



# DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 105

www.parlament.md

22 februarie 2016

LA nr. 12

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu, 28  
Chișinău MD 2004  
Republica Moldova

### SESIZARE

*prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. c) din Legea nr. 317-XIII  
din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și  
articolele 38 alineat 1 litera g) și 39 din Codul Jurisdicției  
constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995*

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
INTRARE NR. <u>11a</u>		
<u>23</u>	<u>02</u>	<u>20 16</u>

**I. AUTORUL SESIZĂRII:**

- 1. Adrian LEBEDINSCHI**
- 2. Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
- 3. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1**

## II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare prevederile legii nr. 244 din 29 decembrie 2015 pentru modificarea art. 4 alin. 3) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 nr. 74-XX din 12 aprilie 2015 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 06 ianuarie 2016).

## III. EXPUNEREA PRETINSEI SAU PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI PRECUM ȘI ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

### **Expunerea faptelor**

La data de 12 aprilie 2015 în temeiul prevederilor art.106<sup>1</sup> din Constituție, prin angajarea răspunderii Guvernului față de Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015.

Conform art. 4 alin. 3) din Legea indicată supra persoanele fizice prevăzute la pct. 1 lit. b), c), d) și e) și la pct. 2, 3, 4 din anexa nr. 2 la Legea nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002, care achită, în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, prima de asigurare obligatorie de asistență medicală stabilită în sumă fixă, beneficiază de o reducere de 50% din suma stabilită la alin. (2) din prezentul articol.

La data de 29 decembrie 2015 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea pentru modificarea art. 4 alin. 3) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015.

Conform prevederilor legii din 29 decembrie 2015 s-a dispus ca la art. 4 alin. 3 din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 sintagma „pct. 2, 3, 4” să fie susbtuită cu sintagma „pct. 3, 4”.

Conform notei informative al legii din 29 decembrie 2015 pentru modificarea art. 4 alin. 3) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 se indică:

„Actualmente, în Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015, spre deosebire de Legea respectivă pe anii precedenți, este introdusă norma reducerii de 50% la mărimea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă achitată în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a legii respective, pentru categoria notarilor publici, executorilor judecătorești și avocaților prevăzute la pct. 2 din Anexa nr. 2 din Legea nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002.

Or, aplicarea aceleași norme ca și în cazul altor persoane neangajate, fără un venit stabil, reprezintă o abordare inechitabilă din punct de vedere al veniturilor notarilor publici, executorilor judecătorești și avocaților. Anterior, legiuitorul a apreciat diferențiat aceste categorii de contribuabili, evitând aplicarea de reduceri și aplicînd prin lege principiul achitării integrale a primei de asigurare medicală.

Practica aplicării înlesnirilor a vizat protecția financiară doar a categoriilor de cetățeni cu venituri mici...

Reieșind din cele expuse, se propune modificarea Legii AOAM pe anul 2015, care va fi valabil și pe anul curent până la adoptarea pentru anul 2016, prin excluderea referinței la aplicarea reducerilor de 50% față de notari, avocați și executori judecătorești.”

## **Legislație pertinentă**

### ***Constituția Republicii Moldova***

#### **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.

#### **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 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle**

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

#### **Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia**

(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobîndită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobîndirii se prezumă...

#### **Articolul 54 Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**

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

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

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

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

#### **Articolul 58 Contribuții financiare**

(1) Cetățenii au obligația sa contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

(3) Orice alte prestații sînt interzise, în afara celor stabilite prin lege.

## **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.

## **Convenția Europeană a Drepturilor Omului**

### **Articolul 6 paragr. 1 și 2. Dreptul la un proces echitabil**

1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărîrea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată pînă ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

### **Articolul 1 din Protocolul adițional. Protecția proprietății**

Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decît pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.

## **Legea privind actele legislative**

### **Articolul 46. Activitatea și neretroactivitatea actului legislativ**

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

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

(3) Actele legislative pot ultraactiva în mod excepțional.

### **Legea cu privire la mărime, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală**

**Art. 22.** - (1) Persoanele fizice incluse la începutul anului de gestiune în una din categoriile de plătitori prevăzute la anexa nr. 2 vor achita integral o primă de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă în termen de pînă la data de 31 martie a anului de gestiune.

**Art. 29.** - (1) Diminuarea cuantumului primei de asigurare obligatorie de asistență medicală se sancționează cu o amendă egală cu suma diminuării.

**Art. 30.** – (1) Neachitarea în termen a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală atrage după sine calcularea unei majorări de întârziere în proporție de 0,1% din suma datoriei pentru fiecare zi de întârziere.

#### **Codul contravențional**

**Articolul 266.** Încălcarea legislației și a regulilor din domeniul asigurării obligatorii de asistență medicală

(2) Neplata primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă în termenul stabilit de legislație

se sancționează cu amendă de la 25 la 55 de unități convenționale.

#### **Practică pertinentă a Curții Constituționale**

##### **Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 29 octombrie 1998**

După cum este cunoscut din teoria dreptului, aplicarea legii comportă dimensiuni spațiale și temporale, care implică producerea efectelor juridice în anumite limite spațiale și intervale de timp.

Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și pînă la abrogarea ei. 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.

E de menționat însă că principiul neretroactivității legii, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevate de dreptul penal și dreptul administrativ, potrivit cărora legea care înlătură pedeapsa pentru o faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvârșite pînă la emiterea ei.

Consacrat expres în art. 22 din Constituție, principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adîncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite.

Avînd în vedere că nepublicarea legii atrage după sine inexistența acesteia, data intrării în vigoare, prevăzută în textul unei legi, nu poate fi decît posterioară publicării sale în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova". Or, nu poate fi în vigoare legea care a priori intră în contradicție cu principiul constituțional privind publicarea legii.

#### **Practică pertinentă a CEDO**

##### **Agurdino Versus Republica Moldova (cererea nr. 7359/06), hotărârea din 27 septembrie 2011**

1. Curtea observă, sub acest aspect, că Guvernul nu a contestat aplicabilitatea articolului 6 al Convenției procedurilor în această cauză. De asemenea, ea notează că amenda impusă companiei reclamante a fost stabilită mai degrabă ca o pedeapsă pentru a evita o recidivă, decît o compensație pecuniară. În asemenea circumstanțe, și în măsura în care procedurile se referă la amenda impusă, Curtea este pregătită să considere că în această cauză articolul 6 se aplică sub aspectul său penal (*cf. Jussila v. Finland* [GC], nr. 73053/01, §§ 31-39, ECHR 2006-XIII).

2. Curtea consideră că compania reclamantă avea un „bun” în sensul articolului 1 Protocolul nr. 1, și anume o sumă de bani pe care aceasta a fost scutită să o plătească Inspectoratului în baza deciziei Curții Supreme din 19 iunie 2002. Mai mult, casarea unei astfel de decizii, după ce a devenit irevocabilă și fără drept de recurs, constituie o ingerință în dreptul beneficiarului hotărârii judecătorești la protecția proprietății (a se vedea *Brumărescu*, citată mai sus, § 74). Chiar admitând că o astfel de ingerință poate fi privită ca servind unui interes public, Curtea constată că ea nu a fost justificată, deoarece nu a fost asigurat un echilibru just, iar compania reclamantă a fost obligată să suporte o sarcină individuală și excesivă (a se compara cu *Brumărescu*, citată mai sus, § 75-80).

### **Analiza circumstanțelor de fapt prin prisma legislației pertinente**

Este cert că, obligația de plată a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru avocați, notari și executori judecătorești este scadentă la data de 31 martie a anului de gestiune.

Încălcarea termenilor de plată au mai multe consecințe nefaste, cu caracter punitiv, din punct de vedere fiscal și contravențional pentru avocații care se află în întârziere.

Este cert că, pentru avocați, executorii judecătorești și notari, relațiile juridice legate de plata contribuției în fondul asigurării obligatorii de asistență medicală, în condiții de normalitate, se sting odată cu plata obligațiilor financiare față de stat și prezentarea raportului în termen.

Urmare a stingerii conforme a obligației financiare medicale, contribuabilul nu are nici o obligație financiară legată de asigurarea medicală față de stat, iar statul va suporta riscurile medicale pentru contribuabil pe parcursul anului de gestiune.

Spre regret, prin legea contestată, Parlamentul Republicii Moldova, a intervenit în mod retroactiv asupra unei obligații consumate prin achitare în termen.

Prin modificarea făcută, Parlamentul nu doar că, impus niște sarcini financiare într-un mod imprevizibil avocaților, executorilor judecătorești și notarilor, fapt care este contrar certitudinii juridice, dar nu a prevăzut nici un instrument pentru a excepta categoriile vizate de legea contestată de la sancțiunile, care urmează a fi aplicate celor care nu și-au achitat prima de asigurare integral în termen, beneficiind de pe urma Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 în varianta ei din 12 aprilie 2015.

Respectiv, actualmente, statul urmează să sancționeze atât din punct de vedere fiscal cât și din punct de vedere contravențional avocații, notarii și executorii judecătorești, care și-au achitat obligațiile de plată conform Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 în varianta ei din 12 aprilie 2015.

Notăm că, chiar dacă, prin legea contestată se declară că, ingerința în dreptul la proprietate al avocaților, notarilor și executorilor judecătorești are drept scop urmărirea interesului general, această ingerință nu a fost justificată, deoarece nu a fost asigurat un echilibru just, iar notarii, avocații și executorii judecătorești au fost obligați să suporte o sarcină individuală și excesivă.

