Dosarul nr. 3-138/2026
2-26006450-12-3-21012026

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

23 iunie 2026 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani
în componență:
Președintele ședinței, judecător Rodica Nicula
Grefier Adelina Petcu

examinând în ședință publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova, terț Uniunea Avocaților din Republica Moldova cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

a c o n s t a t a t :

Pretențiile reclamantei:

La 21 ianuarie 2026, ***** a depus acțiune împotriva Ministerul Justiției cu privire la anularea deciziei nr. 1 din 5 ianuarie 2026 și obligarea pârâtului de a elibera licența pentru exercitarea profesiei de avocat.

În motivarea acțiunii, reclamanta a comunicat că la 26 noiembrie 2025, a depus la Ministerul Justiției cererea nr. 18030 privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, în temeiul art. 22 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, cu modificările și completările ulterioare, anexând toate actele prevăzute de lege, inclusiv hotărârile Comisiei de licențiere privind înlăturarea stării de incompatibilitate.

La cererea înaintată s-au anexat următoarele înscrisuri: copia buletinului de identitate IDNP *****; certificatul de cazier detaliat ***** din *****; extrasul din hotărârea Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 08 iulie 2016 cu privire la admiterea în profesia de avocat după înlăturarea stării de incompatibilitate; hotărârea Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților nr. 5/25/2025 din 25 noiembrie 2025 cu privire la înlăturarea stării de incompatibilitate; ordinul de încasare a numerarului nr. 1 din 26.11.2025 privind achitarea plății pentru eliberarea licenței.

S-a explicat că, urmare a examinării, în ansamblu, a actelor enumerate,

Ministerul Justiției a constatat că potrivit extrasului din hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 8 iulie 2016, s-a dispus admiterea în profesia de avocat a doamnei *****, după înlăturarea stării de incompatibilitate în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002.

Conform hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților nr. 5/25/2025 din 25 noiembrie 2025, a fost înlăturată starea de incompatibilitate stabilită prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 8 iulie 2016. Deși din hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nu rezultă expres natura stării de incompatibilitate reținute, verificările efectuate de Ministerul Justiției relevă că reclamanta ***** a exercitat anterior funcția de judecător, circumstanță care a impus verificări suplimentare sub aspectul condițiilor prevăzute de lege.

În aceste condiții, având în vedere necesitatea verificării condiției reputației ireproșabile, în contextul funcției de judecător, deținute anterior de reclamanta *****, Ministerul Justiției a reținut că ultima nu întrunește condițiile prevăzute de art. 10 din Legea nr. 1260/2002, ceea ce, în temeiul art. 22 alin. (3), impune refuzul eliberării licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

Astfel, prin decizia nr. 1 din 5 ianuarie 2026, pârâtul a refuzat eliberarea licenței, motivând că reclamanta nu a promovat evaluarea externă din motive ce țin de integritatea etică, concluzionând că nu este îndeplinită condiția „reputației ireproșabile” prevăzută de art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002.

Reclamanta a considerat decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026, semnată electronic de Ministrul Justiției, Vladislav Cojuhari la 09.01.2026, orele 15:32:22, ca fiind un act administrativ individual/defavorabil ilegal, emis cu încălcarea normelor de drept material și procedural, arbitrar și contrar principiilor legalității, proporționalității și autonomiei profesiilor juridice.

A menționat că Ministerul Justiției a realizat o activitate administrativă în sensul art. 20 din Codul administrativ, ori autoritatea emitentă este autoritatea publică instituită prin Constituție, activând în baza acesteia și în coroborare cu alte legi organizatorice.

Reclamanta a notat că acest act administrativ îi atinge dreptul la stabilitate și menținerea acestei situații îi afectează, în mod direct, dreptul constituțional la muncă și la libera alegere a profesiei, garantat de art. 43 din Constituția Republicii Moldova, precum și dreptul de acces efectiv la o procedură administrativă legală și previzibilă, precum și a securității raporturilor juridice, per ansamblu.

Reclamanta a susținut că decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026, se circumscrie art. 10 alin. (1) în coroborare cu art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, ori aceasta conține efecte individuale ale raportului juridic de drept public, reprezentând un act administrativ individual defavorabil, susceptibil

controlului judecătoresc în ordinea contenciosului administrativ, din perspectiva legalității și temeiniciei.

A reiterat reclamanta că decizia contestată îi încalcă dreptul constituțional cu privire la securitatea juridică, stabilitatea și continuitatea exercitării a muncii și la libera alegere a profesiei de avocat.

Totodată, actul administrativ este emis cu încălcarea procedurii administrative, fapt care determină atingerea drepturilor reclamantei la asigurarea legalității procedurii administrative cu respectarea principiilor generale și speciale ale dreptului administrativ, iar autoritatea publică - Ministerul Justiției a emis decizia nr. 1 din 5 ianuarie 2026 cu încălcarea principiilor: legalității, bunei-credințe, egalității de tratament, imparțialității, proporționalității, securității raporturilor juridice, motivării.

Reclamanta a relatat că, în conformitate cu art. 10 al Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură (în vigoare la data de 08.07.2016), se prevedea că (1) profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetățenia Republicii Moldova, are capacitate deplină de exercițiu, are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputație ireproșabilă și a fost admisă în profesia de avocat după susținerea examenului de calificare. (2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care dețin titlul de doctor, precum și cele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcțiile respective, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. De aceleași drepturi și în aceleași condiții beneficiază și persoanele care, după demisia din funcția de judecător și procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului.

Astfel, la data de 08 iulie 2016, data emiterii hotărârii Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 12 cu privire la admiterea în profesia de avocat, după înlăturarea stării de incompatibilitate, art. 10 din Legea nr. 1260/2002 prevedea, în esență, că exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu anumite funcții sau activități (în special funcții publice, activități remunerate incompatibile etc.); iar înlăturarea stării de incompatibilitate constituia condiție suficientă pentru admiterea în profesia de avocat sau reluarea exercitării profesiei.

Textul legal nu condiționa admiterea în profesie, după înlăturarea incompatibilității, de reevaluare, reluarea procedurii de licențiere, aprecierea discreționară a unei alte autorități decât Comisia de licențiere.

A notat că în anul 2016, Comisia de licențiere a profesiei de avocat avea competență exclusivă în materia admiterii în profesie, constatării îndeplinirii condițiilor legale, inclusiv a înlăturării incompatibilității.

Hotărârea Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 08 iulie 2016 a fost emisă în baza legii în vigoare și a produs efecte juridice definitive, în lipsa anulării acesteia pe cale judecătorească.

Ulterior anului 2016, art. 10 din Legea nr. 1260/2002 a suferit modificări și completări, care au extins sfera incompatibilităților, au introdus mecanisme suplimentare de control/validare, au consolidat rolul unor autorități administrative, inclusiv Ministerul Justiției. Aceste prevederi au caracter normativ nou și produc efecte numai pentru situațiile juridice născute după intrarea lor în vigoare.

Reclamanta a constatat că, decizia Ministerului Justiției nr. 1 privind refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat emisă la 05 ianuarie 2026 se întemeiază pe interpretarea actuală a art. 10 din Legea nr. 1260/2002, ignoră faptul că situația juridică a admiterii în profesie s-a născut în 2016, sub imperiul unei alte reglementări. Prin aceasta, Ministerul Justiției aplică retroactiv legea, reanalizează o situație juridică deja epuizată și substituie propria apreciere a unei hotărâri valide a Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat.

