

Dosarul nr.3ra-990/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – G. Ciobanu

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru

## ÎNCHEIERE

21 octombrie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Valeriu Bîcos împotriva Întreprinderii Municipale „Combinatul Servicii Funerare”, persoană terță Primăria municipiului Chișinău cu privire la obligarea modificării autorizației,

împotriva deciziei din data de 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către Valeriu Bîcos, s-a menținut hotărârea din data de 09 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 13 martie 2019 avocatul Domnița Pagoni, acționând în interesele lui Valeriu Bîcos, a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Întreprinderii Municipale „Combinatul Servicii Funerare”, persoană terță Primăria municipiului Chișinău, prin care a solicitat obligarea modificării autorizației nr. 073510 din 09 ianuarie 2018 prin includerea lui Valeriu Bîcos în calitate de concesionar.

În argumentarea acțiunii depuse Valeriu Bîcos a invocat că la 09 ianuarie 2018 ÎM „Combinatul Servicii Funerare” a eliberat lui Gheorghe Botezatu autorizația nr. 073510 privind arendarea locului de veci la cimitirul Central, cartierul 19, locul nr. 1198. Botezatu Gheorghe a achitat integral prețul de arendă la momentul încheierii convenției - dată de la care a intrat în posesia locului de veci.

La 02 octombrie 2018 între Gheorghe Botezatu în calitate de cedent și Valeriu Bîcos în calitate de cesionar, a fost încheiat Contractul de cesiune a creanței nr.760, potrivit căruia cedentul a cedat cu titlu gratuit în mod irevocabil și necondiționat în favoarea cesionarului drepturile și obligațiile născute în temeiul autorizației nr. 073510 eliberată la 09 ianuarie 2018.

Astfel, prin contractul încheiat la 02 octombrie 2018 părțile au convenit asupra transferului către cesionar a drepturilor și obligațiilor asupra locului de veci.

Valeriu Bîcos a indicat că la xxxxx soția acestuia a decedat. Cu acordul ÎM „Combinatul Servicii Funerare” și a lui Gheorghe Botezatu, ea a fost înmormântată la cimitirul Central, în locul și cartierul prevăzut de autorizația nr. 073510 din 09 ianuarie 2018 eliberată pe numele lui Gheorghe Botezatu.

În aceste circumstanțe la 20 februarie 2019 Valeriu Bîcos a expediat în adresa ÎM „Combinatul Servicii Funerare” cererea prealabilă, prin care a solicitat modificarea autorizației nr. 073510 din 09 ianuarie 2018 prin includerea reclamantului în calitate de concesionar.

La 27 februarie 2019 reclamantul a recepționat răspunsul nr.75/55 prin care a fost informat că anterior a mai fost examinată o astfel de cerere din 27 noiembrie 2018 la care Valeriu Bîcos a primit răspuns la 24 decembrie 2018. Prin răspunsul din 24 decembrie 2018 ÎM „Combinatul Servicii Funerare” a indicat că în conformitate cu pct.3.4 al Regulamentului funcționării cimitirelor din or. Chișinău, aprobat prin Decizia Primăriei mun. Chișinău nr.4/11 din 15 aprilie 2010, din lipsa de spațiu disponibil este stopată arendarea locurilor la cimitirul central, cu următoarele excepții. Totodată pct. 3.5 al Regulamentului prevede că posesorul certificatului de arendă dispune de locul arendat numai în scop de înhumare. Lotul arendat poate trece în posesia altei persoane, dacă aceasta este membru al familiei arendașului, la decizia lui sau ca moștenire.

Aici, reclamantul a menționat că cererea nr. 461 din 27 noiembrie 2018 depusă de către acesta nu este o cerere prealabilă, în sensul legii contenciosului administrativ, ci o cerere adresată pârâtei, prin care reclamantul a solicitat eliberarea unei autorizații noi și nu modificarea autorizației nr. 073510 din 09 ianuarie 2018.

Astfel, nefiind mulțumit de răspunsul primit la cererea prealabilă Valeriu Bîcos se consideră îndreptățit să formuleze prezenta cerere în justiție.