De altfel, autorul sesizării este sceptic și în privința scopului real urmărit prin Legea litigioasă, or, autorii acestei legi au invocat existența veniturilor mari la categoriile vizate, însă, în acest sens nu au fost prezentate careva statistici, analize,

fapt care presupune că, acest argument comportă un caracter arbitrar și, în realitate, distinge categoriile vizate prin legea contestată de alte categorii de persoane neangajate, care dispun de scutiri pe criteriul veniturilor într-un mod discriminatoriu. Din contra, spre deosebire de autorii legii contestate, Guvernul, la momentul adoptării Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul 2015 s-au bazat pe studii, statistici, analize (cel puțin asta se prezumă conform legislației referitoare la pregătirea bugetelor anuale de către Guvern). În plus, perioada dintre luna aprilie 2015 până în luna decembrie 2015 comportă un caracter extrem de mic pentru a putea pretinde o schimbare esențială a situației financiare a categoriilor vizate de legea litigioasă. Dar, reiterăm că, chiar și în cazul schimbării situației, aceasta poate avea efect doar pentru viitor însă nu și retroactiv. De asemenea, în mod normal, autorii legii contestate urmau să probeze și reaua credință din punct de vedere politic a avocaților, notarilor și executorilor la adoptarea facilităților la plata poliței de asigurare medicală pentru aceștia de către stat. Însă acest lucru este imposibil, or, categoriile vizate nu participă la crearea bugetului și nici nu au întreprins nici o acțiune de obstrucționare a puterii politice la adoptarea pentru anul 2015.

De altfel, scopul real al modificărilor propuse este obstrucționarea dreptului avocaților, notarilor și executorilor judecătorești de a beneficia de reducerea de 50% la plata poliței de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru anul 2016 până la adoptarea legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul 2016, precum și evitarea riscurilor că, avocații, notarii și executorii judecătorești vor refuza plata integrală a poliței de asigurare medicală pentru anul 2016.

Or, în condițiile speței, în anul 2015 s-a întâmplat următoarea situație: o mare parte dintre avocați, notari și executori judecătorești și-au achitat polița de asigurare medicală integral conform legii fondurilor asigurării medicale pentru anul 2014, deoarece până la 31 martie 2015 Parlamentul nu adoptase legea pentru 2015.

La 12 aprilie 2015 a fost adoptat legea fondurilor asigurării medicale pentru anul 2015, unde a fost prevăzută scutirea de 50% pentru avocați, executori și notari, însă nu a fost prevăzut instrumentul de restituire a sumei achitate în surplus de către categoriile vizate conform legii fondurilor asigurării medicale pentru anul 2014. În consecință, pe de o parte, au fost inițiate discuții fără succes cu structurile de stat în vederea identificării unui instrument general de restituire a sumelor achitate în surplus de către avocați, notari și executori, iar pe de altă parte, o mare parte dintre avocați au înaintat acțiuni judecătorești de restituire a sumelor achitate în plus. În cadrul proceselor de judecată, statul a susținut că, scutirile din legea fondurilor asigurării medicale pentru anul 2015 nu au efect retroactiv.

Este evident că, poziția statului comporta un caracter abuziv, fapt care ar fi justificat avocații, notarii și executorii judecătorești să achite pentru anul 2016 doar 50% din prețul poliței de asigurare medicală și să solicite compensarea sumelor achitate în surplus pentru anul 2015

În lipsa unui consens, din cauza proceselor de judecată inițiate și pentru a proteja bugetul CNAM, Parlamentul, într-un mod neconstituțional a intervenit prin legea contestată prin stingerea retroactivă a dreptului la scutire de 50% pentru achiziționarea poliței de asigurare medicală de către avocați, executorii judecătorești și notari.

#### IV CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare a celor expuse consider că, legea contestată este contrară art.22, 23, 46, 54 și 76 din Constituția Republicii Moldova și

#### *solicit:*

a admită prezenta sesizare spre examinare în fond

a supune controlului constituționalității legea nr. 244 din 29 decembrie 2015 pentru modificarea art. 4 alin. 3) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 nr. 74-XX din 12 aprilie 2015 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 06 ianuarie 2016)

a declara neconstituțional legea din 29 decembrie 2015 pentru modificarea art. 4 alin. 3) din Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 nr. 74-XX din 12 aprilie 2015 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 06 ianuarie 2016)

#### V. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare că informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Declar că, nu există nici o hotărâre a Înaltei Curți pe marginea legii contestate.

Data:

22 februarie 2016

Locul:

mun. Chișinău

Cu respect

Adrian Lebedinski

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova