Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător Dodon Viorica)
Dosarul nr. 3a-920/25
2-22029951-02-3a-17032025

D E C I Z I E

09 septembrie 2025 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Bagrin Lucia
Grefier Vascan Diana

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 31 iulie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Botnaru Alexandru împotriva Uniunii Avocaților, terț Ministerul Justiției, privind anularea actelor administrative individuale defavorabile 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 2 martie 2022, Botnaru Alexandru a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova, prin care a solicitat:

1) anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022, ca fiind contrară legii;

2) obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova să emită, în privința sa, 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.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că, la 4 februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, prin hotărârea nr. 10/2/2022, a respins cererea acestuia de admitere în profesia de avocat. Hotărârea menționată este considerată de acesta neîntemeiată și ilegală, fiind pasibilă de a fi supusă anulării.

Reclamantul a reiterat prevederile art. 10 alin. (1) și (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, cu modificările în vigoare la data depunerii cererii către Comisia de licențiere a profesiei de avocat, cererii prealabile și cererii de chemare în judecată, potrivit cărora, 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. 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.

Astfel, reclamantul a explicat că, în baza prevederilor expuse, a beneficiat de dreptul de a accede în profesia de avocat fără a efectua stagiul profesional și fără a susține examenul de calificare, iar în acest sens a început valorificarea acestui drept prin depunerea cererii menționate.

Reclamantul notat faptul că, la data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat (3 decembrie 2021), raportul juridic de contencios administrativ dintre el și pârât era guvernat de legea care îi permitea accederea 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 termen legal cererea sa de admitere în profesie, aceasta era obligată să aplice prevederile legale din acea dată, care îi ofereau dreptul de a accede în profesia de avocat.

Reclamantul a susținut că examinarea cererii de către Comisia de licențiere cu depășirea termenului legal, în scopul intrării în vigoare a noilor modificări la art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, nu îi poate îngrădi dreptul obținut în baza legii de a accede în profesia de avocat și nici nu îl 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.

Reclamantul a relevat că, potrivit art. II alin. (2) al Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022, prevederile prezentei legi sunt aplicabile și persoanelor 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 acesteia.

Astfel, reclamantul a subliniat că prevederile menționate se referă la situația în care solicitantul admiterii în profesia de avocat se află la etapa depunerii cererii către Comisia de licențiere, iar aceasta se încadrează în termenul legal de examinare, adică 30 de zile în cazul cererii de admitere în profesia de avocat.

Reclamantul precizat că a depășit această etapă, întrucât Comisia de licențiere, prin neexaminarea cererii în termen, i-a respins tacit solicitarea de admitere în profesia de avocat. Or, în conformitate cu prevederile art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, refuzul de a primi sau de a examina o cerere se consideră drept respingere a acesteia. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termenul legal, însă acest fapt nu a fost valorificat de reclamant, deoarece a fost informat despre începerea procedurii de acumulare a actelor necesare de către

Comisia de licențiere, fapt care l-a determinat să nu se adreseze în instanța de judecată. Respectiv, la data intrării în vigoare a prevederilor legale, Comisia de licențiere a luat decizia de respingere a cererii în sensul art. 64 alin. (2) din Codul administrativ.

Sub acest aspect, reclamantul consideră că argumentele expuse în hotărârea Comisiei de licențiere nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 sunt absolut neîntemeiate, reprezintă o interpretare eronată a prevederilor legale, iar hotărârea urmează a fi anulată integral. Mai mult decât atât, reclamantul indică faptul că o lege nu are efect retroactiv asupra unor raporturi juridice preexistente, dacă înrăutățește situația subiecților acestor raporturi. Prin efectul retroactiv al unei legi nu se poate priva o persoană de un drept obținut în temeiul legii.

Reclamantul a evidențiat că, potrivit art. 22 din Constituție, legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile. În conformitate cu art. 73 alin. (3) și (4) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, legea nu are putere retroactivă, cu excepția cazurilor expres prevăzute de aceasta. Totodată, norma juridică poate avea efect retroactiv doar în cazul în care legiuitorul a stabilit expres acest fapt în conținutul legii.

Reclamantul a subliniat că, potrivit hotărârii Curții Constituționale nr. 26 din 23 mai 2002, principiul neretroactivității legii are un caracter universal, ține de stabilitatea ordinii de drept, urmărește protejarea libertăților și contribuie la adâncirea securității juridice și a certitudinii raporturilor interumane. Este de observat, totodată, că principiul neretroactivității legii nu are caracter absolut. Astfel, art. 22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. De asemenea, 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 aceasta este un act de interpretare oficială. Prevederile respectivei legi se referă la președinții și vicepreședinții judecătoriilor, tribunalelor și ai curților 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. Prin urmare, în acel caz, legiuitorul a instituit o modalitate de aplicare a Legii nr. 486-XV.

Reclamantul a afirmat că prevederile hotărârii Curții Constituționale nr. 26 din 23 mai 2002, referitoare la retroactivitatea legii, au fost interpretate eronat de către Uniunea Avocaților. Raportând considerentele acelei hotărâri la circumstanțele prezentei cauze, s-ar fi putut vorbi despre aplicarea retroactivității legii fără lezarea drepturilor legitime ale persoanei doar în situația în care cererea de admitere în profesia de avocat ar fi fost depusă la Comisia de licențiere după intrarea în vigoare a Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022, dar s-ar fi solicitat 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, numai în vederea respingerii unei astfel de

cereri s-ar fi putut invoca efectul retroactiv al legii. Prin urmare, 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.

Reclamantul a reiterat prevederile art. 43 alin. (1) și art. 54 alin. (1) și (2) din Constituție, invocându-se faptul că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Reclamantul a menționat că Comisia de licențiere a invocat faptul că, atât la depunerea cererii de admitere în profesia de avocat, cât și la momentul examinării acesteia, el deținea funcția de procuror, considerând astfel că se află în stare de incompatibilitate. Reclamantul consideră că argumentele Comisiei de licențiere sunt absolut neîntemeiate și reprezintă o interpretare eronată a prevederilor legale. Astfel, pentru aplicarea corectă a normelor care reglementează profesia de avocat și, implicit, pentru soluționarea justă a litigiului, urmează a se face distincția corespunzătoare între normele referitoare la condițiile de accedere în profesia de avocat, incompatibilități, desfășurarea activității, suspendarea și încetarea activității avocatului. Condițiile de accedere în profesia de avocat sunt expuse exhaustiv în prevederile Legii cu privire la avocatură. Pe lângă faptul că sunt reglementate în mod exhaustiv, condițiile de accedere în profesie nu trebuie confundate cu condițiile impuse persoanelor care deja au accesat funcția.

La concret, reclamantul a punctat că 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, deține 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. Astfel, 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. Respectiv, se constată că reclamantul este scutit de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

În continuare, reclamantul argumentează de ce prevederile conținute în art. 11 din Legea cu privire la avocatură nu reprezintă condiții de accedere în profesia de avocat și nu pot fi imputate reclamantului de către Comisia de licențiere. Astfel, situațiile de incompatibilitate prevăzute la art. 11, spre deosebire de criteriile de

accedere din art. 10, apar pe parcursul exercitării activității de avocat, adică după primirea licenței. Prin urmare, diferența dintre art. 10 și art. 11 este evidentă. La rândul ei, interpretarea literală a normei de drept menționate conduce la concluzia că incompatibilitățile sunt stabilite anume pentru avocați, și nu pentru candidații la funcția de avocat. Interpretarea sistemică a normei legale conduce, de asemenea, la concluzia că pârâtul a aplicat-o greșit în speță.

În altă ordine de idei, reclamantul a afirmat că interpretarea normei legale prin reducerea ei la absurd ar conduce la concluzia că la funcția de avocat pot candida doar șomerii sau persoanele neangajate. Astfel, se constată că dreptul de a exercita activitatea de avocat, stabilit la art. 12 din Legea cu privire la avocatură, este precedat de o procedură prealabilă, care constă în depunerea cererii de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. La etapa acestei solicitări, dreptul de a exercita activitatea de avocat, prevăzut de art. 12, nu este încă obținut. În consecință, 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, statuate la art. 43 alin. (1) din Constituție, precum și dreptul la viața privată, garantat de art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Reclamantul a explicat că, profesia de avocat este incompatibilă cu orice funcție retribuită, cu excepția celei didactice și științifice, însă această incompatibilitate 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 atunci când urmează îndeplinirea obligatorie a altor condiții, precum înregistrarea unei forme de organizare a activității de avocat, în condițiile art. 31 din Legea cu privire la avocatură. În acest context, se menționează că, pentru a nu fi periclitat dreptul la muncă și dreptul la viața privată, incompatibilitatea exercitării profesiei de avocat cu orice altă muncă retribuită survine numai la etapa exercitării profesiei de avocat și nicidecum la etapa admiterii în profesia de avocat, cum s-a întâmplat în speță.

Reclamantul a relevat că în ipoteza în care persoanele vizate 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 aduce atingere dreptului la muncă și dreptului la viața privată, prevăzute de legea fundamentală a Republicii Moldova și garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Pe de altă parte, procedura de obținere a licenței, ca orice altă procedură administrativă, necesită timp pentru pregătirea actelor necesare și presupune adoptarea unei hotărâri de către organul abilitat, în speță Comisia de

licențiere. Or, pe durata acestei proceduri, care poate dura mai multe luni, solicitanții admiterii în profesia de avocat ar fi lipsiți nejustificat de drepturile menționate mai sus, cu toate implicațiile ce decurg din aceasta, și anume: asigurarea materială a lor și a membrilor familiilor lor, dreptul la indemnizațiile și alocațiile din sistemul asigurărilor sociale de stat etc.

Totodată, reclamantul a invocat că, în ipoteza în care admiterea în profesia de avocat nu s-ar realiza 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 ar putea fi imputată statului în eventualitatea unei adresări la CEDO.

În acest context, reclamantul a notat cauza *Mateescu contra României*, hotărâre din 14 ianuarie 2014, în care CtEDO a reținut, la punctul 27, că, având în vedere elementele menționate anterior, Curtea consideră că decizia autorităților de a condiționa exercitarea de către reclamant a profesiei de avocat de cariera medicală a acestuia, deși fusese deja acceptat în barou după ce promovase examenul de admitere, constituie o ingerință în exercitarea dreptului acestuia la respectarea vieții sale private.

Reclamantul subliniat că, raportând cele menționate la prezenta speță, se constată că, întrucât se afla 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 în libertatea de a-și alege profesia 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 profesie solicitanți angajați în câmpul muncii, în funcții retribuite, conform art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. Nimic nu împiedică, ulterior, retragerea licenței respective, în ipoteza în care solicitantul nu va respecta prevederile art. 11 din Lege, la etapa exercitării profesiei de avocat, reglementată de Capitolul IV al aceleiași legi. Or, în mod similar se procedează și în cazul persoanelor admise în funcția de judecător.

Prin urmare, reclamantul a susținut că argumentele privind incompatibilitatea funcției deținute de reclamant cu accederea în profesia de avocat sunt neîntemeiate și contrare atât practicii judiciare, cât și practicii Comisiei de licențiere în acest sens. Chiar dacă practica judiciară și cea a Comisiei de licențiere nu constituie izvoare de drept, nerespectarea lor ar conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice și la instituirea unor standarde duble.

Totodată, reclamantul a afirmat că hotărârea nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 este una ilegală prin simplul fapt că există o bănuială rezonabilă că aceasta nu a fost adoptată și semnată la data de 4 februarie 2022, ci ulterior acestei date, și anume la data de 8 februarie 2022, după ce Curtea Constituțională, la data de 7 februarie 2022, s-a pronunțat asupra sesizării privind solicitarea suspendării modificărilor operate la

Legea cu privire la avocatură. Faptul că Comisia de licențiere nu a adoptat Hotărârea nr. 10/2/2022 la data de 4 februarie 2022 rezultă și din împrejurarea că, la data de 5 februarie 2022, prin intermediul poștei electronice, reclamantul a fost informat de către Comisia de licențiere că examinarea cererilor a fost prelungită, iar următoarea ședință urma să aibă loc la data de 8 februarie 2022.

Reclamantul a punctat faptul că, potrivit mențiunilor din hotărâre, aceasta urma să fie publicată pe pagina web a Uniunii Avocaților din Republica Moldova în termen de 24 de ore de la adoptare, fapt care, în realitate, nu a avut loc, întrucât publicarea a fost efectuată abia la data de 9 februarie 2022, hotărârea fiind inclusă în același document PDF cu hotărârile adoptate la data de 8 februarie 2022.

În aceste circumstanțe, reclamantul a conchis că, pe lângă faptul că Comisia de licențiere nu a examinat cererea de accedere în profesia de avocat în termenul legal, nici hotărârea prin care i-a respins cererea nu a fost pronunțată în termenul prevăzut de lege.

De asemenea, reclamantul a evidențiat că, în hotărârea nr. 10/2/2022, Comisia de licențiere nu s-a pronunțat asupra sumei de 15 000 lei, achitată pentru examinarea dosarului de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, procedând, în mod deliberat, la exproprierea acesteia în folosul Uniunii Avocaților, deși a emis o hotărâre ilegală prin care l-a privat atât de un drept constituțional - acela de a accede în profesia de avocat, cât și de un drept patrimonial, respectiv de mijloacele bănești în sumă de 15 000 lei.

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

La 8 aprilie 2022, reclamantul Botnaru Alexandru a înaintat o altă acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova. Prin această acțiune, reclamantul a reiterat în esență aceleași pretenții și temeiuri de fapt și de drept invocate anterior în acțiunea depusă la 2 martie 2022.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 26 septembrie 2023, s-a dispus conexarea cauzei nr. 3-898/2022, intentată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Botnaru Alexandru împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, terț Ministerul Justiției privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ, la cauza nr. 3-554/2022, intentată în baza acțiunii formulate de același reclamant împotriva Uniunii Avocaților din

Republica Moldova, terț Ministerul Justiției, privind anularea actelor administrative, pentru examinare concomitentă.

Pe 22 martie 2023, reclamantul Botnaru Alexandru a depus cerere privind concretizarea pretențiilor din acțiune, reiterând circumstanțele de fapt și de drept expuse în acțiunile inițiale, iar, în final, a solicitat:

1) anularea răspunsului nr. 1-021/2022 din 4 martie 2022, emis la cererea prealabilă nr. 761/2022 din 3 martie 2022;

2) anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022, ca fiind contrară legii;

3) obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova să emită, în privința sa, 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 cu privire la avocatură nr. 1260 din 19 iulie 2002.

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, invocând faptul că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, iar, în subsidiar, a argumentat că acțiunea este neîntemeiată, întrucât actele contestate au fost emise cu respectarea cadrului normativ aplicabil și în limitele competenței Comisiei de licențiere.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 31 iulie 2024, s-a admis acțiunea depusă de Botnaru Alexandru. S-a anulat hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat în cadrul Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 prin care s-a respins ca neîntemeiată cererea lui Botnaru Alexandru de admitere în profesia de avocat nr. 2965/2021 din 3 decembrie 2021 şi actul administrativ nr. 1-021/2022 din 4 martie 2022 emis în procedura prealabilă. S-a obligat Comisia de licențiere a profesiei de avocat în cadrul Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova să adopte actul administrativ individual favorabil prin care să admită reclamantul Botnaru Alexandru în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002, în vigoare la data depunerii cererii nr. 2965/2021 din 3 decembrie 2021, cu eliberarea licenței corespunzătoare.

Pentru a se pronunța astfel, prima instanță, în esență, a reţinut că: „*Procedura administrativă a fost inițiată la cererea reclamantului Botnaru Alexandru din 7 octombrie 2021 și a fost finisată de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova la 8 februarie 2022, prin emiterea hotărârii privind respingerea cererii cu privire la admiterea în profesia de avocat.*

Instanța de judecată apreciază ca fiind irelevante alegațiile pârâtei 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 reclamantului din 3 decembrie 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 3 decembrie 2021 a fost inițiată o procedură administrativă, iar termenul de examinare și finalizarea acesteia, urma a fi respectat de pârâtă, fără careva derogări, nefiind în sarcina reclamantului asigurarea activității Comisiei de licențiere și nici nu-i sunt imputabile reclamantului efectele inacțiunii Comisiei de licențiere.

La fel, deşi se invocă nefuncționalitatea Comisiei de licențiere la momentul depunerii cererii reclamantului Alexandru Botnaru, fapt care a făcut imposibil examinarea acesteia, la actele dosarului administrativ, au fost anexate interpelările Uniunii Avocaților din Republica Moldova adresate la data de 21 decembrie 2021 președintelui Consiliului Superior al Procurorilor și Procurorului General interimar al R.M., pentru oferirea documentelor referitoare la reputația ireproșabilă a lui Alexandru Botnaru pe parcursul activității în calitate de procuror.

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 menționează că, deşi prevederile legale impun soluționarea cererilor în ședința Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, corespunzător adoptarea hotărârii cu majoritatea voturilor membrilor comisiei, din textul hotărârii nr. 10/2/2022 din 4 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. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 a fost adoptată și semnată unipersonal de președintele comisiei, fără a fi supusă examinării în modul corespunzător cererea reclamantului, fiind încălcate normele de competență.

Instanța de judecată menționează că reclamantului Alexandru Botnaru a solicitat Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (20 lit. d)

din Legea cu privire la avocatură în vigoare la data depunerii cererii, 3 decembrie 2021.

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, or, procedura administrativă a fost inițiată odată cu efectuarea primei acțiuni procesuale, adică prin depunerea cererii din 3 decembrie 2021, prin care Alexandru Botnaru a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. b) 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 reclamantului Alexandru Botnaru urmează a fi examinată conform prevederilor în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022.

Instanța de judecată constată că din sensul art. 10 din Legea cu privire la avocatură, reiese distincția care trebuie avută pentru exercitarea profesiei de avocat, și anume, 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.

Drept urmare, aplicând prevederile legale enunțate, instanța de judecată concluzionează că solicitantul Alexandru Botnaru 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 Alexandru Botnaru nu se asociază cu nici unul din cazurile enumerate exhaustiv de lege, prin urmare, acesta era în drept să beneficieze de admiterea cererii privind admiterea în profesia de avocat.

În plus, se reține că în vederea admiterii cererii reclamantului Alexandru Botnaru din 03 decembrie 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.

Așadar, este nemotivată concluzia Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de respingere a solicitărilor reclamantului, în cazul în care reclamantul Alexandru Botnaru 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 beneficia de scutire de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare".

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 2 august 2024, Uniunea Avocaților, reprezentată de avocatul Procopie Zaharia, a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 31 iulie 2024, și emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea înaintată de Botnaru Alexandru (f.d. 54-55, vol. II).

La datele de 18 martie 2025 și 28 martie 2025, Uniunea Avocaților, reprezentată prin președintele Popescu Dorin și avocatul Procopie Zaharia, a depus la instanța de apel motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, partea apelantă a indicat că, intimatul nu poate justifica, conform art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, existența unui drept vătămat printr-un act administrativ defavorabil, întrucât reclamantul nu a făcut dovada unui drept stabilit prin lege privind admiterea în profesia de avocat, invocând, de fapt, exercitarea dreptului său de a depune cerere de admitere în profesia de avocat în temeiul lit. d) alin. (2) art. 10 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură. Acesta și-a motivat cererea prin referire la lit. d) alin. (2) art. 10 din Legea nr. 1260/2002 și art. 206 alin. (1) lit. b) și c) din Codul administrativ, menționând că, fiind absolvent al cursurilor de formare inițială a judecătorilor și procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției al Republicii Moldova, sunt întrunite condițiile legale pentru a solicita și a i se elibera licența de avocat în temeiul lit. d) alin. (2) art. 10 din Legea cu privire la avocatură.

Partea apelantă a susținut că, normele invocate de reclamant în susținerea pretenției sale de a fi admis în profesia de avocat nu ofereau, de fapt, un drept prestabilit de accedere în profesia de avocat, ci doar scuteau candidații de obligația de a efectua stagiul profesional în avocatură și de obligația de a susține examenul de calificare în profesia de avocat. În rest, Comisia de licențiere a profesiei de avocat este autoritatea publică competentă să examineze cererea candidaților sub aspectul întrunirii tuturor celorlalte exigențe și condiții care rezultă din lege pentru admiterea în profesia de avocat, printre care și evaluarea reputației candidatului, precum și corespunderea comportamentului și activității acestuia cu principiile care rezultă din Codul deontologic al avocatului, lipsa unor hotărâri judecătorești prin care să se fi stabilit un abuz prin care candidatul a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului etc.

Prin urmare, partea apelantă a relevat că nu există un drept garantat de accedere în profesia de avocat a procurorilor, absolvenți ai Institutului Național de Justiție, fiind garantat prin lege doar scutirea de efectuare a stagiului profesional în avocatură și de susținerea examenului de calificare în profesie, în anumite condiții. După operarea modificărilor prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, publicată în Monitorul Oficial nr. 26/19 din 25 ianuarie 2022, oportunitatea de a fi scutit de examenul de calificare a fost exclusă.

Partea apelantă a afirmat că intimatul nu poate pretinde încălcarea unui drept pe care legea nu i-l conferă, în temeiul art. 10 al Legii nr. 1260/2002, invocat de acesta,

și nu este în drept să invoce vătămarea unui drept pe care legea nu i-l acordă, întrucât legea oferă doar dreptul de a solicita admiterea în profesia de avocat și de a fi verificat de către Comisia de licențiere sub aspectul îndeplinirii condițiilor de accedere în profesie, cu scutirea de efectuarea stagiului, după urmarea cursurilor în volum de 20 de ore la Centrul de Instruire al Avocaților din cadrul Uniunii Avocaților și susținerea examenului de calificare.

În lumina celor expuse mai sus, partea apelantă a invocat inexistența unui drept vătămat, stabilit de lege, al intimatului privind admiterea în avocatură, întrucât, după cum s-a arătat anterior, nu există un drept garantat prin lege de a fi admis în profesia de avocat, așa cum nu există nici un drept garantat prin lege de a accede într-o altă profesie. Admiterea în profesia de avocat este condiționată de verificarea corespunderii candidatului exigențelor care rezultă din lege, inclusiv sub aspectul comportamentului și activității corespunzătoare principiilor Codului deontologic al avocatului. Suplimentar, aspectele reflectate nu țin de competența părții pârâte de a elibera licența pentru exercitarea profesiei de avocat.

Partea apelantă a explicat că, Legea nr. 13/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13 din 25.01.2022 și, respectiv, urmează a fi aplicată la examinarea cererii nominalizate și la adoptarea actului administrativ. Comisia de licențiere reține că, potrivit hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 26 din 23.05.2002, Curtea a menționat că principiul neretroactivității legii nu are un caracter absolut. În afara prevederilor art. 22 din Constituție, teoria contemporană a dreptului admite, ca excepții de la principiul neretroactivității legii, normele juridice cu caracter imperativ - legile imperative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres aplicarea lor retroactivă.

Analizând materialele dosarului administrativ, în coroborare cu cadrul legal în vigoare, pertinent circumstanțelor de fapt și de drept, partea apelantă a relevat că argumentele expuse în cererea petiționarului nu sunt de natură să înlăture aplicabilitatea prevederilor art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022, aplicabile cererilor pendinte privind admiterea în profesie. Subsecvent, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a reținut că, la data examinării prezentei proceduri administrative, lipsește temeiul legal care să permită reclamantului admiterea în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare.

Partea apelantă a subliniat că instanța de judecată nu poate să-și aroge competențele Comisiei de licențiere de a evalua în ce măsură candidații întrunesc condițiile prevăzute de lege pentru admiterea în profesia de avocat, competențe care sunt exercitate în mod exclusiv de către Comisia de licențiere, în temeiul legii. Totodată, nu există un alt organ competent să examineze cererile candidaților pentru admiterea în profesia de avocat, întrucât competența exclusivă a Comisiei de licențiere de examinare a cererilor de admitere în profesia de avocat este exercitată în mod autonom, conform alin. (1) art. 34 și lit. d) alin. (3) art. 43 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

Partea apelantă a explicat că, examinarea cererii adresate de reclamant a fost stabilită pentru data de 25 ianuarie 2022. Din motive de lipsă de cvorum, datorate prezenței în ședință a mai puțin de 9 membri, examinarea nu a putut avea loc. Astfel, în vederea executării dispozițiilor Legii nr. 67/2021, la 23 decembrie 2021 a fost constituită Comisia de licențiere a profesiei de avocat în conformitate cu noile prevederi legale referitoare la componența și modul de alegere a acesteia. În același timp, nici Consiliul Uniunii Avocaților, nici alt organ de conducere profesional al avocaților nu este în drept să se substituie Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, întrucât aceasta, în virtutea autonomiei sale funcționale, este independentă în exercitarea competențelor sale și nu există o autoritate publică ierarhic superioară acesteia, în sensul alin. (3) art. 164 și art. 168 din Codul administrativ. Astfel, în lipsa unui alt organ competent sau a unui organ ierarhic superior al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, până la alegerea noii Comisii de licențiere a profesiei de avocat, conform noilor dispoziții legale menționate *supra*, soluționarea cererii reclamantului din 1 octombrie 2021 trebuia efectuată de către autoritatea publică competentă (Comisia de licențiere a profesiei de avocat), sub aspectul întrunirii tuturor condițiilor care rezultă din lege.

Partea apelantă a evidențiat că, art. 30 alin. (1) din Codul administrativ, prevede că „(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”. În speță, art. II al Legii nr. 13/2022, în vigoare din 25.01.2022, stipulează în mod expres că prevederile prezentei legi sunt aplicabile și persoanelor 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 legii. Astfel, legea stipulează în mod expres că noile reguli de admitere în profesia de avocat se aplică și persoanelor care au depus cereri de admitere în profesie conform regulilor vechi, dacă în privința acestor cereri nu a fost luată o decizie. În acest context, „a lua o decizie” semnifică adoptarea unei decizii, acțiune care poate fi efectuată doar de către autoritatea competentă.

Totodată, partea apelantă a menționat că interpretarea normei juridice tranzitorii (art. II al Legii nr. 13/2022) urmează a fi efectuată și în corespundere cu scopul urmărit de autorii legii, care, în mod direct și indirect, au menționat despre neexaminarea, până la intrarea în vigoare a legii, a unui număr mare de cereri de admitere în profesia de avocat depuse de foști și actuali procurori și judecători, cereri care urmau a fi examinate deja în conformitate cu noile condiții legale. Aceste mesaje publice ale autorilor au fost exprimate atât în cadrul ședințelor Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, cât și în cadrul ședințelor Plenului Parlamentului Republicii Moldova și în declarațiile publice ale autorilor acestei legi.

Cu privire la retroactivitatea Legii nr. 13/2022, partea apelantă a precizat, în principiu, că prin hotărârea nr. 26 din 23 mai 2002, Curtea Constituțională a reținut

că principiul neretroactivității legii nu are un caracter absolut. Teoria dreptului admite excepții de la acest principiu, cum ar fi legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres aplicarea retroactivă. În acest context, deși, pentru asigurarea certitudinii juridice, este dezirabil ca legile să nu aibă efect retroactiv, Constituția nu interzice, *per se*, adoptarea unor legi civile cu aplicabilitate retroactivă.

Partea apelantă a punctat că, în speță, nici nu putem afirma că Legea nr. 13/2022 are efect retroactiv, întrucât situațiile juridice reglementate de aceasta nu reprezintă situații juridice consumate și în privința cărora au fost luate sau adoptate decizii. În acest caz, nu se manifestă un caracter retroactiv, deoarece legea nouă se aplică cazurilor sau situațiilor care au început în trecut, dar care încă nu s-au consumat prin adoptarea, până la intrarea în vigoare a amendamentelor, a unei decizii de către o autoritate publică competentă (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 73 din 27 mai 2021, § 24).

În acest context, partea apelantă a notat că Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură dispune, la alin. (1) art. 10, că 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.

Partea apelantă a subliniat că, potrivit alin. (2) art. 143 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 cerere.” Momentul emiterii actului administrativ este data de 08.02.2022.

Astfel, partea apelantă a susținut că nu se poate pune la îndoială autonomia și independența Uniunii Avocaților și a structurilor sale interne, în special a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, precum nici competența exclusivă de care dispune Comisia de licențiere a profesiei de avocat în materia admiterii în profesia de avocat și discreția decizională de care beneficiază orice autoritate publică în limita atribuțiilor conferite prin lege. Admiterea în profesia de avocat nu poate avea loc decât în urma unei evaluări efectuate de Comisia de licențiere a profesiei de avocat, prin care să fie verificate circumstanțele relevante și să fie confirmată, prin probe concludente, întrunirea exigențelor menționate la alin. (1)–(4) art. 10 din Legea nr. 1260/2002.

Partea apelantă a argumentat că, în speță, intimatului nu i-a fost îngrădit dreptul de a profesa avocatura, deoarece o asemenea îngrădire din partea apelantului poate interveni doar în condițiile în care intimatul deținea deja acest drept. Situația examinată de instanța de judecată relevă însă că reclamantul doar a inițiat o procedură administrativă, finalizarea căreia presupunea o verificare minuțioasă, de către o autoritate publică constituită și competentă, a respectării tuturor condițiilor

impuse de legislație. Intimatul nu poate pretinde că întrunea toate condițiile prevăzute de lege - și nici nu o face, întrucât se limitează, în cererea sa, doar la invocarea îndeplinirii unei singure condiții: calitatea de procuror, absolvent al Institutului Național al Justiției, care, însă, nu constituie un temei suficient pentru a pretinde admiterea în profesia de avocat.

Partea apelantă a reiterat că, Comisia de licențiere a profesiei de avocat este unica autoritate publică administrativă competentă să examineze cererea candidaților sub aspectul întrunirii tuturor exigențelor și condițiilor care rezultă din lege pentru admiterea în profesia de avocat. Aceasta este obligată să verifice, la momentul emiterii actului administrativ, întrunirea condițiilor legale referitoare la efectuarea stagiului, după caz, la urmarea cursurilor de instruire inițială, dacă este necesar, la susținerea examenului de calificare, precum și la evaluarea reputației candidatului și la corespunderea comportamentului și activității acestuia cu principiile care rezultă din Codul deontologic al avocatului, inclusiv lipsa unor hotărâri judecătorești prin care să se fi stabilit un abuz prin care candidatul a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Partea apelantă a mai invocat că, instanța de fond nu a luat în considerare faptul că ultima ședință a Comisiei de Licențiere a avut loc la data de 05.03.2021, în legătură cu faptul că, prin decizia Curții de Apel Chișinău nr. 3r-970/20 din 18.02.2021, a fost suspendată executarea pct. 3, 4 și 5 din hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 09.11.2020 nr. UA/C/20/121, având ca efect imposibilitatea continuării activității Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat. În consecință, în vederea asigurării executării deciziei Curții de Apel Chișinău cu privire la suspendarea executării pct. 3 - 5 din hotărârea nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020, la data de 26.03.2021 a fost adoptată hotărârea nr. 05-04/26.03.2021, rectificată prin hotărârea nr. 07-02/08.04.2021 din 08.04.2021. Conform hotărârii menționate *supra*, s-a dispus suspendarea desfășurării concursului pentru alegerea membrilor Comisiei speciale pentru alegerea membrilor Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat și a concursului pentru alegerea membrilor Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat, până la pronunțarea hotărârii instanței de judecată definitive și irevocabile în cauza nr. 3-3132/2020.

În acest context, partea apelantă a precizat că, ținând cont de faptul că suspendarea a fost decisă de instanța de judecată la data de 18.02.2021, iar până la acel moment fuseseră puse în aplicare dispozițiile pct. 3–5 din hotărârea nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020, Consiliul Uniunii Avocaților, la data de 26.03.2021, a decis că efectele deja produse prin acest act nu pot fi anulate și că nici nu poate continua executarea acestora, ceea ce a determinat încetarea activității Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat, al cărei mandat a fost prelungit din anul 2020 până în anul 2021, în temeiul dispozițiilor Statutului profesiei de avocat. Totodată, s-a constatat imposibilitatea desfășurării în continuare a activităților Uniunii Avocaților legate de admiterea la stagiul profesional în avocatură și la admiterea în profesia de

avocat, întrucât nu exista un act judecătoresc care să fi anihilat efectele juridice deja produse prin actul suspendat și nici un act de repunere sau reluare a activității Comisiei de Licențiere alese la 02.10.2020. În aceste circumstanțe obiective (existența deciziilor judecătorești și a actelor administrative executorii și legale), a fost imposibilă desfășurarea în continuare a mandatului Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat, al cărei mandat, în anul 2020, a fost prelungit prin dispozițiile Statutului profesiei de avocat, nefiind posibilă nici reluarea activității acestei comisii.

În același timp, partea apelantă a explicat că, la data de 22.04.2021 a fost adoptată Legea nr. 67/2021 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, intrată în vigoare la 14.06.2021, care prevedea o nouă componență a Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat, o altă procedură a examenelor de calificare în profesia de avocat și obligația Consiliului Uniunii Avocaților de a alege o nouă Comisie de Licențiere a Profesiei de Avocat, conform noilor reglementări, stabilind și un termen-limită în acest sens. Astfel, pentru organizarea conformă cu legea a următorului examen de calificare în profesia de avocat și pentru examinarea cererilor de admitere în profesia de avocat, a fost necesară, sub imperiul noilor dispoziții legale în această materie, constituirea și crearea unei noi Comisii de Licențiere a Profesiei de Avocat și a Comisiei de Soluționare a Contestațiilor. Abia după alegerea unei noi Comisii de Licențiere în componență deplină, astfel încât să poată fi aleasă și conducerea acesteia, precum și după aprobarea actelor normative subsecvente reglementate de lege, a devenit posibilă activitatea Comisiei de Licențiere, inclusiv cea privind examinarea cererilor de admitere în profesie a candidaților care sunt scutiți de efectuarea stagiului profesional și de susținerea examenului de calificare.

Prin urmare, partea apelantă a afirmat că la momentul intrării în vigoare a legii prenotate nu exista nicio decizie adoptată, iar autoritatea publică apelantă se afla în imposibilitate obiectivă de a soluționa cererea intimatului și de a emite decizia corespunzătoare, cererea acestuia rămânând pendinte, situație care a determinat aplicarea noilor rigori legale, pe care intimatul însă nu le întrunea.

Partea apelantă a relevat că, de regulă, actele normative produc efecte juridice pentru viitor, din momentul adoptării și publicării lor, până la desființarea acestora în modul și condițiile prescrise de lege (abrogare, modificare, desuetudine etc.). Însă, ca excepție, legile pot retroactiva, în special atunci când legea nou-adoptată stabilește în mod expres o asemenea posibilitate (art. 73 din Legea privind actele normative). Acestea reprezintă principiile acțiunii legii în timp. Potrivit Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 26 din 23.05.2002, principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut.

Partea apelantă analizând materialele dosarului administrativ în coroborare cu cadrul legal relevant, a conchis că Botnaru Alexandru nu întrunea exigențele legale pentru accederea în profesia de avocat, sub imperiul noilor prevederi legale

prevăzute la art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022, aplicabile cererilor pendinte privind admiterea în profesia de avocat. Or, la data examinării prezentei proceduri administrative, lipsea temeiul legal care să permită intimatului să fie admis în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare. Mai mult, nicio decizie pe marginea cererii acestuia nu a fost adoptată până la intrarea în vigoare a prezentei legi. În acest sens, se va ține cont de faptul că legiuitorul a prevăzut expres necesitatea existenței unei decizii sau a unui act administrativ concret, emis în privința cererii de accedere în profesia de avocat, exceptând așa-numitele acte administrative tacite.

De asemenea, partea apelantă a reiterat că Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, la momentul emiterii actului contestat, nu prevedea ca temei de accedere în profesia de avocat calitatea de procuror, absolvent al Institutului Național al Justiției, cu o vechime în muncă neîntreruptă de cel puțin 6 ani.

Partea apelantă a susținut că la adoptarea hotărârii contestate, Comisia de Licențiere și-a exercitat în mod legal dreptul discreționar, reieșind din circumstanțele de fapt constatate și cu respectarea prevederilor normative aplicabile procedurii de examinare a cererilor candidaților sub aspectul întrunirii tuturor exigențelor și condițiilor care rezultă din lege pentru admiterea în profesia de avocat. Din considerentele menționate, instanța de fond a aplicat eronat prevederile Codului administrativ, ceea ce a condus la soluționarea greșită a cauzei.

Partea apelantă a mai subliniat că dispozițiile art. 64 din Codul administrativ leagă efectul legal al refuzului cererii (în cazul nesoluționării acesteia în termen) de existența unei autorități publice aflate în măsură să examineze cererea respectivă. Conform alin. (1) art. 64 din Codul administrativ, „(1) Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege”. Astfel, calcularea termenului legal oferit autorității publice pentru examinarea cererii este strâns legată de existența acesteia și de capacitatea autorității publice de a-și exercita competența stabilită prin lege, inclusiv de existența organelor de conducere ale organului colegial. În același sens dispune și art. 189 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căruia, „(2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere”. Cu alte cuvinte, legea are în vedere, drept premisă pentru aplicarea acestei soluții/norme juridice, anume existența unei autorități publice. Existența autorității publice nu poate fi concepută în lipsa funcționalității acesteia. Neconstituirea, nealegerea sau expirarea mandatului, din circumstanțe neimputabile Uniunii Avocaților, determină incapacitatea și nefuncționalitatea autorității publice și împiedică exercitarea competențelor sale.

Partea apelantă a arătat că, faptul că legea însăși stipulează necesitatea alegerii unei alte Comisii de Licențiere, precum și faptul că instanța de judecată a anulat prevederile din Statutul profesiei de avocat care permiteau anterior continuarea exercitării mandatului membrilor Comisiei de Licențiere, indică în mod clar că

situația creată a fost determinată de legiuitor și de instanțele de judecată, nu de Uniunea Avocaților. Prin urmare, nu se poate pretinde că exista efectiv o autoritate publică în raport cu care să se aplice dispozițiile legale corespunzătoare.

În materie de drept, Uniunea Avocaților din Republica Moldova și-a întemeiat cererea de apel pe prevederile alin. (4) art. 191, alin. (1) art. 194, art. 231, alin. (2) art. 232 și lit. c) alin. (1) art. 240 din Codul administrativ (f.d. 75 – 79; 113 – 126, vol. II).

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 11 aprilie 2025, intimatul Botnaru Alexandru a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 31 iulie 2024.

În susținerea poziției sale, intimatul a indicat, în esență, că cererea de admitere în profesia de avocat a fost depusă în anul 2021, în perioada în care legea îi conferea dreptul de a accede în profesie fără stagiu și examen, întrucât era procuror cu o vechime neîntreruptă de peste șase ani și absolvent al Institutului Național al Justiției. Acesta a susținut că întârzierea examinării cererii s-a datorat exclusiv inactivității Comisiei de Licențiere, fapt care nu poate fi imputat petiționarului.

Intimatul a invocat principiul neretroactivității legii, prevăzut la art. 73 din Legea privind actele normative și consacrat de hotărârea Curții Constituționale nr. 26/2002, argumentând că Legea nr. 13/2022 nu poate produce efecte juridice asupra cererilor depuse anterior intrării sale în vigoare. De asemenea, s-a făcut trimitere la art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căruia neexaminarea cererii în termen echivalează cu un refuz tacit, ceea ce confirmă că dreptul său de a fi admis în profesie s-a născut sub imperiul legii vechi.

Totodată, intimatul a subliniat că Legea nr. 1260/2002, în redacția anterioară, nu condiționa admiterea în profesia de avocat de încetarea funcției de procuror înainte de obținerea licenței, incompatibilitatea apărând doar după acordarea dreptului de exercitare a profesiei. În sprijinul poziției sale, acesta a invocat practica Comisiei de Licențiere în cazuri similare, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza *Mateescu c. României, 2014*), care a recunoscut că interzicerea nejustificată a exercitării unei profesii constituie o ingerință în dreptul la viață privată.

Intimatul a menționat, de asemenea, decizia Curții Constituționale nr. 7/2023, care confirmă că aplicarea retroactivă a Legii nr. 13/2022 în cauze pendinte reprezintă o ingerință legislativă nepermisă, precum și decizia Curții Constituționale nr. 142/2023, care recunoaște dreptul persoanei de a obține o soluționare a cererii sale atunci când autoritatea administrativă nu acționează în termen.

În concluzie, intimatul Botnaru Alexandru a susținut că instanța de fond a pronunțat o soluție legală și temeinică, aplicând corect principiul neretroactivității legii și constatând că dreptul său la admiterea în profesia de avocat s-a născut sub regimul legii vechi. Prin urmare, acesta a solicitat respingerea apelului declarat de

Uniunea Avocaților și menținerea hotărârii primei instanțe ca fiind legală și întemeiată (f.d. 99-107, vol. I).

Admisibilitatea cererii de apel:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 17 martie 2025, 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, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*".

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*".

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 31 iulie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la data de 2 august 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost formulat în termenul legal, respectiv în a doua zi de la pronunțarea hotărârii instanței de fond.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanţa 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 instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*".

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la data de 3 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 18 martie 2025 și, respectiv, la 28 martie 2025, în a 15-a și a 25-a zi de la notificarea hotărârii motivate, cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

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 și motivarea acesteia au fost semnate de reprezentanții Uniunii Avocaților, președintele acesteia, Popescu Dorin, și avocatul Procopie Zaharia, care au 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 Procopie Zaharia, a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, intimatul Botnaru Alexandru a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 31 iulie 2024.

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 şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru consideră că apelul este întemeiat şi urmează a fi admis, cu casarea hotărârii primei instanţe 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, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanţei şi 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) şi-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) şi-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 şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa 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 atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil,

motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa 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, la 3 decembrie 2021, reclamantul Botnaru Alexandru a depus la Comisia de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova cererea înregistrată cu nr. 2965/2021, prin care, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) lit. d) și art. 21 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 27 iunie 2023, cu anexele aferente, eliberată de Universitatea Liberă Internațională din Moldova, care confirmă obținerea titlului de licențiat în drept; copia diplomei de master în drept, specializarea „Instituții de drept privat”, seria ***** nr. ***** din 26 februarie 2015, cu anexele aferente; copia atestatului de absolvire a cursurilor de formare inițială a candidaților la funcția de procuror, seria ***** nr. ***** din 31 martie 2015, 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).

Prin Hotărârea nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților a examinat și a respins cererea reclamantului Botnaru Alexandru (f.d.a. 42 - 43).

La 1 martie 2022, Botnaru Alexandru a depus către Consiliul Uniunii Avocaților o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 și eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu ordinea prevăzută la art. 10 alin. (2) lit. d) și art. 21 din Legea nr. 1260-XV cu privire la avocatură din 19 iulie 2002 (f.d.a. 44 - 49).

Prin răspunsul nr. 1-021/2022 din 4 martie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților a lăsat fără examinare cererea prealabilă, motivând că, în speță, nu era necesară respectarea procedurii prealabile (f.d.a. 50).

La datele de 2 martie 2022 și 4 aprilie 2022, reclamantul Botnaru Alexandru a depus la Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, două acțiuni în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat anularea refuzului Comisiei de licențiere de a-l admite în profesia de avocat și obligarea acesteia la emiterea actului administrativ corespunzător.

Ulterior, cele două cauze au fost conexate, fiind examinate într-o singură procedură judiciară.

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

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 circumstanţele 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 şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*”.

Conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune 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 Botnaru Alexandru 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 excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*”.

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat 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 Botnaru Alexandru, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 obligaţii, sancţiuni, 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. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*”.

În speță, instanța de apel atestă că hotărârea nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022 a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, prin care s-a respins cererea

reclamantului Botnaru Alexandru 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 nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi 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 accepţiunea 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 autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat 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 Botnaru Alexandru, 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 Botnaru Alexandru 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 Botnaru Alexandru 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 instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*”.

În acord cu prevederile art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia 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 instanţa de judecată*”.

Conform art. 208 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă,*

cu excepţiile prevăzute de lege. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea 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 şi disciplină şi 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 acelaşi timp, art. 209 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, stipulează că „*(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea 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 soluţionarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător. (2) Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii 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 Botnaru Alexandru 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 acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere*

a actului este întemeiată; ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e)***".

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

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. 10/2/2022 din 4 februarie 2022, emisă de Comisia de licențiere a profesiei de avocat, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, cererea depusă de Botnaru Alexandru (nr. 2965/2021 din 3 decembrie 2021) privind admiterea sa în profesia de avocat. Totodată, obiectul acțiunii vizează și pretenția accesorie a reclamantului privind obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat să admită cererea sa de înscriere în profesie, ca efect direct al constatării nelegalității actului administrativ contestat.

Cu titlu prealabil, Completul judiciar reține că intimatul Botnaru Alexandru 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 efectuarea primei acțiuni procesuale, respectiv prin depunerea cererii din 3 decembrie 2021, prin care Botnaru Alexandru a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. b) 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 3 februarie 2022, care a intrat în vigoare la data de 25 ianuarie 2022. În opinia apelantului, dispozițiile acestei legi, aflate în vigoare la momentul adoptării hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din 4 februarie 2022, guvernează raportul juridic dedus judecății.

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 3 februarie 2022 privind modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură în raport cu situația concretă a reclamantului Botnaru Alexandru. 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 Comisia de licențiere a fost obligată să admită reclamantul 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) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege. (2) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public*”.

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

Potrivit art. 143 alin. (2) din Codul administrativ, „*(2) Aprecierea legalităţii sau ilegalităţii unui act administrativ individual se face în funcţie de situaţia la momentul emiterii lui, iar în cazul desfăşurării unei proceduri prealabile – de situaţia 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 şi abilitate, conform legii, să pledeze şi să acţioneze în numele clienţilor 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]) Şedinţele Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat se consideră deliberative dacă la ele participă cel puţin 9 membri. Exercitarea atribuţiilor Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat prevăzute la alin. (3) lit. c) şi d) este reglementată de statutul profesiei de avocat.

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

(4) Hotărârile Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat pot fi contestate, în termen de 3 zile de la publicare, la Comisia de soluţionare a contestaţiilor. Hotărârile Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat se contestă în instanţa de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ".

Prevederile relevante ale Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, în redacţia în vigoare până la data de 25 ianuarie 2022, aplicabilă potrivit situaţiei 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 cetăţenia Republicii Moldova, în privinţa căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licenţiat în drept sau echivalentul*

acesteia, se bucură de o reputaţie ireproşabilă şi a fost admisă în profesia de avocat după susţinerea examenului de calificare.

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care: a) deţin titlul de doctor în drept; b) au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţia respectivă, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat; c) au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror şi care, după demisia din funcţia de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţia deţinută în domeniul dreptului, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat; d) au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

(3) Persoana care a depus cerere de eliberare a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputaţie ireproşabilă şi cererea ei nu se admite în cazul în care: a) a fost condamnată anterior pentru infracţiuni grave, deosebit de grave, excepţional de grave săvîrşite cu intenţie, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale; b) nu au fost stinse antecedentele penale pentru comiterea altor infracţiuni; c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licenţa pentru acordarea asistenţei juridice din motive compromiţătoare; d) a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromiţătoare sau a fost eliberată, din aceleaşi motive, din funcţia 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 jurământului; 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 conținut 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".

Completul judiciar evidențiază că, prin decizia nr. 6 din 26 ianuarie 2023, Curtea Constituțională a reținut opinia potrivit căreia Legea nr. 13/2022 nu este aplicabilă reclamantului, parte într-o altă cauză similară, întrucât termenul de examinare a cererii sale de către Comisia de licențiere expirase. Totodată, din decizia nr. 6 din 26 ianuarie 2023 nu rezultă că Curtea Constituțională ar fi analizat voința legiuitorului la momentul adoptării legii. În aceste condiții, nu se poate susține că legiuitorul a avut intenția de a exclude situația reclamantului de sub incidența Legii nr. 13/2022 sau că această lege nu ar fi aplicabilă în cauză. De asemenea, prin decizia nr. 155 din 22 noiembrie 2022, Curtea Constituțională a constatat că Legea nr. 13/2022 nu contravine dispozițiilor Constituției.

Raportat la spața de față, Completul judiciar reiterează că litigiul dedus judecății își are originea în cererea depusă de reclamantul Botnaru Alexandru la Uniunea Avocaților din Republica Moldova la data de 3 decembrie 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. 10/2 din 4 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 Botnaru Alexandru 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/intimatul 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 Botnaru Alexandru 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. 10/2 din 4 februarie 2022, a respins în mod întemeiat cererea reclamantului din 3 decembrie 2021.

Completul judiciar nu poate reține raționamentul instanței de fond potrivit căruia, după expirarea termenului legal pentru examinarea cererii reclamantului de admiterea în profesia de avocat, procedura administrativă s-a consumat, atrăgând, astfel, aplicarea legii în vigoare anterior datei de 25 ianuarie 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.

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 3 decembrie 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 4 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 examinarea cu întârziere a cererii reclamantului de către Comisia de licențiere nu i-ar putea fi opozabilă, nu este convingător, 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 Botnaru Alexandru 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. 10/2/2022 din 4 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. 10/2 din 4 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. 10/2 din 4 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/intimatului, 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 circumstanţele de fapt şi de drept stabilite, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că, instanţa 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 Botnaru Alexandru împotriva Uniunii Avocaților, cu participarea terțului Ministerul Justiției, având ca obiect: anularea răspunsului nr. 1-021/2022 din 4 martie 2022, emis la cererea prealabilă nr. 761/2022 din 3 martie 2022; anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 10/2/2022 din 4 februarie 2022, ca fiind contrară legii; obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova să emită, în privința sa, un act administrativ individual favorabil, respectiv o hotărâre de admitere în profesia de avocat, cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei, 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 Curţii Supreme de Justiţie, 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 31 iulie 2024, și adoptarea unei noi decizii, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de Botnaru Alexandru 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 şi de contencios administrativ al Curţii 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 31 iulie 2024 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Botnaru Alexandru împotriva Uniunii Avocaților, terț Ministerul Justiției, privind anularea actelor administrative individuale defavorabile 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 Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Bagrin Lucia