Astfel, reclamanta a calificat decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 05 ianuarie 2026 ca fiind un act administrativ individual/defavorabil ilegal, arbitrar și contrar principiilor legalității, și anume art. 7 din Codul administrativ, deoarece potrivit doctrinei administrative, autoritatea publică nu poate institui condiții suplimentare față de cele prevăzute expres de lege (principiul „competenței strict determinate”).

Legea nr. 1260/2002 nu prevede evaluarea externă a judecătorilor drept criteriu pentru aprecierea reputației ireproșabile în procedura de licențiere a avocatului, prin urmare, Ministerul Justiției a realizat o interpretare extensivă și analogică în defavoarea persoanei, inadmisibilă în dreptul administrativ sancționator și restrictiv de drepturi.

La fel, fiind un act administrativ individual/defavorabil contrar principiului proporționalității și autonomiei profesiilor juridice, deoarece refuzul autorității publice privind eliberarea licenței constituie o ingerință gravă în dreptul la muncă și la exercitarea profesiei, fără analiză individuală, evaluarea unor măsuri alternative mai puțin intrusive și justificarea caracterului necesar și adecvat al măsurii.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat constant că accesul la o profesie intră sub incidența art. 8 CEDO și art. 1 Protocolul nr. 1, atunci când este afectată viața profesională (cauza Bigaeva c. Greciei). Orice restrângere trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporțională (Sidabras și Džiautas c. Lituaniei).

În speță, reclamanta a opinat că ingerința nu este prevăzută de lege, fiind rezultatul unei interpretări administrative discreționare.

Evaluarea externă este un instrument normativ specific statutului judecătorului, având drept finalitate aprecierea aptitudinii de a exercita funcția judiciară. Doctrina subliniază constant că incompatibilitatea sau necorespunderea într-un regim juridic nu produce efecte automate într-un alt regim, în lipsa unei

norme exprese. Transferarea concluziilor evaluării externe asupra accesului la profesia de avocat contravine principiului autonomiei profesiilor juridice și creează insecuritate juridică.

Fiind un act administrativ individual/defavorabil nemotivat, or actul administrativ contestat nu indică fapte concrete imputabile reclamantei, probe individualizate, legătura cauzală dintre evaluarea externă și reputația ireproșabilă în sensul Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

O motivare defectuoasă este echivalentă unei nemotivări sau unei motivări neconcludente, în ambele ipoteze ele nu pot fi viabile și rezista argumentelor formulate de reclamant în acțiunea de contencios administrativ.

Motivarea proiectată în decizia nr. 1 din 05 ianuarie 2026 este lacunară, lipsită de un substrat factologic consistent și un material probatoriu concludent. Emitentul operează cu fraze generale, cu noțiuni incerte și emană concluzii subiective, părtinitoare și lipsite de echidistanță.

Deci, prin actul administrativ defavorabil nr. 1 emis de Ministerul Justiției la 05 ianuarie 2026 a fost încălcat principiul *tempus regit actum*, or legalitatea hotărârii Comisiei din 08 iulie 2016 urma să se aprecieze exclusiv prin raportare la art. 10 în vigoare la acea dată, iar Ministerul Justiției nu are competența de a aplica o lege ulterioară și să dea apreciere unui act administrativ individual emis anterior.

Reclamanta a învederat că prin actul administrativ defavorabil nr. 1 emis de Ministerul Justiției la 05 ianuarie 2026 a fost încălcat principiul securității raporturilor juridice, or prin hotărârea Comisiei din 08 iulie 2016 s-a creat o situație juridică stabilă, care a generat o așteptare legitimă.

Refuzul privind eliberarea licenței pentru desfășurarea profesiei de avocat, exprimat în decizia nr. 1 din 05 ianuarie 2026 destabilizează raporturile juridice consolidate și contravine jurisprudenței constante privind protecția drepturilor dobândite.

Reclamanta a dobândit în baza hotărârii Comisiei de licențiere din 2016, o așteptare legitimă privind recunoașterea statutului său profesional, așa cum rezultă din art. 8 Cod administrativ, iar refuzul din 2026 nu este precedat de anularea actului inițial, nu este justificat de un interes public major și nu este proporțional cu scopul urmărit.

Astfel, autoritatea pârâtă încalcă principiul protecției încrederii legitime, consacrat expres de Codul administrativ.

Ministerul Justiției reinterpretează competența Comisiei de licențiere nr. 12 din 08.07.2016 și ignoră caracterul obligatoriu al hotărârii acesteia și exercită o competență neprevăzută de lege.

Aceasta constituie un exces de putere, în sensul contenciosului administrativ, or, autoritățile publice sunt chemate să acționeze în conformitate cu Constituția, legislația în vigoare, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte,

precum și cu alte acte normative, în limita competenței care le este încredințată prin lege și în scopul pentru care această competență le-a fost încredințată.

Respectarea procedurii administrative prevăzute de Codul administrativ este obligatorie pentru toate autoritățile publice la emiterea actelor administrative, dacă legea nu prevede altfel.

Actele administrative emise, sau după caz adoptate fără respectarea procedurii, pot fi anulate în modul stabilit de lege, sau declarate nule. Autoritățile publice pot admite măsuri care afectează drepturile sau interesele legitime ale persoanelor fizice sau juridice, numai în cazurile când acestea sunt necesare și numai în măsura necesară atingerii scopului propus.

Astfel, reclamanta a conchis că, potrivit prevederilor normelor pre-citate, întrunește toate condițiile legale pentru a deveni avocat, că nu există nicio circumstanță care ar da temei de a fi respinsă cererea înaintată.

Supremația Constituției și a Legilor impune tuturor subiecților de drept, inclusive autorității legiuitoare, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației, ceea ce, în mod practic înseamnă: pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitatea juridică destinatarilor săi.

Principiul securității juridice este un principiu fundamental al statutului de drept, care cuprinde, în principal, următoarele exigențe: neretroactivitatea legii, accesibilitatea și previzibilitate legii, asigurarea interpretării unitare a legii.

Principiul neretroactivității legii se rezumă la următoarele: legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Atunci când o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare.

În condițiile speței, reclamanta ***** a subliniat că în 2016 a depus cerere Uniunii Avocaților din Republica Moldova de admitere în profesia de avocat în conformitate cu alin. (2) art. 10 al Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură” (în vigoare la data de 08 iulie 2016), deținând titlul de doctor în drept și norma legală respectivă răspundea criteriilor de accesibilitate și previzibilitate, ultima fiind scutit în condițiile legii de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

Astfel, prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 08 iulie 2016, ***** a fost admisă în profesia de avocat, după înlăturarea stării de incompatibilitate în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (l)

din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19.07.2002. Faptul înlăturării stării de incompatibilitate se va confirma prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat la data solicitării eliberării licenței.

La data de 13 octombrie 2025, Comisia de Licențiere a profesiei de avocat a examinat cererea reclamantei ***** nr. 1-014/2025 privind confirmarea stării de incompatibilitate stabilite prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 08.07.2016 și a hotărât unanim de a constata înlăturarea stării de incompatibilitate, stabilite prin actul administrativ nr. 12 din 08.07.2016.

În ceea ce privește noua reglementare, care a extins sfera incompatibilităților, s-au introdus mecanisme suplimentare de control/validare, s-a consolidat rolul unor autorități administrative, inclusiv Ministerul Justiției, reclamanta a remarcat că aceasta nu poate fi aplicată în privința ei, deoarece este contrară principiului securității juridice. Or, la data depunerii cererii din 2016, aceasta cunoștea și legea îi garanta obținerea licenței de avocat, în condiții legii în vigoare la data depunerii respectivei cereri.

Reclamanta a precizat că activitatea administrativă a autorității publice pârâte urma să se rezume la verificarea temeiurilor de eligibilitate expuse supra și respectând limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul, în speță - verificarea întrunirii condițiilor legale pentru accedere în profesie de avocat în condiții speciale, să aleagă unica consecință/soluție juridică legală, cea de admitere a cererii reclamantei privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, în temeiul art. 22 alin. (2) al Legii nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

O altă tratare a situației din speță, ar însemna depășirea limitelor legal stabilite, nerespectarea scopului pentru care autorității publice pârâte i-a fost atribuit dreptul de a decide asupra verificării întrunirii condițiilor legale pentru accedere în profesia de avocat în condiții speciale și ar egala cu acceptarea de către instanța de judecată a unui abuz în exercitarea controlului judecătoresc asupra activități administrative desfășurate de pârât, pornind de la faptul că scopul primordial al instituției contenciosului administrativ, este prestabilit de legiuitor și constă în contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice și asigurarea ordinii de drept.

Totodată, în susținerea pretențiilor înaintate, reclamanta a invocat și încălcarea art. art. 32, 44 alin. (1) și (3), 94, 95 Cod administrativ, menționând normele Codului administrativ referitoare la atragerea în procedură și audierea reclamantei, fiind lesne de înțeles că încălcarea obligației pozitive de către autoritatea publică pârâtă de a iniția și desfășura procedura administrativă reprezintă un viciu fundamental care *a priori* a privat reclamanta de toate garanțiile legale imperative ale unei proceduri administrative legale și corecte.

În speță, decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 05 ianuarie 2026 privind refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat dnei *****, semnată electronic de Ministrul Justiției, Vladislav Cojuhari la 09.01.2026, orele 15:32:22 a fost emis fără atragerea în procedura administrativă și audierea reclamantei, în acord cu normele procedurale administrative.

Argumentele autorității publice pârâte:

La 27 februarie 2026, reprezentantul autorității publice pârâte Ministerul Justiției a depus referința, prin care a menționat că a analizat argumentele reclamantei în susținerea acțiunii dedusă judecății și a considerat că aceasta sunt neîntemeiată (f.d.40-44).

În motivarea referinței s-a menționat că îngrădirea dreptului la muncă nu poate fi raportată speței, atât timp cât legea stabilește o procedură certă și distinctă de obținere a dreptului de a munci în acest domeniu (avocaturii).

În acord cu art. 22 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260/2002, licența pentru exercitarea profesiei de avocat, este unicul act care confirmă statutul avocatului. Respectiv, licența pentru exercitarea profesiei de avocat este actul final în procedura de accedere în profesie și unicul act ce permite munca în acest câmp de activitate. Or, nedeținerea licenței respective de către reclamanta *****, nu probează îngrădirea de către autoritatea publică a dreptului la muncă a acesteia, în oricare alt domeniu pentru care întrunește condițiile legale. Or, dreptul la muncă în avocatură este îngrădit tuturor cetățenilor ce nu au întrunit condițiile legii de obținere a licenței de exercitare a profesiei de avocat.

Totodată, autoritatea publică pârâtă a menționat că greșit este invocat de reclamant că prin actul administrativ nr. 1 emis de Ministerul Justiției la 5 ianuarie 2026 a fost încălcat principiul securității raporturilor juridice, argumentând faptul că a dobândit în baza Hotărârii Comisiei de licențiere din 2016 o așteptare legitimă privind recunoașterea statutului său profesional.

La acest capitol a învederat Ministerul Justiției că, reclamanta urma să cunoască prevederile art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002, care impune anumite condițiile pentru eliberarea licenței, iar Ministerul Justiției dispunând refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, nu a făcut altceva decât a acționat prin prisma legislației în vigoare în vederea excluderii tuturor factorilor care ar putea vicia legalitatea actului administrativ final emis pe marginea acestei proceduri.

Art.22 alin.(3) din Legea nr. 1260/2002 prevede că prin decizie motivată, Ministerul Justiției poate suspenda procedura de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat până la obținerea informațiilor complete sau poate refuza eliberarea acesteia dacă constată că solicitantul nu întrunește cerințele prevăzute la art. 10.

A subliniat că, reclamanta s-a adresat către Ministerul Justiției cu cerere

privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat la data de 26 noiembrie 2025, iar Ministerul Justiției este ținut să aplice dreptul pozitiv (legea în vigoare), în timp ce Hotărârea Comisiei de licențiere din 2016 s-a născut sub imperiul legii vechi.

În acest context, a notat că în corespundere cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Corespunzător, art. 6 alin. (1) Cod administrativ prevede că, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

În temeiul normelor de drept sus-menționate, examinarea cererilor solicitanților privind eliberarea licențelor pentru dreptul de a desfășura o profesie juridică este o activitate administrativă efectuată de Ministerul Justiției, coroborat cu prevederile legilor speciale care constituie cadrul normativ pentru fiecare dintre profesiile juridice pentru care Ministerul Justiției eliberează licențe. Astfel, pentru profesia de avocat, procedura privind admiterea în această profesie și eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei date este determinată de Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură (în continuare - Legea nr. 1260/2002) și de Codul administrativ, în special în partea care se referă la regulile de ținere și desfășurare a procedurii administrative.

În conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 1260/2002, 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 efectuarea stagiului profesional și susținerea examenului de calificare.

La fel, potrivit prevederilor art. 10 alin. (4) din Legea nr. 1260/2002, persoana nu are reputație ireproșabilă și nu poate fi admisă la examen, nici nu i se eliberează licența pentru exercitarea activității de avocat dacă: a) a fost condamnată pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave săvârșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale; b) are antecedente penale nestinse pentru comiterea altor infracțiuni sau interdicții aplicate pentru comiterea acestora; c) i-a fost retrasă licența pentru exercitarea profesiei de avocat; d) a plecat din funcția de judecător, procuror, notar, executor judecătoresc, administrator autorizat, consultant juridic, funcționar public sau din alte organe din domeniul

dreptului în circumstanțe care nu sunt onorabile; e) are un comportament sau desfășoară o activitate care nu este compatibilă cu normele Codului deontologic al avocatului; f) a comis un abuz prin care a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului, stabilit prin hotărâre judecătorească emisă de instanțele naționale sau internaționale.

A remarcat că aceste condiții poartă un caracter cumulativ, solicitantul fiind obligat să le întrunească în ansamblu, și nicidecum în mod selectiv.

Corespunzător, în cadrul procedurii administrative de examinare a cererii privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, Ministerul Justiției, în virtutea prevederilor art. 10 alin. (4) din Legea nr. 1260/2002, verifică dacă solicitantul se bucură sau nu de reputație ireproșabilă, care trebuie să se constate atât la admiterea în profesia de avocat, cât și la eliberarea licenței.

În acest condiții, având în vedere normele juridice precitate, precum și necesitatea verificării condiției reputației ireproșabile, în contextul funcției de judecător, deținute anterior de dna *****, Mnisterul Justiției a solicitat Consiliului Superior al Magistarturii informații privind temeiurile și circumstanțele încetării mandatului acesteia din funcția de judecător.

Potrivit răspunsului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 2659 din 29 decembrie 2025, în cadrul procesului de evaluare desfășurat de Comisia de Evaluare a Judecătorilor, s-a propus nepromovarea evaluării sub aspectul criteriilor de integritate etică. în consecință, Consiliul Superior al Magistraturii, prin Hotărîrea nr. 327/26 din 20 iunie 2025, a acceptat Raportul cu privire la evaluarea externă a judecătorului Curții de Apel Centru ***** și a hotărât eliberarea magistratei din funcția de judecător al Curții de Apel Chișinău, în conformitate cu art. 18 alin. (5) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor fiind totodată, privată de dreptul de a exercita funcții de demnitate publică pentru o perioadă de cinci ani, începînd de la dat rămînerii definitive a hotărîrii.

În baza acestor circumstanțe și în vederea constatării finalizării tuturor procedurilor legale, a indicat că prin Decizia Curții Supreme de Justiție din 19 septembrie 2025, pronunțată în dosarul nr. *****, a fost respinsă contestația depusă de dna ***** împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, cu participarea Comisiei de evaluare a judecătorilor în calitate de terț, avînd ca obiect anularea actului administrativ și dispunerea reluării procedurii de evaluare. Decizia fiind irevocabilă.

Or, circumstanțele descrise de constatare a nepromovării evaluării externe pentru motive ce țin de integritatea etică, confirmată prin acte administrative și jurisdicționale definitive, conduce la concluzia neîndeplinirii condiției esențiale privind reputația ireproșabilă, prevăzută expres de art. 10 alin. (4) lit. d) din legea nominalizată.

Concomitent, greșită fiind afirmația reclamantei că Decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026 este nemotivată.

Dispozițiile art. 118 alin. (1) din Codul administrativ, indică că „motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. în motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar".

Suplimentar, în alin. (2) al art. 118 din codul nominalizat, „motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Or, actul administrativ contestat a fost motivat complet, fiind indicat temeiul legal, descrise operațiunile administrative, care au stat la baza emiterii actului administrativ.

Mai mult, autoritatea publică potrivit art.16 din Codul administrativ are drept discreționar care reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

În aceiași ordine de idei, nu pot fi reținute susținerile reclamantei privind limitarea dreptului la audiere în cadrul realizării operațiunii administrative, De altfel, art. 94 din Codul administrativ, prevede că înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Respectiv, reclamanta eronat a interpretat norma citată drept obligație a autorității publice de a audia participanții la procedura administrativă, or ministerul în calitate de autoritate publică a aplicat dreptul discreționar de a alege soluția optimă corespunzătoare scopului legii.

Opinia persoanei terțe:

Prin încheierea din 26 ianuarie 2026 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a dispus atragerea în proces, în calitate de persoană terță a Uniunii Avocaților.

La 26 februarie 2026, din partea persoanei terțe a parvenit referința, prin care, constatând că în prezenta cauză, reclamanta nu are nicio pretenție față de Uniunea avocaților, a menționat că, prin intermediul Comisiei de licențiere, s-a expus prin hotărârile sale și, la acel moment, a decis admiterea candidatului în profesia de

avocat și, ulterior, prin emiterea hotărârii, a constatat înlăturarea stării de incompatibilitate stabilite prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 8 iulie 2016, alte competențe ori obligații față de candidat conform legii, Uniunea Avocaților nu are. Toate actele din partea Uniunii Avocaților i-au fost prezentate candidatului pentru a le depune în adresa Ministerului Justiției, alte împuterniciri, legea nu îi acordă (f.d.32-35).

În ședința de judecată, reclamanta ***** a solicitat admiterea integrală a cererii de chemare în judecată.

Reprezentantul autorității publice pârâte a solicitat respingerea acțiunii ca fiind nefondată.

Terțul nu s-a prezentat, însă a solicitat examinarea cauzei în lipsă (f.d.35).

Analizând argumentele expuse în acțiune, în referințe, studiind înscrisurile anexate la dosarul administrativ, instanța de judecată ajunge la concluzia că acțiunea este admisibilă și întemeiată.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ, potrivit normelor procesuale, pentru a pune în mișcare o acţiune, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiții, cum ar fi: competența jurisdicțională, forma și conținutul, existența capacității procesuale, respectarea termenului de prescripție, achitarea taxei de timbru etc., iar revendicarea unui drept subiectiv vătămat constituie, în sine, o condiție specială și obligatorie de valorificare a dreptului la acțiune în justiție.

Conform art. 5 și art. 6 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea. Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părţi ale procedurii administrative.

În concordanță cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În conformitate cu art. 11 alin. (1) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun

destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile - actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. (2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Conform art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform art.39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) 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.

La caz, reclamanta revendică apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ, și anume, în exercitarea profesiei de avocat. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim și în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ este întrunită.

Art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, statuează că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

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

Conform art. 196 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel. Dacă la o procedură de contencios administrativ participă mai multe autorități publice, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pârâtă.

În temeiul art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În conformitate cu art. 207 din Codul administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părţi, cu același obiect şi pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un litigiu între aceleași părţi, cu același obiect şi pe aceleași temeiuri de drept sau că între părţi s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleași părţi, cu același obiect şi pe aceleași temeiuri de drept;

d) acţiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condiţiile prevăzute la art. 208;

g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) şi (2) şi art. 212 alin. (1) şi reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului;

II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;

IV. respectarea procedurii prealabile;

V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Materialele cauzei denotă că, reclamanta *****, în cererea de chemare în judecată, a solicitat anularea deciziei nr. 1 din 5 ianuarie 2026 și obligarea pârâtului de a elibera licența pentru exercitarea profesiei de avocat. Prin urmare, reclamanta a formulat o acțiune în obligare.

Potrivit art. 22 alin. (3) din Legea nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, prin decizie motivată, Ministerul Justiției poate suspenda procedura de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat până la obținerea informațiilor complete sau poate refuza eliberarea acesteia dacă constată că solicitantul nu întrunește cerințele prevăzute la art. 10. Decizia privind refuzul de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat se contestă în ordinea contenciosului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile

Conform art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Ținând cont de prevederile enunțate, raportate la circumstanțele constatate, instanța de judecată concluzionează asupra respectării de către reclamantă a termenului de depunere a acțiunii. Or, actele cauzei atestă că decizia nr. 1 din 5 ianuarie 2026, a fost recepționată de către reclamantă la 12 ianuarie 2026, prin poșta electronică și, la 16 ianuarie 2026, prin intermediul poștei terestre, iar acțiunea a fost depusă la 21 ianuarie 2026, în interiorul termenului reglementat.

Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, revine Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Prin urmare, instanța de judecată concluzionează asupra respectării condițiilor de admisibilitate, acțiunea fiind admisibilă.

Totodată, instanța de judecată conchide în privința temeiniciei acțiunii, din următoarele considerente.

Pornind de la scopul primordial al contenciosului administrativ care este stabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept, controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile legii contenciosului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească.

Obiect al examinării prezentei cauze în ordinea contenciosului administrativ îl

constituie verificarea legalității deciziei Ministerului Justiției nr. 1 din 05 ianuarie 2026 privind refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat dnei *****.

Din materialele cauzei se atestă că, la 20 mai 2016, reclamanta ***** s-a adresat Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, cu cerere, prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) Legii cu privire la avocatură 1260-XV din 19 iulie 2002, deținând titlul de doctor în drept.

Conform extrasului din Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat n.12 din 08 iulie 2016, s-a hotărât de a admite în profesia de avocat dna ***** cu eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, după înlăturarea stării de incompatibilitate în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002.

Faptul înlăturării stării de incompatibilitate, se va confirma prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, la data solicitării eliberării licenței. (f.d. 5, dosar administrativ)

Tot actele cauzei denotă că, prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților nr.5/25/2025 din 25 noiembrie 2025, în conformitate cu prevederile art.42 alin.(5) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură și a art.46 alin.(5) din Statutul profesiei de avocat, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a examinat cererea doamnei *****, nr.1-014/2025 din 13 octombrie 2025 privind confirmarea înlăturării stării de incompatibilitate stabilite prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din 08 iulie 2016 prin care a fost admisă în profesia de avocat cu eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, după înlăturarea stării de incompatibilitate în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (1) din Legea nr.1260/2002 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. Faptul înlăturării stării de incompatibilitate, se va confirma prin hotărârea Comisie de licențiere a profesiei de avocat, la data solicitării.

Prin urmare, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a constatat înlăturarea stării de incompatibilitate stabilite prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.12 din 8 iulie 2016 a doamnei *****. (f.d.6, dosar administrativ)

Astfel, reclamanta ***** la 26 noiembrie 2025, a depus la Ministerul Justiției cererea nr. 18030 privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, în temeiul Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, anexând toate actele prevăzute de lege, inclusiv hotărârile Comisiei de licențiere privind înlăturarea stării de incompatibilitate.

La cererea înaintată, reclamanta ***** a anexat următoarele înscrisuri:

- copia buletinului de identitate IDNP *****;
- certificatul de cazier detaliat ***** din *****;
- extrasul din hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 12 din

08 iulie 2016 cu privire la admiterea în profesia de avocat după înlăturarea stării de incompatibilitate;

- hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților nr. 5/25/2025 din 25 noiembrie 2025 cu privire la înlăturarea stării de incompatibilitate;

- ordinul de încasare a numerarului nr. 1 din 26.11.2025 privind achitarea plății pentru eliberarea licenței.

Prin scrisoarea nr.05/2-11830 din 04 decembrie 2025 Ministerul Justiției a solicitat de la Consiliul Superior al Magistraturii prezentarea informațiilor cu privire la demisia doamnei ***** din funcția de judecător, invocând art.10 alin.(1) și (4) din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură (f.d.9, dosar administrativ)

La 29 decembrie 2025 Consiliul Superior al Magistraturii prin scrisoarea nr.2659 ca urmare a examinării demersului Ministerului Justiției nr.05/2-11830 din 04 decembrie 2025 a comunicat următoarele.

***** a fost numită în funcția de judecător la Judecătoria Ciocana, mun. Chișinău, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1810-III din 13 mai 2004.

În urma evaluării performanțelor profesionale, Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, prin Hotărârea din 20 februarie 2009, a dispus atestarea dnei ***** pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă (Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.2203-IV din 21 aprilie 2009).

Ulterior, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1074-VII din 1 aprilie 2014, dna ***** a fost promovată în funcția de judecător la Curtea de Apel Chișinău.

La data de 11 aprilie 2024, în temeiul Legii nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, Comisia de Vetting a notificat-o pe dina ***** cu privire la inițierea procedurii de evaluare externă.

În consecință, Consiliul Superior al Magistraturii, prin Hotărârea nr.327/26 din 20 iunie 2025, a acceptat Raportul cu privire la evaluarea externă a judecătorului Curții de Apel Centru, *****, și a hotărât eliberarea magistratei din funcția de judecător Al Curții de Apel Chișinău, în conformitate cu art.18 alin.(5) din Legea nr.525/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor fiind totodată, privată de dreptul de a exercita funcții de demnitate publică pentru o perioadă de cinci ani, începând de la data rămânerii definitive a hotărârii (f.d.10-11, dosar administrativ).

Astfel, prin decizia nr. 1 din 5 ianuarie 2026, Ministerul Justiției a decis de a refuza eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat doamnei *****.

În motivarea deciziei nr. 1 din 5 ianuarie 2026, Ministerul Justiției a reținut că, deși doamna ***** întrunește unele dintre condițiile prevăzute de art.10 din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură, constatarea nepromovării evaluării

externe pentru motive ce țin de integritatea etică, confirmată prin acte administrative și jurisdicționale definitive. A condus la concluzia neîndeplinirii condiției esențiale privind reputația ireproșabilă, prevăzută expres de art.10 alin.(4) lit. d) din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

În concluzie, Ministerul Justiției a reținut că doamna ***** nu întrunește condițiile prevăzute de art.10 din Legea nr.1260/2002, ceea ce, în temeiul art.22 alin.(3), impune refuzul eliberării licenței pentru exercitarea profesiei de avocat (f.d.42-44, dosar administrativ).

Nefiind de acord, cu decizia Ministerul Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026, reclamanta ***** a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerul Justiției, solicitând anularea deciziei nr. 1 din 5 ianuarie 2026 și obligarea pârâtului de a elibera licența pentru exercitarea profesiei de avocat.

Analizând materialele dosarului administrativ în coroborare cu cadrul legal în vigoare, pertinent circumstanțelor de fapt și de drept, instanța de judecată menționează următoarele.

Acțiunea în obligare este întemeiată dacă actul administrativ individual de respingere a solicitării este ilegal și reclamantul are dreptul la emiterea actului solicitat conform art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

Potrivit art. 22 alin. (2) din Legea nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură, (2) Licența pentru exercitarea profesiei de avocat se eliberează la cererea solicitantului, depusă la Ministerul Justiției în cel mult 30 de zile de la emiterea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat. Ministerul Justiției eliberează licența pentru exercitarea profesiei de avocat în termen de 15 zile de la data depunerii cererii, dacă solicitantul întrunește cerințele prevăzute la art. 10.

Decizia de refuz a eliberării licenței pentru exercitarea profesiei de avocat este, prin urmare, o decizie obligatorie, iar nu una emisă în baza dreptului discreționar potrivit art. 16 alin. (1) și art. 137 Cod administrativ. Solicitantul are dreptul la licență dacă nu există niciun motiv de refuz, or, autoritatea este obligată să refuze eliberarea licenței dacă un asemenea motiv există.

Noțiunile de „*reputație ireproșabilă*” și de „*motive compromițătoare*” sunt noțiuni juridice nedeterminate, situate în ipoteza normei. Aplicarea lor este supusă controlului judecătoresc deplin. Limitele controlului prevăzute la art. 225 alin. (2) Cod administrativ privesc exclusiv exercitarea dreptului discreționar și nu sunt aplicabile în cauză.

Instanța cercetează starea de fapt din oficiu în conformitate cu prevederile art. 22 alin. (1) și art. 219 alin. (1) Cod administrativ, și stabilește ea însăși dacă sunt întrunite condițiile de eliberare a licenței. Pentru a obliga autoritatea la eliberarea licenței, instanța trebuie să constate că nu subzistă niciun motiv de refuz și că sunt îndeplinite celelalte condiții legale. Instanța nu este limitată la motivele reținute de Ministerul Justiției.

Instanța reține, în prealabil, că obiectul controlului judecătoresc în prezenta cauză îl constituie decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026, dar nu temeinicia hotărârii CSM nr. 327/26 din 20 iunie 2025, ori a deciziei Curții Supreme de Justiție din 19 septembrie 2025, care sunt definitive și nu pot fi repuse în discuție în acest cadru procesual.

În aceste condiții, problema juridică pe care instanța este chemată să o soluționeze nu este dacă nepromovarea evaluării externe a fost sau nu justificată, ci dacă efectul acesteia – eliberarea din funcția de judecător – poate fi echivalat, în procedura de eliberare a licenței de avocat, cu plecarea din funcție „în circumstanțe care nu sunt onorabile”, în sensul art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002, și dacă această echivalare a fost realizată cu respectarea garanțiilor procedurale și a exigențelor de motivare.

Sub aspectul competenței, potrivit art. 22 alin. (3) din Legea nr. 1260/2002, prin decizie motivată, Ministerul Justiției poate suspenda procedura de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat până la obținerea informațiilor complete sau poate refuza eliberarea acesteia dacă constată că solicitantul nu întrunește cerințele prevăzute la art. 10.

Din interpretarea normei date rezultă că legiuitorul a atribuit Ministerului Justiției verificarea cerințelor art. 10, inclusiv a reputației ireproșabile, la etapa eliberării licenței, ca procedură distinctă de cea de admitere în profesie, de competența Comisiei de licențiere (art. 43 alin. (3) lit. d) din aceeași lege). Această concluzie se confirmă și prin conținutul Hotărârii nr. 12 din 8 iulie 2016, care a condiționat însăși eficacitatea admiterii de o confirmare ulterioară, „la data solicitării eliberării licenței”.

Prin urmare, Ministerul Justiției nu a anulat și nu a reexaminat hotărârea Comisiei din 2016, ci a examinat cererea de eliberare a licenței depusă de reclamanta ***** la 26 noiembrie 2025, în limitele competenței sale, astfel încât obiecția reclamantei privind excesul de putere prin reexaminarea unui act al Comisiei este apreciată neîntemeiată.

În continuare, referitor la respectarea procedurii administrative, art. 94 din Codul administrativ prevede că, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Instanța reține că formularea normei („participantul are dreptul”) instituie o garanție a participantului, căreia îi corespunde obligația autorității de a crea posibilitatea exercitării ei, iar nu o simplă facultate a autorității.

Argumentul pârâtului, potrivit căruia ministerul ar fi exercitat un „drept discreționar de a alege soluția optimă”, confundă două planuri distincte: dreptul discreționar (art. 16) privește opțiunea între mai multe soluții legale

corespunzătoare scopului legii, în timp ce audierea este o garanție procedurală obligatorie, iar limitarea ei ar fi posibilă doar în cazurile expres prevăzute de lege, care nu au fost invocate.

Din analiza actelor cauzei se constată că verificarea suplimentară a fost inițiată prin scrisoarea din 4 decembrie 2025 și s-a finalizat cu decizia din 5 ianuarie 2026, fără ca reclamanta ***** să fie audiată asupra informațiilor obținute de la Consiliul Superior al Magistraturii. Or, tocmai audierea ar fi permis reclamantei să expună poziția sa cu privire la elementul decisiv al normei – caracterul „onorabil" sau „neonorabil" al circumstanțelor plecării sale din funcție – element pe care autoritatea l-a dedus, fără altă verificare, dintr-o informație generală.

În aceste condiții, instanța apreciază că decizia a fost emisă cu încălcarea art. 94 din Codul administrativ, viciul fiind de natură să afecteze conținutul ei, deoarece a privat autoritatea de posibilitatea de a stabili faptele relevante în contradictoriu.

Totodată, cu privire la pretinsa nemotivare a deciziei, potrivit art. 118 alin. (1) din Codul administrativ, motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.

Din interpretarea normei rezultă că motivarea în fapt nu se poate reduce la enunțarea rezultatului altei proceduri, ci presupune indicarea faptelor concrete pe care autoritatea le-a reținut și a modului în care le-a subsumat normei aplicate, iar în cazul actelor defavorabile, descrierea procedurii efectuate.

Decizia Ministerul Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026 contestată indică temeiul legal (art. 10 alin. (4) lit. d) și art. 22 alin. (3) din Legea nr. 1260/2002), însă în privința motivării în fapt se limitează la formula „nepromovarea evaluării externe pentru motive ce țin de integritatea etică", fără a preciza care dintre criteriile de integritate etică a fost reținut, pe ce fapte, și de ce acestea ar constitui circumstanțe neonorabile pentru exercitarea avocaturii; totodată, nu conține descrierea unei proceduri de investigație, probe sau audieri, în sensul lit. c).

Prin urmare, instanța apreciază că obiecția pârâtului privind motivarea completă a deciziei este neîntemeiată, motivarea în fapt fiind insuficientă pentru a permite atât reclamantei să înțeleagă temeiul refuzului, cât și instanței să exercite controlul asupra subsumării faptelor normei.

Instanța de judecată apreciază necesar să stabilească, în prealabil, norma aplicabilă în timp, întrucât reclamanta susține că Ministerul Justiției ar fi aplicat

retroactiv o lege ulterioară Hotărârii Comisiei din 8 iulie 2016, în timp ce pârâtul afirmă că a aplicat legea în vigoare la data cererii de eliberare a licenței.

Potrivit art. 10 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 1260/2002 în redacția în vigoare la 8 iulie 2016, persoana care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și cererea ei nu se admite în cazul în care a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberată, din aceleași motive, din funcția de judecător, notar, consultant juridic sau funcționar public.

Conform art. 10 alin. (4) lit. d) din aceeași lege (*în redacția actuală)*, persoana nu are reputație ireproșabilă și nu poate fi admisă la examen, nici nu i se eliberează licența pentru exercitarea activității de avocat dacă a plecat din funcția de judecător, procuror, notar, executor judecătoresc, administrator autorizat, consultant juridic, funcționar public sau din alte organe din domeniul dreptului în circumstanțe care nu sunt onorabile.

Din compararea celor două redacții rezultă că ambele fac dependentă lipsa reputației ireproșabile nu de simplul fapt al încetării raporturilor de serviciu, ci de caracterul compromițător (în 2016), ori neonorabil (în prezent) al motivelor sau circumstanțelor în care a avut loc eliberarea ori plecarea din funcția de judecător. Diferența de redacție privind sfera persoanelor și a modalităților de încetare a funcției: „a plecat” față de „a fost eliberată”, nu modifică structura normei: ambele texte presupun stabilirea unor motive sau circumstanțe concrete și calificarea lor ca atare.

În aceste condiții, instanța apreciază că, indiferent de redacția considerată aplicabilă, examinarea legalității deciziei urmează aceeași modalitate de analiză, iar soluția nu depinde de statuarea asupra retroactivității.

Instanța menționează că conform extrasului din Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.12 din 08 iulie 2016, s-a hotărât de a admite în profesia de avocat dna ***** cu eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, „*după înlăturarea stării de incompatibilitate* ” și a prevăzut expres că acest fapt se va confirma „*la data solicitării eliberării licenței”*, iar reclamanta a continuat să exercite funcția de judecător până în 2025, iar licența nu a fost eliberată.

Astfel, rezultă că admiterea din 2016 avea caracter condiționat, iar procedura de eliberare a licenței a fost inițiată abia la 26 noiembrie 2025, în fața altei autorități, printr-o cerere distinctă. Prin urmare, instanța reține că procedura de eliberare a licenței este o situație juridică în curs de realizare, la care, în principiu, se aplică legea în vigoare, iar reclamanta putea invoca cel mult o așteptare, nu un drept dobândit. Această așteptare, deși nu conferă reclamantei dreptul la licență fără verificarea cerințelor legale la data cererii, rămâne relevantă sub aspectul principiului încrederii legitime, (Kopecký c. Slovaciei 2004) și proporționalitatea

măsurii.

Totodată, referitor la argumentul reclamantei privind încălcarea principiului tempus regit actum prin reaprecierea hotărârii din 2016, instanța rămâne la constatarea de mai sus: Ministerul Justiției nu a anulat și nu a modificat hotărârea Comisiei, ci a verificat, în procedura de eliberare a licenței, condițiile pe care hotărârea însăși le lăsa a fi confirmate la data solicitării. Pe cale de consecință, nu poate fi reținută nici teza că „situația juridică epuizată" ar fi fost reapreciată. Faptul relevant – eliberarea din funcția de judecător – a survenit la 20 iunie 2025.

Instanța de judecată reține că noțiunile de „reputație ireproșabilă" și „circumstanțe care nu sunt onorabile" nu sunt definite de legiuitor, ele fiind noțiuni juridice nedefinite, a căror conținut se stabilește prin interpretare și se concretizează prin raportare la faptele fiecărui caz. Natura lor impune, mai întâi, calificarea corectă a atribuției exercitate de Ministerul Justiției.

Art. 16 din Codul administrativ definește dreptul discreționar ca posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală, iar potrivit art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, verificarea exercitării 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.

Din interpretarea coroborată a normelor rezultă că discreția privește alegerea consecinței juridice, nu stabilirea stării de fapt legale. Art. 22 alin. (3) din Legea nr. 1260/2002 condiționează refuzul de constatarea („dacă constată") că solicitantul nu întrunește cerințele art. 10, ceea ce înseamnă că întrunirea sau neîntrunirea reputației ireproșabile este o chestiune de subsumare a faptelor sub normă, nu de opțiune între soluții egal legale.

Prin urmare, argumentul pârâtului că decizia ar rezulta din exercitarea dreptului discreționar (art. 16) nu poate fi reținut, iar instanța exercită un control integral asupra stării de fapt reținute și asupra subsumării ei sub art. 10 alin. (4) lit. d).

În continuare, art. 10 alin. (4) lit. d) descrie o ipoteză cu trei elemente: (1) plecarea din funcția de judecător sau din alte funcții enumerate; (2) circumstanțele în care a avut loc plecarea; (3) caracterul lor neonorabil.

Din interpretarea gramaticală că legiuitorul nu a făcut din simpla încetare a funcției un motiv de refuz, ci a condiționat efectul de un fapt suplimentar, anume de calificarea circumstanțelor.

Scopul normei este protejarea încrederii publicului în profesia de avocat, care este liberă și independentă (art. 1 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002), iar acest scop este apărat prin excluderea persoanelor a căror conduită concretă este

incompatibilă cu onorabilitatea profesiei. În plus, norma îngrădește libera alegere a profesiei (art. 43 din Constituție), motiv pentru care ea se interpretează restrictiv, iar aplicarea ei presupune stabilirea unor fapte imputabile persoanei, nu deducerea lor dintr-un efect legal.

Totodată, instanța subliniază că, potrivit art. 18 alin. (5) din Legea nr. 252/2023, hotărârea consiliului respectiv cu privire la nepromovarea evaluării are ca efect eliberarea din funcție a judecătorului sau, după caz, a procurorului. Eliberarea din funcție reprezintă un efect legal al hotărârii de nepromovare, nu o „circumstanță" independentă care ar califica, prin ea însăși, plecarea din funcție.

Cel de-al doilea element al normei (circumstanțele) nu poate fi întrunit prin simpla constatare a acestui efect: sunt necesare faptele care au determinat rezultatul evaluării, și anume criteriul de integritate etică reținut, conținutul concret al încălcării și gravitatea ei.

Subsecvent, instanța mai reține că standardele celor două regimuri juridice sunt diferite. Evaluarea externă din Legea nr. 252/2023 verifică corespunderea judecătorului cu criteriile de integritate etică și financiară (art. 11), având ca finalitate aprecierea aptitudinii de a exercita funcția de judecător, iar art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002 apreciază onorabilitatea pentru profesia de avocat.

Identitatea celor două standarde nu se prezumă, ea trebuie demonstrată de autoritate în concret, prin indicarea faptelor și a motivelor pentru care acestea ar fi neonorabile și în profesia de avocat. Instanța nu afirmă că faptele care au stat la baza nepromovării nu ar putea, ipotetic, să fie calificate drept circumstanțe neonorabile pentru avocatură, ea constată numai că această calificare nu a fost efectuată în decizia contestată.

Rezumând cele expuse, instanța reține că, dintre cele trei elemente ale art. 10 alin. (4) lit. d), primul este stabilit: reclamanta a fost eliberată din funcția de judecător prin hotărârea CSM nr. 327/26 din 20 iunie 2025, în temeiul art. 18 alin. (5) din Legea nr. 252/2023 (f.d. 10-11, dosar administrativ).

Celelalte două elemente – circumstanțele plecării și caracterul lor neonorabil – nu rezultă nici din decizia contestată, nici din materialele pe care aceasta s-a sprijinit.

Din analiza actelor cauzei se constată că singura informație de care a dispus Ministerul Justiției la emiterea deciziei este răspunsul Consiliului Superior al Magistraturii nr. 2659 din 29 decembrie 2025, potrivit căruia, în cadrul evaluării, „s-a propus nepromovarea evaluării sub aspectul criteriilor de integritate etică" (f.d. 10-11). Formula nu indică criteriul concret reținut, faptele avute în vedere, perioada la care se referă acestea, nici gravitatea lor. Ea reprezintă concluzia unei proceduri desfășurate în temeiul altei legi, iar nu constatarea unor fapte. Ministerul Justiției nu a solicitat de la Comisia de evaluare raportul de evaluare, nici hotărârile

pe care s-a sprijinit adresa CSM.

Totodată, decizia nu conține nicio constatare proprie asupra faptelor, ci se limitează să repete formula „nepromovarea evaluării externe pentru motive ce țin de integritatea etică, confirmată prin acte administrative și jurisdicționale definitive” (f.d. 42-44).

Afirmația pârâtului că nepromovarea a fost „confirmată prin acte administrative și jurisdicționale definitive” nu suplinește lipsa acestor constatări. Caracterul definitiv al hotărârii CSM și al deciziei CSJ din dosarul nr. ***** confirmă existența nepromovării și a efectului ei legal (eliberarea din funcție), însă nu tranșează, întrucât nu a făcut obiectul acelor proceduri, întrebarea dacă faptele avute în vedere în evaluarea externă constituie „circumstanțe care nu sunt onorabile” în sensul Legii nr. 1260/2002. Or, tocmai această întrebare este decisivă în prezenta cauză.

Prin urmare, instanța concluzionează că Ministerul Justiției a dedus lipsa reputației ireproșabile direct din rezultatul evaluării externe, fără a stabili circumstanțele plecării din funcție și fără a le califica sub aspectul onorabilității pentru profesia de avocat. În aceste condiții, ipoteza art. 10 alin. (4) lit. d) nu a fost stabilită în mod legal, iar refuzul întemeiat pe ea este nelegal sub aspect material.

În continuare, instanța mai examinează refuzul licenței prin prisma faptului că el afectează libera alegere a profesiei. Art. 43 din Constituție prevede că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

În acord cu art. 54 alin. (2) din Constituție, 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 enumerate de normă, iar potrivit alin. (4), restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a reținut că viața privată în sensul art. 8 din Convenție include și viața profesională, restricțiile aduse acesteia putând intra sub incidența art. 8 atunci când au repercusiuni asupra modului în care individul își creează identitatea socială și profesională (Campagnano c. Italiei, nr. 77955/01), iar ingerința trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică (art. 8 § 2).

Refuzul eliberării licenței, care este unicul act ce permite exercitarea profesiei de avocat (art. 22 alin. (1) din Legea nr. 1260/2002, în sensul invocat de pârât), constituie, așadar, o ingerință în dreptul reclamantei, ce urmează să fie evaluată în lumina celor trei condiții. Observația pârâtului că dreptul la muncă nu este îngrădit în alte domenii pentru care reclamanta întrunește condițiile legale nu

înlătură această concluzie, întrucât libera alegere a profesiei include și dreptul de a accede la o profesie anume, iar ingerința se produce prin refuzul accesului în profesia dorită.

Sub aspectul condiției „prevăzută de lege”, instanța reține că norma să fie accesibilă și previzibilă în privința consecințelor sale (Amann c. Elveției [MC], 2000), iar în lipsa unor garanții procedurale existența fizică a normei nu este suficientă.

Art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002 constituie o bază legală pentru refuzul licenței în ipoteza pe care o descrie. Efectele nepromovării evaluării externe sunt însă enumerate limitativ de art. 18 alin. (5)-(6) din Legea nr. 252/2023: eliberarea din funcție; interdicția de a exercita funcția de judecător, de procuror și alte funcții de demnitate publică pe o perioadă de 5-7 ani; pierderea indemnizației unice de concediere și a pensiei speciale, cu menținerea pensiei generale pentru limită de vârstă.

Profesia de avocat nu este funcție de demnitate publică, ci profesie liberă și independentă (art. 1 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002). Legiuitorul, care a avut în vedere consecințele pe planul accesului în funcții publice și al drepturilor bănești, nu a extins efectele nepromovării asupra profesiilor liberale. Din interpretarea coroborată a normelor rezultă că această extindere nu poate fi realizată nici prin interpretarea administrativă a unei clauze generale din legea specială a avocaturii, prin echivalarea automată a nepromovării cu „circumstanțele neonorabile”, în lipsa unei baze legale exprese.

O asemenea echivalare nu era previzibilă pentru persoana evaluată. Această concluzie nu este contrazisă de jurisprudența Curții Europene privind măsurile de vetting: în cauza Xhoxhaj c. Albaniei (nr. 15227/19, 9 februarie 2021), Curtea a validat concedierea unui magistrat și interdicția de a mai accede în sistemul de justiție inclusiv pentru că acestea erau prevăzute expres de lege și proporționale scopului urmărit, iar în cauza Sidabras și Džiautas c. Lituaniei (2004), extinderea efectelor unei măsuri de acest gen la activități din sectorul privat, fără evaluarea situației individuale, a fost considerată o încălcare a art. 8 coroborat cu art. 14. Din aceste repere rezultă că factorul decisiv este existența unei baze legale exprese și a unei analize individualizate, aspecte lipsă în cauză.

Totodată, sub aspectul proporționalității, art. 29 din Codul administrativ prevede că, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității - măsura este proporțională dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege, este necesară pentru atingerea scopului și este rezonabilă, adică ingerința produsă nu este disproporționată în raport cu scopul urmărit.

Scopul refuzului – protejarea încrederii publicului în profesia de avocat – este

legitim, iar refuzul licenței unei persoane a cărei conduită concretă ar fi incompatibilă cu onorabilitatea profesiei ar fi, în abstract, potrivit. Însă necesitatea măsurii presupune constatarea faptelor concrete care o justifică și examinarea unor măsuri mai puțin restrictive (audierea persoanei, cercetarea individuală a circumstanțelor), care lipsesc în cauză, iar caracterul rezonabil este afectat de faptul că refuzul total al accesului în profesie a fost dedus dintr-un rezultat al evaluării pentru care legiuitorul a stabilit deja consecințele. Prin urmare, refuzul nu satisface exigențele art. 29 din Codul administrativ.

Subsecvent, instanța apreciază relevantă și problema cumulului de consecințe pentru aceeași situație faptică. Prin nepromovarea evaluării, reclamanta a suportat deja consecințele stabilite de lege (eliberarea din funcție, interdicția de 5 ani, pierderea drepturilor bănești).

Instanța nu reține că refuzul licenței ar fi o sancțiune penală în sens autonom (criteriile Engel c. Olandei, 1976), motiv pentru care art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție, așa cum a fost aplicat în cauzele Sergey Zolotukhin c. Rusiei (2009) și A și B c. Norvegiei (2016), nu este direct aplicabil, nici nu califică refuzul licenței drept sancțiune, ci ca verificare a unei condiții de acces.

Totuși, ideea care stă la baza principiului ne bis in idem – aceea că aceeași faptă nu poate atrage consecințe defavorabile succesive fără o bază legală clară și fără o legătură suficient de strânsă între proceduri – poate fi folosită prin analogie ca element al proporționalității. În speță, transformarea automată a nepromovării într-un motiv de excludere din avocatură ar produce o consecință nouă, neprevăzută de legea evaluării externe, pentru aceeași situație, ceea ce accentuează disproporția ingerinței. Această analiză nu exclude ca, în alt caz, pe baza unor fapte individualizate și motivate, refuzul licenței să poată fi legal.

Din analiza deciziei contestate și a referinței se constată că refuzul s-a întemeiat exclusiv pe art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002, decizia recunoaște că reclamanta „întrunește unele dintre condițiile” art. 10, fără a indica vreo condiție ca fiind neîndeplinită (f.d. 42-44, dosar administrativ), iar în referință pârâtul nu a invocat alt temei de refuz (f.d. 40-44).

Verificând, în limitele actelor de la dosar, celelalte condiții ale art. 10, instanța constată că reclamanta are cetățenia Republicii Moldova, capacitate deplină de exercițiu și nu i-a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, deține diploma de licențiat în drept și titlul de doctor în drept, a fost admisă în profesia de avocat prin hotărârea Comisiei de licențiere nr. 12 din 8 iulie 2016, în temeiul art. 10 alin. (2) din lege, hotărâre neanulată și necontestată de pârât, iar înlăturarea stării de incompatibilitate a fost confirmată prin hotărârea nr. 5/25/2025 din 25 noiembrie 2025.

Din certificatul de cazier detaliat rezultă că reclamanta nu are antecedente penale stinse sau nestinse, astfel încât nu sunt incidente ipotezele art. 10 alin. (4)

lit. a) și b); din actele cauzei nu rezultă că i s-ar fi retras anterior licența (lit. c), că ar avea un comportament incompatibil cu Codul deontologic (lit. e) sau că s-ar fi stabilit prin hotărâre judecătorească un abuz de natura celui din lit. f), iar pârâtul nu a invocat asemenea circumstanțe.

Art. 137 alin. (2) din Codul administrativ prevede că, dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, dreptul discreționar al autorității se reduce la alegerea consecinței juridice sau a soluției legale.

Rezultă din interpretarea normei că, chiar dacă formula art. 22 alin. (3) din Legea nr. 1260/2002 („poate refuza”) ar fi considerată ca acordând o marjă de apreciere, aceasta se epuizează atunci când singurul temei al refuzului nu mai subzistă, iar celelalte cerințe legale sunt întrunite. În aceste condiții, instanța concluzionează că singura consecință legală a cererii din 26 noiembrie 2025 este eliberarea licenței, astfel încât pretenția reclamantei de obligare este întemeiată.

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanțele faptice stabilite, instanța de judecată concluzionează că decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026 este nelegală, fiind emisă cu încălcarea garanției audierii (art. 94 din Codul administrativ), cu o motivare insuficientă în fapt (art. 118), prin echivalarea automată a nepromovării evaluării externe cu ipoteza art. 10 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 1260/2002, fără stabilirea circumstanțelor concrete și în afara unei baze legale exprese pentru extinderea efectelor nepromovării asupra accesului în avocatură, fapt care impune admiterea acțiunii.

Din considerentele enunțate, instanța de judecată ajunge la concluzia de a admite acțiunea, de a anula decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026 privind refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat și a obliga Ministerul Justiției al Republicii Moldova să elibereze licența pentru exercitarea profesiei de avocat, doamnei *****.

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul Administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ş t e:

Se admite acțiunea.

Se anulează Decizia Ministerului Justiției nr. 1 din 5 ianuarie 2026 privind refuzul în eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

Se obligă Ministerul Justiției al Republicii Moldova să elibereze licența pentru exercitarea profesiei de avocat, doamnei *****.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Președintele ședinței,
Judecător Rodica Nicula