Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani jud. C. Guzun
Dosarul nr. 3a-894/23 (2-21179506-02-3a-25072023)

D E C I Z I E

06 martie 2024 mun. Chişinău

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

Instanța compusă din:
Preşedintele completului Victoria Sîrbu
Judecătorii Angela Braga și Veronica Negru
Grefier Marina Samatiuc

examinînd în ședință de judecată publică, cererea de apel înaintată de Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 01 martie 2023, în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Victor Plugaru către Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind constatarea neexaminării în termen legal a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ și acțiunea depusă de Victor Plugaru către Uniunea Avocaților privind anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 06 decembrie 2021, Victor Plugaru s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind constatarea neexaminării în termen legal a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ (f.d.2-3, vol.I).

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că, la 19 octombrie 2021, a depus o cerere la Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licențiere a profesiei de avocat (înregistrată cu nr. 2500/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenţei de avocat în baza art. 10 alin. (2) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Având în vedere, că prin depunerea cererii din 19 octombrie 2021 a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, bazându-se pe prevederile art.60 alin.(1) în coroborare cu alin.(2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, termen care curge din data înregistrării cererii

complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiţia a fost transferată autorităţii publice competente, autoritatea urma să soluționeze cererea înregistrată cel târziu către data de 19 noiembrie 2021.

Luând în considerație faptul, că până la data nominalizată, de către subsemnat nu a fost recepţionată nicio notificare din partea autorităţilor menţionate cu privire la finalitatea procedurii administrative iniţiate la data de 19 octombrie 2021, a adresat o cerere prealabilă în ordinea art.162 alin.(3) lit.b) din Codul administrativ.

În cererea respectivă a solicitat Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, în calitatea sa de organ care asigură principiul autoguvernării profesiei de avocat şi care este o autoritate publică, în sensul art.7 din Codul administrativ, iar statutul său este reglementat de Legea cu privire la avocatură şi îi conferă un regim de putere publică în vederea realizării unui interes public, să examineze atât cererea inițială, cât şi cererea prealabilă în baza şi în termenul prevăzut de Codului administrativ.

Solicită reclamantul, în cererea de chemare în judecată, a constata neexaminarea în termen legal de către Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat, a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, depusă de către subsemnatul Victor Plugaru, la 19 octombrie 2021: a obliga Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat să emită actul administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura reclamantului în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea nr.1260- XV cu privire la avocatură, cu eliberarea licenţei corespunzătoare.

La data de 03 martie 2022, Victor Plugaru a depus acțiunea în procedura contenciosului administrativ către Uniunea Avocaților privind anularea actului administrativ (f.d.3-6, vol.II).

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că, la 19.10.2021 a depus o cerere la Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat (înregistrată cu nr. 2500/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenţei de avocat în baza art. 10 alin.(2) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Prin Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.48/2/2022 din 08.02.2022, cererea înaintată de către reclamant a fost respinsă din motiv că, prevederile legale invocate au fost modificate prin Legea nr. 13 din 21.01.2022, în vigoare din 25.01.2022, iar noile prevederi ale alin.(2) art. 10 din Lege, stipulează că 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, iar potrivit alin.(3) al aceiași legi, 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 avocaților, administrarea profesiei şi din alte domenii stabilite în statutul profesiei de avocat.

Hotărârea în cauză o consideră contrară prevederilor legale, or având în vedere, că prin depunerea cererii din 19.10.2021 a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, bazându-se pe prevederile art.60 alin.(1) în coroborare cu alin.(2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, termen care curge din data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiţia a fost transferată autorităţii publice competente, autoritatea urma să soluţioneze cererea înregistrată cel târziu către data de 19.11.2021.

Luând în consideraţie faptul, că până la data nominalizată, de către subsemnat nu a fost recepţionată nicio notificare din partea autorităţilor menţionate cu privire la finalitatea procedurii administrative iniţiate la data de 19.10.2021, reclamantul a adresat o cerere prealabilă în ordinea art.162 alin.(3) lit.b) din Codul administrativ. În cererea respectivă a solicitat Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, în calitatea sa de organ care asigură principiul autoguvernării profesiei dc avocat şi care este o autoritate publică, în sensul art.7 din Codul administrativ, iar statutul său este reglementat de Legea cu privire la avocatură şi îi conferă un regim de putere publică în vederea realizării unui interes public, să examineze atât cererea iniţială, cât şi cererea prealabilă în baza şi în termenul prevăzut de Codului administrativ.

Menționează că, la cererea înaintată Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, reclamantul a anexat toate actele prevăzute de lege, şi care confirmă faptul întrunirii necondiţionat de către subsemnat, a condiţiilor prescrise în dispoziţia art. 10 al. (2) din Legea cu privire Ia avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 conform cărora: „sânt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care deţin titlul de doctor, precum şi cele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţiile respective, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat”.

Totodată, în scopul urgentării examinării cererii din 19.10.2021 reclamantul a înaintat în acest sens, la 20.01.2022, o cerere înregistrată cu nr.243/22. De-asemenea la 07.02.2022, a înaintat Comisiei de licențiere o cerere suplimentară, înregistrată sub nr. 436/22, asupra căreia comisia de licenţiere nu s-a expus în hotărârea pronunţată şi potrivit căreia reclamantul a informat Comisia despre faptul că la 06.12.2021, a înaintat o cerere de chemare în judecată şi care se află spre examinare în Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani şi prin care a solicitat instanţei de judecată să constate neexaminarea în termen legal de către Uniunea Avocaţilor

din Republica Moldova şi Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat, a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr.2500/2021, depusă de către subsemnat, la 19.10.2021 şi a obliga Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, să emită actul administrativ individual favorabil, prin care să admită candidatura sa în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatură, în vigoare la domeniul depunerii cererii.

Înaintarea respectivei cereri a întemeiat-o prin faptul că, avea destule temeiuri rezonabile de a presupune că Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova, prin intermediul Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, va invoca faptul că, nu a examinat cererea înaintată de către el la 19.10.2021, nr.2500/2021, pe motiv că Comisia era nefuncțională din luna aprilie 2021, argument care nu este relevant pentru caz, deoarece prin depunerea cererii din 19.10.2021, a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art. 6 și art.69 din Codul administrativ, iar în corespundere cu art. 60 alin.(1) în colaborare cu alin. (2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată în termenul expres prevăzut de lege, adică 30 de zile, termen care curge din data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care aceasta a fost transferată autorităţii publice competente, careva derogări de la prevederile legale indicate supra nefiind prevăzute. Mai mult, chiar dacă abia la 02.12.2021 a fost aleasă actuala Comisie de licenţiere a profesiei de avocat, iar la 17.12.2021 a avut loc prima şedinţă a Comisiei, care a fost convocată de preşedintele Uniunii Avocaţilor, autoritatea a avut un termen mai mare de 30 zile pentru convocarea şedinţei şi expunere asupra întrunirii de către subsemnat a condiţiilor necesare pentru accederea în profesia de avocat. Întru urgentarea examinării cererii din 19.10.2021, de către reclamant a fost depusă la 19.11.2021 o cerere prealabilă prin care a solicitat examinarea cererii adresate în termenul stabilit de lege. La acest capitol, nerespectarea termenilor legali de examinare a cererii privind accederea în profesia de avocat şi adresarea cererii prealabile din 19.11.2021, prin care s-a solicitat respectarea termenilor legali de examinare a cererii nr.2500/2021, fapt ignorat de către uniune, au condiţionat temei pentru înaintarea de către subsemnat, a unei acţiuni de chemare în instanţa de judecată. Astfel, neexecutarea de către Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat a atribuţiilor sale funcţionale în termenul prevăzut de lege, ignorând faptul înaintării unei cereri prealabile, a fost făcut cu intenţie directă şi urmează a fi echivalat cu refuzul de a admite reclamantul nemotivat în profesia de avocat. Prin urmare, sunt temeiuri rezonabile de a presupune conjugat că tergiversarea examinării cererii adresată de către reclamant a fost admis intenţionat, fiind aşteptate modificarea de către Parlamentul Republicii Moldova a prevederilor legale ce ţin de modul de accedere în profesia de avocat şi extinderea prin efect retroactiv a acestor prevederi asupra cererilor

neexaminate la momentul intrării în vigoare a modificărilor indicate supra poate s-a tratat ca o tergiversare intenţionată, care ar avea drept scop final crearea unor impedimente artificiale în ce priveşte accederea reclamantului în profesia de avocat, fapt care la rândul său ar duce la îngrădirea unor drepturi garantate de stat, cum ar fi dreptul la muncă, ce i-ar permite acestuia asigurarea existenţei. Mai grav însă este faptul că ingerinţele menţionate în activitatea Comisiei de licenţiere, au fost făcute la nivel politic de către preşedintele Comisiei juridice, numiri şi imunităţi a Parlamentului Republicii Moldova şi Preşedintele Parlamentului Republicii Moldova, în şedinţa extraordinară a Parlamentului Republicii Moldova din 21.01.2022.

În acest sens, reclamantul a atras atenţia Comisiei de Licenţiere că în cazul modificării prevederilor legale pe parcursul examinării prezentei cereri, speţa urmează a fi guvernată de legea aplicabilă la momentul apariţiei litigiului, act normativ ce a acordat dreptul de a înainta o acţiune în instanţă şi a servit temei legal de depunere a cererii nr. 24500/2021 din 19.10.2021 privind admiterea în profesia de avocat.

Cu referire la acest subiect, fiind relevant faptul că neexaminarea până intrarea în vigoare a modificărilor în legea avocaturii defavorabile reclamantului, nu se datorează cărorva acţiuni de tergiversare din partea subsemnatului.

Solicită reclamantul, în cererea de chemare în judecată, anularea hotărârii Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat nr.48/2/2022 din 08.02.2022, prin care a fost respinsă cererea de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, depusă de către subsemnat la 19.10.2021; a obliga Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, să emită actul administrativ individual favorabil, prin care să admită cererea de admitere în profesie de avocat înaintată de către reclamant la 19.10.2021, în condiţiile prevăzute de prevederile art. 10 din Legea nr. 1260-XV ”cu privire la avocatură”, în vigoare la momentul depunerii cererii.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 iulie 2022, s-a dispus conexarea cauzelor respective (f.d.36 vol.I).

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 01 martie 2023, s-a admis parțial acțiunea, s-a constatat neexaminarea în termen legal de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Comisia de licențiere a profesiei de avocat a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, depusă de Victor Plugaru la data de 19.10.2021. S-a anulat Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 din 08.02.2022 prin care a fost respinsă cererea de admitere în profesia de avocat cu nr. 2500/2021 depusă de către Victor Plugaru la data de 19.10.2021. S-a obligat Uniunea Avocaților din Republica Moldova să

emită actul administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura lui Victor Plugaru în profesia de avocat. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate (f.d.77, 80-92, vol.I).

Solicitările apelantului:

La data de 31 martie 2023, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a declarat apel nemotivat, ulterior motivat împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii (f.d.94-97, 100-113, vol.I).

Termenul de declarare a apelului:

Conform art. 231 alin.(1) din Codul administrativ, hotărîrile judecătoriilor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel.

Potrivit art.232 alin.(1), (2) din Codul administratiuv, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic.

Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate.

Din materialele pricinii urmează că, hotărîrea contestată a fost pronunțată la data de 01 martie 2023 (f.d.77, vol.I), iar cererea de apel nemotivată a fost înregistrată la data 31 martie 2023 (f.d.94-97). Copia hotărârii motivate fiind recepționată de Uniunea Avocaților din Republica Moldova la data de 09 iunie 2023 (f.d. 99, vol.I), iar la 06 iulie 2023, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a prezentat motivarea apelului. Astfel, instanța conchide că cererile de apel nemotivat și cel motivat au fost depuse în termenii prevăzuți de lege.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de apel înaintată, reprezentantul apelantului a indicat că, consideră nemotivată soluţia primei instanţe, or, reclamantul nu poate justifica, conform art. 207 alin. (2) lit. e) al Cod administrativ, existența unui drept vătămat printr-un act administrativ defavorabil, or 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 alin. (2) art. 10 și art.21 alin.(l) lit.b) - f) , alin. (3) lit. a), b) al Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură cu modificările introduse prin Legea nr.215-XVI din 13.07.2006, în vigoare din 11.08.2006 și Legea nr. 102 din 28.05.2010, în vigoare 03.08.2010.

Astfel, prin normele nomele invocate de reclamant în susținerea pretenției sale de a fi admis în profesia de avocat nu oferea, de fapt, un drept prestabilit de

accedere în profesia de avocat, ci doar scutea 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 fiind acea autoritate 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 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, se va reține că nu a existat și nu există un drept garantat de accedere în profesia de avocat a foștilor procurori și judecători, deținători ai atestatelor de absolvire a cursurilor de formare inițială ale Institutului Național al Justiției, fiind garantat prin lege doar scutirea de efectuarea stagiului profesional în avocatură și de susținerea examenului de calificare în profesie în anumite condiții, iar după operarea modificărilor, prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 publicată în M.O nr.26/19 din 25 ianuarie 2022 oportunitatea de a fi scutit de examenul de calificarea fiind exclusă.

Prin urmare, reclamantul nu poate pretinde încălcarea unui drept pe care legea nu-i conferă în temeiul art. 10 al Legii nr. 1260/2002, invocat de reclamant, și nu este în drept să invoce vătămarea unui drept pe care legea nu-1 acordă, or legea oferă dreptul de a solicita admiterea în profesia de avocat și verificarea de către CL a condițiilor de accedere în profesie cu scutirea de efectuarea stagiului, după urmarea cursurilor în volum de 20 de ore la CIA a UA și susținerea examenului de calificare.

Referitor la neexaminarea în termenul prevăzut de lege a cererii reclamantului de admitere în profesia de avocat nu acreditează temeinicia pretențiilor sale formulate și impune admiterea acțiunii în obligare doar din motiv că reclamantul consideră că, întrunește toate condițiile prevăzute de lege alin. (2) și (3) art. 10 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

Pretinsa nesoluționare a cererii în termen nu poate constitui în sine un temei pentru admiterea în profesie. Neexaminarea în termen a cererii de admitere în profesie nu acordă în sine dreptul de a fi admis în profesie. O asemenea soluție trebuie să fie prevăzută de lege. În acest context, remarcă alin. (3) art. 64 Cod administrativ.

De asemenea, cu privire la aplicarea dispozițiilor art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, în cazul nesoluționării unei cereri în termen de 30 de zile, trebuie de menționat că, ultima ședință a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a avut loc la data de 05 martie 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, 5 a

Hotărîrii Consiliului Uniunii Avocaților din 9.11.2020 nr. UA/C/20/121, drept efect fiind imposibilă continuarea activității Comisiei de licențiere a profesiei de avocat.

În consecință, în vederea asigurării executării deciziei Curții de Apel Chișinău cu privire la suspendarea executării art. 3-5 al Hotărârii 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 din 26 martie 2021, rectificată prin Hotărârea nr. 07-02/08.04.2021 din 8 aprilie 2021.

Conform hotărârii menționate supra, Consiliul Uniunii Avocaților 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. Hotărârea dată este definitivă și executorie, fiind contestată în contencios administrativ la cererea avocatului Igor Spînu, acțiunea fiind declarată inadmisibilă.

Concomitent, prin Hotărârea nr.05-04/26.03.2021 din 26 martie 2021, rectificată prin Hotărârea nr. 07-02/08.04.2021 din 8 aprilie 2021, Consiliul Uniunii Avocaților a declarat că, până la soluționarea litigiului în instanța de judecată și devenirea definitivă a hotărârii instanței de judecată nu va examina cereri.

La fel, prin actul administrativ menționat, Consiliul Uniunii Avocaților a stabilit că, pe perioada de până la soluționarea litigiului în instanța de judecată și devenirea definitivă a hotărârii instanței de judecată, secretariatul Uniunii Avocaților nu va asigura lucrări legate de desfășurarea activității Uniunii Avocaților de admitere la stagiul profesional în avocatură și în profesia de avocat.

Pentru a dispune astfel, Consiliul Uniunii Avocaților a reținut că, suspendarea executării parțiale a hotărârii nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020 nu echivalează cu anularea acestei hotărâri și de această suspendare trebuie să beneficieze ambele părți ale litigiului, or măsurile de asigurare ale acțiunii au drept scop asigurarea posibilității ulterioare de executare a eventualei hotărâri judecătorești și evitarea producerii unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Astfel, s-a reținut că, pentru evitarea prejudicierii drepturilor și intereselor terților și ale Uniunii Avocaților și pentru că suspendarea parțială de către instanța de judecată a hotărârii Consiliului Uniunii Avocaților nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020, nu permite desfășurarea în continuare a activităților Uniunii Avocaților legate de admiterea la stagiul profesional în avocatură și în profesia de avocat până la soluționarea litigiului pendinte pe rolul instanței de contencios administrativ, s-a considerat că, efectele dispozițiilor Deciziei Curții de Apel

Chișinău din 18.02.2021 (dosar nr. 3r-970/20) impun necesitatea sistării oricăror activități de secretariat legate de desfășurarea activității Uniunii Avocaților de admitere la stagiul profesional în avocatură și în profesia de avocat.

Astfel, suspendarea actului administrativ nu a anulat acest act, ci doar a întrerupt efectele sale juridice, facându-l inoperabil până la soluționarea definitivă a litigiului. Suspendarea în cauză a operat pentru toate părțile și a beneficiat ambelor părți în litigiu, astfel încât nu a permis părții care a solicitat suspendarea actului administrativ să acționeze de parcă actul nici nu ar fi existat și să facă abstracție de acesta. Nu trebuie de uitat că întreruperea efectelor juridice nu este decât temporară și nu poate fi echivalentă anulării actului administrativ sau declarării nulității acestuia cu efect retroactiv, întreruperea efectelor juridice, de asemenea, nu produce efecte juridice pentru trecut și nu este în măsură să determine inexistența actului administrativ și a efectelor juridice pe care acesta din urmă deja le-a produs. În caz contrar, există riscul continuării desfășurării acțiunilor ilegale, contrare actului administrativ suspendat, în lipsa unei hotărâri judecătorești privind anularea acestuia.

Consideră că întreruperea efectelor juridice ale actului administrativ suspendat nu echivalează cu revigorarea efectelor juridice ale actelor anterior anulate prin hotărârea dată. Imposibilitatea punerii în executare a actului suspendat are menirea de a stopa acțiunile privind punerea în continuare în executare a actului suspendat, fără a reprezenta o întoarcere a executării și anulare a efectelor produse anterior ale actului suspendat.

Ținând cont de faptul că, suspendarea a fost decisă de instanța de judecată la data de 18 februarie 2021, până la acel moment fiind puse în aplicare dispozițiile art. 3-5 din hotărârea nr. UA/C/20/121 din 9.11.2020, 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 în continuare a acestora, ceea ce a determinat încetarea activității Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, a cărei mandat a fost prelungit din anul 2020 până în anul 2021 în temeiul dispozițiilor Statutului profesiei de avocat.

Adițional, cu privire la cel din urmă aspect menționează că, deși prin cererea de chemare în judecată cu privire la suspendarea hotărârii CoUA nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020 a fost solicitat instanței de judecată de a se interzice UARM de a se expune și adopta noi hotărâri în privința Comisiei speciale și Comisiei de licențiere în profesia de avocat, până la pronunțarea unei hotărâri definitive în cauza nr. 3-3132/2020, totuși instanța de judecată a respins această cerință și nu a dispus în această privință.

Totodată, observă că prin actul administrativ al CoUA din 26.03.2021 nu s-a dispus în privința Comisiei de licențiere, ci doar s-a declarat în scop de informare despre situația juridică imprevizibilă creată și s-a dispus doar secretariatului

UARM să nu asigure lucrări legate de desfășurarea activității Uniunii Avocaților de admitere la stagiul profesional în avocatură și în profesia de avocat. Prin urmare, CoUA nu a dispus în privința Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și nu a emis acte privind obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, or ultima se bucură de autonomie decizională în cadrul UARM.

Totodată, prin Hotărârea Curții de Apel Chișinău nr. 3-195/20 din 13.05.2021 a fost declarată nulitatea art. 1 pct. (7) din Hotărârea Congresului Uniunii Avocaților din Republica Moldova din 29.05.2020 „privind aprobarea modificărilor și completărilor la Statutul profesiei de avocat", în partea introducerii la art. 46 din Statut, a alin. (I1), cu următorul cuprins - „Membrii Comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandat a expirat, își exercită activitatea până la constituirea componenței noii Comisii" și nulitatea alin. (I1) al art. 46 din Statutul profesiei de avocat.

Toate circumstanțele de mai sus și situația astfel creată nu poate fi imputată Uniunii Avocaților din Republica Moldova, or prin Decizia Culții de Apel Chișinău din 18.02.2021 (dosarul nr. 3r- 970/20), a fost suspendată executarea art. 3-5 din Hotărârea CoUA nr. UA/C/20/121 din 09.11.2020, până la devenirea definitivă a hotărârii judecătorești în cauza nr. 3-3132/2020, iar prin Decizia nr. 3-195/20 din 13.05.2021 a fost anulat alin. (II) art. 46 din Statutul profesiei de avocat nr. 302/2011, care permitea exercitarea în continuare a activității membrilor CL până la constituirea componenței noii Comisii de licențiere a profesiei de avocat.

În aceste circumstanțe obiective, expuse supra (existenta deciziilor judecătorești și a actelor administrative executorii și legale), a fost imposibilă desfășurarea în continuare a mandatului Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, a cărui mandat în anul 2020 a fost prelungit până la data de 05.03. Prin dispozițiile Statutului profesiei de avocat, anulate ulterior, și nici nu a fost posibilă reluarea activității așa-numitei Comisii de Licențiere aleasă la 02.10.2020, în condițiile efectelor juridice produse prin dispozițiile art. 3-5 din hotărârea CoUA nr. UA/C/20/121 din 9.11.2020.

În același timp, la data de 22.04.2021 a fost adoptată Legea nr. 67/2021 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, în vigoare din 14.06.2021, care dispunea în privința unei alte componențe a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, o altă procedură a examenelor de calificare în profesia de avocat și obliga Consiliul Uniunii Avocaților să aleagă o altă Comisie de licențiere a profesiei de avocat, conform noilor reglementări, stabilind și un termen limită în acest sens.

Menționează că față de versiunea anterioară a Legii nr. 1260/2002, înainte de modificările operate prin Legea nr. 67/2021 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, Comisia de licențiere a profesiei de avocat are deja o altă componență și altă modalitate de alegere, și anume este aleasă la

Congresul avocaților și la Adunările generale ale barourilor, și nu de către o comisie specială, creată în acest scop.

Prin urmare, Legea nr. 67/2021 a intrat în vigoare la 14.06.2021, iar prima ședință a Consiliului Uniunii Avocaților aleasă conform Legii nr. 67/2021 a avut loc la data de 23.12.2021.

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, conform prevederile mai sus menționate.

În rezultat, până la alegerea noii Comisii de licențiere a profesiei de avocat conform noilor dispoziții legale menționate mai sus, neexaminarea cererilor de admitere în profesia de avocat a fost datorată unor circumstanțe obiective legate de existența unor hotărâri judecătorești, acte administrative legale și executorii, emise în vederea asigurării executării hotărârilor judecătorești, și de adoptarea Legii nr. 67/2021 la data de 22.04.2021 și intrarea în vigoare a Legii nr. 67/2021 la 14.06.2021, care au impus UARM alegerea altei Comisiei de licențiere a profesiei de avocat conform dispozițiilor art. 43 alin. (1) al Legii nr. 1260/2002 și lit. a) art. II al Legii nr. 67/2021 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

În aceste circumstanțe, fiind vorba despre circumstanțe obiective, rezultate din deciziile instanțelor judecătorești și noile reglementări legale în materie de constituire și funcționare a Comisei de licențiere a profesiei de avocat, care au intervenit la data de 22.04.2021, consideră că nu există premise imputabile Uniunii Avocaților din Republica Moldova care țin de neexaminarea cererilor de admitere în profesia de avocat, or Legea nr. 67/2021 a fost adoptată la 22.04.2021, dată din care UARM trebuia să pregătească aplicarea și din 14.06.2021 se pună nemijlocit în aplicare noile reglementări privind constituirea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, organizarea și funcționarea acesteia.

Rezultă că, examinarea cererii inițiale și cererii prealabile a reclamantului și activitatea Comisia de licențiere în acest sens nu au fost posibile din motive obiective, generate de actele judecătorești prin care s-a creat o incertitudine cu privire la legalitatea continuării activității Comisiei de licențiere anterioare și ale unei așa-numite „Comisii de licențiere a profesiei de avocat aleasă la 02.10.2020" și prin care s-a declarat nule normele juridice care permiteau exercitarea în continuare a activității membrilor Comisiei de licențiere în caz de expirare a mandatului acestora, până la alegerea unei alte Comisii de licențiere.

Adițional la acestea legiuitorul prin Legea nr. 67/2021 a dispus alegerea și constituirea unei noi Comisii de licențiere, care a fost constituită și aleasă conform

noilor reguli la adunările generale ale Barourilor Avocaţilor și la Congresul avocaților din 1-3 decembrie 2021.

Abia după alegerea unei noi Comisii de licențiere în componență deplină, astfel încât să poată fi aleasă și conducerea acesteia, aprobarea actelor normative subsecvente reglementate de lege, devine posibilă activitatea Comisiei de licențiere, inclusiv cea cu privire la examinarea cererilor de admitere în profesie a candidați lor care sunt scutiți de efectuarea stagiului profesional și susținerea examenului de calificare.

Subliniază, totodată, că instanța de judecată nu poate să-și aroge competențele Comisiei de licențiere de a evolua 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, or competența exclusivă a Comisie de licențiere de examinare a cererilor de admitere în profesia de avocat este exercitată în mod autonom, conform alin. (1) art. 34, lit. d) alin. (3) art. 43 al Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

Pe de altă parte, neexaminarea în termen a cererii de admitere în profesia de avocat nu constituie un temei pentru admiterea în profesia de avocat, or legea în materie stabilește alte temeiuri de admitere în profesia de avocat.

În legătură cu alegerea noii componențe a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, examinarea cererilor adresate de reclamant susmenționate a fost stabilită pentru data de 25 ianuarie 2022. Din motive de lipsă de cvorum, datorat prezenței în ședință a mai puțin de 9 membri, examinarea cererii a fost amânată pentru data de 04.02.2022.

În rezultatul examinării cererii, în prima ședință lucrativă a Comisiei de licențiere, la data de 08 februarie 2022 a fost adoptată hotărârea nr. 48/2/2022 prin care s-a dispus respingerea ca neîntemeiată cererilor înaintate de Victor Plugaru de admitere în profesia de avocat cu nr. 2500/2021 din 19.10.2021 și cererea prealabilă nr. 2830/2021 din 19.11.2021 din motivele expuse în hotărâre.

Poziția părților în instanța de apel:

În ședința de judecată a instanței de apel, reprezentantul apelantului nu s-a prezentat și nu a informat instanța despre motivele neprezentării.

Potrivit art.239 alin. (2) din Codul administrativ, participanţii la proces se citează. În citaţie se comunică locul, data şi ora şedinţei. Neprezentarea participanţilor la proces nu împiedică instanţa de apel să decidă în privinţa apelului.

Astfel încît, Completul judiciar a considerat posibilă examinarea cauzei în lipsa participantului care nu s-a prezentat în ședința de judecată a instanței de apel, procedura de citare fiind respectată.

Intimatul Victor Plugaru în ședința instanței de apel, cît și prin referința din 01 august 2023 a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind poziția participantului prezent la proces, studiind materialele dosarului, prin prisma pertinenții și admisibilității, în raport cu argumentele invocate, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău consideră apelul neîntemeiat, care urmează a fi respins cu menţinerea hotărârii primei instanţe, din următoarele motive.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, examinînd cererea de apel, instanța de apel respinge apelul.

Potrivit art.194 alin.(1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art.219 alin.(1) – (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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. 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.

Actele cauzei atestă cu certitudine faptul că, la 06 decembrie 2021, Victor Plugaru s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind constatarea neexaminării în termen legal a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ (f.d.2-3, vol.I).

La data de 03 martie 2022, Victor Plugaru a depus acțiunea în procedura contenciosului administrativ către Uniunea Avocaților privind anularea actului administrativ (f.d.3-6, vol.II).

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 iulie 2022, s-a dispus conexarea cauzelor respective (f.d.36 vol.I).

Judecând pricina în fond, prima instanţă, prin hotărârea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 01 martie 2023, a admis parțial acțiunea, a constatat neexaminarea în termen legal de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Comisia de licențiere a profesiei de avocat a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, depusă de Victor Plugaru la data de 19.10.2021. A anulat Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 din 08.02.2022 prin care a fost respinsă cererea de admitere în profesia de avocat cu nr. 2500/2021 depusă de către Victor Plugaru la data de 19.10.2021. A obligat Uniunea Avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura lui Victor Plugaru în profesia de avocat. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate (f.d.77, 80-92, vol.I).

Verificând temeinicia și legalitatea hotărârii primei instanței, Completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ din cadrul Colegiului Civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău constată că, soluția adoptată de instanța de fond este justă, iar în fortificarea acestei concluzii se impun a fi precizate următoarele.

În corespundere cu prevederile ar.221 alin.(2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Prevederile art.220 alin.(1) al aceluiași act normativ, explică că, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87–93.

Din art.93 din Codul administrativ, care stabilește sarcina probațiunii, se reține că, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.

În cadrul examinării cauzei s-a stabilit cu certitudine faptul că, reclamantul Victor Plugaru a activat în funcție de procuror (f.d.4-11 dosar administrativ).

Prin Ordinul Procuraturii Republicii Moldova nr. 1664-p din 11.10.2021, Victor Plugaru a fost eliberat din funcția de procuror în Procuratura mun. Chișinău, pe motivul demisiei din procuratură în baza raportului depus, de la 18.10.2021 (f.d.12-13 dosar administrativ).

La data de 19.10.2021, Victor Plugaru a formulat şi depus în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat cererea nr. 3-036/21 prin care, în conformitate cu ordinea prevăzută la art.10 alin.(2), art. 21 alin.(1) lit.b) - f) şi alin.(3) lit. a) şi b) din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatură din 19.07.2002 cu modificările introduse prin Legea nr.215-XVI din 13.07.2006, în vigoare 11.08.2006 şi Legea nr.102 din 28.05.2010, în vigoare din 03.08.2010, a solicitat admiterea în profesia de avocat (f.d.1 dosar administrativ).

La data de 19.11.2021, Victor Plugaru a înaintat, în adresa Uniunii Avocaților, cerere prealabilă, având în vedere faptul că, ultimul nu a primit nicio notificare în urma depunerii cererii din 19.10.2021 (f.d.25 dosar administrativ).

Prin hotărârea nr. 48/2/2022 din 08.02.2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a respins ca neîntemeiate cererile lui Victor Plugaru privind admiterea în profesia de avocat din 19.10.2021 și cea prealabilă din 19.11.2021 (f.d.51-52 dosar administrativ).

Completul judiciar, generalizând revendicările reclamantului/intimat, așa cum au fost susţinute în cursul judecării litigiului, reține că, instanţa de fond just a constatat că, acţiunea reclamantului este întemeiată pațial, constatând cert că decizia contestată contravine prevederilor legale.

La acest capitol, Completul judiciar conchide că circumstanțele importante pentru soluționarea pricinii au fost stabilite şi elucidate pe deplin de către instanța de fond.

Conform prevederilor articolului 10 alin. (1) Cod administrativ prevede că, 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.(2) Decizia autorităţii publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

Articolul 11 din Codul Administrativ prevede categoriile actelor administrative individuale

(1) 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;

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. Terţii, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt 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.

Art. 20 Cod administrativ, prevede că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană, care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Art.208 alin.(1) Cod administrativ, prevede că, Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

Conform art.209 alin.(1) 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;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Raportând la caz, dispozițiile legale enunțate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău concluzionează că, acțiunile în procedura contenciosului administrativ formulate de Victor Plugaru cu privire la contestarea actelor administrative și obligarea emiterii actelor administrative, au fost depuse cu respectarea procedurii prealabile și a termenului de depunere a acțiunii în instanța de judecată

Ab initio, Completul consideră necesar de a se expune asupra argumentului apelantei referitor la inadmisibilitatea acțiunii depuse de Victor Plugaru, conform dispozițiilor art. 207 alin. (2) lit. e) Codul administrativ.

