



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 38g/2019 г.

об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 1404 ч. (5) Гражданского кодекса
*(предполагаемое возмещение вреда, причиненного
неизданием нормативного акта)*

КИШИНЭУ

25 февраля 2019 г.

Конституционный суд в составе:
Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Василия Опря,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 21 февраля 2019 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 25 февраля 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности слова «неизданием» в ч. (5) статьи 1404 Гражданского кодекса, заявленном Еудженем Белекчиу в деле №3а-1941/2018, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 21 февраля 2019 года судебным составом Апелляционной палаты Кишинэу (Мария Гузун, Люба Прутяну и Виталие Которобай), в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п.г) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. Статья 46 ч. (4) Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел устанавливает, что в случае невозможности обеспечения государственного служащего с особым статусом Министерства внутренних дел соответствующим жильем ему выплачивается пособие для найма жилья в размере и порядке, установленном Правительством. Согласно статье 72 ч. (2) данного Закона, размер пособия и порядок его выплаты должны были быть установлены Правительством до 25 мая 2017 года (т.е. до дня вступления в силу закона). Постановлением № 646 от 10 июля 2018 года Правительство утвердило Положение о порядке выплаты пособия на наем жилья государственным служащим с особым статусом Министерства внутренних дел.

4. Сославшись на задержку принятия Правительством данного Положения, Еуджен Белекчиу обратился с исковым заявлением против Правительства, Министерства внутренних дел и третьего лица генерального инспектора полиции с требованием о констатации нарушения его права на разрешение заявления в законные сроки и о предоставлении пособия на наем жилья с 25 мая 2017 года.

5. По решению суда Кишинэу от 9 февраля 2018 года исковое заявление было отклонено. В обоснование решения судебная инстанция отметила, что орган публичной власти не несет ответственности за вред, причиненный изданием или неизданием нормативного акта. Будучи несогласен с этим решением, Еуджен Белекчиу подал апелляционную жалобу в Апелляционную палату Кишинэу.

6. В ходе апелляционного производства Еуджен Белекчиу заявил об исключительном случае неконституционности слова «неизданием» в ч. (5) статьи 1404 Гражданского кодекса. Определением от 5 февраля 2019 года Апелляционная палата Кишинэу удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

7. Применимые положения Конституции:

Статья 53

Право лица, ущемленного властью

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью **посредством какого-либо административного акта** или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба.

(2) Государство согласно закону несет материальную ответственность за ущерб, причиненный ошибками, допущенными в уголовных процессах следственными органами и судами».

8. Применимые положения Гражданского кодекса, принятого Законом №1107 от 6 июня 2002 года:

Статья 1404

Ответственность за вред, причиненный органом публичной власти или должностным лицом

«(1) Вред, причиненный противоправным административным актом либо неразрешением в установленный законом срок заявления органом публичной власти или его должностным лицом, возмещается в полном объеме соответствующим органом публичной власти. Должностное лицо отвечает солидарно в случае наличия умысла или тяжкого проступка.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 38G/2019

(2) Физические лица вправе требовать возмещения морального вреда, причиненного действиями, указанными в части (1).

(3) Обязанность возмещения вреда не возникает в той мере, в которой лицо, которому нанесен вред, умышленно или вследствие тяжкого проступка не устранило вред посредством использования законных средств.

(4) В случае, когда орган публичной власти имеет обязанность, возложенную на него актом, принятым в целях защиты от риска причинения определенного вреда, этот орган отвечает за такой вред, причиненный или не предотвращенный неисполнением обязанности, если он не докажет, что было проявлено разумное усердие для исполнения этой обязанности.

(5) Орган публичной власти не отвечает за вред, причиненный изданием или **неизданием** нормативного акта».

9. Применимые положения Закона № 793 от 10 февраля 2000 года об административном суде:

Статья 1

Назначение административного суда

«(1) Административный суд как институт права имеет целью пресечение злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, **защиту прав личности в соответствии с законом, упорядочение деятельности органов публичной власти, обеспечение правопорядка.**

(2) **Любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве** органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренные законом сроки, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба».

Статья 2

Значение некоторых терминов

«В целях настоящего закона следующие термины используются в значении:

[...]

орган публичной власти - любая организационная структура или орган, учрежденные законом или нормативным административным актом и действующие как публичная власть в целях реализации общественных интересов. В настоящем законе к органам публичной власти приравниваются субъекты частного права, исполняющие функции публичной власти или использующие общественное владение, уполномоченные законом оказывать общественно полезные услуги, в том числе лица, предоставляющие нотариальные услуги;

административный акт - одностороннее юридическое выражение воли, нормативного или индивидуального характера, органа публичной власти в связи с **организацией исполнения или исполнением закона**. В настоящем законе к административному акту приравниваются административный договор, а также неудовлетворение прошения в предусмотренные законом сроки;

[...].».

Статья 25
Полномочия административного суда

«[...]

(3) При удовлетворении иска административный суд может на основании заявления вынести решение и о возмещении материального и морального ущерба, причиненного истцу незаконным административным актом или нерассмотрением в предусмотренные законом сроки предварительного заявления.

[...].».

10. Применимые положения Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел:

Статья 46
Обеспечение служебным жильем

«(1) Министерство внутренних дел создает служебный жилой фонд в порядке, установленном Правительством.

(2) Если государственный служащий с особым статусом и его супруга/супруг не владеют на праве собственности жильем в населенном пункте, где работает служащий, он имеет право на служебное жилье на период работы в соответствующем населенном пункте.

(3) Жилье распределяется в пределах его наличия в установленном Министерством внутренних дел порядке.

(4) В случае невозможности обеспечения государственного служащего с особым статусом соответствующим жильем ему выплачивается пособие для найма жилья в размере и порядке, установленном Правительством.

[...].».

Статья 72
Заключительные положения

«(1) Настоящий закон вступает в силу с 25 мая 2017 года.

(2) Правительству до вступления в силу настоящего закона:

а) представить Парламенту предложения по приведению действующего законодательства в соответствие с настоящим законом;

б) привести свои нормативные акты в соответствие с настоящим законом».

11. Применимые положения Закона № 100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах:

Статья 2 Основные понятия

«В целях настоящего закона используются следующие основные понятия:

нормативный акт – принятый, утвержденный или изданный органом публичной власти правовой акт публичного, обязательного, общего и безличного характера, который **устанавливает, изменяет или отменяет правовые нормы, регулирующие возникновение, изменение или прекращение правоотношений** и применяемые к неограниченному числу сходных ситуаций;

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

12. Автор обращения об исключительном случае неконституционности утверждает, что ч. (4) статьи 46 Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел дает ему право на получение пособия на наем жилья. Кроме того, автор обращения указывает, что введение в действие этой нормы зависело от принятия Правительством положения, в котором должны быть определены условия и порядок оплаты пособия. Согласно статье 72 Закона, разработка этого положения была запланирована на день вступления в силу закона. Однако на момент вступления в силу закона Правительство не выполнило данное обязательство, что привело к невозможности получения пособия. Автор обращения также утверждает, что, хоть он и обратился с исковым заявлением о предоставлении этого пособия, оно было отклонено судебной инстанцией, которая в обоснование своего решения сослалась на положения статьи 1404 ч. (5) Гражданского кодекса, предусматривающие, что орган публичной власти не отвечает за вред, причиненный неизданием нормативного акта.

13. В этом контексте, автор обращения считает, что слово «неизданием» в ч. (5) статьи 1404 Гражданского кодекса нарушает статьи 1 ч. (3), 4, 7, 16, 43, 47, 96, 102, 107 и 134 Конституции.

А. Оценка Конституционного суда

14. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

15. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в данном случае Гражданского кодекса, относится к компетенции Конституционного суда.

16. Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности было заявлено Еудженем Белекчиу в деле № За-1941/2018, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу. Обращение подано субъектом, наделенным данным правом, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции.

17. Предметом обращения является слово «неизданием» в ч. (5) ст. 1404 Гражданского кодекса, которая предусматривает, что орган публичной власти не отвечает за вред, причиненный изданием нормативного акта.

18. Конституционный суд заключает, что, хоть и делается ссылка на ряд конституционных положений, в сущности автор указывает на нарушение статьи 53 Конституции, устанавливающей право лица, ущемленного властью. В связи с этим, согласно Закону об административном суде, регулирующем общеправовые нормы в области административных споров, орган публичной власти несет ответственность за вред, причиненный административным актом, только в случае признания его незаконным. Связь между фактом незаконности и обжалованным административным актом обязательна и в случае возмещения ущерба. Более того, из положений Закона об административном суде исходит, что, кроме признания незаконности обжалованного административного акта, привлечение к ответственности органа власти влечет за собой и установление фактического ущерба и наличие причинной связи между незаконным административным актом и причиненным вредом [см. в связи с этим статьи 1, 3 и 25 ч. (3) и ч. (4) Закона].

19. Конституционный суд отмечает, что статья 1404 Гражданского кодекса также определяет условия привлечения органа публичной власти к ответственности за ущерб, нанесенный незаконным административным актом. Но, в отличие от положений Закона об административном суде, указанная норма содержит ряд особых правил о возмещении ущерба, причиненного нормативным актом. В части (5) этой статьи установлено, что не подлежит возмещению ущерб, причиненный изданием или изданием нормативного акта. Учитывая тот факт, что в настоящем деле вопрос стоит только о неиздании нормативного акта, Конституционный суд далее рассмотрит лишь это положение.

20. В этом контексте, Конституционный суд заключает, что часть (1) статьи 1404 Гражданского кодекса признает право на возмещение вреда, причиненного противоправным административным актом, определяя исчерпывающие условия его возмещения, а часть (5) уточняет, что не подлежит возмещению вред, причиненный изданием нормативного акта. Принимая во внимание, что указанные положения оперируют понятием, с одной стороны, административный акт и, с другой стороны, нормативный акт, Конституционный суд приступит к рассмотрению данного дела с определения различия между этими двумя видами правовых актов.

21. Конституционный суд отмечает, что положения Закона об административном суде и Закона о нормативных актах разъясняют значение понятий административный акт и нормативный акт. Так,

административным актом является акт органа публичной власти в связи с организацией исполнения или исполнением закона. С другой стороны, нормативным актом является акт, который устанавливает, изменяет или отменяет правовые нормы. Различие в этих двух видах правовых актов состоит в том, что исполнение нормативных положений обеспечивается, во всех случаях, принятием административного акта.

22. С учетом этих суждений, Конституционный суд отмечает, что в случае признания незаконности административного акта, институт возмещения ущерба гарантирует компенсацию той выгоды, которой лицо было лишено незаконным административным актом. Этот вывод исходит и из положений статьи 53 Конституции, определяющих, что административное судопроизводство устанавливает законность административных актов, что предполагает контроль соответствия содержания административного акта законодательным положениям, на основании которых он был принят. Данная теория также подтверждается положениями статьи 1 ч. (1) Закона об административном суде, предусматривающими, что административный суд как институт права имеет целью пресечение злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, защиту прав личности в соответствии с законом, упорядочение деятельности органов публичной власти, обеспечение правопорядка.

23. Таким образом, Конституционный суд заключает, что ситуация, регулируемая частью (5) статьи 1404 Гражданского кодекса, касающаяся неиздания нормативного акта, относится к актам, устанавливающим, изменяющим или отменяющим правовые нормы, то есть – регулирующим возникновение, изменение или прекращение правоотношений. В эту категорию актов не входят административные акты, обеспечивающие исполнение закона и уточняющие сферу его применения. Другое толкование этого положения противоречило бы Закону об административном суде, который прямо устанавливает, что подлежит возмещению вред, причиненный, в том числе, неизданием административного акта [см. в связи с этим ч. (3) ст. 25 Закона].

24. Нельзя считать, что в случае неиздания административного акта по исполнению закона лицо лишается возможности воспользоваться признанным законом правом. Более того, Конституционный суд отмечает, что законодатель прямо признает, что несовершенство, неясность или отсутствие законодательства не может быть основанием для отклонения искового заявления [см. в связи с этим ч. (2) ст. 5 Гражданского процессуального кодекса].

25. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности слова «неизданием» в ч. (5) статьи 1404 Гражданского кодекса является необоснованным.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 38G/2019

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение об исключительном случае неконституционности слова «неизданием» в ч. (5) статьи 1404 Гражданского кодекса, заявленном Еудженом Белекчиу в деле № За-1941/2018, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Настоящее определение является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova».

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

*Кишинэу, 25 февраля 2019 г.
ОКС № 30
Дело № 38g/2019 г.*