



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**  
**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 38g/2019*

privind excepția de neconstituționalitate a unui text din articolul 1404  
alin. (5) din Codul civil  
*(pretinsa reparare a unui prejudiciu provocat prin omisiunea  
adoptării unui act normativ)*

CHIȘINĂU

25 februarie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,  
dnei Raisa APOLSCHII,  
dlui Aurel BĂIEȘU,  
dlui Corneliu GURIN,  
dlui Artur REȘETNICOV,  
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,  
cu participarea dlui Vasili Oprea, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 21 februarie 2019,  
Înregistrată la aceeași dată,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând pe 25 februarie 2019 în camera de consiliu,

Prezintă următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a textului „sau omisiunea de a-l adopta” din alineatul (5) al articolului 1404 din Codul civil, ridicată de către dl Eugen Belecciu, în dosarul nr. 3a-1941/2018, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională pe 21 februarie 2019 de către un complet de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (doamnele Maria Guzun, Liuba Pruteanu și domnul Vitalie Cotorobai), în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

### **A. Circumstanțele litigiului principal**

3. Articolul 46 alineatul (4) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne stabilește că, în cazul în care funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nu i se poate oferi o locuință corespunzătoare, acesta va primi o indemnizație pentru închirierea locuinței în mărimea și în condițiile stabilite de Guvern. Potrivit articolului 72 alin. (2) din aceeași Lege, mărimea indemnizației și modalitatea ei de plată urmau a fi stabilite de către Guvern până pe 25 mai 2017 (*i.e.* data intrării în vigoare a legii). Prin Hotărârea nr. 646 din 10 iulie 2018, Guvernul a adoptat Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

4. Invocând faptul întârzierii adoptării de către Guvern a Regulamentului menționat *supra*, dl Eugen Belecciu s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată împotriva Guvernului și Ministerului Afacerilor Interne,

intervenient accesoriu fiind Inspectoratul General de Poliție, prin care a solicitat constatarea încălcării dreptului său la soluționarea în termenul legal a cererii și stabilirea indemnizației pentru închirierea spațiului locativ începând cu data de 25 mai 2017.

5. Prin hotărârea Judecătorei Chișinău din 9 februarie 2018, cererea de chemare în judecată a fost respinsă. În fundamentarea soluției sale, instanța de judecată a menționat că autoritatea publică nu poartă răspundere pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau prin omisiunea de a-l adopta. Nefiind de acord cu soluția instanței, dl Eugen Belecciu a declarat apel la Curtea de Apel Chișinău.

6. În cadrul procedurii apelului, dl Eugen Belecciu a invocat excepția de neconstituționalitate a textului „sau omisiunea de a-l adopta” din articolul 1404 alin. (5) din Codul civil. Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 5 februarie 2019 s-a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și s-a dispus trimiterea sesizării la Curtea Constituțională în vederea soluționării acesteia.

## B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 53

#### Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) 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.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

8. Prevederile relevante ale Codului civil, adoptat prin Legea nr. 1107 din 6 iunie 2002, sunt următoarele:

### Articolul 1404

#### Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere

„(1) Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave.

(2) Persoanele fizice au dreptul să ceară repararea prejudiciului moral cauzat prin acțiunile indicate la alin.(1).

(3) Obligația de reparare a prejudiciului nu se naște în măsura în care cel prejudiciat a omis, cu intenție ori din culpă gravă, să înlăture prejudiciul prin mijloace legale.

(4) În cazul în care o autoritate publică are o obligație impusă de un act adoptat în scopul protecției contra riscului de producere a unui anumit fel de prejudiciu, ea răspunde pentru prejudiciul de acest fel cauzat sau nepreîntâmpinat prin neexecutarea obligației, cu excepția cazului când autoritatea publică demonstrează că a dat dovadă de diligență rezonabilă în executarea obligației.

(5) Autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ **sau omisiunea de a-l adopta.**”

9. Prevederile relevante ale Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 sunt următoarele:

#### Articolul 1

##### Scopul contenciosului administrativ

„(1) Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, **apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.**

(2) **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.”

#### Articolul 2

##### Semnificația unor termeni

„În sensul prezentei legi, termenii de mai jos au următoarele semnificații:

[...]

autoritate publică - orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale;

act administrativ - manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea **organizării executării sau executării în concret a legii**. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri;

[...]”

#### Articolul 25

##### Împuternicirile instanței de contencios administrativ

„[...]

(3) În cazul admiterii acțiunii, instanța de contencios administrativ se pronunță, la cerere, și asupra reparării prejudiciului material și moral cauzat prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile.

[...]”

10. Prevederile relevante ale Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne sunt următoarele:

## Articolul 46

### Asigurarea cu spațiu locativ de serviciu

„(1) Ministerul Afacerilor Interne își creează fondul locativ de serviciu în modul stabilit de Guvern.

(2) Dacă funcționarul public cu statut special și soția/soțul acestuia nu dețin în proprietate o locuință în localitatea în care activează, acesta are dreptul la spațiu locativ de serviciu pentru perioada de activitate în localitatea respectivă.

(3) Spațiul locativ se repartizează în limita disponibilului, în modul stabilit de Ministerul Afacerilor Interne.

(4) În cazul în care funcționarului public cu statut special nu i se poate oferi o locuință corespunzătoare, acesta va primi o indemnizație pentru închirierea locuinței în mărimea și modul stabilite de Guvern.

[...]”

## Articolul 72

### Dispoziții finale

„(1) Prezenta lege intră în vigoare la 25 mai 2017.

(2) Guvernul, până la intrarea în vigoare a prezentei legi:

a) va prezenta Parlamentului propuneri privind punerea în concordanță a legislației în vigoare cu prezenta lege;

b) va pune în concordanță actele sale normative cu prezenta lege.”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative sunt următoarele:

## Articolul 2

### Noțiuni principale

„În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale semnifică:

act normativ – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care **stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice** și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice;

[...]”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

12. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că articolul 46 alin. (4) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne îi acordă dreptul la obținerea indemnizației pentru închirierea unei locuințe. De asemenea, autorul excepției arată că punerea în aplicare a acestei prevederi a depins de adoptarea unui regulament de către Guvern, în care urmau să fie precizate condițiile și modul ei de achitare. Potrivit articolului 72 din Lege, elaborarea acestui regulament era preconizată pentru data intrării în vigoare a legii.

Totuși, la data intrării în vigoare a dispozițiilor legii, Guvernul nu și-a onorat această obligație, fapt care a făcut imposibilă obținerea acestei indemnizații. În continuare, autorul excepției susține că, deși s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată privind stabilirea acestei indemnizații, cererea sa a fost respinsă de către instanța de judecată, aceasta invocând în fundamentarea soluției sale dispozițiile articolului 1404 alin. (5) din Codul civil, care stabilesc că autoritatea publică nu este răspunzătoare pentru prejudiciul cauzat prin omisiunea de a adopta un act normativ.

13. În acest context, autorul excepției consideră că textul de lege „sau omisiunea de a-l adopta” de la articolul 1404 alineatul (5) din Codul civil încalcă articolele 1 alin. (3), 4, 7, 16, 43, 47, 96, 102, 107 și 134 din Constituție.

### **B. Aprecierea Curții**

14. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

15. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Codului civil, ține de competența Curții Constituționale.

16. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dl Eugen Belecciu, în dosarul nr. 3a-1941/2018, pendinte la Curtea de Apel Chișinău. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

17. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „sau omisiunea de a-l adopta” din articolul 1404 alineatul (5) din Codul civil, care stabilește că autoritatea publică nu este răspunzătoare pentru prejudiciul provocat prin omisiunea adoptării unui act normativ.

18. Curtea constată că, deși sunt invocate mai multe prevederi constituționale, în realitate autorul acesteia invocă încălcarea articolului 53 din Constituție, care stabilește dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. În acest sens, potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ, care constituie dreptul comun în materia contenciosului administrativ, o autoritate publică poartă răspundere pentru prejudiciul provocat printr-un act administrativ doar în cazul stabilirii ilegalității acestuia. Legătura dintre ilegalitate și actul administrativ contestat este necesară, de asemenea, în vederea reparării prejudiciului. Mai mult, din dispozițiile Legii contenciosului administrativ rezultă că, pe lângă constatarea caracterului ilegal al actului administrativ contestat, stabilirea răspunderii unei autorități implică și constatarea caracterului real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între actul administrativ ilegal și prejudiciul invocat [a se vedea, în acest sens, articolele 1, 3 și 25 alineatele (3) și 4) din Lege].

19. Curtea observă că articolul 1404 din Codul civil stabilește și el condițiile în care autoritatea publică poartă răspundere pentru prejudiciul provocat printr-un act administrativ ilegal. Totuși, spre deosebire de

dispozițiile Legii contenciosului administrativ, norma menționată conține și o serie de reguli speciale privind repararea prejudiciului provocat printr-un act normativ. Este cazul alineatului (5) al acestui articol, care stabilește că nu se repară prejudiciul provocat prin adoptarea sau prin omisiunea adoptării unui act normativ. Având în vedere faptul că prezenta cauză pune în discuție doar situația omisiunii adoptării unui act normativ, Curtea va analiza, în continuare, doar acest din urmă text.

20. În acest context, Curtea constată că în timp ce alineatul (1) al articolului 1404 din Codul civil recunoaște dreptul la repararea prejudiciului cauzat printr-un act administrativ ilegal, stabilind în mod explicit condițiile pentru repararea acestuia, alineatul (5) precizează că nu se repară prejudiciul cauzat prin omisiunea adoptării unui act normativ. Ținând cont de faptul că dispozițiile menționate operează, pe de o parte, cu termenul de act administrativ și, pe de altă parte, cu termenul de act normativ, Curtea își va începe analiza din prezenta cauză prin stabilirea distincției dintre aceste două tipuri de acte juridice.

21. Curtea observă că dispozițiile Legii contenciosului administrativ și cele ale Legii privind actele normative explică atât semnificația noțiunii de act administrativ, cât și a noțiunii de act normativ. Astfel, constituie un act administrativ actul emis de o autoritate publică prin care se asigură organizarea executării sau executarea în concret a legii. Pe de altă parte, constituie act normativ actul prin care se instituie, se modifică ori se abrogă norme juridice. Așadar, deosebirea dintre aceste două tipuri de acte juridice constă în faptul că punerea în aplicare a dispozițiilor normative se asigură, în toate cazurile, prin adoptarea unui act administrativ.

22. Având în vedere aceste considerente, Curtea observă că, în eventualitatea stabilirii ilegalității actului administrativ, instituția reparării prejudiciului vine să garanteze compensarea tocmai a beneficiului de care o persoană este privată printr-un act administrativ ilegal. Această concluzie rezultă inclusiv din dispozițiile articolului 53 din Constituție, care stabilesc că instituția contenciosului administrativ privește legalitatea actelor administrative, fapt care presupune controlul conformității conținutului actului administrativ în raport cu dispozițiile legale în baza cărora acesta este emis. Această teorie este confirmată inclusiv de dispozițiile articolului 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, care stabilesc că instituția contenciosului administrativ are drept scop contracararea abuzurilor și a exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice și asigurarea ordinii de drept.

23. Așadar, Curtea conchide că situația reglementată la alineatul (5) din articolul 1404 din Codul civil, care privește omiterea adoptării unui act normativ, are în vedere actele care stabilesc, modifică ori abrogă norme juridice, adică acele acte care guvernează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice. Din această categorie de acte nu fac parte actele administrative care asigură punerea în aplicare a legii și care precizează câmpul ei de aplicare. O interpretare opusă a acestei dispoziții ar fi contrară

dispozițiilor Legii contenciosului administrativ, care stabilesc expres că sunt supuse reparării inclusiv prejudiciile cauzate prin omisiunea emiterii unui act administrativ [a se vedea, în acest sens, articolul 25 alin. (3) din Lege].

24. Așadar, în cazul omiterii adoptării unui act administrativ de punere în aplicare a legii, nu se poate considera că persoana este decăzută din beneficiul exercițiului dreptului recunoscut în baza legii. Mai mult, Curtea observă că legislatorul recunoaște expres că lipsa, obscuritatea sau inexistența legii nu reprezintă un motiv pentru respingerea cererii de chemare în judecată [a se vedea, în acest sens, articolul 5 alineatul (2) din Codul de procedură civilă].

25. În acest context, având în vedere considerentele menționate, Curtea stabilește că excepția de neconstituționalitate a textului „sau omisiunea de a-l adopta” de la alineatul (5) al articolului 1404 din Codul civil este nefondată.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **DECIDE:**

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „sau omisiunea de a-l adopta” din articolul 1404 alineatul (5) din Codul civil, ridicată de către dl Eugen Belecciu în dosarul nr. 3a-1941/2018, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

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

**Președinte**

**Mihai POALELUNGI**

*Chișinău, 25 februarie 2019  
DCC nr. 30  
Dosarul nr. 38g/2019*