Completul enunță că, pentru a pune în mișcare o acțiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigențe precum ar fi respectarea procedurii prealabile, competenței jurisdicționale, existența împuternicirilor și a capacității procesuale etc.

Instituirea exigențelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui ordini juridice indispensabile circuitului constituțional prevăzut în art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

Astfel, sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

Dispozițiile legale citate mai sus *inter alia* instituie pentru testul de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în contestare, revendicarea unui drept propriu vătămat și una din formele activității

administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în obligare constă în anulare în tot sau în parte actului administrativ individual de respingere a solicitării și/sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată, deci prin acțiunea depusă se aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

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

În accepțiunea art. 39 alin. (1) și (2) Cod 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.

Iar conform art. 207 alin. (2) lit. e) Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: [...] e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Completul de judecată reține că, norma legală nominalizată este una de concept și aplicabilă în mod sistemic cu prevederile art. art. 17, 20, 39 și 207 Cod administrativ, revendicarea dreptului propriu fiind condiția fundamentală nu numai pentru succesul acțiunii din punct de vedere al admiterii acțiunii, dar și din perspectiva îndeplinirii testului de admisibilitate a acesteia, felul acțiunii înaintate potrivit art. 206 Cod administrativ contând mai puțin.

Această constatare este susținută și de dispozițiile art. 3 Cod administrativ, conform cărora 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, precum și de prevederile art. 38 alin. (2) Cod administrativ, ce dispune că 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.

Normele legale supra citate interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni din constelația acțiunilor în contencios

administrativ prevăzute de art. 206 alin. (1) Codul administrativ evocă pentru admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

Prin urmare, în sensul Legii revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi expusă vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 38 și 189 Cod administrativ de „drept vătămat" și de „încălcarea unui drept al său" se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi (*cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene, cererea nr. 45572/00*).

La caz, se reține că, prin acțiunea depusă de Victor Plugaru, acesta a revendicat încălcarea dreptului său de a fi admis în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19.07.2002, drept lezat prin hotărârea Uniunii Avocaților, Comisia de licențiere a profesiei de avocat nr. 548/2/2022 din 08.02.2022 de respingere a cererii lui Victor Plugaru de admitere în profesia de avocat. Or, prin decizia respectivă, s-a invocat imposibilitatea admiterii ultimului în profesia de avocat conform cererii formulate.

Prin urmare, în condițiile în care acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Victor Plugaru întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, Completul judiciar va purcede la examinarea și soluționarea fondului cauzei de contencios administrativ la acțiunea acesteia.

Conform art.31 din Codul Administrativ, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Conform art.32 din Codul Administrativ, (1) Procedura administrativă se structurează astfel încît participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuţia unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar şi uşor de înţeles, acţiunile care trebuie întreprinse. (2) În condiţiile legii, autorităţile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Conform art.119 din Codul Admninistrativ, (1) Conţinutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert. (2) Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreţionar corespunzător obligaţiilor sale. (3) La cererea unui participant , actul administrativ individual emis verbal este confirmat

în scris în termen de o săptămînă. Cererea se depune în decursul unei luni de la comunicarea actului administrativ. (4) Autoritatea publică poate elibera o confirmare scrisă şi din oficiu.

În conformitate cu art.225 din Codul Administrativ, (1) Instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) şi-a exercitat dreptul discreţionar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar;

d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

La caz, Completul de judecată reține că, obiectul material al prezentei acţiuni de contencios administrativ î-l constituie de fapt cerința reclamantului în circumstanțele expuse de constatare a neexaminării în termen legal de către Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat, a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, anularea hotărârii Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat nr.48/2/2022 din 08.02.2022, cu obligarea Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, să emită actul administrativ individual favorabil, prin care să admită cererea de admitere în profesie de avocat înaintată de către reclamant la 19.10.2021, în condițiile prevăzute de prevederile art. 10 din Legea nr. 1260-XV ”cu privire la avocatură”, în vigoare la momentul depunerii cererii, cu eliberarea licenţei corespunzătoare.

Completul de judecată reține că, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1)-(3) din Legea cu privire la avocatură, în redacția în vigoare la data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat de către Victor Plugaru, potrivit cărora, profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, în privința 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. Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care: a) dețin titlul de doctor în drept*; b) au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția respectivă, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat; c) au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și care, după demisia din funcția de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția deținută în domeniul dreptului, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat;* d) au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind

absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției. 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.

Completul subliniază, că în activitatea sa, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, cu prioritate, se bazează pe 2 legi organice și anume: Legea nr.1260/2002 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură și Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 (în vigoare din 01 aprilie 2019).

Se reține, că Legea nr.1260/2002 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de examinare a cererii de admitere în profesia de avocat.

În același timp, în Codul administrativ este prevăzut un capitol aparte (capitolul III, art. 60-65) care expres reglementează termenele în procedura administrativă.

Astfel, conform art. 60 din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Completul accentuează că, nici o altă prevedere legală, care să fie pertinentă și aplicabilă acestor raporturi juridice, nu instituie alte termene, prin urmare se vor aplica cerințele capitolului III din Codul administrativ, iar drept consecință, în sensul art. 60 alin. (5) Codul administrativ, în mod excepţional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăşi 90 de zile.

În sensul normelor legale citate supra, se concluzionează că Comisia de licențiere a profesiei de avocat a avut la dispoziție un termen de 30 zile pentru a finaliza procedura administrativă, termen care putea fi prelungit pentru un termen de maxim 90 de zile.

La caz, s-a constatat că, Victor Plugaru a depus cererea de admitere în profesia de avocat pe 19.10.2021, circumstanță ce denotă că termenul de examinare a cererii respective a expirat pe 19.11.2021.

Cu toate acestea, s-a constatat că în termenul fixat de legiuitor, Comisia de licențiere a profesiei de avocat nu a examinat cererea depusă de Victor Plugaru, situație ce impune aplicabilitatea în speță a dispozițiilor art. 64 alin. (2) Codul administrativ, care statuează că refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Prin urmare, se constată că omisiunea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a examina cererea lui Victor Plugaru de admitere în profesia de avocat în termenul stabilit de art. 60 alin. (1) Codul administrativ, denotă că la caz urmează a fi aplicate efectele prevăzute de art. 64 alin. (2) Codul administrativ, și anume că se consideră drept respingere a cererii.

Conform art.28 alin.(2) al Statului profesiei de avocat, toate cazurile de admitere în profesie de scutire de examen, în condițiile Legii sunt soluționate individual de Comisia de Licențiere.

Conform art. 10 alin. (2) lit. b) din Legea cu privire la avocatură, în redacția în vigoare la data inițierii procedurii administrative, sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția respectivă, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

Completul reține că, prin Legea nr. 13/2022 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, în vigoare din 25 ianuarie 2022, art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură a fost modificat, fiind expus în următoarea redacție: 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.

Potrivit art. II din Legea nr. 13/2022, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 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*.

Raportând normele legale citate mai sus la circumstanțele de fapt ale speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ constată că Comisia de licențiere a profesiei de avocat în mod eronat a aplicat dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr 1260/2002, în redacția în vigoare din 25

ianuarie 2022. Or, Victor Plugaru a solicitat Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, prin cererea depusă la 19.10.2021.

Sub acest aspect, completul subliniază că în sensul prevederilor art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redacția în vigoare până la 25 ianuarie 2022, Victor Plugaru era scutit de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare, acesta întrunind condițiile de la art. 10 alin. (2) lit. b) al Legii menționate.

În acest context, Completul judiciar respinge ca neîntemeiate argumentele Uniunii Avocaților care a invocat lipsa temeiului de admitere în profesia de avocat a lui Victor Plugaru, fără susținerea examenului de calificare. Or, în speță sunt aplicabile prevederile Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, în vigoare până la 25 ianuarie 2022, la caz, procedura administrativă a fost inițiată odată cu efectuarea primei acțiuni procesuale, adică prin depunerea cererii din 19.10.2021, prin care Victor Plugaru a solicitat admiterea în profesia de avocat. Or, art.7 alin.(1) şi (2) din Codul civil, indică că, legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică şi nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică şi nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

În concordanță cu prevederile legale specificate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază că, în speță sunt aplicabile prevederile art. 10 alin. (2) a Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, în redacția în vigoare până la 25 ianuarie 2022, așa cum, procedura administrativă a fost inițiată la 19 octombrie 2021.

Corespunzător, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ conchide că acţiunea înaintată de Victor Plugaru urmează a fi examinată sub auspiciul prevederilor legale în vigoare până la 25 ianuarie 2022, data intrării în vigoare a Legii nr. 13/2022 pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură. Or, art.64 al Codului administrativ, indică că, autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale şi în termenul stabilit de lege, iar nesoluționarea unei cereri în termen legal, se consideră drept respingere a acestei cereri.

Completul judiciar reiterează că, prin înscrisurile anexate la dosarul administrativ se confirmă în mod cert că Victor Plugaru a deținut funcția de procuror mai mult de 10 ani, iar potrivit cazierului judiciar, acesta nu are antecedente penale, careva fapte care ar constitui abateri grave nu au fost

constatate, nu a fost stabilit să fi încălcat drepturile şi libertățile fundamentale ale omului.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reține că decizia Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pe marginea cererii din 19.10.2021, a fost emisă abia în data de 08 februarie 2022, motivând lipsa unui alt organ competent sau a unui organ ierarhic superior al Comisiei de licențiere, până la alegerea noii Comisii de Licențiere, pentru soluționarea de către autoritatea publică competentă (CL) a cererii inițiale a intimatului din 19.10.2021, sub aspectul întrunirii tuturor condițiilor care rezultă din lege nu pot fi reținute ca întemeiate în vederea aprecierii legalității hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova nr. 48/2/2022 din 08 februarie 2022. Or, prin prisma art.60 alin.(1) Cod administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Alin.(5) al aceluiași articol prevede că, în mod excepţional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăşi 90 de zile.

Respectiv, data limită, până la care autoritatea pârâtă avea obligația legală să soluționeze în fond cererea reclamantului/intimat de admitere în profesie de avocat din 19.10.2021, era data de 19.11.2021.

Subsecvent, se mai atestă că, careva acțiuni nu au fost efectuate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat şi nici de către organele de autoadministrare – Uniunea Avocaților şi Consiliul Uniunii Avocaților, iar prin inacțiunile respective, care nu pot fi imputate lui Plugaru Victor, autoritatea publică, a creat impedimente la exercitarea dreptului la un remediu efectiv de examinare a cererii într-un termen rezonabil, care lezează drepturile şi interesele legitime ale intimatului în cadrul obținerii licenței de avocat şi exercitării acestei profesii în temeiul art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, în redacția în vigoare la 19 octombrie 2021.

Drept urmare nu pot fi reținute ca fiind relevante alegațiile autorității publice referitor la faptul 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 (CL) a cererii inițiale a intimatului din 19.10.2021, sub aspectul întrunirii tuturor condițiilor care rezultă din lege, din cauze obiective, nu a fost posibilă până la alegerea şi constituirea noii Comisii de licențiere. Or, nefuncționalitatea Comisiei de licențiere nu trebuie să influențeze sau să creeze careva consecințe negative față de reclamantul/intimat, dat fiind faptul că prin depunerea cererii din 19.10.2021 a fost inițiată procedura administrativă, iar termenul de examinare şi finalizarea acesteia, urma a fi respectat

de autoritatea publică pârâtă, fără careva derogări, nefiind în sarcina intimatului asigurarea activității comisiei şi nici nu-i sunt imputabile intimatului efectele inacțiunii Comisiei de licențiere.

De altfel, se reține că Comisia de licențiere a profesiei de avocat nu a emis nici un act procedural de suspendare a procedurii administrative.

În conformitate cu art. 21 Cod administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decît în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

După cum rezultă din conținutul actului administrativ individual defavorabil contestat de către Victor Plugaru, unicul temei de drept pe care s-a bazat emitentul acestui act este cel al aplicabilității excepției de la principiul neretroactivității legii, respectiv, autoritatea publică pârâtă a aplicat prevederile legii noi, statuând că, prin Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 a fost modificat art.10 alin.(2) al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură. Conform art.II al Legii nr.13/2002, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ subliniază că, supremația Constituției și a Legilor impune tuturor subiecților de drept, inclusiv 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, Completul judiciar reține că, intimatul Victor Plugaru, atunci când a demisionat din organele procuraturii și a depus la data de 19.10.2021

cererea de admitere în profesia de avocat, având 10 ani vechime în muncă în calitate de procuror și norma legală respectivă răspundea criteriilor de accesibilitate și previzibilitate, intimatul fiind scutit în condițiile legii de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare.

În ceea ce privește noua reglementare, care impune susținerea examenului de calificare, în vigoare din 25 ianuarie 2022, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ remarcă că aceasta nu poate fi aplicată în privința intimatului, deoarece este contrară principiului securității juridice. Or, intimatul, la data depunerii cererii din 19.10.2021, cunoștea și legea îi garanta obținerea licenței de avocat, în condiții legii în vigoare la data depunerii respectivei cereri.

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ va reține că nesoluționarea cererii intimatului în termenul stabilit pentru finalizarea procedurii administrative, sub imperiul reglementării legislației în vigoare la data sesizării autorității publice – nu-i este imputabilă acestuia, respectiv nu poate să-i afecteze situația în vigoare la data adresării – inclusiv prin aplicarea reglementărilor art.7 alin.(1) şi (2) din Codul civil, pornind de la faptul că legea civilă nu are caracter retroactiv.

În acest context, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reiterează că, nesoluționarea definitivă de către autoritatea pârâtă a cererii reclamantei de emitere a actului administrativ individual favorabil, în limita termenului maxim de 90 de zile (art.60 alin.(5) Cod administrativ), se consideră drept respingere a cererii, conform art.64 alin.(2) Cod administrativ.

Iar circumstanțele de fapt și de drept analizate supra, și anume faptul că cererea intimatului urma a fi soluționată cel târziu până la 19.11.2021 și faptul că legea pe care s-a bazat autoritatea publică pârâtă ca temei de refuz a devenit aplicabilă din 25 ianuarie 2022, condiționează concluzia că autoritatea publică pârâtă, în mod legal, nu putea să emită o altă soluție decât cea de admitere a cererii intimatului depuse la 19.10.2021.

Această concluzie derivă din norma art. 137 Codul administrativ, care 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 într-un 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.

Principiul statului de drept, care include respectul pentru demnitatea și drepturile omului, dă naștere obligației statului de a utiliza instrumente juridice proporționale de drept administrativ pentru realizarea scopurilor publice.

Această obligație, având în vedere că afectează interesul public, impune și anumite trăsături ale procedurii administrative.

La rândul lor, realizând pe deplin competențele legale procedurale, instanțele de contencios administrativ iau în considerare litigiile legate de exercitarea autorităților publice ale autorităților executive, autonomiei locale, funcționarilor acestora, precum și alți titulari ai autorităților publice.

În acest domeniu există riscul de a permite atingerea sau chiar încălcarea drepturilor unui cetățean în procesul relațiilor dintre cetățean, persoane fizice și stat, și în acest domeniu este deosebit de important ca instanțele administrative să asigure protecția efectivă, implicându-se ca un garant al restabilirii depline a drepturilor, libertăților și intereselor legitime încălcate ale persoanelor fizice și juridice.

În acest context, exercitarea efectivă a controlului judiciar în cadrul procesului de contencios administrativ prin verificarea legalității actului administrative inclusiv ce ține de aplicarea corectă a principiului proporționalității, exercitat prin aplicarea corectă a potențialului testului proporționalității - poate avea un impact enorm asupra asigurării ordinii de drept și a statului de drept în activitățile realizate de subiecții puterii.

Din punct de vedere conceptual, proporționalitatea acțiunilor administrative, mai ales la emiterea unui act administrativ individual, constă în obligația organelor statului de a nu permite ingerința în drepturile cetățeanului, decât în condițiile legii, într-o manieră armonioasă și echilibrată și numai atunci când aceasta este cerută de interesul public, fără a afecta esența drepturilor subiective.

Este posibil să se interfereze cu drepturile omului prin activitate administrativă, dar această acțiune trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit, să fie adecvată, necesară și rezonabilă. Curtea Constituțională a Republicii Moldova, emițînd actele, propune și dezvoltă constant conceptul de legalitate și proporționalitate, statuând că exercitarea drepturilor și libertăților nu poate fi supusă restricțiilor, cu excepția celor prevăzute de lege, urmărește unul sau mai multe scopuri legitime prevăzute de Constituție pentru realizarea acestor obiective este necesară și proporțională cu situația în care se aplică măsura (HCC nr. 5 din 25 februarie 2020, §94).

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ va nota că proporționalitatea, constituie un element obligatoriu care reflectă în aplicare principiul legalității activității administrative.

Controlul judiciar efectiv obligă instanța de contencios administrativ să verifice respectarea acestei axiome legale de către autoritățile publice.

Prin urmare, fiecare hotărâre care își exercită competența administrativă trebuie să conțină analiza testului de proporționalitate a activității administrative.

Respectarea proporționalității acțiunilor administrative constituie responsabilitatea autorităților administrative. Un act administrativ, ca orice altă măsură suverană, trebuie să respecte și principiul proporționalității.

Astfel, orice măsuri luate de autoritățile publice care atinge drepturile și libertățile prevăzute de lege trebuie să respecte principiul proporționalității. Sintagma „ar trebui ”, folosită de legiuitorul Republicii Moldova în textul articolului 29 din Codul administrativ, înseamnă datoria absolută a autorităților publice de a respecta proporționalitatea la luarea măsurilor oficiale, precum și datoria instanței de a verifica respectarea proporționalității, mai ales în cazurile de depunere a unei cereri de contestare.

Principiul proporționalității decurge în mod inerent dintr-o înțelegere și acceptare a statului de drept și are ca scop protejarea cetățenilor de administrația publică disproporționată. Astfel, mijloacele pentru atingerea unui anumit scop trebuie să fie adecvate, necesare și rezonabile. Măsura este adecvată numai dacă poate atinge scopul dorit și este necesară numai dacă nu există alte mijloace la fel de adecvate care să nu încalce drepturile persoanei în cauză. Încălcarea principiului proporționalității nu poate fi înlăturată și duce la nelegalitatea actului administrativ în ansamblul său.

În condițiile speței, 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 intimatului.

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 profesie 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.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții

de Apel Chișinău, conchide că intimatul întrunește toate condițiile necesar-obligatorii impuse de legislația în vigoare pentru a fi admis în profesia de avocat.

Prin urmare, Completul judiciar reține că instanța de fond corect a aplicat normele de drept care se referă speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea contestată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legale a participanților la proces.

În contextul dat, nu pot fi reţinute argumentele apelantului cu referire la faptul că prima instanţă a aplicat incorect prevederile normelor de drept material și că concluziile primei instanțe expuse în hotărîre sunt în contradicție cu circumstanțele pricinii, deoarece susţinerile date vin în contradicţie cu cele relatate mai sus.

Din considerentele menţionate şi avînd în vedere faptul, că hotărîrea primei instanţe este întemeiată şi legală, iar argumentele invocate de către apelantă sînt neîntemeiate, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău ajunge la concluzia de a respinge apelul şi de a menţine hotărîrea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(l) lit.a) Cod administrativ, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău,

D E C I D E :

Se respinge cererea de apel înaintată de Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Se menţine hotărîrea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2023.

Decizia este executorie de la emitere, dar cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, Victoria Sîrbu

Judecătorii Angela Braga

Veronica Negru