

OPINIE SEPARATĂ
a judecătorului Nicolae ROȘCA
expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea
Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției constituționale

Prin prezenta, Subsemnatul îmi exprim dezacordul cu soluția adoptată în Decizia Curții Constituționale nr.142 din 12 decembrie 2019, prin care a fost declarată inadmisibilă sesizarea nr.187g/2019 privind verificarea constituționalității unor prevederi ale art. XXXI alin. (1) din Legea nr. 138 din 17 iunie 2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

1. Prin sesizarea expediată Curții Constituționale de către Curtea de Apel Chișinău autorul solicită verificarea textului legal „prin derogare de la prevederile articolului 7 alineatul (1¹) din Codul fiscal, prezenta lege intră în vigoare la 1 iulie 2016, **cu excepția articolului V punctele [...] 78, [...] care se pun în aplicare la 1 ianuarie 2016, [...]**” din Legea nr. 138 din 17 iunie 2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative. Autorul consideră că textul contestat impune un nou impozit – impozitul pe avere, care instituie o reglementare aplicabilă subiecților de drept anterior publicării, și califică această aplicare ca fiind retroactivă și contrară articolului 76 din Constituție.

2. Curtea Constituțională prin Decizia de inadmisibilitate nr.142 din 12 decembrie 2019, cu raționamentele căreia îmi exprim dezacordul, *inter alia*, califică că legile fiscale nu ar avea un caracter retroactiv dacă reglementările noi se referă la aceeași perioadă fiscală. Respectiv, Curtea constată că legea care instituie impozitul pe avere, publicată pe 1 iulie 2016, se extinde și asupra perioadei de timp cuprinsă între 1 ianuarie și 30 iunie 2016, deoarece perioada fiscală anuală începe la 1 ianuarie 2016 și continuă până la 31 decembrie a anului 2016.

3. În susținerea poziției adoptate Curtea invocă practica Curții Constituționale a Republicii Federative Germania, în care se afirmă că o lege nouă nu manifestă retroactivitate dacă se aplică tranzacțiilor născute sub imperiul legii vechi, dar care încă nu s-au încheiat. De asemenea, Curtea face trimitere la practica altor țări [Belgia, Franța, Italia, Spania, Canada] și în special a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și a Statelor Unite ale Americii, state în care „adoptarea unei legi fiscale în timpul unui an fiscal și aplicarea ei de la începutul aceluși an fiscal constituie o practică standard”.

4. Fără a nega practica standard a statelor străine invocate supra și experiențele valoroase, consider că orice concept teoretic sau practic favorabil drepturilor și libertăților omului poate și trebuie implementat în practica Curții naționale doar dacă pentru aceasta se regăsesc suficiente fundamente constituționale.

5. Textul contestat [prin derogare de la prevederile articolului 7 alineatul (1¹) din Codul fiscal, prezenta lege intră în vigoare la 1 iulie 2016, cu excepția articolului V punctele 2 și 78, articolului XVII punctul 2 referitor la articolul 26 alineatul (9), punctele 3 și 4, articolului XXVII punctul 2, care se pun în aplicare de la 1 ianuarie 2016] a fost adoptat de către Parlament prin Legea nr.138 din 16 iunie 2016 și publicat în Monitorul Oficial nr.184-192 din 1 iulie 2016. Din textul citat supra rezultă cert că întreaga Lege nr.138 din 16 iunie 2016 se pune în aplicare și intră în vigoare începând cu data de 1 iulie 2016, cu excepția prevederilor care „se pun în aplicare de la 1 ianuarie 2016”. Această din urmă expresie demonstrează că unele reglementări publicate la 1 iulie 2016 se extind asupra unor situații juridice anterioare publicării legii, cuprinse între 1 ianuarie și 30 iunie a anului 2016.

6. Raportarea normei contestate la dispoziția articolului 76 din Constituție, potrivit căreia o lege „intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei”, evidențiază contradicția între norma legală și cea constituțională, pentru înlăturarea căreia era necesară examinarea în fond a sesizării nr.187g/2019, ultima urmând a fi calificată ca

fiind admisibilă. Această concluzie se consolidează și prin interpretările anterioare ale Curții Constituționale, care a statuat că **legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Legea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut** [HCC nr.32 din 29 octombrie 1998]. Prin această afirmație, Curtea a stabilit principiul de neretroactivitate a legii, adică legea nouă nu se aplică actelor și faptelor încheiate, săvârșite sau, după caz, produse înainte de intrarea sa în vigoare, fiind aplicabilă actelor și faptelor ulterioare intrării sale în vigoare.

7. Normele contestate de autorul excepției de neconstituționalitate pun în sarcina unor categorii de contribuabili obligații pecuniare noi, de natură fiscală, anterior necunoscute de ei. Obligații fiscale noi, nu că ar putea fi împovărătoare pentru destinatari, dar fiind extinse pentru o perioadă anterioară publicării, cuprinsă între 1 ianuarie 2016 și 30 iunie 2016, ele nu permit persoanelor obligate să-și adapteze comportamentul la rigorile legii.

8. Soluționând problema dreptului fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, Legea fundamentală dispune imperativ că „statul publică și face accesibile toate legile și actele normative” [articolul 23 alin.(2)], precum și că „nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos” [articolul 22]. Prin textul contestat din Legea nr.138 din 16 iunie 2016, legislatorul, contrar normelor constituționale, impune respectarea unei obligații care nu a fost accesibilă, deoarece nu a fost publicată.

9. Dreptul omului de a-și cunoaște drepturile și obligațiile este un drept absolut, care nu poate fi restrâns [articolul 54 alin.(3) din Constituție]. Excepții de la principiul neretroactivității, așa cum a statuat Curtea Constituțională, sunt prevăzute doar pentru legile penale mai favorabile [HCC nr.26 din 23 mai 2002; HCC nr.6 din 16 aprilie 2015 §79] și pentru legile interpretative [HCC nr.26 din 23 mai 2002 § 4]. Legea Supremă nu face excepții pentru legile fiscale, așa cum a statuat Curtea Constituțională în decizia cu care îmi exprim prezentul dezacord.

10. Pentru a înlătura orice îndoieli în legătură cu aplicarea legii într-o perioadă anterioară datei publicării, legislatorul constituțional a dispus expres „**nepublicarea legii atrage inexistența ei**” [articolul 76]. În dezvoltarea dispoziției citate, Curtea Constituțională, exercitându-și prerogativa de interpret exclusiv al Constituției, a statuat că **legea publicată în Monitorul Oficial intră în vigoare la data prevăzută în textul ei, dar care nu poate precede data publicării legii**. Legea nepublicată în Monitorul Oficial este inexistentă până la data publicării ei. Având în vedere acest fapt, data intrării în vigoare, prevăzută în textul unei legi, nu poate fi decât posterioară publicării sale în Monitorul Oficial. Or, nu poate fi în vigoare legea care *a priori* intră în contradicție cu principiul constituțional privind publicarea legii [HCC nr.32 din 29 octombrie 1998]. **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** [DCC nr.3 din 1 noiembrie 2012, § 4].

11. În spiritul imperativelor constituționale, legislatorul a adoptat și norme infraconstituționale, potrivit cărora:

- actele oficiale [...] intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial sau la data indicată în text [articolul 1 din Legea nr.173 din 6 iulie 1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale];
- actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde [articolul 46 din Legea privind actele legislative nr.780 din 27 decembrie 2001, abrogată]; sau
- actele normative intră în vigoare 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 [articolul 56 din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017].

12. Mai mult ca atât, pentru a crea condiții de accesibilitate și previzibilitate pentru investitori, oameni de afaceri și eventualii contribuabili, legislatorul și-a stabilit limite temporale speciale de aplicare a legilor care prevăd plăți obligatorii (taxe vamale, accize și alte impozite) pentru a nu periclita sau afecta afacerile în derulare și a nu surprinde participanții la raporturile juridice cu reglementări împovărătoare sau neașteptate. În acest sens, s-a prevăzut că „modificările și/sau completările prezentului cod și ale legilor de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal se pun în aplicare peste 180 de zile calendaristice de la data publicării legii de modificare și/sau de completare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova” [articolul 7 alin. (1¹) din Codul fiscal în redacția Legii nr.109 din 28 mai 2015, actualmente abrogat], precum și că „pentru legile care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective” [articolul 56 din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017].

13. Suplimentar la cele menționate, consider necesar a preciza că în Decizia de inadmisibilitate nr.142 din 12 decembrie 2019 transpare ideea conceptului de *retrospectivitate*, discutat în contradictoriu în literatura juridică, concept care ar acredita ideea de extindere a valabilității legii pentru o perioadă anterioară publicării ei și care pare a avea menirea să înfrângă conceptul constituțional de *neretroactivitate* a legii. Adevărat că conceptul de retrospectivitate ar putea fi confundat cu reglementările referitoare la aplicarea în timp a legislației civile. Codul civil, fără a afecta conceptul de *neretroactivitate*, stabilește, *inter alia*, că legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare [articolul 7 alin.(2)], că dispozițiile legii noi se aplică modalităților de exercitare a drepturilor sau de executare a obligațiilor, precum și de înstrăinare, preluare, transformare și de stingere a situațiilor contractuale în curs de realizare [articolul 7 alin.(5)], precum și că noile reguli cu privire la administratorii persoanei juridice introduse prin Legea nr.133/2018 se aplică începând cu 1 martie 2019, chiar dacă administratorul a fost numit în funcție înainte de această dată [articolul 9 din Legea nr.1125 din 13 iunie 2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil]. Respectiv, legislația civilă vizează actele și faptele juridice născute anterior publicării noii legi și care continuă să fie în proces de executare, dar legea nouă se aplică situațiilor anterioare doar după ce a intrat în vigoare și, desigur, doar după ce a fost publicată în Monitorul Oficial.

14. Prin urmare, în opinia subsemnatului, conceptul de retroactivitate a legii pentru perioada fiscală anuală, inserat în Decizia nr.142 din 12 decembrie 2019, nu doar nesocotește normele legale privind publicarea și intrarea în vigoare a legilor, dar și subminează conceptul constituțional de *neretroactivitate* a legii și intră în evidentă discordanță cu interpretările anterioare ale Curții Constituționale. Iată de ce consider că sesizarea nr.187g/2019 trebuia declarată admisibilă pentru examinare în fond, și doar în această procedură să fie supusă unei analize complexe pentru a găsi eventualei soluții un fundament constituțional.

Din considerentele menționate, Subsemnatul susține că sesizarea nr.187g/2019 privind verificarea constituționalității unor prevederi ale art. XXXI alin. (1) din Legea nr. 138 din 17 iunie 2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative trebuia calificată admisibilă și examinată în fond de către Plenul Curții Constituționale.

Judecător:

Nicolae Roșca