În opinia reclamantului acesta este îndreptățit de a solicita modificarea autorizației nr. 073510 din 09 ianuarie 2018, deoarece cedarea unui drept patrimonial altuia cu titlu gratuit, potrivit legislației actuale poate fi calificată în lipsa unor interpretări aprofundate, nu altceva decât ca o varietate a contractului de donație sau chiar însăși contract de donație.

La caz, contractul de cesiune a creanței, întocmit de concesionarul Gheorghe Botezatu în favoarea lui Valeriu Bîcos, este pe deplin valabil și își produce efecte, atât timp cât Hotărârea Guvernului nr. 1072 din 22 octombrie 1998 privind aprobarea Regulamentului cu privire la cimitire în pct. 16 prevede transmiterea dreptului de arendă prin moștenire sau donație.

ÎM „Combinatul Servicii Funerare” în răspunsul comunicat nr.75/456 și-a fundamentat refuzul pe dispozițiile pct.3.4 al Deciziei Primăriei mun. Chișinău nr. 4/11 din 15 aprilie 2010 privind aprobarea Regulamentului funcționării cimitirelor din orașul Chișinău, potrivit căruia, din lipsa de spațiu disponibil este stopată arendarea locurilor la cimitirul Central. Totodată, pct. 3.5 al Regulamentului prevede că, posesorul certificatului de arendă dispune de locul arendat numai în scop de înhumare. Lotul arendat poate trece în posesia unei alte persoane, dacă acesta este membru a familiei arendașului la decizia lui sau ca moștenire.

Însă prin cererea prealabilă înaintată reclamantul nu a solicitat eliberarea unei autorizații noi sau arendarea altui loc de veci la cimitirul central, ci doar continuarea concesiunii privitor la locul de veci, prin modificarea autorizației pentru concesiunea locului de veci în care a fost înmormântată soția sa.

Prin hotărârea din data de 09 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea înaintată de către Valeriu Bîcos către ÎM „Combinatul Servicii Funerare”, persoană terță Primăria mun. Chișinău privind obligarea modificării autorizației nr. 073510 din 09 ianuarie 2018. (f.d.81, 84-89).

La 17 decembrie 2019 Valeriu Bîcos a declarat apel împotriva hotărârii Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 decembrie 2019, solicitând admiterea cererii de apel, casarea integrală a hotărârii instanței de fond și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii. (f.d.83, 96-104)

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 15 iulie 2020 a respins apelul depus de către Valeriu Bîcos, a menținut hotărârea din data de 09 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani. ( f.d. 131,132-144)

În consolidarea soluțiilor sale instanțele de judecată au reținut prevederile art. 14, alin. (1), alin. (2), lit. b) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2016 privind administrația publică locală, art. 4, alin. (1) și (2), art. 11, alin. (2), lit. h) al Legii nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, cât și prevederile pct. 1-2 al Regulamentului cu privire la cimitire, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1072 din 22 octombrie 1998, concluzionând că prin nomele de drept sus- menționate s-a stabilit că terenurile aferente cimitirelor au fost atribuite de legiuitor domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, administrarea cimitirelor se realizează de către autoritatea publică locală, care în calitate de proprietar al terenului, este în drept să posede și să folosească bunul său conform necesităților.

Consiliul mun. Chișinău a emis decizia nr. 4/14 privind aprobarea Regulamentului funcționării cimitirelor din orașul Chișinău, prin care a concretizat exhaustiv cazurile de atribuire a unor locuri pentru înhumări la cimitirul Central.

Punctul 1.6 al Regulamentului menționat stabilește că loturile de pământ destinate înhumărilor la cimitirul Central se distribuie: persoanelor decorate cu distincții în muncă și luptă (Ordinul Republicii sau Ordinul Ștefan cel Mare). Iar punctul 1.7 prevede că în locurile speciale din cimitirul Central în limita disponibilității, la propunerea unor instituții publice, primarul general aprobă distribuirea sau concesiunea de locuri pentru înhumarea unor personalități marcante.

La caz, Gheorghe Botezatu, de la care Valeriu Bîcos a procurat acest loc, a beneficiat de rezervare la cimitirul Central, deoarece este cavaler al Ordinului Ștefan cel Mare și participant la acțiunile de luptă pentru integritatea și independența Republicii Moldova, iar Valeriu Bîcos nu cade sub incidența normelor enunțate, or, ultimul nu a făcut dovada deținerii distincțiilor în muncă sau luptă.

În aceste circumstanțe instanțele de judecată au conchis că cererea de chemare în judecată înaintată de către Valeriu Bîcos este neîntemeiată, deoarece prin prisma pct. 16 din Regulamentul cu privire la cimitire, aprobat prin Hotărârea Guvernului

Republicii Moldova nr. 1072 din 22 octombrie 1998 doar cavourile pot fi transmise prin moștenire și donație. Argumentul lui Valeriu Bîcos precum că locurile pentru înhumări pot face obiect al donației prin intermediul unui contract de cesiune de creanță nu are suport juridic, or, în cazul dat sunt încălcate drepturile proprietarului real al terenului, care este administrația publică locală. La caz, Gheorghe Botezatu, care este beneficiarul autorizației, nu a cumpărat terenul, ci doar dreptul de a folosi acest loc, iar taxele percepute au fost încasate în temeiul Deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 2/20 din 02 septembrie 2016 pentru rezervarea pe termen nelimitat a loturilor destinate înhumărilor.

De asemenea, instanțele de judecată au mai menționat că Gheorghe Botezatu în baza punctului 3.5 al Regulamentului funcționării cimitirelor din orașul Chișinău, aprobat prin decizia nr. 4/14 a Consiliului mun. Chișinău, avea dreptul de a transmite autorizația doar membrilor familiei sale. În speță, Valeriu Bîcos nu a prezentat vreun act care demonstrează gradul de rudenie cu Gheorghe Botezatu.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs, Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi hotărâri privind admiterea cererii de chemare în judecată. (f.d. 147-153)

În motivarea recursului Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, a indicat că instanța de apel nu a aplicat legea care urma să fie aplicată, ori deși a menționat prevederile Regulamentului cu privire la cimitire, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1072 din 22 octombrie 1998 l-a interpretat eronat, lăsând fără nici o apreciere raționamentul aplicării acestor acte.

Instanța de apel, eronat a interpretat prevederile pct. 16 al Hotărârii Guvernului nr. 1072 din 22 octombrie 1998 privind aprobarea Regulamentului cu privire la cimitire, și anume faptul că doar cavourile pot fi transmise prin moștenire și donație.

Potrivit normei sus - menționate, din interpretarea stricto sensu, se transmit locuri de înmormântare, iar construirea cavourilor este cu titlu de recomandare. Astfel, cedarea unui drept patrimonial altuia cu titlu gratuit nu este interzis și poate fi calificată în lipsa unor interpretări aprofundate, nu altceva decât ca o varietate a contractului de donație sau chiar însăși contract de donație.

Recurentul a susținut că la judecarea cauzei instanța de apel urma să se conducă de prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1072 din 22 octombrie 1998 privind aprobarea Regulamentului cu privire la cimitire care nu a fost abrogată, și care prevede expres că locul de înmormântare poate fi transmis prin moștenire sau donație.

La 20 octombrie 2020 ÎM „Combinatul Servicii Funerare” a depus referiță la cererea de recurs înaintată de către Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, prin care a solicitat declararea acestuia ca fiind inadmisibil, menționând că cererea de recurs nu conține nici un temei legal în baza căruia decizia instanței de apel ar putea fi anulată, aceasta nefiind alt ceva decât un apel ascuns.

Efectuând controlul judiciar al hotărârilor contestate prin prisma argumentelor expuse în recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții

Supreme de Justiție reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

Conform art. 258, alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Astfel, din sensul normei de drept enunțate urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

În speță, acțiunea a fost depusă în instanță la 13 martie 2019, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 973- XIV din 10 februarie 2000. Hotărârile instanțelor de judecată au fost pronunțate după intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Prin urmare, legalitatea procedurilor, care au urmat după punerea în aplicare a Codului administrativ, se vor verifica prin prisma Codului administrativ.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 15 iulie 2020, notificată avocatului Domnița Pagoni, prin intermediul poștei electronice la 05 august 2020. (f.d. 145)

Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni s-a conformat prevederilor art. 245 din Codul administrativ și a depus, în termen, recurs motivat la 12 august 2020. (f.d.147-153)

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art.246, alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art.246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).Din analiza acestor prevederi rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs menționează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul, depus de către Valeriu Bîcos, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh