul statului asupra anumitor genuri de activitate)*].

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 sunt produse și comercializate anumite tipuri specifice de mărfuri (servicii) nu aduc atingere principiilor economiei de piață și concurenței

libere stipulate de Constituție. [*HCC 68/1999 (monopolul statului asupra anumitor genuri de activitate)*].

Este necesar să se facă 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. [*HCC 11/2013 (monopolul statului asupra loteriei naționale)*, § 75].

Complementar, potrivit constatărilor Curții Constituționale, invocate prin *Hotărârea nr. 11/2013 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)*,

„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 ...

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 sunt produse și comercializate anumite tipuri specifice de mărfuri (servicii).

[...]

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 sunt 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, proporționale și nediscriminatorii, ce permit oricărei părți interesate care îndeplinește aceste criterii să beneficieze de drepturile în cauză, nu pot fi considerate drepturi exclusive.

[...]

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.

[...]

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.”

În această ordine de idei, întreprinderile cu caracter de monopol fiscal sunt deja definite în contextul *Legii concurenței* și se supun prevederilor acestei legi, în special, regulilor de concurență în măsură în care aplicarea acestor prevederi nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată.

Mai mult, *Legea nr. 845/1992* la art. 10 alin. (3) conține reglementări privind domeniile de activitate ce constituie monopol de stat, adică acelea genuri de activitate,

care se permit exclusiv întreprinderilor de stat, de care ar trebui să se țină cont la definitivarea conceptului întreprinderilor cu caracter de monopol fiscal.

Totodată, cu referire la definiția oferită statului de monopol fiscal în cuprinsul art. 36<sup>6</sup> din proiect, remarcăm un șir de carențe care urmează a fi revizuite de autor.

Astfel, cu referire la prevederea de la alin. (3) – „(3) Statutul de monopol fiscal al unei întreprinderi oferă dreptul exclusiv doar pentru activitatea economică aferentă bunurilor, serviciilor, grupurilor de bunuri sau grupurilor de servicii definite de Guvern la momentul atribuirii statutului de monopol fiscal întreprinderii respective.”, ținem să precizăm că dacă se dorește transpunerea conceptelor de „întreprindere care prezintă caracter de monopol fiscal” și de „drepturi exclusive”, existente la moment în cuprinsul *Legii concurenței nr. 183/2012* și în cadrul *Legii nr. 845/1992*, atunci această transpunere urmează a se realiza cu respectarea fidelă a conceptului acestor două noțiuni, or, ținem să remarcăm că drepturile exclusive (astfel cum sunt definite în cadrul *Legii nr. 183/2012*) sunt 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. Prin urmare, constatăm că drepturile exclusive se raportează la anumite zone geografice și nu la anumite categorii de bunuri, servicii, grupuri de bunuri/servicii. În cazul în care se dorește a oferi o semnificație autonomă acestei noțiuni în cadrul *Legii nr. 845/1992*, atunci aceasta urmează a fi reflectată expres în cuprinsul normelor corespunzătoare. În plus, atragem atenția autorului asupra faptului că o formulare generică de genul celei propuse în proiect – „activitatea economică aferentă bunurilor, serviciilor, grupurilor de bunuri sau grupurilor de servicii definite de Guvern la momentul atribuirii statutului de monopol fiscal întreprinderii respective” lasă loc de ambiguități și creează un câmp discreționar prea mare pentru Guvern, care poate stabili de sine stătător aceste categorii de bunuri/servicii, extinzându-le astfel încât teoretic să depășească acele domenii prevăzute expres la art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 845/1992*. În această ordine de idei, considerăm că se impune o revizuire a textului respectiv din normă prin prisma celor indicate.

Cu referire la formularea propusă la alin. (4) al art. 36<sup>6</sup>, atragem atenția autorului că atât întreprinderea, cât și formele particulare ale acesteia – întreprinderea de stat și societatea comercială, sunt în esență persoane juridice, prin urmare textul alineatului respectiv urmează a fi revizuit pentru a se exclude necorelările date.

Prevederea de la art. 36<sup>7</sup> alin. (1) lit. a) din proiect pune în evidență o altă necorelare din cuprinsul proiectului. Astfel, în cadrul acestei prevederi se menționează despre „activități pentru care este desemnat statutul de monopol fiscal”. Cu toate acestea, la art. 36<sup>6</sup> din proiect se menționează că statutul de monopol fiscal se atribuie unei întreprinderi sau unui grup de întreprinderi. Prin urmare, este necesar a se stabili din punct de vedere conceptual de ce anume este legat statutul de monopol fiscal – de întreprinderi sau de anumite categorii de activități (remarcăm că prin prisma *Legii nr. 183/2012*, acesta ar trebui să fie acordat întreprinderilor). Dacă în speță este vorba doar despre o formulare defectuoasă a normei, aceasta urmează a fi revizuită pentru a se oferi claritate acesteia.

Art. 36<sup>8</sup> din proiect la pct. 2 conține o normă ambiguă cu privire la aspecte importante care urmează a fi reglementate cu suficientă claritate în cuprinsul textului legii și nu în cadrul unor acte normative subordonate legii. Astfel, prevederea „Comisia este alcătuită dintr-un număr impar de membri, din care unul este Președinte, reprezentant al Ministerului Finanțelor, iar ceilalți reprezintă în număr egal: (i) ai

autorităților publice din domeniu și (ii) ai organizațiilor necomerciale și societății civile.” nu stabilește numărul concret de membri ai Comisiei respective, nu specifică expres care anume autorități publice urmează a delega membrii respectivi și la care domenii se face referință (de aici rezultând consecințe juridice și practice importante, or nu este clar dacă această Comisie va reprezenta un organ colegial unic existent la nivel de stat, responsabil de toate propunerile de acordare a statutului de monopol fiscal, indiferent de domeniile concrete care sunt vizate și care, pe cale de consecință, va avea o existență stabilă sau, după caz, aceste Comisii vor fi mai multe la număr, se vor constitui ad-hoc, reieșindu-se din domeniul specific unde se anticipează crearea monopolului fiscal, astfel încât componentele lor vor fi diferite, de la caz la caz), după cum nu se precizează nici criteriile în baza cărora se vor identifica organizațiile necomerciale implicate în crearea Comisiei.

În același timp, referitor la oportunitatea creării unei structuri specializate în evaluarea necesității de constituire a monopolului fiscal pe anumite domenii de activități și identificarea potențialelor întreprinderi cărora le poate fi atribuit statutul de monopol fiscal, denumită Comisia Națională pentru Monopol Fiscal, se va ține cont de prevederile Capitolului II din *Regulamentul cu privire la reglementarea monopolurilor*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 582/1995*, conform căreia Guvernul își promovează politica sa de supraveghere și reglementare a activității monopolurilor de stat și monopolurilor naturale prin intermediul organelor publice centrale și organelor administrației publice locale. Prin anexa nr. 2 din aceeași hotărâre a fost aprobată Lista monopolurilor statului și a organelor administrației publice, abilitate cu reglementarea lor.

Pe cale de consecință, urmează a se revedea oportunitatea și randamentul intervenției propuse, deoarece în prezent legislația relevantă stabilește genurile de activitate care constituie monopolul statului și autoritățile publice, abilitate cu reglementarea lor.

La Art. II alin. (1) din proiect se va ține cont că, potrivit art. 56 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Totodată, alin. (3) al acestui articol dispune că „*Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.*”. Astfel, intrarea în vigoare a actului normativ la data publicării trebuie să fie argumentată în nota informativă.

**Secretar de stat**

**Veronica MIHAILOV-MORARU**

Digitally signed by Mihailov-Moraru Veronica  
Date: 2022.05.17 14:27:01 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova





Ministerul Infrastructurii  
și Dezvoltării Regionale  
al Republicii Moldova

Nr. 05/2-2774 din 03.06.2022

**Ministerul Economiei**

e-mail: [cancelaria@me.gov.md](mailto:cancelaria@me.gov.md)

Urmare examinării repetate a proiectului definitivat de hotărâre de Guvern *cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)*, în limita competențelor funcționale, comunicăm lipsă de obiecții și propuneri.

**Secretar general al ministerului**

Digitally signed by Dabija Lilia  
Date: 2022.06.04 18:01:53 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Lilia DABIJA**

*Ex. Secția Juridică, 022-250-625*



MINISTERUL FINANTELOR  
AL REPUBLICII MOLDOVA

07.06.2022 nr. 15/2-06/233

La nr. 03-1542 din 02.06.2022

*Referitor la avizarea repetată a proiectului de hotărâre guvernului  
cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru  
modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat  
și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)*

**Ministerul Economiei**

Ministerul Finanțelor, cu referire la solicitarea nr.03-1542 din 02.06.2022 privind avizarea repetată a proiectului de hotărâre guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022), comunică lipsa de obiecții și propuneri la proiectul menționat.

**Ministru**

**Dumitru BUDIANSCHI**

Digitally signed by Budianschi Dumitru  
Date: 2022.06.08 14:33:52 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



*Executor: Melnic Iulia  
tel.: 022 26 27 88  
e-mail: [iulia.melnic@mf.gov.md](mailto:iulia.melnic@mf.gov.md)*





MINISTERUL FINANTELOR  
AL REPUBLICII MOLDOVA

13.05.2022 nr. 15/2-06/200

La nr. 18-23-4542 din 05.05.2022

*Referitor la avizarea proiectului de hotărâre guvernului  
cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru  
modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat  
și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)*

**Ministerul Economiei**  
**Copie: Cancelaria de Stat**

Ministerul Finanțelor, la indicația Cancelariei de Stat nr.18-23-4542 din 05.05.2022, cu privire la avizarea proiectului de hotărâre guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022), comunică următoarele.

Potrivit Notei informative la proiectul menționat, proiectul are drept scop completarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi cu norme care vor permite Guvernului instituirea unor reglementări cu privire la procedurile de atribuire și retragere întreprinderilor statutul de monopol fiscal. Conceptul respectiv este prevăzut în Legea Concurenței nr.183/2012 prin care se definește noțiunea *întreprinderii care prezintă caracter de monopol fiscal*.

În acest sens, este de menționat că, noțiunile din proiectul prezentat și Legea concurenței nr.183/2012 sunt diferite, or proiectul propune noțiunea de „Întreprindere cu statut de monopol fiscal”.

Prin urmare, se consideră necesar uniformizarea noțiunilor, fie prin completarea proiectului de lege cu un articol care ar ajusta Legea concurenței nr.183/2012 și ar reglementa aceeași noțiune ca în proiect, fie prin ajustarea noțiunii din proiect în conformitate cu noțiunea din Legea Concurenței.

**Ministru**

**Dumitru BUDIANSCHI**

*Executor: Melnic Iulia  
tel.: 022 26 27 88  
e-mail: [iulia.melnic@mf.gov.md](mailto:iulia.melnic@mf.gov.md)*

Digitally signed by Budianschi Dumitru  
Date: 2022.05.13 08:58:54 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

