Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător Avasiloaie Tatiana)
Dosarul nr. 3a-1422/24
2-21183865-02-3a-21112024

D E C I Z I E

09 decembrie 2025 municipiul Chișinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Mitcov Sofia

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Rața Dumitru împotriva Uniunii Avocaților, privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea la emiterea actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 14 decembrie 2021, Rața Dumitru a depus acțiune în contencios administrativ, *pe parcurs concretizând-o* împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, într-un final solicitând:

1) anularea Hotărârii Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022;

2) obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova de a emite în privința reclamantului Rața Dumitru un act administrativ individual favorabil și anume - hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la 28 septembrie 2021 a depus în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat o cerere înregistrată în cancelarie cu nr.2338/2021 prin care, în conformitate cu ordinea prevăzută la art.10 alin.(2) lit. d), art.21 alin.(l) lit. b) - f) și art.22 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură, din 19 iulie 2002 cu modificările introduse prin Legea nr.215-XVI din 13 iulie 2006,

în vigoare 11 august 2006 și Legea nr.102 din 28 mai 2010, în vigoare din 3 august 2010, a solicitat admiterea în profesia de avocat, cu anexarea în acest sens a actelor necesare pentru eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, conform anexei, care justifică întrunirea cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art.10 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură.

Reclamantul a susținut că după expirarea a mai mult de 30 zile de la data depunerii cererii, având în vedere că cererea nu a fost examinată și nici nu a fost informat despre decizia autorității publice căreia s-a adresat cu petiție pentru adoptarea unui act administrativ individual, la 24 noiembrie 2021, reclamantul a depus o cerere prealabilă, cu nr. de înregistrare 2869/2021, adresată Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaților din Republica Moldova și Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, prin care a solicitat: constatarea neexaminării în termen legal a cererii nr.2338/2021 depuse în cancelaria Uniunii Avocaților din Moldova la 28 septembrie 2021; constatarea întrunirii cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art. 10 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură și adoptarea hotărârii de admiterea sa în profesia de avocat; soluționarea cererii în termenul prevăzut de lege, cu informarea reclamantului despre rezultatul și expedierea copiei hotărârilor adoptate la adresa de corespondentă.

Reclamantul a relevat că de la expirarea termenului de soluționare a cererii prealabile, și până la momentul înaintării acțiunii, nu a fost înștiințat despre decizia adoptată pe marginea celor solicitate. Astfel, în lumina celor relatate, consideră că ambele cereri ale sale au fost respinse de către Uniunea Avocaților și organele ei de auto-administrare, această respingere considerând-o neîntemeiată.

Reclamantul a explicat că activează în organele Procuraturii din 2011 până în prezent, fiind absolvent al Institutului Național al Justiției în anul 2011, potrivit cazierului judiciar nu are antecedente penale, în perioada exercitării funcției de procuror a fost stimulat de 3 ori, în cadrul activității, careva fapte care ar constitui abateri grave nu ar fi fost constatate, nu a fost stabilit să fi încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Reclamantul a comunicat că în anul 2011 a absolvit Institutul Național al Justiției, adică cu trecerea unui termen de peste 10 ani deja, sunt întrunite condițiile legale de a solicita și a i se elibera licența de avocat în condițiile lit. d) alin.(2) art. 10 din Legea cu privire la avocatură care stipulează că: sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției.

Reclamantul a precizat că legiuitorul nu a introdus în lege condiția obligatorie- până la expirarea a 6 luni de la demisia din funcția de procuror sau judecător, cum ar fi în cazurile stipulate la literele b)-c) ale alin.(2) din art. 10 din Legea cu privire la

avocatură, condițiile cumulative în cazul de fată fiind: a) absolvirea cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului National al Justiției b) au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, condiții care solicitantul de licență le întrunește întocmai.

Reclamantul a invocat că potrivit art. 11 alin. (l) al Legii cu privire la avocatură, profesia de avocat este incompatibilă cu: oricare funcție publici sau de demnitate publică; activitatea de notar și cea de executor judecătoresc; alte activități ce lezează demnitatea ori independenta profesiei de avocat sau bunele moravuri. Prin urmare, consideră că urmează a fi admis în profesia de avocat, or, art. 12 alin.(2) al Legii cu privire la avocatură, prevede că: după primirea licenței, avocatul este în drept să desfășoare activitatea de avocat doar după: depunerea jurământului; înregistrarea unei forme de organizare a activității de avocat în condițiile art. 32. Respectiv, după înlăturarea stării de incompatibilitate, precum și după depunerea jurământului și a înregistrării unei forme de organizare a activității de avocat corespunzătoare reclamatul va putea desfășura activitatea de avocat.

Totodată reclamantul a reiterat că cererea privind admiterea în profesia de avocat și eliberarea licenței privind exercitarea acestei profesii, a fost depusă după cum a fost menționat la Uniunea Avocaților la data de 28 septembrie 2021. Deoarece prin prisma prevederilor art.60 din Codul administrativ cererea respectivă nu a fost examinată în termenul legal, coroborat cu prevederile art.64 din Codul administrativ, aceasta urmează a fi considerat ca respingerea cererii, considerându-se în așa mod că organul căreia i-a fost adresată această cerere a soluționat-o în defavoarea petentului. Aceiași soartă a avut și cererea prealabilă adresată Uniunii Avocaților.

Reclamantul a menționat că instanței de judecată îi revine rolul în continuare de a soluționa pretențiile reclamantului, cu constatarea faptelor de întrunire a cerințelor legale prevăzute de lege pentru accedere în profesia de avocat și, cu obligarea Comisiei de licențiere de a adopta actul individual favorabil de admitere în profesie cu eliberarea licenței corespunzătoare.

Reclamantul a susținut că termenul de depunere a cererii prealabile depuse la 24 noiembrie 2021 (nr.2869/2021) a fost respectat, or, Comisia de licențiere a profesiei de avocat nu s-a expus în termenul legal asupra cererii reclamantului nr.2338/2021 depuse în cancelaria Uniunii Avocaților din Moldova la 28 septembrie 2021.

Cu referire la respectarea termenelor de depunere a cererii prealabile și a acțiunii în instanța de judecată, reclamantul face trimitere la prevederile art. 10 alin.(l), art. 17, art. 20, art. 164 din Codul administrativ

În materie de drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art.1 alin.(3), 4, 7, 8, 16, 26, 43, 54 din Constituția Republicii Moldova; art. 2-7, 10, 11, 20, 21, 22, 23, 25, 26-27, 31, 33, 38-40, 42-44, 50, 60-64, 118-120, 124, 141-143, 162, 163, 165, 167, 189, 191, 196, 204, 206 alin.(l) lit. c) și d), 207-209, 211-212, 218, 224 din Codul administrativ; art.10, 35 alin.(6) lit. a), alin.(2), 42, 43 alin.(4)

din Legea cu privire la avocatură, art. 12, 22, 24, 40, 42 din Regulamentul de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților, aprobat prin hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților; precum și art. art.1-2, 12, 14, 19, 22, 26, 32, 38, 55, 85, 90, 96, 166-167, 277-278 din Codul de procedură civilă,

Suplimentar, la 15 martie 2022, reclamantul Rața Dumitru a depus cerere privind concretizarea pretențiilor din acțiune, prin care a intervenit cu următoarele argumente și concretizări.

Reclamantul a menționat că ulterior depunerii cererii de chemare în judecată, la 8 februarie 2022, Comisia de Licențiere a profesiei de avocat, prin hotărârea nr. 54/2/2022, a respins cererea reclamantului de admitere în profesia de avocat depusă la 28 septembrie 2021 și cererea prealabilă.

Hotărârea menționată, reclamantul Rața Dumitru o consideră neîntemeiată și ilegală, fiind pasibilă de a fi supusă anulării.

Reclamantul a susținut că beneficiază de dreptul de a accede în profesia de avocat, fără a efectua stagiul profesional și a susține examenul de calificare, iar în acest sens, a început valorificarea acestui drept prin depunerea cererilor menționate.

Reclamantul a indicat că, la data depunerii cererii de chemare în judecată, raportul juridic de contencios administrativ dintre reclamant și pârât, era guvernat de legea care permitea accederea sa în profesia de avocat, fără efectuarea stagiului profesional și susținerea examenului de calificare.

În condițiile în care, Comisia de Licențiere a Profesiei de Avocat examina în termeni legali cererea sa de admitere în profesie și cererea prealabilă, aceasta era obligată să aplice prevederile legale din acea dată, care îi ofereau dreptul de a accede în profesia de avocat.

Reclamantul a precizat că examinarea cererilor sale de către Comisia de Licențiere, cu depășirea termenilor legali în scopul intrării în vigoare a noilor modificări ale art. 10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, nu poate îngrădi dreptul reclamantului obținut în baza legii, de a accede în profesia de avocat și nici nu o poate priva de acest drept. Respectiv, modificarea prevederilor art. 10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, prin legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, nu poate înrăutăți situația reclamantului, care nu cade sub incidența prevederilor art. II alin. (2) din legea menționată.

Totodată, potrivit art. II alin.(2) al Legii nr.13 din 21.01.2022, prevederile prezentei legi sunt aplicabile și față de persoanele care au cerut admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură până la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi. Or, prevederile menționate se referă la situația în care solicitantul admiterii în profesia de avocat, este la etapa depunerii cererilor către Comisia de Licențiere, iar ultima se încadrează în termenul legal de examinare, adică în 30 zile în cazul cererii de admitere în profesia de avocat și în 15 zile, în cazul cererii prealabile.

Reclamantul a relatat că a depășit această etapă, deoarece Comisia de Licențiere prin neexaminarea în termen a respins tacit solicitarea de admitere în profesia de avocat, fapt ce l-a determinat de a se adresa în contencios administrativ, cu cerere de chemare în judecată, în vederea soluționării litigiului de contencios administrativ avut cu Comisia de Licențiere. Or, în conformitate cu prevederile art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă aplicându-se și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Așadar, la data intrării în vigoare a prevederilor menționate, Comisia de licențiere luase o decizie de respingere a cererilor sale în sensul art.64 alin.(2) din Codul administrativ, iar reclamantul deja acționase prin cerere de chemare în instanța de contencios administrativ Comisia de Licențiere. La acea dată, cererea de chemare în judecată, era pusă pe rol prin încheierea instanței.

Reclamantul a mai invocat că prevederile art. II alin.(2) din Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022, au aplicabilitate numai asupra cererilor depuse la Comisia de Licențiere, dar nu și asupra cererilor de chemare în judecată aflate spre examinare pe rolul instanței, fapt ce rezultă din interpretarea prevederilor menționate. Or, legiuitorul în art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, nu a specificat că prevederile menționate au aplicabilitate și asupra cererilor de chemare în judecată asupra cărora nu a fost emisă vreo hotărâre. De altfel, după sintagma, dacă o decizie pe marginea acestor cereri, urma să fie specificat și cererile de chemare în judecată.

Aplicând metoda interpretării literare, reclamantul a concluzionat că sintagma acestor cereri, se referă exclusiv la cererea de admitere în profesia de avocat și cererea prealabilă depuse la Comisia de Licențiere a Profesiei de Avocat.

În altă ordine de idei, reclamantul consideră că Comisia de Licențiere nu era în drept de a reexamina cererea sa de accedere în profesia de avocat și cererea prealabilă, deoarece raportul juridic administrativ dintre acesta și Comisie, era consumat, ca urmare al respingerii tacite, în temeiul art.64 alin.(2) din Codul administrativ, prin neexaminarea în termen a cererilor sale, fapt ce a condiționat soluționarea acestui raport juridic administrativ, de către instanța de judecată, sesizată prin cerere de chemare în judecată.

Sub acest aspect, argumentele expuse în hotărârea nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, a Comisiei de Licențiere, reclamantul le consideră ca fiind absolut neîntemeiate, fiind o interpretare eronată a prevederilor legale, iar hotărârea dată solicită să fie anulată integral.

Reclamantul a susținut că în altă ordine de idei, o lege nu are efect retroactiv asupra unor raporturi juridice preexistente, dacă înrăutățește situația subiecților acestor raporturi. Prin efectul retroactiv/unei legi, nu se poate priva persoana de un drept obținut în temeiul legii.

În sensul dat reclamantul a făcut referire la prevederile art.73 alin.(3) și (4) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, potrivit cărora

actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde, iar, potrivit art.22 din Constituție, 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.

La fel, reclamantul a precizat că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.26 din 23.05.2002, principiul neretroactivității legii are un caracter universal, ține de stabilitatea ordinii de drept, urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice și a certitudinii raporturilor interumane. Este de observat, totodată, că principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. Or, art. 22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii normele juridice cu caracter imperativ - legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv. Din titlul și conținutul legii contestate rezultă neîndoielnic că ea este un act de interpretare oficială. Prevederile acestei legi se referă la președinții și vicepreședinții judecătoriilor, tribunalelor și ai Curții de Apel numiți în funcție până la 5 octombrie 2001 și care la data indicată se aflau în funcțiile respective mai mult sau mai puțin de 4 ani. Deci, legiuitorul în cazul de față a instituit modalitatea de aplicare a Legii nr. 486-XV.

Reclamantul a invocat că prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr.26 din 23 mai 2002, referitoare la retroactivitatea legii, au fost interpretate eronat de către Uniunea Avocaților, or, raportat la circumstanțele speței, prevederile Hotărârii Curții Constituționale urmau a fi aplicate retroactiv fără lezarea drepturilor legitime a persoanei, în cazul în care cererea de admiterea în profesia de avocat era depusă la Comisia de Licențiere, după intrarea în vigoarea a Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022, dar se solicita admiterea în profesia de avocat, conform prevederilor art. 10 alin.(2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură, în vigoare din 14 iunie 2021. Respectiv, în vederea respingerii unei astfel de cereri, se putea invoca efectul retroactiv al legii.

Prin urmare, consideră că pe lângă faptul, că prevederile art. II alin.(2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, nu sunt aplicabile speței, acestea sunt și neconstituționale. Or, în conformitate cu prevederile art. 43 alin. (1) din Constituție, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. Iar, potrivit alin.(l) și (2) al art.54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Reclamantul a menționat că din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, legea trebuie să fie accesibilă persoanei în cauză și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea și hotărârea Amann împotriva

Elveției). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunțată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscând consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o anumită măsură, precum și mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției. Una din cerințele care rezultă din expresia „prevăzută de lege" este previzibilitatea măsurii la care se referă.

Reclamantul a evidențiat că Comisia de licențiere a mai invocat, că reclamantul atât la depunerea cererii de admitere în profesia de avocat, cât și la momentul examinării acesteia, deține funcția de procuror, fapt ce consideră pârâtul, că Rața Dumitru se află în stare de incompatibilitate, însă aceste argumente ale Comisiei de licențiere le consideră absolut neîntemeiate fiind o interpretare eronată a prevederilor legale.

Astfel, pentru aplicarea corectă a prevederilor legale care reglementează profesia de avocat și, implicit pentru soluționarea justă a litigiului, urmează a se face distincția cuvenită între normele cu privire la condițiile de accedere în funcția de avocat, incompatibilități, desfășurarea activității, suspendarea și încetarea activității avocatului.

Reclamantul a remarcat faptul că, condițiile de accedere în funcția de avocat sunt expuse exhaustiv în prevederile din Legea cu privire la avocatură. Pe lângă faptul că sunt expuse exhaustiv, condițiile de accedere în funcție nu trebuie confundate cu condițiile impuse persoanelor care deja au acces în funcție. La concret, prevederile art.10 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură, stabilesc că profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetățenia Republicii Moldova, are capacitate deplină de exercițiu, are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputație ireproșabilă și a fost admisă în profesia de avocat după susținerea examenului de calificare, iar, conform art. 10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, în vigoare la momentul depunerii cererii de chemare în judecată, sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care dețin titlul de doctor, precum și cele care au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției.

Astfel, reclamantul a costatat că este scutit de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare. Or, reclamatul își întemeiază pretențiile pe prevederile art.11 din Legea cu privire la avocatură, care nu reprezintă condiții de accedere în funcția de avocat și respectiv nu pot fi imputate de Comisia de Licențiere.

Reclamantul a subliniat că situațiile de incompatibilitate din art.11, spre deosebire de criteriile de accedere din art.10, ar apărea pe parcursul activității de avocat, adică după primirea licenței. Prin urmare, diferența dintre art.10 și 11 este evidentă. Totodată, interpretarea literară a normei de drept menționate, conduce la concluzia, că incompatibilitățile sunt stabilite anume avocaților, dar nu și candidaților la funcția de avocat. Interpretarea sistemică a normei legale, de asemenea conduce la concluzia că pârâtul a aplicat-o greșit în cazul reclamantului.

În altă ordine de idei, reclamantul a indicat că interpretarea normei legale prin reducerea ei la absurd, ar conduce la concluzia că la funcția de avocat, pot candida doar șomerii sau neangajații.

Astfel, reclamantul a explicat că dreptul de a exercita activitatea de avocat, stabilit la art. 12 din Legea cu privire la avocatură, este precedat de o procedură prealabilă ce constă în depunerea cererii de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. La etapa acestei solicitări, dreptul de a exercita activitatea de avocat conform art.12 nu este încă obținut, respectiv dreptul de a fi angajat în câmpul muncii nu trebuie apreciat ca o incompatibilitate în sensul art. 11 din Legea cu privire la avocatură. Or, profesia de avocat este compatibilă cu orice funcție retribuită la etapa adresării sau depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, în caz contrar s-ar încălca dreptul la muncă și protecția muncii, statuat la art.43 alin. (1) din Constituție, dar și dreptul la viața privată, garantat la art.8 din CtEDO.

Reclamantul a reiterat că profesia de avocat este incompatibilă cu orice funcție retribuită, cu excepția celei didactice și științifice, dar survine numai în momentul în care respectivul candidat capătă dreptul propriu-zis de a exercita activitatea de avocat prin obținerea licenței. Or, la etapa admiterii în profesia de avocat nu există încă certitudinea posibilității reale de a exercita această profesie, ci numai la etapa exercitării propriu-zise apare acest drept, adică când urmează îndeplinirea obligatorie a unor alte condiții, precum: înregistrarea unei forme de organizare a activității de avocat în condițiile art.31 din Legea cu privire la avocatură.

Reclamantul a subliniat că în ipoteza în care persoanele învederate de normele de drept stabilite la art.10 alin.(2) și art.21 alin.(4) din Legea cu privire la avocatură s-ar retrage din câmpul muncii fiind impuse de imperativul accederii în profesia de avocat, s-ar știrbi din dreptul la muncă și dreptul la viața privată prevăzute de legea fundamentală a Republicii Moldova și garantate de CtEDO.

Pe de altă parte, reclamantul a susținut că procedura de obținere a licenței, ca orice altă procedură, necesită timp pentru pregătirea actelor necesare și prevede luarea unei hotărâri de organul abilitat, în cazul de față Comisia de licențiere. Or, pe această durată, care poate dura mai multe luni, solicitanții la admiterea în profesia de avocat ar fi lipsiți nejustificat de drepturile reiterate mai sus, cu implicațiile ce decurg în acest sens, și anume: asigurarea materială a lor și a membrilor familiei lor, dreptul la indemnizațiile și alocațiile din sistemul asigurărilor sociale de stat etc.

Totodată, în ipoteza în care admiterea în profesia de avocat nu s-ar reuși din diverse motive, situație posibilă reieșind din condițiile impuse de lege și competențele Comisiei de licențiere, s-ar crea impedimente intereselor individuale ale candidaților în raport cu interesele publice necesare într-o societate democratică, disproporție ce se va imputa statului în eventualitatea unei adresări la CtEDO.

Raportând cele menționate la speță, reclamantul a conchis că deoarece a fost la etapa admiterii în profesia de avocat și nu la etapa exercitării propriu-zise, Comisia de licențiere a admis o ingerință în dreptul său la viața privată, în special, libertatea în alegerea profesiei în care dorește să activeze.

Reclamantul consideră că pentru a asigura proporția intereselor individuale în raport cu cele publice, Comisia de licențiere, la etapa admiterii în profesia de avocat, este în drept să admită în profesia de avocat pe solicitanții angajați în câmpul muncii în funcții retribuite, conform art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură și nimic nu îngrădește retragerea licenței respective, în ipoteza în care solicitantul nu va respecta prevederile art.11 din Lege, la etapa exercitării profesiei de avocat reglementată la Capitolului IV din aceeași Lege.

Prin urmare, argumentele pârâtului privind incompatibilitatea funcției deținute de reclamant, cu accederea în funcția de avocat, sunt neîntemeiate și chiar contrare practicii judecătorești și a Comisiei de Licențiere, în acest sens. Chiar dacă practica judecătorească și a Comisiei de Licențiere nu reprezintă izvor de drept, totuși, nerespectarea acesteia, ar duce la încălcarea securității raporturilor juridice și la duble standarde.

Având în vedere cele menționate supra, reclamantul a menționat că pe lângă faptul că hotărârea nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, este neîntemeiată, aceasta este și ilegală, deoarece, Comisia a reexaminat la data de 8 februarie 2022, cererile sale, chiar dacă reclamantul nu a solicitat acest fapt, iar litigiul administrativ cu Comisia de Licențiere, deja se afla pe rolul instanței de contencios administrativ.

Reclamantul a precizat că argumentele invocate în prezenta cerere de concretizare a pretențiilor, sunt suplimentare argumentelor invocate în cererea de chemare în judecată de bază, pe care le susține în continuare pe deplin și urmează a fi luate în considerație și apreciate de instanța de judecată, la adoptarea hotărârii.

În materie de drept, reclamantul a indicat prevederile art.6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale; art.10 alin.(2) lit. d), art.42 alin.(5) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură; art.46 alin.(5), art.47 alin.(8) lit. a) din Statutul profesiei de avocat; art.5, art.6, art.10 alin.(l), art.11 alin. (1) lit. b), art.17, art.20, art.21, art.22, art.24 alin.(l), art.32, art.44, art. 60 alin. (1), art.94, art.165 alin.(l), art.167 alin.(3), art.189 alin.(l) și alin.(2), art.191 alin.(l), art. 195, art.196, art. 205, art.206 alin.(l) lit. b), art.208 alin.(l) și alin.(3), art.209 alin.(l) lit. a), art.211, art.212, art.224 alin.(l) lit. b) Cod administrativ; art. 55, art. 56 și art. 60 din Codul de procedură civilă.

Poziția pârâtului pe marginea acțiunii:

Pe parcursul examinării cauzei în fața instanței de fond, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus referință la acțiune, prin care a susținut că acțiunea este inadmisibilă și subsecvent, neîntemeiată și pasibilă a fi respinsă.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024, s-a admis acțiunea depusă de Rața Dumitru.

S-a anulat hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr.54/2/2022 din 8 februarie 2022, ca ilegală.

S-a obligat Uniunea Avocaților din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat să emită actul administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura lui Rața Dumitru în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatură (în vigoare la data de 28 septembrie 2021 data depunerii cererii).

Pentru a se pronunța astfel, prima instanță, în esență, a reținut că: „*Uniunea Avocaților a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă.*

Instanța de judecată reține că, începutul termenului de examinare corespunde zilei în care a fost depusă cererea de către reclamant, adică 28 septembrie 2021, și urma a fi finisată după caz, în termen de 30 zile (27 octombrie 2021), cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile, dar fără a depăși 90 zile de la inițierea acesteia. Totodată, potrivit actelor cauzei, careva înscrisuri din care ar rezulta prelungirea termenului dat de către Uniunea, la actele cauzei nu se atestă.

În consecință, circumstanțele relatate, denotă că de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, procedura administrativă a fost inițiată la cererea lui Rața Dumitru din 28 septembrie 2021 și a fost finisată la 8 februarie 2022, prin emiterea hotărârii privind respingerea cererii cu privire la admiterea în profesia de avocat. (f.d.11-12).

Instanța constată încălcarea termenul legal de soluționare a cererii din 28 septembrie 2021.

La fel, instanța de judecată apreciază ca fiind irelevante alegațiile pârâtului că, în lipsa unui alt organ competent sau a unui organ ierarhic superior al Comisiei de Licențiere, până la alegerea noii Comisii de Licențiere, soluționarea de către autoritatea publică competentă a cererii inițiale a reclamantului din 28 septembrie 2021 sub aspectul întrunirii tuturor condițiilor care rezultă din lege, inclusiv sub aspectul reputației ireproșabile, din cauze obiective nu a fost posibilă până la alegerea și constituirea noii Comisii de Licențiere.

Instanța reține că, nefuncționalitatea Comisiei nu trebuie să influențeze sau să creeze careva consecințe negative față de reclamant, or prin depunerea cererii din 28 septembrie 2021 a fost inițiată o procedură administrativă, iar termenul de examinare și finalizarea acesteia, urma a fi respectat de partea pîrîtă, fără careva

derogări, nefiind în sarcina reclamantului asigurarea activității comisiei și nici nu-i sunt imputabile reclamantului efectele inacțiunii Comisiei de Licențiere.

La fel, deși se invocă ne funcționalitatea Comisiei de licențiere la momentul depunerii cererii lui Rața Dumitru, fapt care a făcut imposibil examinarea acesteia, la actele dosarului administrativ, a fost anexată interpelarea Uniunii Avocaților din Republica Moldova adresată Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor și Procurorului General interimar al RM, pentru oferirea cărorva documente care ar demonstra reputația ireproșabilă a lui Rața Dumitru, pe parcursul activității în calitate de procuror, (f. 40, 41 dosar administrativ).

Drept urmare, este nefondată afirmația autorității publice pârâte că, în raport cu cererea reclamantului de admitere în profesie de avocat nu a fost inițiată nici o procedură, iar circumstanțele pentru care nu a fost posibilă aplicarea unei proceduri și examinarea efectivă a cererii reclamantului fiind faptul că Comisia de Licențiere și-a încheiat mandatul, ori actele dosarului atestă contrariul [...] instanța de judecată reține că, cererea lui Rața Dumitru de admitere în profesia de avocat a fost înregistrată în cadrul Uniunii Avocaților cu 2338/2021 la 28.09.2021.

În rezultatul desfășurării procedurii administrative a fost emisă hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din 08 februarie 2022, potrivit căreia solicitările reclamantului au fost respinse, astfel fiindu-i refuzat în admiterea în profesia de avocat.

Instanța de judecată menționează că, deși prevederile legale citate supra impun soluționarea cererilor în ședința Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, corespunzător adoptarea hotărârii cu majoritatea voturilor membrilor comisiei, din textul hotărârii nr.54/2/2022 din 8 februarie 2022, rezultă că aceste exigențe legale nu au fost întrunite.

Or, la actele dosarului administrativ nu a fost anexat procesul verbal al ședinței Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, care să ateste că o ședință a comisiei a avut loc, data la care a fost întrunită comisia și componența acesteia, care să asigure cvorumul și majoritatea.

În condițiile menționate, se impune concluzia că Hotărârea Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat nr.54/2/2022 din 8 februarie 2022, a fost adoptată și semnată unipersonal de președintele comisiei, fără a fi supusă examinării în modul corespunzător cererea reclamantului Rața Dumitru, fiind încălcate normele de competență [...].

Instanța de judecată reține că, reclamantul a solicitat Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.2 lit.d) din Legea cu privire la avocatură în vigoare la data depunerii cererii, 28.09.2021.

Totodată, în vederea respingerii cererii reclamantului privind admiterea în profesia de avocat, autoritatea publică pârâtă a făcut trimitere la modificările art.10 alin.(2) al Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură în vigoare

din 25 ianuarie 2022, art.II alin.(1) al Legii nr.13/2022 inclusiv la incompatibilitatea funcției de procuror pe care o deține Rața Dumitru cu profesia de avocat în care solicită să fie admis.

Potrivit art.7 alin.1 și 2 din Codul Civil, legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. La fel, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

În corespundere cu prevederile enunțate, instanța de judecată constată că, în speță, sunt aplicabile prevederile legale ale Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022 ori, procedura administrativă a fost inițială odată cu efectuarea primei acțiuni procesuale, adică prin depunerea cererii din 28 septembrie 2021, prin care, Rața Dumitru a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.2, lit. d) din Legea cu privire la avocatură.

Corespunzător, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, instanța de judecată reține că, acțiunea înaintată de Rața Dumitru, urmează a fi examinată sub auspiciul prevederilor în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022.

Instanța de judecată atestă că, din sensul art.10 din Legea cu privire la avocatură, reiese distincția care trebuie avută pentru exercitarea profesiei de avocat, și anume sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției.

Drept urmare, aplicând la caz prevederile legale enunțate supra, instanța de judecată concluzionează că solicitantul, Rața Dumitru, întrunește condițiile cumulative prevăzute de lege pentru admiterea în profesia de avocat, fiind scutit de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

Mai mult decât atât, legislatorul a specificat expres și exhaustiv în art. 10 alin.(3) din Legea privire la avocatură, cazurile când persoanei care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, îi este refuzat în admiterea acesteia.

În speță, reclamantul, Rața Dumitru, nu se asociază cu nici unul din cazurile enumerate exhaustiv de lege, prin urmare, acesta poate fi catalogat ca persoană care poate beneficia de revendicarea solicitată privind admiterea în profesia de avocat.

În plus, se reține că, în vederea admiterii cererii reclamantului din 28 septembrie 2021, la aceasta au fost anexate acte care justifică întrunirea cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art.10 din Legea nr.

1260-XV cu privire la avocatură, cum ar fi, Diploma de licență, copia carnetului de muncă, declarația sub jurământ, chestionarul de evaluare a bunei reputații, prin care se confirmă caracterul ireproșabil al reputației reclamantului, avizul consultativ narcologic, certificat al comisiei de evaluare a capacității psihice, certificat de cazier judiciar, acte corespunzătoare care au fost anexate de reclamant la cererea de accedere în profesia de avocat așa cum prevede dispozițiile art.21 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură.

Așadar, nu este clară concluzia Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat de respingere a revendicărilor solicitate de reclamant, în cazul în care Rața Dumitru, întrunește condițiile prevăzute de Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură, în vigoare la data adresării petiției, din categoria persoanelor care la accederea în profesia de avocat, urmează a fi scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

În sensul dat, instanța subliniază că, este de o importanță relevantă juridică de a stabili dacă hotărîrea contestată este o deciziei la discreția autorității (act administrativ discreționar) sau este o decizie obligatorie (act administrativ obligatoriu). O decizie obligatorie (act administrativ obligatoriu) există atunci cînd solicitantul are dreptul la decizia autorității de admitere în profesia de avocat dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute de legea materială. Astfel, la examinarea legalității unui act administrativ obligatoriu instanța nu verifică exercitarea de către autoritatea publică a dreptului discreționar, dar verifică dacă au fost respectate condițiile impuse prin legea materială pentru obținerea dreptului la admiterea în profesia de avocat și dacă autoritatea publică a evaluat corect aceste condiții.

Instanța constată că decizia de admitere/respingere în profesia de avocat este un act administrativ obligatoriu și nu discreționar reieșind din următoarele considerente. Dreptul discreționar al autorității publice conform art.16 alin.(1) Cod administrativ, reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci cînd aplică o dispoziție legală. Dreptul discreționar sau discreția autorității publice se referă la întrebarea dacă o autoritate publică ”trebuie” sau ”poate” lua o anumită decizie dacă solicitantul îndeplinește toate cerințele/condițiile prevăzute de norma materială. Dreptul discreționar sau discreția autorității publice există doar atunci cînd solicitantul actului administrativ individual îndeplinește cerințele/condițiile prevăzute de norma de drept material, iar autoritatea publică ”poate” lua o anumită soluție din mai multe soluții posibile oferite de norma de drept material, iar soluția aplicabilă este determinată de autoritatea publică. Astfel, autoritatea publică are discreția (dreptul discreționar) doar în cazul în care are libertate pentru propria decizie, chiar și atunci cînd sunt îndeplinite cerințele/condițiile prevăzute de norma materială.

În ceea ce privește admiterea în profesia de avocat reieșind din prevederile art.10 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură, actul administrativ de

admitere în profesia de avocat este un act administrativ obligatoriu şi nu unul discreţionar, deoarece dacă sunt îndeplinite cerinţele pentru admitere în profesia de avocat, Comisia de Licenţiere a Profesiei de Avocat a UA a RM este obligată să acorde dreptul de a profesa avocatura şi viceversa Comisia de Licenţiere a Profesiei de Avocat a UA a RM are competenţa de a respinge dreptul de a profesa avocatura doar în cazul în care nu sunt respectate condiţiile prevăzute de lege.

Instanța constată că decizia privind admiterea în profesia de avocat sau respingerea cererii de acordare a acestui drept este un act administrativ obligatoriu, deoarece discreția autorității publice în acest caz este redusă la zero".

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 14 mai 2024, Uniunea Avocaților, reprezentată de Președintele Popescu Dorin, a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024 și emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă acțiunea formulată de Rața Dumitru împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea admiterii în profesia de avocat, precum și declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată a intimatului, inclusiv a pretenției privind anularea hotărârii Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 (f.d. 129-139).

În motivarea apelului, partea apelantă a indicat că intimatul nu poate justifica, în sensul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, existența unui drept vătămat printr-un act administrativ defavorabil, întrucât acesta nu a făcut dovada unui drept subiectiv stabilit de lege privind admiterea în profesia de avocat, ci doar a exercitat dreptul general de a depune o cerere de admitere în profesie, în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

Partea apelantă a susținut că intimatul și-a întemeiat pretențiile pe dispozițiile art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 2002 și art. 206 alin. (1) lit. b) și c) din Codul administrativ, susținând că, în calitate de procuror numit prin Ordinul Procurorului General nr. 846-p din 7 septembrie 2011, cu o activitate neîntreruptă până în prezent, ar întruni condițiile legale pentru eliberarea licenței de avocat fără parcurgerea stagiului profesional și fără susținerea examenului de calificare.

Partea apelantă a subliniat că dispozițiile art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 2002, în forma aplicabilă la momentul invocat, nu consacrau un drept automat de accedere în profesia de avocat, ci instituiau doar o facilitate procedurală, constând în scutirea de efectuarea stagiului profesional și de susținerea examenului de calificare pentru anumite categorii de persoane, inclusiv judecători și procurori cu o vechime de cel puțin 6 ani în funcție și cu formare inițială la Institutul Național al Justiției.

Partea apelantă a evidențiat că funcția de procuror exercitată de intimat, în baza Ordinului Procurorului General nr. 846-p din 7 septembrie 2011, este o funcție de demnitate publică, incompatibilă atât cu alte funcții publice sau private, cât și cu

profesia de avocat, potrivit art. 14 din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură și art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 1260 din 2002. Astfel, partea apelantă a susținut că intimatul se afla într-o stare de incompatibilitate atât la momentul depunerii cererii de admitere în profesie, cât și la momentul examinării acesteia de către Comisia de licențiere.

Partea apelantă a mai invocat că modificările legislative operate prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 au schimbat regimul juridic al art. 10 din Legea nr. 1260 din 2002, stabilind că scutirea de stagiu este condiționată de cel puțin 10 ani vechime în funcția de judecător sau procuror și de solicitarea participării la examenul de calificare în termen de 6 luni de la demisie, precum și de obligativitatea parcurgerii cursurilor de etică și deontologie. Totodată, prin dispozițiile tranzitorii ale legii, aceste modificări au fost declarate aplicabile și cererilor pendinte, ceea ce, în opinia apelantului, exclude posibilitatea recunoașterii unui drept anterior de accedere automată în profesie.

În viziunea apelantului, nu poate fi reținută existența unui drept subiectiv garantat de lege de admitere în profesia de avocat în favoarea foștilor procurori sau judecători, ci doar un drept de a solicita admiterea și de a fi examinat în condițiile legii, cu verificarea tuturor cerințelor de legalitate și compatibilitate.

Prin urmare, partea apelantă a concluzionat că intimatul nu poate invoca vătămarea unui drept inexistent în ordinea juridică și nici încălcarea unui drept de accedere în profesie pe care legea nu îl consacră ca drept garantat, admiterea fiind condiționată de evaluarea cumulativă a tuturor exigențelor legale de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat.

Subsecvent, apelantul a susținut și netemeinicia acțiunii, indicând că prin Hotărârea Comisiei de licențiere nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 au fost respinse cererile intimatului din 28 septembrie 2021 și cererea prealabilă din 24 noiembrie 2021 ca neîntemeiate, în condițiile în care comisia este organul competent, potrivit art. 43 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 1260 din 2002 și art. 53 alin. (2) din Codul administrativ, să examineze și să decidă asupra admiterii în profesia de avocat.

Partea apelantă a menționat că neexaminarea în termen a cererii nu poate echivala cu admiterea automată în profesie, în lipsa unei prevederi legale exprese în acest sens, invocând art. 64 alin. (3) din Codul administrativ, precum și dispozițiile art. 123 alin. (1) lit. b) și d) din același act normativ, potrivit cărora eventualele vicii procedurale pot fi acoperite ulterior prin motivare și prin adoptarea deciziei comisiei competente.

Totodată, partea apelantă susține că, în contextul suspendării activității Comisiei de licențiere și al existenței unor litigii privind legalitatea constituirii acesteia, precum și al modificărilor legislative succesive prin Legea nr. 67 din 2021, imposibilitatea examinării cererilor a avut cauze obiective, independente de voința Uniunii Avocaților din Republica Moldova.

În materie de drept, Uniunea Avocaților din Republica Moldova și-a întemeiat cererea de apel pe prevederile art. 10, 11, 34 și 43 din Legea nr. 1260 din 2002 cu privire la avocatură, art. 2 și 14 din Legea nr. 3 din 2016 cu privire la Procuratură, art. 7, 53, 64, 80, 123, 139, 164, 168, 206, 207 și 228 din Codul administrativ.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 24 februarie 2025, intimatul Rața Dumitru a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024.

În susținerea poziției sale, intimatul a indicat că consideră cererea de apel formulată de Uniunea Avocaților din Republica Moldova ca fiind neîntemeiată și pasibilă de a fi respinsă, motivând în esență că solicitarea reclamantului privind admiterea în profesia de avocat a fost inițiată prin cererea depusă la 28 septembrie 2021 și înregistrată cu nr. 2338/2021, prin care acesta a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură, anexând actele necesare care, în opinia sa, confirmă întrunirea condițiilor legale pentru exercitarea profesiei.

Intimatul a menționat că, întrucât cererea sa nu a fost examinată în termen de 30 de zile, la data de 24 noiembrie 2021 a depus o cerere prealabilă înregistrată cu nr. 2869/2021, adresată Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaților și Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, iar ulterior, la 8 februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a emis Hotărârea nr. 54/2/2022 prin care i-a respins cererea de admitere în profesie, precum și cererile prealabile.

În acest context, intimatul a susținut că această hotărâre este ilegală și neîntemeiată, întrucât, la data depunerii cererii de chemare în judecată la 14 decembrie 2021, raportul juridic de contencios administrativ era deja constituit și guvernat de prevederile legii în vigoare la acel moment, care îi permiteau accesul în profesia de avocat fără efectuarea stagiului profesional și fără susținerea examenului de calificare, în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260-XV.

Intimatul a mai invocat faptul că, potrivit legii, era scutit de efectuarea stagiului profesional și a examenului de calificare, întrucât îndeplinea condițiile de vechime în funcția de procuror și absolvise cursurile de formare inițială la Institutul Național al Justiției, astfel încât considera că beneficiază de un drept deja născut de a accede în profesia de avocat, pe care l-a început să îl valorifice prin depunerea cererilor respective.

Intimatul a susținut că modificările legislative intervenite ulterior, prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, nu îi pot înrăutăți situația juridică și nu îi pot afecta un drept deja câștigat, invocând principiul neretroactivității legii civile. În opinia sa, dispozițiile tranzitorii ale art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 se aplică doar cererilor aflate în curs de examinare în termen legal, nu și situațiilor în

care, prin neexaminarea în termen, se consideră că a intervenit o respingere tacită în temeiul art. 64 alin. (2) din Codul administrativ.

Astfel, intimatul a afirmat că neexaminarea în termen a cererii echivalează juridic cu o decizie de respingere, iar din momentul expirării termenului legal de soluționare, raportul administrativ era deja consumat, motiv pentru care ulterior Comisia de licențiere nu mai putea reexamina cererea în mod legal.

În continuare, intimatul a indicat că prevederile art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 nu sunt aplicabile în cazul său, întrucât acestea nu derogă de la regula prevăzută la art. 64 alin. (2) din Codul administrativ și nu includ situațiile de nesoluționare în termen, ci se referă exclusiv la cererile aflate pe rol, în termen legal de examinare.

Totodată, intimatul a relevat că interpretarea corectă a normei tranzitorii conduce la concluzia că aceasta vizează doar cererile pendinte, iar extinderea aplicării acesteia asupra situațiilor deja consumate ar reprezenta o ingerință legislativă inadmisibilă în procesele aflate pe rol.

În ceea ce privește motivul de incompatibilitate invocat de Comisia de licențiere, intimatul a menționat că acesta este neîntemeiat, arătând că la etapa admiterii în profesie nu se aplică regimul incompatibilităților prevăzut de art. 11 din Legea cu privire la avocatură, acestea fiind incidente doar după obținerea statutului de avocat, în etapa exercitării efective a profesiei.

Intimatul a mai afirmat că condițiile de la art. 10 privind accederea în profesie trebuie diferențiate de regimul incompatibilităților, care nu pot împiedica accesul inițial în profesie, altfel s-ar ajunge la încălcarea dreptului la muncă și a dreptului la viață privată garantate de Constituție și CEDO.

În susținerea poziției sale, intimatul a făcut trimitere la jurisprudență națională și practică administrativă anterioară, invocând cazuri similare în care persoane aflate în funcții publice au fost admise în profesia de avocat, cu ulterioara înlăturare a incompatibilităților.

De asemenea, intimatul a invocat jurisprudența Curții Constituționale, inclusiv Decizia nr. 7 din 26 ianuarie 2023 și Decizia nr. 142 din 26 octombrie 2023, susținând că acestea confirmă interpretarea potrivit căreia nesoluționarea în termen a cererii echivalează cu o respingere, iar dispozițiile tranzitorii nu pot fi aplicate retroactiv în mod defavorabil.

În final, intimatul a concluzionat că toate argumentele Uniunii Avocaților au fost deja analizate și respinse prin jurisprudența Curții Constituționale.

Admisibilitatea cererii de apel:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 21 noiembrie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*”.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanței de apel*”.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 15 aprilie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la data de 14 mai 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost formulat în termenul legal, respectiv în a 30-a zi de la pronunțarea hotărârii instanței de fond.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată*”.

În speță, cererea de apel depusă la 14 mai 2024 conține motivele de fapt și de drept pe care apelantul își întemeiază pretențiile.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel a fost semnată de reprezentantul Uniunii Avocaților, Președintele acesteia, Popescu Dorin, care a acționat în baza împuternicirilor conferite potrivit legii.

Totodată, se constată că apelantul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul prevederilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel, motiv pentru care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantului, Uniunea Avocaților, avocatul Barbăneagră Sergiu, a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

Intimatul Rața Dumitru, în cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, nu s-a prezentat însă a solicitat examinarea cauzei în lipsa sa, motiv din care, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia.

De altfel, examinarea cauzei în ordine de apel în lipsa participanților la proces, nu poate fi calificată ca o limitare a dreptului de apărare și dreptului de acces la justiție, în condițiile când participanții la proces beneficiază de un ansamblu de

pârghii legale întru realizarea drepturilor lor, iar prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, indică expres că neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților la proces, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința apelului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră că apelul este întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanței și emite o nouă decizie*".

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*".

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*".

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii și să nu se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești, o motivație și o analiză clară sunt cerințele fundamentale ale hotărârilor judecătorești și un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce iau fost prezentate.

Instanța de apel menționează că art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justițiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligației instanțelor de judecată de a-și argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanțelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent și unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicții între motivare și dispozitiv, constituie o garanție pentru justițiabili, în fața eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, instanța de fond nu a ținut cont de aceste deziderate și a pronunțat o hotărâre lipsită de fundament temeinic, contrară probatoriului administrat în cauză și adoptată cu încălcarea normelor de drept aplicabile.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, Rața Dumitru este absolvent al Institutului Național al Justiției a promoției anului 2011 (f.d.a 23-29).

Prin Ordinul nr. 846-p din 7 septembrie 2011, Rața Dumitru, a fost numit în funcția de procuror în Procuratura raionului Strășeni (f.d.20).

La 28 septembrie 2021, reclamantul Rața Dumitru a depus la Comisia de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova cererea înregistrată cu nr. 2338/2021, prin care, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) lit. d) și art. 21 lit. b)-f), h) din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură din 19 iulie 2002, a solicitat admiterea în profesia de avocat.

La cerere au fost anexate următoarele acte: copia buletinului de identitate al solicitantului: copia diplomei de licență, seria ***** nr. ***** din 3 iulie 2009, cu anexele aferente, eliberată de Universitatea de Stat din Moldova, care confirmă obținerea titlului de licențiat în drept; copia atestatului de absolvire a cursurilor de formare inițială a candidaților la funcția de procuror, seria ***** nr. ***** din 31 martie 2011, cu anexele aferente, eliberat de Institutul Național al Justiției; copia carnetului de muncă; declarația sub jurământ, la care a anexat chestionarul de evaluare a bunei reputații; certificatele medicale: narcologic, psihiatric, certificatul de cazier judiciar, scrisoarea de motivație și bonul de plată (f.d.a. 1).

Ținând cont că răspuns la cererea înaintată nu a primit, la 24 noiembrie 2021, Rața Dumitru a depus o cerere prealabilă, cu nr. de înregistrare 2869/2021, adresată Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaților din Republica Moldova și Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, prin care a solicitat: constatarea neexaminării în termen legal a cererii nr. 2338/2021 depuse în cancelaria Uniunii Avocaților din Moldova la 28 septembrie 2021; constatarea întrunirii cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art. 10 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură și adoptarea hotărârii de admiterea sa în profesia de avocat; soluționarea cererii în termenul prevăzut de lege, cu informarea reclamantului despre rezultatul și expedierea copiei hotărârilor adoptate la adresa de corespondentă (f.d.a. 34 – 37).

Prin răspunsul nr. UA/895/2021 din 25 noiembrie 2021 emis de Uniunea Avocaților, reclamantul Rața Dumitru a fost informat că în lipsa unui alt organ competent sau a unui organ ierarhic superior al Comisiei de licențiere, până la alegerea membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, conform noilor dispoziții legale, soluționarea de către autoritatea publică competentă a cererii nr. 2338/2021 din 28 septembrie 2021 şi a cererii prealabile nr. 2869/2021 din 24 noiembrie 2021 nu este posibilă decât după alegerea și constituirea Comisiei de licențiere (f.d.a. 38 - 39).

La 14 decembrie 2021, Rața Dumitru a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune prin care, cu concretizările ulterioare a solicitat anularea Hotărârii Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova de a emite în privința reclamantului Rața Dumitru un act administrativ individual favorabil și anume, hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

În acest context se reține că, la 8 februarie 2022, Comisia de licențierea a profesiei de avocat a emis Hotărârea nr.54/2/2022, prin care a respins cererea lui Rața Dumitru nr. 2338/2021 de admitere în profesia de avocat depusă la 28 septembrie 2021 și cererea prealabilă nr.2869/2021 din 24 noiembrie 2021 (f.d.a.44-46).

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a admis integral acțiunea în contencios administrativ depusă de Rața Dumitru.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, consideră că soluția dată de către prima instanță, este una greșită, fiind adoptată cu aprecierea eronată a normelor materiale și procedurale în coroborare cu circumstanțele faptice ale cauzei.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 3 din Codul administrativ, „*legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept*”.

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea*”.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, „*dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare)*".

Din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamantul Rața Dumitru se încadrează în conceptul legal de acțiune în obligare, prevăzut la art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Or, procedura administrativă a fost declanșată la inițiativa reclamantului, prin cererea sa de admitere în profesia de avocat, iar, într-un final, reclamantul, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, urmărește obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova să emită, în privința sa, un act administrativ individual favorabil, respectiv o hotărâre de admitere în profesia de avocat, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei.

Prin urmare, limitele controlului judiciar exercitat în prezenta cauză urmează a fi determinate în raport cu dispozițiile art. 225 coroborat cu art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, instanța fiind chemată să verifice legalitatea refuzului autorității publice și existența obligației acesteia de a adopta actul administrativ solicitat.

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*".

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, ulterior, Judecătoria Chișinău, sediul Centru, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantul Rața Dumitru, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului*

public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public".

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și (2) din Codul administrativ, prescrie că „*actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*".

În speță, instanța de apel atestă că hotărârea nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, prin care s-a respins cererea reclamantului Rața Dumitru privind admiterea în profesia de avocat, reprezintă un act administrativ individual, emis pentru reglementarea unui caz concret în domeniul dreptului public, având ca scop producerea de efecte juridice în exterior. În același timp, în sensul art. 10 și art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acest act constituie un act administrativ defavorabil reclamantului, întrucât, prin emiterea sa, i-a fost respinsă cererea de admitere în profesia de avocat și, implicit, i-a fost refuzat beneficiul recunoașterii calității de avocat, cu toate drepturile și prerogativele juridice ce decurg din aceasta. Prin urmare, actul administrativ contestat a generat consecințe juridice directe asupra situației juridice individuale a reclamantului.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, „*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*".

În conformitate cu art. 17 din Codul administrativ, „*drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*".

În accepțiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*".

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere*".

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, „*acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17*".

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

La acest capitol, Completul de judecată învederează că revendicarea dreptului trebuie să fie dedusă din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu. Or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 39 și 189 din Codul administrativ - „*drept vătămat*” și „*încălcarea unui drept al său*”, se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

De altfel, aceste circumstanțe au fost respectate de către Rața Dumitru, care a invocat vătămarea dreptului propriu în motivele de fapt și de drept ale cererii de chemare în judecată, ceea ce constituie, în sine, un drept subiectiv concret.

Reclamantul are dreptul de a înainta o acțiune în contencios administrativ ori de câte ori, la o examinare *prima facie*, din circumstanțele expuse în cererea sa, din actele anexate și din dosarul administrativ, se deduce probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatarul (art. 11 alin. (2) teza întâi din Codul administrativ) unui act administrativ individual defavorabil sau când aceasta are calitatea de terț.

În speță, reclamantul Rața Dumitru este destinatarul actului administrativ individual defavorabil contestat.

În acest context, Completul de judecată conchide că prin acțiunea depusă, reclamantul a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, și anume, dreptul de a fi admis în profesia de avocat. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim, în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată nu va admite alegațiile reprezentantului apelantului referitoare la faptul că Rața Dumitru nu ar revendica încălcarea, prin adoptarea actului administrativ individual contestat, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Or, reclamantului, care este destinatarul efectelor actului administrativ individual defavorabil contestat, nu-i poate fi aplicată regula privind acțiunea populară pentru a declara acțiunea inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative*”.

În acord cu prevederile art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*”.

În conformitate cu art. 163 lit. c) din Codul administrativ, „*procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată*”.

Conform art. 208 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual*”.

Potrivit art. 42 alin. (6) și (7) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(6) Hotărârile Comisiei pentru etică și disciplină și ale Comisiei de cenzori se contestă în instanța de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără a recurge la procedura prealabilă. Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se contestă în procedură prealabilă la Comisia de soluționare a contestațiilor. (7) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se contestă în instanța de contencios administrativ în conformitate cu prevederile art. 43[1] alin. (7)*”.

În același timp, art. 209 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, stipulează că „*(1) Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. (2) Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă*”.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamantul Rața Dumitru este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a

acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de apel conchide asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Referitor la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) și f) din Codul administrativ, „*(1) examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;* ***f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e)***".

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția*".

La acest capitol, se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți*".

În continuare, Completul judiciar reiterează că obiectul contenciosului administrativ dedus judecății în prezenta cauză constă, în esență, în verificarea legalității Hotărârii nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, emisă de Comisia de licențiere a profesiei de avocat, prin care au fost respinse, ca neîntemeiate, cererea depusă de Rața Dumitru la 28 septembrie 2021 privind admiterea sa în profesia de avocat, precum și cererea prealabilă din 24 noiembrie 2021. Totodată, obiectul acțiunii vizează și pretenția accesorie a reclamantului privind obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat să emită un act administrativ individual favorabil prin care să fie admis în profesia de avocat, cu eliberarea licenței corespunzătoare, ca efect direct al constatării nelegalității actului administrativ contestat.

Cu titlu prealabil, Completul judiciar reține că intimatul Rața Dumitru a susținut, iar instanța de fond a reținut, faptul că în prezenta cauză sunt aplicabile prevederile Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacția în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022. Această concluzie se întemeiază pe raționamentul potrivit căruia procedura administrativă a fost inițiată odată cu depunerea cererii din 28 septembrie 2021, prin care Rața Dumitru a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) din legea menționată.

Pe de altă parte, apelantul, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, susține că în cauză sunt aplicabile prevederile aceleiași legi, însă în redacția modificată prin

Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, intrată în vigoare la 25 ianuarie 2022. În opinia apelantului, dispozițiile acestei legi, precum și normele tranzitorii cuprinse în aceasta, sunt aplicabile inclusiv cererilor depuse anterior intrării sale în vigoare, dacă asupra acestora nu a fost adoptată o decizie expresă până la data intrării în vigoare a noilor reglementări. În acest sens, apelantul consideră că raportul juridic dedus judecății urma a fi examinat prin prisma noilor condiții de admitere în profesia de avocat instituite prin Legea nr. 13/2022.

Astfel, Completul de judecată reține că problema juridică centrală care se impune a fi soluționată de instanța de apel constă în determinarea aplicabilității Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură în raport cu situația concretă a reclamantului Rața Dumitru, inclusiv sub aspectul efectelor juridice ale neexaminării în termen a cererii de admitere în profesia de avocat și a cererii prealabile formulate de acesta. Totodată, în măsura în care se va constata că Legea nr. 13/2022 nu este aplicabilă cauzei de față *ratione temporis*, instanța urmează să stabilească dacă hotărârea primei instanțe, prin care a fost anulată Hotărârea Comisiei de licențiere nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 și Comisia de licențiere a fost obligată să emită un act administrativ individual favorabil privind admiterea reclamantului în profesia de avocat, este legală și întemeiată din perspectiva normelor materiale și procedurale incidente.

În contextul situației juridice deduse judecății, Completul de judecată reține că, potrivit art. 30 din Codul administrativ, „*(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. (2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public*”.

Conform art. 64 din Codul administrativ, „*(1) Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege. (2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal. (3) Prin derogare de la prevederile alin.(2), în cazurile prevăzute de lege, nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia*”.

Potrivit art. 143 alin. (2) din Codul administrativ, „*(2) Aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ individual se face în funcție de situația la momentul emiterii lui, iar în cazul desfășurării unei proceduri prealabile – de situația la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă*”.

Prevederile relevante ale Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat, sunt următoarele:

Articolul 1 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Profesia de avocat este exercitată de persoane calificate și abilitate, conform legii, să pledeze și să acționeze în numele clienților lor, să practice dreptul,*

să apară în faţa unei instanţe judecătoreşti sau să consulte şi să reprezinte în materie juridică clienţii lor. (2) Profesia de avocat este liberă şi independentă, cu organizare şi funcţionare autonomă, în condiţiile prezentei legi şi ale statutului profesiei de avocat. Activitatea avocatului nu este activitate de întreprinzător".

Articolul 22 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Licenţa pentru exercitarea profesiei de avocat este unicul act care confirmă statutul avocatului. (2) Licenţa pentru exercitarea profesiei de avocat se eliberează de către Ministerul Justiţiei în termen de 10 zile de la data depunerii cererii. (3) Licenţa pentru exercitarea profesiei de avocat se eliberează pe termen nelimitat şi este valabilă pe întreg teritoriul Republicii Moldova. (4) Hotărârea privind refuzul de eliberare a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat poate fi atacată în contencios administrativ. (5) Licenţa pentru exercitarea profesiei de avocat se eliberează contra unei plăţi în mărime de 450 de lei, achitate în contul Ministerului Justiţiei*".

Articolul 42 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Activitatea comisiilor Uniunii Avocaţilor este organizată de preşedinţii acestora, aleşi la şedinţele comisiilor din membrii acestora. Membrii comisiilor Uniunii Avocaţilor sunt aleşi sau delegaţi pe un termen de 4 ani. (2) Comisiile Uniunii Avocaţilor se convoacă în şedinţe ori de cîte ori este necesar, dar cel puţin o dată în lună. (3) Şedinţele comisiilor Uniunii Avocaţilor sunt publice. Pentru motive temeinice, Comisia poate decide să desfăşoare şedinţa sau o parte din şedinţă fără accesul publicului. (4) La şedinţele comisiilor Uniunii Avocaţilor pot fi invitaţi reprezentanţi ai cabinetelor avocaţilor, ai birourilor asociate de avocaţi şi ai asociaţiilor de avocaţi, precum şi alte persoane. (5) Hotărârile comisiilor Uniunii Avocaţilor se adoptă cu votul majorităţii membrilor lor. Acestea se publică pe pagina web oficială a Uniunii Avocaţilor, la rubrica „Actele UA recente", în cel mult 15 zile de la adoptare, cu excepţia hotărârilor Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat*".

Articolul 43 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Comisia de licenţiere a profesiei de avocat este compusă din 11 membri, cu o vechime în profesie de cel puţin 5 ani, dintre care 6 membri sunt aleşi de Congres, iar 5 membri – de barouri: doi avocaţi sunt aleşi de baroul care are cea mai mare normă de reprezentare şi câte un avocat – din partea celorlalte barouri. Una şi aceeaşi persoană poate fi membru al Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat cel mult 2 mandate consecutive.*

(3) Comisia de licenţiere a profesiei de avocat: a) adoptă hotărâri privind admiterea la examene; b) organizează examenele de admitere la stagiu şi de calificare; c) aprobă rezultatele examenelor de admitere la stagiu şi adoptă hotărîri privind admiterea la stagiul profesional; d) aprobă rezultatele examenelor de calificare şi adoptă hotărîri privind admiterea în profesie.

(3[1]) Ședințele Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se consideră deliberative dacă la ele participă cel puțin 9 membri. Exercitarea atribuțiilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat prevăzute la alin. (3) lit. c) și d) este reglementată de statutul profesiei de avocat.

(3[2]) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se publică pe pagina web oficială a Uniunii Avocaților, la rubrica „Actele UA recente", în termen de 24 de ore de la adoptare.

(4) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate, în termen de 3 zile de la publicare, la Comisia de soluționare a contestațiilor. Hotărârile Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat se contestă în instanța de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ".

Prevederile relevante ale Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacția în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022, aplicabilă potrivit situației existente la momentul depunerii de către reclamant a cererii de admitere în profesia de avocat, erau următoarele:

Articolul 10 alin. (1) - (3) din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetățenia Republicii Moldova, în privința căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputație ireproșabilă și a fost admisă în profesia de avocat după susținerea examenului de calificare.*

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care: a) dețin titlul de doctor în drept; b) au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția respectivă, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat; c) au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și care, după demisia din funcția de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția deținută în domeniul dreptului, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat; d) au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției.

(3) Persoana care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și cererea ei nu se admite în cazul în care: a) a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave săvîrșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale; b) nu au fost stinse antecedentele penale pentru comiterea altor infracțiuni; c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licența pentru acordarea asistenței juridice din motive compromițătoare; d) a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberată, din aceleași motive, din funcția de judecător, notar, consultant juridic sau

funcţionar public; e) comportamentul sau activitatea ei este incompatibilă cu normele Codului deontologic al avocatului; f) prin hotărîrea instanţei judecătoreşti, s-a stabilit un abuz prin care ea a încălcat drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului".

Articolul 11 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Profesia de avocat este incompatibilă cu: a) oricare funcţie publică sau de demnitate publică; b) activitatea de notar şi cea de executor judecătoresc; c) alte activităţi ce lezează demnitatea ori independenţa profesiei de avocat sau bunele moravuri.*

(2) Incompatibilităţile prevăzute la alin. (1) nu se răsfrâng asupra avocaţilor a căror activitate este suspendată.

(3) Nu se admite acordarea de către avocat a asistenţei juridice de reprezentare a intereselor în instanţele de judecată în alt temei decât în baza contractului de asistenţă juridică înregistrat la cabinetul avocatului sau la biroul asociat de avocaţi. Excepţie fac cazurile de reprezentare a intereselor soţului/soţiei şi ale rudelor până la gradul al patrulea inclusiv.

(4) Avocatul nu poate deţine concomitent funcţii în Consiliul Uniunii Avocaţilor şi în orice comisie a Uniunii Avocaţilor sau în două ori mai multe comisii ale Uniunii Avocaţilor. În termen de cel mult 15 zile de la desemnare sau alegere, avocatul va decide în care organ de autoadministrare va activa în continuare".

Articolul 12 din Legea nr. 1260/2002:

„*(1) Pentru desfăşurarea activităţii de avocat, solicitantul care a susţinut examenul de calificare adresează o cerere scrisă ministrului justiţiei privind eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat.*

(2) După primirea licenţei, avocatul este în drept să desfăşoare activitatea de avocat doar după: a) depunerea jurămîntului; b) înregistrarea unei forme de organizare a activităţii de avocat în condiţiile art. 32".

Prevederile relevante ale Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 privind modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, intrată în vigoare la data de 25 ianuarie 2022, au următorul conţinut normativ:

Articolul I pct. 1 – Articolul 10 va avea următorul cuprins:

„*(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcţia respectivă, au solicitat participarea la examenul de calificare.*

(3) Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, până la participarea la examenul de calificare, sunt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puţin 20 de ore, în cadrul Centrului de Instruire a Avocaţilor, privind etica şi deontologia avocaţilor, administrarea profesiei şi din alte domenii stabilite în statutul profesiei de avocat".

Articolul II:

„*(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.*

(2) Prevederile prezentei legi sunt aplicabile și față de persoanele care au cerut admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură până la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi".

După cum rezultă din art. 71 alin. (4) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea legii se face pentru a stabili voința legiuitorului prin prisma scopului pentru care a fost adoptată (interpretarea teleologică). De asemenea, prevederile legii urmează a fi interpretate conform principiului armoniei și coerenței interne (interpretarea sistemică) și a contextului istoric în care a fost adoptată (interpretarea istorică). La rândul său, interpretarea sistemică cu greu poate fi aplicată eficient fără a recurge la regulile logicii (interpretarea logică). Dacă interpretarea teleologică, sistemică, logică și istorică nu permit stabilirea sensului exact al legii, interpretarea gramaticală urmează a fi aplicată prin stabilirea sensului cuvintelor folosite.

Completul judiciar notează că, alineatul (2) al articolului II din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 are caracter tranzitoriu și stabilește regula aplicării în timp a noilor prevederi referitoare la scutirea de efectuarea stagiului profesional pentru persoanele cu experiență de cel puțin 10 ani în funcția de judecător sau procuror. Prin formularea sa expresă, norma prevede că dispozițiile noii legi se aplică nu doar cererilor depuse după intrarea sa în vigoare (25 ianuarie 2022), ci și cererilor deja depuse anterior acestei date, cu condiția ca, până la momentul intrării în vigoare a legii, Comisia de licențiere să nu fi adoptat o decizie asupra respectivelor cereri.

În esență, legiuitorul a urmărit să extindă aplicabilitatea temporală a noii reglementări și asupra situațiilor juridice aflate „în curs de soluționare” la data intrării în vigoare a legii. Astfel, pentru acele cereri privind admiterea în profesia de avocat depuse înainte de 25 ianuarie 2022, dar nesoluționate la acea dată, se aplică prevederile introduse prin Legea nr. 13/2022.

Această soluție legislativă reflectă principiul aplicării imediate a legii noi asupra situațiilor juridice pendinte, fără a încălca principiul neretroactivității legii, întrucât nu afectează acte administrative deja emise și drepturi deja născute, ci doar proceduri nefinalizate la momentul intrării în vigoare a legii.

Prin urmare, în interpretarea alineatului (2), rezultă că toate cererile privind admiterea în profesia de avocat formulate înainte de 25 ianuarie 2022, pentru care nu exista o hotărâre adoptată de Comisia de licențiere la acea dată, urmau a fi examinate în baza noii redacții a art. 10 din Legea nr. 1260/2002, modificată prin Legea nr. 13/2022.

În această ordine de idei, Completul judiciar reține că, prin decizia nr. 6 din 26 ianuarie 2023, Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă excepția de

neconstituționalitate a articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Prin această decizie, Curtea Constituțională a constatat că următoarele:

*„**23.** Având în vedere circumstanțele litigiului principal, inclusiv data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, data contestării în instanța de contencios administrativ precum și data încetării acțiunii legii de care s-a ghidat pretendentul la licența de avocat, rezultă că în privința reclamantului a existat o decizie a Comisiei de licențiere, i.e. o decizie de respingere a cererii. Acțiunea în contencios administrativ a reprezentat o reacție a reclamantului la nesoluționarea în termen legal a cererii de accedere în profesia de avocat. Sub acest aspect, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii (a se vedea articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ). De altfel, dispozițiile tranzitorii ale Legii de modificare folosesc formula „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi”. Dispozițiile tranzitorii în discuție nu au abrogat articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ și nici nu stabilesc vreo regulă derogatorie.*

***24.** În acest context, Curtea reiterează că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente, ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent (a se vedea DCC nr. 138 din 29 septembrie 2022, § 33).*

***25.** Așadar, Curtea nu poate constata aplicabilitatea articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.*

***26.** Mai mult, Curtea observă că Legea de modificare a intrat în vigoare după intentarea procesului de contencios administrativ în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate. O interpretare potrivit căreia articolul II alin. (2) din Legea de modificare este aplicabil în litigiile intentate până la intrarea ei în vigoare, care au ca obiect contestarea refuzului Uniunii Avocaților de a admite solicitanții în profesia de avocat, expres sau implicit (prin nesoluționarea cererii în termen), ar constitui o cale liberă pentru ingerința legislativului în procesele pendinte. Referitor la ingerințele legislative în procedurile pendinte prin intermediul legilor noi aplicate în mod retroactiv de către un tribunal, Curtea Europeană a subliniat că articolul 6 se opune ingerinței legislatorului în administrarea justiției pentru a influența rezultatul unei proceduri pendinte în care autoritățile publice sunt părți, cu excepția unor „motive imperioase de interes general”. De asemenea, pentru ca o asemenea aplicare a legii să fie considerată compatibilă cu Convenția, hotărârile judecătorești trebuie să prezinte motive suficiente (Dimopulos v. Turcia, 2 aprilie 2019, §§ 32, 39). Din aceste motive, Curtea subliniază importanța interpretării și*

aplicării legilor de o manieră care asigură respectarea dreptului la un proces echitabil".

Constituționalitatea Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură a fost confirmată prin decizia Curții Constituționale nr. 155 din 22 noiembrie 2022. Prin această decizie de inadmisibilitate, Curtea a reținut următoarele:

„*36. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, la care fac trimitere și autorii sesizării nr. 12a/2022, în măsura în care se referă la pierderea unui venit viitor, plângerea reclamantului iese din sfera de protecție prevăzută de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Acest articol din Convenție privește doar bunurile existente sau speranțele legitime privind proprietatea. Totuși, aplicabilitatea articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se extinde la exercițiul efectiv al profesiei de avocat și la clientela aferentă, avându-se în vedere că acestea sunt chestiuni de o anumită valoare, care au, în multe privințe, natura drepturilor private și constituie astfel beneficii, adică bunuri (Buzescu v. România, 24 mai 2005, § 81). Așadar, Curtea Europeană a recunoscut existența unor drepturi similare drepturilor de proprietate în cauzele care vizau practicile profesionale în care, în virtutea propriei 15 activități, reclamanții își creaseră o clientelă și aveau un profit ca urmare a desfășurării activității (a se vedea Könyv-Tár Kft și alții v. Ungaria, 16 octombrie 2018, §§ 31-32; Rola v. Slovenia, 4 iunie 2019, § 71).*

37. Cu alte cuvinte, Curtea notează că în privința solicitanților de licențe de avocat pe baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) nu se poate susține riscul încălcării dreptului de proprietate, pentru că acest drept nu garantează, per se, obținerea unei licențe pentru exercitarea profesiei de avocat. Se poate afirma, eventual, că dreptul de proprietate se naște la persoana care deja a dobândit licența pentru exercitarea profesiei de avocat și, implicit, deține dreptul de a pleda și a acționa în numele clienților lor, de a practica dreptul, de a apăra în fața unei instanțe judecătorești sau de a consulta și a reprezintă în materie juridică clienții săi [articolul 1 din Legea cu privire la avocatură]. Dreptul de proprietate se extinde doar în privința unor bunuri care ar putea rezulta din exercitarea profesiei de avocat. Autorii sesizării pretind, de fapt, protecția unor bunuri care ar putea fi dobândite în viitor, după eventuala obținere a licenței de avocat, posibilitate care nu este protejată de normele constituționale privind dreptul de proprietate.

38. Referitor la pretinsa încălcare a dreptului la viața privată garantat de articolul 28 din Constituție, Curtea notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, noțiunea de viață privată nu exclude, în principiu, activitățile de natură profesională sau comercială. Curtea Europeană a susținut că restricțiile privind înregistrarea ca membru al unor profesii (de exemplu, avocat sau notar), care ar putea afecta, într-o anumită măsură, posibilitatea reclamantului de a-și dezvolta relațiile cu lumea înconjurătoare, intră sub incidența vieții sale private (Mateescu v.

România, 14 ianuarie 2014, § 20). Sunt câteva aspecte tipice vieții private care ar putea fi afectate în astfel de cauze. Aceste aspecte vizează „cercul intim" al reclamantului, oportunitatea reclamantului de a stabili și de a dezvolta relații cu ceilalți și reputația socială și profesională a reclamantului (Denisov v. Ucraina, 25 septembrie 2018, §§ 95-101).

39. Potrivit Curții Europene, există două moduri în care se poate naște o problemă ce ține de viața privată într-o cauză care vizează relațiile de muncă: fie din cauza motivelor care au stat la baza măsurii contestate, fie din cauza consecințelor pentru viața privată. Atunci când se pun în discuție motivele care au stat la baza adoptării măsurii, Curtea analizează dacă motivele care stau la baza măsurii care afectează viața profesională sunt legate de viața privată a persoanei. Este, de exemplu, cazul în care o persoană a fost retrogradată din cauza convingerilor religioase (Denisov v. Ucraina, §§ 102- 106). Dacă este în joc abordarea ghidată de consecințe, pragul gravității în privința aspectelor tipice ale vieții private presupune o importanță crucială. Reclamantul trebuie să demonstreze în mod convingător faptul că pragul a fost atins. Reclamantul trebuie să prezinte dovezi care să justifice consecințele măsurii contestate. Curtea Europeană acceptă faptul că articolul 8 este aplicabil doar în cazul în care aceste consecințe sunt foarte grave și iar fi afectat viața privată în mod semnificativ. Suferința unui reclamant 16 trebuie să fie evaluată prin compararea vieții sale dinaintea și de după implementarea măsurii în discuție (Denisov v. Ucraina, §§ 107-114).

40. Având în vedere această jurisprudență europeană, Curtea menționează că stabilirea unei încălcări a dreptului la respectarea vieții private prin excluderea dreptului de a accede în profesia de avocat în condițiile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) depinde de o analiză de la caz la caz, analiză care are un caracter concret, nu abstract. Curtea Constituțională nu analizează cazuri concrete. Ea admite că în unele cazuri ar putea fi incident și încălcat dreptul în discuție; în altele ar putea fi doar incident, însă nu și încălcat dreptul; în altele nu ar fi incident și, prin urmare, nu ar fi încălcat acest drept. Ține de competența instanțelor de drept comun să evalueze dacă într-un caz particular, se poate vorbi despre incidența dreptului la viața privată al unui solicitant de licență pentru exercitarea profesiei de avocat și de o încălcare a acestui drept ca urmare a refuzului de a-l primi în profesie, inclusiv prin aplicarea retroactivă a legii.

41. În Hotărârea nr. 26 din 23 mai 2002, Curtea a menționat că principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. Teoria dreptului admite excepții de la principiul neretroactivității legii, cum ar fi normele juridice în care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv (a se vedea Fabris v. Franța [MC], 7 februarie 2013, §§ 54-66). În acest context, deși pentru certitudinea juridică este dezirabil ca legile să nu retroactiveze, Constituția nu interzice, per se, adoptarea unor legi civile retroactive.

42. În acest sens, Curtea notează că, pe baza principiului subsidiarității, judecătorii naționali au rolul de protectori principali ai drepturilor garantate de Convenția Europeană și, prin urmare, ei dețin competența aplicării directe a Convenției într-un caz concret în care printr-o lege retroactivă ar putea fi încălcat vreun drept fundamental. Caracterul retroactiv al unei legi care interferează cu un drept fundamental constituie doar un element al analizei efectuate la punerea în balanță a principiilor concurente. Judecătorii de drept comun sunt cei care dau pondere acestui element și stabilesc dacă prin retroactivitatea unei legi a fost încălcat sau nu vreun drept fundamental al unei persoane concrete.

43. Prin urmare, este esențial ca, atunci când se confruntă cu cazuri în care se invocă încălcarea dreptului la viața privată prin aplicarea retroactivă a Legii de modificare, judecătorii de drept comun să analizeze incidența acestui drept și, odată ce o constată, să pună în balanță dreptul cu scopul legitim urmărit de legislator. Dacă în asemenea cazuri este incident dreptul la respectarea vieții private, respingerea cererilor reclamanților prin simpla trimitere la Legea de modificare de o manieră formalistă riscă să încalce dreptul în discuție (a se vedea, mutatis mutandis, cauza Mesić v. Croatia, 5 mai 2022, §§ 88-91, în care Curtea Europeană a reținut că, chiar dacă tribunalele naționale civile au recunoscut existența unui conflict între două drepturi, în analiza lor ele nu au făcut trimitere la standardele dezvoltate în jurisprudența Curții".

Raportat la speța de față, Completul judiciar reiterează că litigiul dedus judecății își are originea în cererea depusă de reclamantul Rața Dumitru la Uniunea Avocaților din Republica Moldova la 28 septembrie 2021, prin care acesta a solicitat admiterea în profesia de avocat. Cererea a fost întemeiată pe prevederile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacția aflată în vigoare la data depunerii acesteia.

În acest context, Completul de judecată constată că, la data adoptării hotărârii nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, prin care a fost modificată Legea cu privire la avocatură, instituind obligația de a susține examenul de admitere în profesia de avocat pentru persoanele care au exercitat funcția de judecător sau procuror cu o vechime de cel puțin 10 ani, ***era deja în vigoare, producând efecte juridice depline.***

Totodată, până la momentul intrării în vigoare a acestei legi, Comisia de licențiere nu adoptase nicio decizie asupra cererii depuse de reclamantul Rața Dumitru privind admiterea sa în profesia de avocat.

Dispozițiile tranzitorii ale noii legi (alineatul (2) al articolului II din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022) prevăd expres că aceste modificări se aplică și persoanelor care au depus cereri de admitere în profesie anterior intrării sale în vigoare, „*dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la acea dată*".

În speță, reclamantul/intimat susține că a dobândit un drept sub imperiul legii vechi și că, dacă actul administrativ ar fi fost emis în termen, nu ar fi fost obligat să susțină examenul de calificare pentru a fi admis în profesia de avocat.

Completul judiciar subliniază că, prin decizia nr. 155 din 22 noiembrie 2022, Curtea Constituțională a reținut că aplicarea retroactivă a legii trebuie justificată în mod convingător în fiecare caz în parte. Această concluzie rezultă, de altfel, și din prevederile art. 30 din Codul administrativ.

Completul de judecată nu poate reține susținerea potrivit căreia, în prezenta cauză, ar fi incidentă aplicarea retroactivă a Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022. În contextul dat, la caz, se constată aplicarea imediată a legii noi, în conformitate cu principiul *tempus regit actum*, potrivit căruia actele administrative se emit și se apreciază în funcție de reglementările legale în vigoare la momentul adoptării lor. Cu alte cuvinte, autoritatea publică este ținută să aplice legea în vigoare la momentul adoptării deciziei, iar nu norma abrogată ori modificată între timp.

Mai mult, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa privind interpretarea articolului 22 din Constituție, care consacră principiul neretroactivității legii, a statuat că o lege retroactivează atunci când afectează sau modifică situații juridice trecute, deja stabilite definitiv, ori acte care și-au epuizat toate efectele în trecut (DCC nr. 142 din 12 decembrie 2019, §17; DCC nr. 73 din 27 mai 2021, §25). Respectiv, o lege nu poate fi considerată retroactivă dacă produce efecte juridice în raport cu situații aflate în curs de desfășurare la momentul intrării sale în vigoare.

În acest sens, Completul judiciar reiterează că, hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat în privința reclamantului Rața Dumitru a fost adoptată ulterior datei de 25 ianuarie 2022, când Legea nr. 13/2022 intrase deja în vigoare, producând efecte juridice depline. În aceste condiții, se constată că, la caz, Legea nr. 13/2022 nu a fost aplicată pentru a modifica efecte juridice produse anterior intrării sale în vigoare, ci exclusiv pentru a reglementa o situație juridică pendinte, aflată în curs de soluționare la acel moment.

În consecință, Completul de judecată apreciază ca fiind întemeiată concluzia autorității publice pârâte potrivit căreia Comisia de licențiere a profesiei de avocat era obligată să aplice dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ, respectiv prevederile Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacția în vigoare din data de 25 ianuarie 2022.

Prin urmare, aplicând corect dispozițiile tranzitorii ale Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022, Comisia de licențiere a activității de avocat, prin Hotărârea nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, a respins în mod întemeiat cererea reclamantului Rața Dumitru nr. 2338/2021 de admitere în profesia de avocat depusă la 28 septembrie 2021 și cererea prealabilă nr. 2869/2021 din 24 noiembrie 2021.

Completul judiciar nu poate reține raționamentul instanței de fond potrivit căruia simpla inițiere a procedurii administrative prin depunerea cererii din 28 septembrie 2021 și depășirea termenului legal de examinare a acesteia determină, în

mod automat, aplicarea prevederilor Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură în redacția anterioară datei de 25 ianuarie 2022. Or, împrejurarea că autoritatea administrativă nu a soluționat cererea în termenul prevăzut de lege nu este de natură să excludă, prin ea însăși, incidența normelor legale intrate ulterior în vigoare și nici să conducă la concluzia că raportul juridic administrativ era definitiv consumat la momentul adoptării Hotărârii Comisiei de licențiere nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022.

La acest capitol, Completul judiciar menționează că dispozițiile art. 64 alin. (2) din Codul administrativ nu pot fi interpretate în sensul restrângerii competenței autorității publice de a emite actul administrativ după expirarea termenului legal de soluționare a cererii. Rațiunea normei nu este de a limita competența autorității, ci de a proteja dreptul petiționarului împotriva pasivității administrației și de a-i oferi acestuia o cale efectivă de acces la justiție, în conformitate cu art. 20 din Constituție și art. 6 §1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Depășirea termenului legal nu echivalează cu pierderea competenței autorității, ci reprezintă o încălcare procedurală de natură formală, care nu anulează dreptul și obligația acesteia de a se pronunța asupra cererii. Din contra, autoritatea publică rămâne îndrituită să adopte actul administrativ și ulterior, atâta timp cât cererea nu a fost soluționată definitiv.

În același sens, Completul judiciar reiterează că procedura administrativă se consideră finalizată odată cu emiterea actului administrativ, conform prevederilor exprese ale art. 78 alin. (1) din Codul administrativ.

Pe de altă parte, Completul de judecată menționează că art. 64 din Codul administrativ se aplică în situațiile în care sunt întrunite cumulativ următoarele elemente: (*i*) existența unei autorități publice competente; (*ii*) inițierea unei proceduri administrative; (*iii*) nesoluționarea în termen legal a cererii sau petiției, fapt care constituie temeiul pentru a considera că operează efectul juridic echivalent unui act administrativ individual defavorabil – respectiv, respingerea cererii ori petiției.

După cum rezultă din Legea cu privire la avocatură, Comisia de licențiere este unica autoritate competentă să decidă asupra admiterii în profesia de avocat. În prezenta cauză, Uniunea Avocaților a menționat că, în urma unor litigii judiciare, au fost anulate prevederile normative din Statutul profesiei de avocat care permiteau membrilor Comisiei de licențiere al căror mandat legal expirase să continue emiterea hotărârilor. Potrivit Uniunii Avocaților, din acest motiv, cererea reclamantului nu a fost examinată anterior. Noua Comisie de licențiere a devenit funcțională la 17 decembrie 2021, odată cu alegerea președintelui noii componențe. La următoarea ședință, desfășurată la 23 decembrie 2021, tuturor persoanelor care au solicitat admiterea în profesia de avocat, în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, li s-a cerut să reînnoiască actele care între timp își pierduseră valabilitatea. Următoarea ședință a Comisiei de licențiere a fost programată pentru 25 ianuarie 2022, ziua în care a intrat în vigoare Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022.

Această ședință nu a avut loc din lipsă de cvorum, fiind reprogramată pentru 4 februarie 2022. Ulterior, a fost prelungită examinarea cererilor privind admiterea în profesia de avocat, fiind stabilită ședința pentru 8 februarie 2022.

Astfel, Completul judiciar reține că, în lipsa unui organ ierarhic superior sau a unei alte autorități competente în raport cu Comisia de licențiere a profesiei de avocat, până la alegerea noii componențe a acesteia în conformitate cu dispozițiile legale menționate anterior, soluționarea cererii inițiale din 28 septembrie 2021 depuse de reclamant nu a fost posibilă. Această imposibilitate obiectivă s-a datorat intrării în vigoare a noilor dispoziții finale și tranzitorii ale Legii nr. 67/2021, care au impus reorganizarea și constituirea unei noi componențe a Comisiei de licențiere. În aceste condiții, examinarea cererii sub toate aspectele de legalitate, inclusiv sub aspectul verificării reputației ireproșabile și al îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege, a putut avea loc doar ulterior alegerii și constituirii noii Comisii de licențiere a profesiei de avocat, urmare a desfășurării Congresului avocaților și a Adunărilor generale ale tuturor barourilor de avocați.

Mai mult, având în vedere că, la momentul respectiv, în cadrul Comisiei de licențiere a profesiei de avocat erau pendinte peste 60 de cereri de admitere în avocatură, depuse în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, că la ședința din 23 decembrie 2021 s-a decis, de asemenea, inițierea pregătirilor pentru examenul de admitere la stagiul profesional în avocatură, precum și faptul că activitatea Comisiei s-a desfășurat în proximitatea perioadei concediilor, Completul de judecată nu poate concluziona cu certitudine că examinarea cererii reclamantului abia la 8 februarie 2022 ar fi constituit o tergiversare intenționată, având ca scop evitarea examinării acesteia înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 13/2022.

Prin urmare, argumentul instanței de fond, potrivit căruia neexaminarea în termen a cererii reclamantului de către Comisia de licențiere și depășirea termenului legal de soluționare nu îi pot fi opozabile acestuia, nu poate fi reținut în mod absolut, întrucât întârzierea rezultă din circumstanțe obiective ce nu pot fi imputate autorității publice pârâte.

În cele ce succed, Completul judiciar notează că accesul la justiției sau dreptul de proprietate nu pot fi interpretate ca interzicând autorităților să adopte legi civile cu efect retroactiv, însă ele trebuie să aducă motive convingătoare de interes public pentru aceasta (hot. CtEDO *Couso Permuy v. Spania*, 2024, § 133; *Bäck v. Finlanda*, 2004, § 68).

După cum a menționat Curtea Constituțională, principiul neretroactivității legii civile nu are caracter absolut și admite excepții, cum ar fi normele juridice în care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv (a se vedea DCC 155/2022, § 41).

Completul judiciar punctează că dreptul de a cere admiterea în avocatură nu reprezintă un „bun” în sensul art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO și nu aduce atingere dreptului de proprietate garantat de art. 46 din Constituție (a se vedea DCC

155/2022, § 36-37). Pentru ca o speranță să fie „legitimă” și să reprezinte proprietate este nevoie de mai mult decât o simplă așteptare bazată pe o prevedere legală sau o hotărâre judecătorească (hot. CtEDO *Béláné Nagy v. Ungaria* [GC], 2016, § 75). Aceasta nu există când aplicarea în practică a legii nu este certă (hot. CtEDO *Radomilja ș.a. v. Croația* [GC], 2018, § 149), când se bazează pe promisiuni ale autorităților care nu au fost realizate (CtEDO *ZamoyskiBrisson v. Polonia* (dec.), 2017, § 78), când persoana nu întrunește condițiile legale pentru a obține un beneficiu (Richardson v. Regatul Unit (dec.), 2012, § 17) sau când obținerea beneficiului este condiționată de survenirea unei condiții (*Gratzinger și Gratzingerova v. Cehia* (dec.) [GC], 2002, § 69).

Sub acest aspect, Completul judiciar precizează că, prin Legea nr. 13/2022, reclamantului nu i-a fost interzis să acceadă în profesia de avocat. Legea a prevăzut doar obligația ca acesta să participe la un examen, examen pe care îl susțin toți candidații care doresc să devină avocați. Parlamentul a adoptat această lege cu scopul de a preveni accesul facil în profesia de avocat al persoanelor cu o reputație compromisă. Norma nu vizează exclusiv pe reclamant, ci se aplică tuturor persoanelor care solicită admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. De asemenea, legea instituie anumite facilități pentru aceste persoane, cum ar fi scutirea de efectuarea stagiului profesional și organizarea unor cursuri de instruire menite să faciliteze pregătirea pentru susținerea examenului.

Din analiza materialelor cauzei rezultă că reclamantul Rața Dumitru nu urmărea exercitarea imediată a profesiei de avocat, întrucât, la momentul depunerii cererii de admitere, acesta își continua activitatea în calitate de procuror. În aceste circumstanțe, Completul de judecată apreciază că obligația impusă reclamantului prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 de a susține examenul de calificare în avocatură, chiar dacă această lege a fost adoptată ulterior inițierii procedurii administrative, nu poate fi calificată drept o măsură excesivă sau disproporționată. Această obligație reprezintă o exigență generală, aplicabilă în mod uniform tuturor persoanelor care aspiră la exercitarea profesiei de avocat, având ca scop asigurarea standardelor profesionale și morale necesare practicării acestei activități, fără a aduce atingere dreptului reclamantului de a accede în profesie în condiții de egalitate.

Având în vedere considerentele expuse anterior, instanța de apel apreciază că hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, a fost emisă cu respectarea cadrului normativ în vigoare, fără a se constata vreo abatere de la principiile legalității sau ale aplicării în timp a legii. Prin urmare, actul contestat nu poate fi calificat drept ilegal, iar pretenția privind anularea actului administrativ contestat, nu poate fi admisă, întrucât nu se confirmă existența unei încălcări a dispozițiilor legale incidente.

Contrar celor reținute de instanța de fond cu referire la faptul că hotărârea nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022 a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat ar fi fost adoptată unipersonal de către președintele comisiei, Completul judiciar reține că, din conținutul actului contestat, rezultă că aceasta a fost adoptată de către Comisia de licențiere în plenul său, cu respectarea exigențelor procedurale privind cvorumul și votul membrilor. Astfel, chiar în dispozitivul hotărârii este indicată în mod expres componența Comisiei care a participat la adoptarea deciziei, și anume: membrii Vieru Vadim, Vlas Gheorghe, Grajdan Viorel, Spînu Ludmila, Zaharia Procopie, Lichii Boris, Crețu Ion, Ianac Igor, Gîrneț Zinaida, precum și președintele Tăbîrță Adrian. Totodată, potrivit principiului prezumției de legalitate a actelor administrative, consacrat de art. 11 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ beneficiază de o prezumție relativă de validitate până la proba contrară. Or, în lipsa unor dovezi concrete care să ateste că hotărârea nu a fost supusă votului membrilor, această prezumție nu poate fi răsturnată.

De asemenea, Completul judiciar subliniază că, potrivit art. 29 alin. (1) - (3) din Codul administrativ, „*orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit*”.

Articolul 137 din Codul administrativ, reglementează că „*în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă întrun caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare*”.

Potrivit art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, „*verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*”.

Aici este de notat că dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea autorității de a alege între mai multe consecințe juridice, care implică

discreția autorității publice de a decide și/sau discreția alegerii măsurii la care va recurge. În exercitarea dreptului discreționar autoritatea publică nu este liberă în adoptarea unei soluții după propria convingere sau dorință. Activitatea administrativă și soluția adoptată trebuie să se fundamenteze pe respectarea principiului legalității, să rezulte dintr-o conduită exercitată cu bună-credință, în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Reieșind din normele legale menționate anterior, coroborate cu materialele cauzei și cu explicațiile oferite de părți, Completul de judecată constată că autoritatea publică pârâtă, la adoptarea hotărârii nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu legislația în vigoare, având în vedere circumstanțele de fapt constatate și respectând prevederile normative care reglementează procedura de examinare a cererilor candidaților privind admiterea în profesia de avocat. Astfel, actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea exigențelor și condițiilor prevăzute de lege, referitoare la verificarea îndeplinirii criteriilor legale necesare pentru admiterea în profesia de avocat.

Distinct de cele expuse, Completul judiciar reține că simpla constatare a ilegalității refuzului autorității publice de a emite un act administrativ individual nu este, prin ea însăși, suficientă pentru admiterea unei acțiuni în obligare.

Conform art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual este condiționată de constatarea de către instanța de judecată a faptului că revendicarea reclamantului privind emiterea actului solicitat este întemeiată. Pentru admiterea unei acțiuni în obligare, trebuie întrunite cumulativ următoarele condiții: (*i*) reclamantul să dețină un drept preexistent și cert de a solicita emiterea actului administrativ individual; (*ii*) instanța de judecată să stabilească faptul că sunt întrunite toate condițiile legale pentru emiterea actului solicitat; (*iii*) legea să confere instanței de judecată competența de a substitui autoritatea administrativă, fără a înlătura dreptul discreționar al ultimei.

Completul de judecată atestă că, prima instanță a obligat Comisia de licențiere să admită reclamantul în profesia de avocat. În prezenta cauză, nu este contestat dreptul reclamantului, existent la data depunerii cererii, de a solicita admiterea în profesia de avocat. Totuși, în cadrul acestei cauze, instanța trebuia să verifice dacă este întrunită condiția menționată la pct. (*ii*), respectiv dacă reclamantul întrunește toate condițiile legale pentru admiterea în profesia de avocat. În măsura în care candidatul îndeplinește aceste condiții, el urmează a fi admis în profesie, iar Comisia de licențiere nu dispune de un drept discreționar de a refuza admiterea. Această constatare nu exclude însă competența Comisiei de licențiere de a evalua, în cadrul examenului de calificare, nivelul minim de pregătire profesională al candidatului, necesar pentru exercitarea profesiei de avocat.

În acest context, Completul judiciar relevă că, condițiile pentru admiterea în profesia de avocat sunt prevăzute de articolele 10 și 11 din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. Articolul 10 stabilește condițiile pe care

candidatul trebuie să le îndeplinească pentru a fi admis în profesie, iar articolul 11 reglementează cazurile de incompatibilitate cu exercitarea profesiei de avocat. În prezenta cauză, Comisia de licențiere, făcând trimitere la dispozițiile art. 11 din lege, a susținut că reclamantul se afla într-o stare de incompatibilitate cu profesia de avocat, întrucât, la momentul depunerii cererii, exercita funcția de procuror.

Articolul 13 alin. (1) din Statutul profesiei de avocat, prevede că, „*pentru admiterea în profesia de avocat, persoana nu trebuie să nu se afle în una din incompatibilitate prevăzute de art. 11 din Lege*".

Completul judiciar reține că Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură nu instituie obligația de a verifica existența incompatibilităților ulterior adoptării hotărârii Comisiei de licențiere privind admiterea în profesia de avocat. Totodată, legea nu prevede posibilitatea admiterii condiționate în profesie, respectiv, sub rezerva înlăturării ulterioare a stării de incompatibilitate.

Astfel, în opinia Completului de judecată, susținerile reclamantului/intimat, potrivit cărora ar fi ilogic ca incompatibilitățile să fie aplicabile și persoanelor care aspiră la dobândirea calității de avocat, nu pot fi reținute. Existența condițiilor de admisibilitate și a absenței incompatibilităților la momentul accesului în profesie constituie o garanție a integrității și imparțialității celor care exercită profesii juridice reglementate.

În acest sens, Completul judiciar notează că întrunirea tuturor condițiilor pentru exercitarea unei profesii juridice este o practică larg răspândită în Republica Moldova. Ea se aplică inclusiv judecătorilor, procurorilor și avocaților stagiari. Completul de asemenea notează că exercitarea altei activități retribuite în mediul privat nu este prevăzută drept o incompatibilitate în art. 11 din Legea cu privire la avocatură.

Astfel, prin prisma aplicării art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, profesia de avocat este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice sau de demnitate publică, condiție aplicabilă în mod direct reclamantului, având în vedere faptul că, la data depunerii cererii examinate și până în prezent, acesta nu a demisionat din funcția de procuror pe care o deține.

Completul judiciar precizează că legiuitorul a stabilit prin lege condițiile de accedere în profesia de avocat. Totodată, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, funcția de procuror este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau private, precum și cu desfășurarea altor activități remunerate sau neremunerate, cu excepția activităților didactice și științifice.

În acest context, Completul judiciar reține că dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură se află în deplină concordanță cu prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, întrucât ambele reglementări consacră principiul incompatibilității

funcției de procuror cu exercitarea oricărei alte funcții sau activități profesionale, inclusiv cu cea de avocat, cu excepțiile expres prevăzute de lege.

Tot aici, Completul de judecată reiterează că, potrivit art. 10 alin. (4) lit. f) din Legea cu privire la avocatură, nu poate fi admis în profesia de avocat candidatul care a comis abuzuri prin care a încălcat drepturile omului, care au fost stabilite prin hotărâri judecătorești. Lista acestor abuzuri nu poate fi prezumată, însă urmează a fi verificată de Comisia de licențiere, inclusiv din oficiu. În același timp, Comisia de licențiere ar putea să nu examineze acest aspect atunci când constată alte aspecte care îl fac pe candidat incompatibil cu calitatea de avocat.

Din analiza hotărârii primei instanțe și a materialelor dosarului, Completul judiciar constată că instanța de fond nu a procedat la verificarea, din oficiu, a îndeplinirii condițiilor legale de accedere în profesia de avocat, inclusiv sub aspectul incompatibilităților prevăzute de lege, înainte de a dispune obligarea Comisiei de licențiere să-l admită pe reclamant în profesia de avocat.

În aceste circumstanțe, verificarea de către instanță a îndeplinirii tuturor condițiilor legale era indispensabilă, întrucât, în lipsa unei asemenea constatări, nu putea fi admisă acțiunea în obligare în temeiul art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Instanța de contencios administrativ nu se poate limita la simpla constatare a pasivității autorității, ci trebuie să examineze dacă reclamantul îndeplinește efectiv toate cerințele prevăzute de lege pentru emiterea actului administrativ solicitat.

Astfel, în circumstanțele de fapt și de drept stabilite, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că, instanța de fond neîntemeiat, cu aplicarea eronată a normelor de drept și cu aprecierea eronată a probelor administrate, a ajuns la concluzia de admitere a acțiunii.

În această ordine de idei, având în vedere că refuzul Comisiei de licențiere de a admite reclamantul, procuror de profesie, în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare nu a fost ilegal, iar obligarea Comisiei de licențiere de a-l admite pe reclamant în profesia de avocat a fost dispusă cu încălcarea procedurii legale, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, concluzionează că acțiunea depusă de Rața Dumitru împotriva Uniunii Avocaților, având ca obiect: anularea Hotărârii Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat nr. 54/2/2022 din 8 februarie 2022, ca fiind contrară legii; obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova de a emite în privința reclamantului Rața Dumitru un act administrativ individual favorabil, respectiv o hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, ***este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.***

În susținerea acestei soluții, Completul judiciar notează că, prin decizia Curții Supreme de Justiție din 15 august 2025, pronunțată în dosarul nr. 3ra-402/24, instanța supremă, în exercitarea atribuției sale de unificare a practicii judiciare, a statuat o orientare jurisprudențială convergentă cu cea reținută în prezenta cauză. Decizia menționată este disponibilă pentru consultare pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, la următorul link: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=79207

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere faptul că circumstanțele cauzei au fost incorect apreciate de instanța de fond, iar normele de drept material și procedural au fost aplicate și interpretate eronat, reiterează concluzia privind casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024, și adoptarea unei noi decizii, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de Rața Dumitru se respinge ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ, art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite apelul declarat de Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 15 aprilie 2024 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Rața Dumitru împotriva Uniunii Avocaților, privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea la emiterea actului administrativ individual favorabil.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae