Dosarul nr.3-189/2022
2-22009636-12-3-24012022-1

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

10.01.2024 mun.Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani,
Preşedintele şedinţei, judecător Liudmila Holeviţcaia,
Grefier Victorița Colesnic,

examinând în şedinţa de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Vadim Prisacari împotriva Uniunii avocaților din Republica Moldova privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

Reclamantul – Vasile Plevan, la 24.01.2021 a formulat şi depus o acțiune de contencios administrativ împotriva Uniunii avocaților din Republica Moldova, prin care a formulat următoarele cerințe:

- constatarea neexaminării, de către Comisia de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din RM, în termen legal prevăzut de art.27, 28, 60 din Codul administrativ, a cererii nr.2735/2021 depuse de către cet.Vadim Prisacari, în cancelaria Uniunii Avocaţilor din Moldova la 11.11.2021, precum şi a cereri prealabile nr.3118/2021 din 16.12.2021, şi lezarea în aşa mod a drepturilor şi libertăţilor persoanei prevăzute de art.21 şi art.43 din Constituţia Republicii Moldova şi art.6 CEDO (acţiune în constatare);
- constatarea întrunirii cerinţelor legale prevăzute la art. 10 din Legea nr.l260-XV cu privire la avocatură pentru exercitarea de către reclamantul Vădim Prisacari a profesiei de avocat (acţiune în constatare);
- obligarea Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat de a adopta actul administrativ individual favorabil prin care să fie dispusă admiterea reclamantului în profesia de avocat în temeiul art.10 din Legea cu privire la avocatură cu eliberarea licenţei corespunzătoare (acţiune în obligare);

În argumentarea acțiunii depuse, reclamantul a invocat următoarele: la data de 11.11.2021 am formulat şi depus în adresa Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat o cerere înregistrată în cancelarie cu nr.2735/2021 prin care, în conformitate cu ordinea prevăzută la art.10 alin.(2) lit.d), art.21 alin.(l) lit. b) - f) şi art.22 din Legea nr.l260-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, cu anexarea în acest sens a actelor necesare pentru eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de

avocat, conform anexei, care justifică întrunirea cerinţelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art.10 din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatura.

Astfel, după expirarea a mai mult de 30 zile de la data depunerii cererii, avînd în vedere că aceasta nu a fost examinată şi nici nu am fost informat despre decizia autorităţii publice căreia m-am adresat cu petiţie pentru adoptarea unui act administrativ individual, la data de 16.12.2021, a depus o cerere prealabilă, cu nr. de înregistrare 3118/2021, adresată Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaţilor din R.M. şi Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, prin care a solicitat: - constatarea neexaminării în termen legal a cererii nr.2735/2021 depuse în cancelaria Uniunii Avocaţilor din Moldova la 11.11.2021; - constatarea întrunirii cerinţelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat, prevăzute la art.10 din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatură şi adoptarea hotărîrii de admitere în profesia de avocat; - soluţionarea cererii în termenul prevăzut de lege, cu informarea reclamantului despre rezultatul şi expedierea copiei hotărârilor adoptate la adresa de corespondenţă.

La expirarea termenului de soluţionare a cerereii prealabile, 11.12.2021 inclusiv, pînă la momentul înaintării prezentei cereri, nu a fost înştiinţat despre decizia adoptată pe marginea celor solicitate. In lumina celor relatate, consider că ambele cereri ale mele au fost respinse de către Uniunea Avocaţilor şi organele ei de auto-administrare, această respingere considerând-o neîntemeiată din motivele care le prezenta în favoarea admiterii cererii.

Potrivit art.35 din Legea nr.1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, Uniunea Avocaţilor este organul de autoadministrare al avocaţilor, din care fac parte toţi membrii barourilor din ţară şi are sediul în municipiul Chişinău.

Uniunea Avocaţilor este persoană juridică, are patrimoniu şi buget propriu. Patrimoniul Uniunii Avocaţilor poate fi folosit şi în activităţi producătoare de venituri, în condiţiile legii.

Mai mult, în conformitate cu prevederile art.43 alin.(4) din Legea nr.l260-XV cu privire la avocatură din 19.07.2002 hotărârile Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat pot fî contestate în contencios administrativ.

Iar, potrivit prevederilor art.20 a legii nr.116 din 19.07.2018 din Codul administrativ al Republicii Moldova dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod

Potrivit art.36 alin.6) din Legea Nr.1260 din 19.07.2002, în cadrul Uniunii Avocaţilor se constituie şi funcţionează: Comisia de licenţiere a profesiei de avocat; Comisia pentru etică şi disciplină; Comisia de cenzori; secretariatul.

Potrivit art.13 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului - „dreptul la un remediu efectiv", orice persoană ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta Convenţie au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanţe naţionale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acţionat în exercitarea atribuţiilor lor oficiale.

Totodată, este remarcată jurisprudenţa CtEDO, care a concluzionat, că art.6 era aplicabil într-o cauză referitoare la controlul jurisdicţional al numirii unei preşedinte de instanţă (Tsanova-Gecheva împotriva Bulgariei, pct. 84-85). Admiţând că deşi art.6 nu garanta dreptul de a fi promovat sau de a ocupa un post în funcţie publică, Curtea a observat, totuşi, că dreptul la o procedură de recrutare sau promovare legală şi echitabilă sau dreptul de acces egal la un post şi la funcţia publică puteau fi considerate în mod întemeiat drepturi recunoscute de legislaţia internă, în măsura în care instanţele interne le- au recunoscut existenţa şi au examinat motivele invocate de părţile interesate în acest sens [a se vedea, de asemenea, Majski împotriva

Croaţiei (nr. 2), pct. 50; Fiume împotriva Italiei, pct. 35].

Prin urmare, consideră că la examinarea cererii se impune, reieşind inclusiv din actele descrise supra, constatarea faptului că reclamantul întruneşte condiţiile impuse de legiuitor, reglementate la art. 10 alin.(2) şi (3), art.21 alin.(l) lit. b) - f) şi alin(3) lit. a) şi b) şi art.22 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.

În contextul actelor normative naţionale şi internaţionale menţionate, reiterează că activează în organele Procuraturii din 2012 pînă în prezent, fiind absolvent al Institutului Naţional al Justiţiei în anul 2012, potrivit cazierului judiciar nu are antecedente penale, în perioada exercitării funcţiei de procuror careva fapte care ar constitui abateri grave nu ar fi fost constatate, nu a fost stabilit să fi încălcat drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului.

Astfel, deoarece solicitantul licenţei de avocat Vădim Prisacari în anul 2012 a absolvit Institutul Naţional al Justiţiei, adică cu trecerea unui termen de peste 10 ani deja, sunt întrunite condiţiile legale de a solicita şi a i se elibera licenţa de avocat în condiţiile lit.d), alin.(2)art.10 din Legea cu privire la avocatură care stipulează citat: ”Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului National al Justiţiei”.

In această ordine de idei, subliniază că legiuitorul nu a introdus în lege condiţia obligatorie - pînă la expirarea a 6 luni de la demisia din funcţia de procuror sau judecător, cum ar fi în cazurile stipulate la literele b)-c) ale alin.(2) din art.10 din Legea cu privire la avocatură, condiţiile cumulative în cazul de faţă fiind: a) absolvirea cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei b) au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, condiţii care solicitantul de licenţă le întruneşte întocmai.

Prin urmare, şi la acest capitol întrunesc condiţiile legale pentru accedere în profesia de avocat cu eliberarea licenţei corespunzătoare.

Totodată reiterează, că cererea privind admiterea în profesia de avocat şi eliberarea licenţei privind exercitarea acestei profesii, a fost depusă după cum a fost menţionat la Uniunea Avocaţilor la data de 11.11.2021. Deoarece prin prisma prevederilor art.60 din Codul administrativ, cererea respectivă nu a fost examinată în termenul legal, coroborat cu prevederile art.64 din Codul administrativ, aceasta urmează a fi considerat ca respingere a cererii, considerându-se în aşa mod că organul căreia i-a fost adresată această cerere a soluţionat-o în defavoarea petentului. Aceiași soartă a avut şi cererea prealabilă adresată Uniunii Avocaţilor.

Drept urmare, instanţei de judecată îi revine rolul în continuare de a soluţiona pretenţiile reclamantului, cu constatarea faptelor de întrunire a cerinţelor legale prevăzute de lege pentru accedere în profesia de avocat şi, cu obligarea Comisiei de licenţiere de a adopta actul individual favorabil de admitere în profesie cu eliberarea licenţei corespunzătoare.

Prin cererea de concretizare a pretențiilor din 21.04.2023(f.d.40-47), reclamantul a solicitat anularea ca contrară legii, a Hotărîrii Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat nr.51/2/2022 din data de 08.02.2022, cât și obligarea Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în privinţa reclamantului Vadim Prisacari un act administrativ individual favorabil, şi anume - hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenţei de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit.d) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

În argumentarea cererii depuse, a indicat reclamantul că ulterior depunerii cererii de chemare în judecată, la data de 08.02.2022, Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat, prin hotărârea nr.51/2/2022, a respins cererea reclamantului de admitere în profesia de avocat şi cererea prealabilă, hotărârea menţionată o consideră neîntemeiată şi ilegală, fiind pasibilă de a fi supusă anulării din motivele indicate în cererea de concretizare a pretențiilor și cererea de chemare în judecată inițială.

În cadrul ședințelor judecătorești, reclamantul Vadim Prisacari a susținut acțiunea în contencios administrativ depusă în sensul formulat și cererea de concretizare a pretențiilor și a solicitat admiterea acțiunii, reiterându-și argumentele expuse în scris.

Pârâtul – Uniunea avocaților din Republica Moldova, la 13.05.2022 prin intermediul Secției de evidență și documentare procesuală a Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) a depus referință asupra acțiunii înaintate, considerând acțiunea ca fiind inadmisibilă, și subsecvent neîntemeiată și pasibilă de a fi respinsă(f.d.21-30).

În argumentarea cererii de inadmisibilitate a menționat că reclamantul nu poate justifica, conform art.207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ, existenţa 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 lit.d) alin.(2) art.10 al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

Subliniază că Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură dispunea la art.10 alin.(2) lit.d) că, sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care: ... lit.d) au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

Totodată, alin.(1) art.10 al aceleiaşi legi stipula că, profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, în privinţa căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licenţiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputaţie ireproşabilă şi a fost admisă în profesia de avocat după susţinerea examenului de calificare.

Consideră că normele invocate de reclamant în susţinerea pretenţiei 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 candidaţii de obligaţia de a efectua stagiul profesional în avocatură şi de obligaţia de a susţine examenul de calificare în profesia de avocat. În rest, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat fiind acea autoritate publică competentă să examineze cererea candidaţilor sub aspectul întrunirii tuturor celorlalte exigenţe şi condiţii care rezultă din lege pentru admiterea în profesia de avocat, printre care şi evaluarea reputaţiei candidatului şi corespunderea comportamentului şi activităţii acestuia cu principiile care rezultă din Codul deontologic al avocatului, lipsa unor hotărâri judecătoreşti prin care să se fi stabilit un abuz prin care candidatul a încălcat drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, etc..

Invocă prevederile art.2 a Legii nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură procurorul este persoana cu funcţie de demnitate publică, care execută atribuţiile procuraturii. Potrivit dispoziţiilor art.14 legii nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură funcţia de procuror este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată, precum şi cu alte activităţi remunerate sau neremunerate, iar art.11 alin.1 lit.a) din lega nr.1260/2002 stabileşte că profesia de avocat este incompatibilă cu oricare funcţie publică sau de demnitate publică.

Reiterând dispozițiile legale enunțate se concluzionează starea de incompatibilitate a reclamatului atât la data depunerii actelor la Uniunea avocaților cât la data examinării propriu zis a acesteia şi emitere hotărârii.

Prin urmare, consideră că reclamantul nu poate pretinde încălcarea unui drept pe care legea nu-i conferă în temeiul a art.10 al Legii nr.1260/2002, invocat de reclamant, şi 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 şi verificarea de către Comisia de licențiere a condiţiilor de accedere în profesie cu scutirea de efectuarea stagiului, după urmarea cursurilor în volum de 20 de ore şi susţinerea examenului de calificare.

În lumina celor expuse mai sus, nu constată existenţa unui pretins drept vătămat stabilit de lege al reclamantului privind admiterea în avocatură, or, după cum a expus mai sus, nu există un drept garantat prin lege de a fi admis în profesia de avocat, aşa precum nu există un drept garantat prin lege de a accede în altă profesie, admiterea în profesia de avocat fiind condiționată de verificarea corespunderii candidatului exigențelor care rezultă din lege, inclusiv sub aspectul comportamentului şi activităţii corespunzătoare cu principiile Codului deontologic al avocatului.

În aceste condiții, conchide că dreptul reclamantului de a fi scutit de cele două etape prealabile, mai sus menționate, nu a fost încălcat, respectiv, se constată că Uniunea avocaților nu a îngrădit acest drept oferit reclamantului şi, implicit, ultimul nu poate invoca pretinsa încălcare a dreptului de a fi admis în profesia de avocat pe motiv de neexaminare a cererii sale.

Referitor la netemeinicia pretențiilor, menționează pârâta că prin hotărârea Comisiei de licențiere nr.51/2/2022 din 08 februarie 2022 cererile înaintate de Vadim Prisacari înregistrare sub nr.2735/2021 din 11.11.2021 și cererea prealabilă din 16.12.22021, au fost respinse ca neîntemeiate.

Pentru adoptarea hotărârii comisia a reţinut că în conformitate cu art.43 alin.(3) lit.d) din Legea cu privire la avocatură, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat aprobă rezultatele examenelor de calificare şi adoptă hotărâri privind admiterea în profesie. Coroborat cu prevederile art.53 alin.2 Cod administrativ, Comisia de licenţiere se consideră competentă să examineze cererea adresată de petiţionar referitor la admiterea în profesia de avocat.

Adaugă că în legătură cu alegerea noii componenţe a Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, examinarea cererii susmenționate a fost stabilită pentru data de 25 ianuarie 2022. Din motive de lipsă de cvorum, datorat prezentei în şedinţă a mai puţin de 9 membri, examinarea cererii a fost amânată pentru data de 04 februarie 2022.

Susține că conţinutul actelor remise, că prin solicitarea formulată din cererea prealabilă, petiţionarul a reiterat solicitarea de a fi admis în profesia de avocat, menţionând că la data depunerii cererii, întrunea condiţiile prevăzute de art.10 alin.2 lit.d) a Legii cu privire la avocatură.

Examinând argumentele petiţionarului expuse în coraport cu legislaţia aplicabilă soluţionării cererii înaintate, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat a constatat că prin Legea nr.13 din 21.01.2022 a fost modificat art.10 alin.2 al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, fiind expus în următoarea redacţie: „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 alin.(1) al Legii nr.13/2022, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar potrivit art.II alin.(2) al Legii nr.13/2022, Prevederile prezentei legi sunt aplicabile şi faţă 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. Legea nr.13/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.13 din 25.01.2022 şi respectiv urmează a fi aplicată la examinarea cererii nominalizate şi adoptării actului administrativ.

Reclamantul invocă drept temei şi circumstanţe a cererii sale de chemare în judecată faptul că, a depus la 11.11.2021 cerere de admitere în profesia de avocat conform art.10 alin. (2) lit.d) al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, care nu a fost examinată în termen. Acest fapt, în opinia reclamantului, corelat cu dispozițiile art.10 alin.(2) lit.d) al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, dă naştere pretinsului drept de a fi admis în profesia de avocat.

Subliniază că neexaminarea în termenul prevăzut de lege a cererii reclamantului de admitere în profesia de avocat nu acreditează temeinicia pretenţiilor sale formulate şi impune admiterea acţiunii în obligare doar din motiv că reclamantul consideră că „întruneşte toate condiţiile prevăzute de lege lit.d) alin.(2) şi (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 soluţie trebuie să fie prevăzută de lege. În acest context, remarcă că, potrivit alin.(3) art.64 din Codul administrativ, prin derogare de la prevederile alin.(2), în cazurile prevăzute de lese, nesoluţionarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia.

În ședințele de judecată, reprezentantul pârâtului Uniunea avocaților din Republica Moldova nu s-a prezentat, fiind legal citat(f.d.37); în temeiul prevederilor art.218 lit.d), c) din Codul administrativ, s-a dispus examinarea cauzei în lipsa reprezentantului pârâtului, în baza probelor anexate la dosar.

Aprecierea instanței:

Examinând acțiunea reclamantului Vadim Prisacari, audiind explicațiile ultimului, studiind argumentele pârâtului, probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea reclamantului Vadim Prisacari împotriva Uniunii avocaților din Republica Moldova privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, este admisibilă, întemeiată şi pasibilă de admis, din următoarele considerente.

Noţiunea de „act administrativ" este reglementată în legislația națională, cât şi în Rezoluţia (77) 31 Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

În conformitate cu 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.206 Cod administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în

contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ). (2) Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin. (1), cu excepţia situaţiei cînd se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.

Conform art.208 Cod administrativ, (1) în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform art.208 alin.(3) - (5) din Codul administrativ, dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni. O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

În conformitate cu art.209 al Codului administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru 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. 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 acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Instanța de judecată a stabilit că, adresarea în judecată cu acțiune în contencios administrativ a fost precedată de adresarea reclamantului Vadim Prisacari, la 11.11.2021, cu cerere către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat: admiterea în profesia de avocat, în baza art.10 alin.(2) lit.d) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002, cu privire la avocatură.

Totodată, instanța a stabilit din conținutul cererii de chemare în judecată că răspuns la cererea reclamantului din 11.11.2021, precum și la cererea prealabilă depusă în adresa autorității publice pârâte la data de 16.12.2021, reclamantul Vadim Prisacari nu a recepționat, fapt care nu a fost combătut în instanța de judecată de către Uniunea avocaților din Republica Moldova. Mai mult ca atât, în referința prezentată, autoritatea publică a declarat că cererea reclamantului Vadim Prisacari din 11.11.2021, precum și cererea prealabilă din 16.12.2021 au fost puse pe ordinea de zi a ședinței la Comisiei de licențiere, iar la 08.02.2022 ultima a emis hotărârea nr.51/2/2022, prin care cererea din 11.11.2021 și cererea prealabilă din 16.12.2021 au fost respinse ca neîntemeiate, hotărârea respectivă fiind emisă după sesizarea instanței de judecată de către reclamant la 24.01.2022.

Totodată, nefiind de acord cu hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din

cadrul Uniunii Avocaților din RM nr.51/2/2022 din 08 februarie 2022, reclamantul Vadim Prisacari, la 21.04.2023 a depus cerere de concretizare a cerințelor, prin care a solicitat anularea hotărârii Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților nr.51/2/2022 din 08 februarie 2022 și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil privind admiterea reclamantului în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) lit.d) din Legea nr.1260 din 19.07.2002 (în vigoare la momentul depunerii cererii).

În acest context, cu referire la declararea acțiunii în partea anulării actului administrativ defavorabil ca inadmisibilă în temeiul art.209 alin.(1) Cod administrativ ca fiind depusă peste termenul prevăzut de lege, instanța reține că, în conformitate cu prevederile art.163 lit.c) din Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată. La 14 iunie 2021 au intrat în vigoare şi au fost publicate în Monitorul Oficial al RM nr.M0146/14.06.2021 modificările adoptate la Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură. Potrivit Legii în noua redacție, art.42 alin.(6) stipulează - Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se contestă în procedură prealabilă la Comisia de soluționare a contestațiilor. Art.46 alin.(7) din Statutul profesiei de avocat precizează - Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, în partea în care nu vizează rezultatele examenelor de admitere la stagiu şi ale examenelor de calificare, se contestă în instanţa de contencios administrativ, fără a recurge la procedura prealabilă. Totodată, în hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.51/2/2022 din 8 februarie 2022 este indicat expres modul de contestare - hotărârea poate fi contestată în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în termen de 30 de zile de la publicare pe pagina web oficială a Uniunii Avocaților din Republica Moldova.

În acest context, instanța consideră neîntemeiat argumentul pârâtului privind contestarea hotărârii nr.51/2/2022 din 8 februarie 2022 abia la 21.04.2023 prin depunerea cererii de concretizare, or, pârâtul nu a prezentat probe în confirmarea notificării respectivului act reclamantului Vadim Prisacari. Art.129 alin.(3) Cod administrativ, prevede că în caz de îndoială, autoritatea publică este cea care probează ajungerea actului administrativ individual la destinatar, precum şi data/ora ajungerii lui.

La fel, instanța consideră relevante argumentele reclamantului privind respingerea cererii sale din 11.11.2021 și a cererii prealabile din 16.12.2021 prin prisma prevederilor art.64 alin.(2) din Codul administrativ, care statuează că refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică şi în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată constată că reclamantul Vadim Prisacari a respectat procedura prealabilă, precum și termenul de depunere a acțiunii în contencios administrativ, astfel, acțiunea fiind admisibilă, instanța urmează să examineze fondul cauzei. Instanța de judecată va respinge argumentele pârâtei referitoare la inadmisibilitatea acțiunii pe temeiul lipsei unui drept vătămat propriu al reclamatului Vadim Prisacari ca fiind vădit nefondate și, ca consecință, inadmisibilitatea acțiunii ultimului în baza temeiul prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ. Or, principiul accesul liber la justiție, principiul securității juridice care include în sine accesibilitatea și previzibilitatea legii, impun, în circumstanțele speței, soluționarea fondului cauzei.

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. Întru elucidarea subiectului privind realizarea

controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Or, reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – a hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova nr.51/2/2022 din 08.02.2022, prin care a fost respinsă cererea reclamantului de admitere în profesia de avocat.

Circumstanțele faptice ce au importanță pentru soluționarea cauzei, stabilite în cadrul examinării pricinii, pot fi rezumate în felul următor:

Reclamantul Vadim Prisacari a absolvit cursurile de formare inițială a candidaților la funcția de procuror în cadrul Institutului Național al Justiției la 02.04.2012, fapt confirmat prin atestatul seria/numărul *****, absolvind cu nota media generală de ***** (f.21 din dosarul administrativ).

Potrivit înscrierii din carnetul de muncă, la 05.06.2012 reclamantul a fost numit în funcția de procuror în Procuratura raionului Strășeni, iar la 01.04.2013 a fost transferat în funcția de procuror în Procuratura Chișinău, iar din 06.03.2019, numit prin transfer, în funcția de Procuror în procuratura Anticorupție, unde activează și până în prezent(f.29, din dosarul administrativ).

La 11.11.2021, reclamantul Vadim Prisacari a depus în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, cererea (înregistrată cu nr.2735/2021), prin care, în conformitate cu art.10 alin.(2) lit.d) şi art.21 alin.(1) lit.b)-f) și h) din Legea nr.1260-XV cu privire la avocatură din 19.07.2002 cu modificările ulterioare, a solicitat admiterea în profesia de avocat, fiind anexate actele corespunzătoare(f.d.13).

La 16.12.2021, reclamantul Vadim Prisacari s-a adresat cu cerere prealabilă către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat să i se comunice hotărârea Comisiei de Licențiere privind admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr.1260 din 19.07.2022 în urma depunerii cererii din 11.11.2021, dat fiind faptul că un răspuns la cererea respectivă nu a recepționat (f.d.14-15).

La 24.01.2022 reclamantul Vadim Prisacari a depus în adresa Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) cerere de chemare în judecată, solicitând obligarea Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în privinţa reclamantului un act administrativ individual favorabil, şi anume - hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenţei de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit. d) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură

După depunerea acțiunii în instanța de judecată, prin cererea de concretizare a pretențiilor din 21.04.2023(f.d.40-47), reclamantul a solicitat anularea ca contrară legii, a Hotărârii Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat nr.51/2/2022 din data de 08.02.2022 și obligarea Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în

privinţa lui Plevan Vasile un act administrativ individual favorabil şi anume - hotărâre de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenţei de exercitare a profesiei de avocat, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) lit.d) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Instanța reține ca fiind pertinente prevederile art.1 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură nr.1260 din 19.07.2002 (în vigoare în momentul inițierii procedurii administrative), profesia de avocat este liberă şi independentă, cu organizare şi funcționare autonomă, în condițiile prezentei legi şi ale statutului profesiei de avocat. Activitatea avocatului nu este activitate de întreprinzător.

Potrivit prevederilor art.43 alin.(3) din Legea cu privire la avocatură (în vigoare în momentul inițierii procedurii administrative), Comisia de Licențiere a profesiei de avocat adoptă hotărâri privind admiterea în profesie.

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.

În conformitate cu art.10 alin.(1) din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură (în vigoare în momentul inițierii procedurii administrative), 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 şi a fost admisă în profesia de avocat după susținerea examenului de calificare.

Reieșind din prevederile art.10 alin.(2) din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură, sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care dețin titlul de doctor, precum şi cele care **au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției.**

Conform art.10 alin.(3) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, persoana care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă şi cererea ei nu se admite în cazul în care:

a) a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave săvârșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale;

b) nu au fost stinse antecedentele penale pentru comiterea altor infracțiuni;

c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licența pentru acordarea asistenței juridice din motive compromițătoare;

d) a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberată, din aceleaşi motive, din funcţia de judecător, notar, consultant juridic sau funcționar public;

e) comportamentul sau activitatea ei este incompatibilă cu normele Codului deontologic al avocatului;

f) prin hotărârea instanţei judecătoreşti, s-a stabilit un abuz prin care ea a încălcat drepturile şi libertățile fundamentale ale omului.

Aplicând la caz circumstanțele expuse și prevederile legale enunțate supra, instanţa de judecată conchide că, reclamantul Vadim Prisacari 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 11.11.2021, precum şi prin cererea prealabilă înaintată la 16.12,2021, iar prin Hotărârea nr.51/2/2022 din 08

februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, a respins ca fiind neîntemeiată, cererea dlui Vadim Prisacari de admitere în profesia de avocat.

În sensul enunțat, instanţa reține că, conform art.7 alin.(1) şi 2 din Codul civil, 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, instanţa de judecată constată că, în speță sunt aplicabile prevederile legale ale Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, în vigoare până la data de 25.01.2022, or, procedura administrativă a fost inițială odată cu efectuarea primei acțiuni procesuale, adică prin depunerea cererii din 26 octombrie 2021, prin care reclamantul Vasile Plevan a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură.

Corespunzător, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, instanţa de judecată reține că, acţiunea înaintată de reclamantul Vadim Prisacari, urmează a fi examinată sub aspectul prevederilor legale în vigoare până la data de 26 noiembrie 2021, data intrării în vigoare a Legii pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

În context, instanţa consideră necesar de a face trimitere la prevederile art.64 al Codului administrativ, potrivit cărora, 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.

Conform art.60 alin.(1), (4) şi (5) Cod administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, cînd 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 depăși 90 de zile.

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

Este de menționat că, reclamantul Vadim Prisacari a finisat cursurile de formare inițială a candidaților la funcția de procuror în cadrul Institutului Național de Justiție la 02.04.2012, iar fiind numit la 12.06.2012 în funcția de procuror, a activat până în prezent în această funcție, respectiv, mai mult de 6 ani, iar potrivit cazierului judiciar aceasta 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, nu a fost sancționat disciplinar și nu au fost constatate acțiuni care ar putea fi considerate abuzive, din interes personal sau contrar Codului de etică al procurorilor în activitatea sa.

Totodată, instanța reiterează că, la 11.11.2021, reclamantul Vadim Prisacari a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) lit.d) din Legea cu privire la avocatură, iar hotărârea privind respingerea cererii depuse de reclamant, a fost emisă de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat, abia la data de 08 februarie 2022, **adică peste termenul legal prevăzut de lege în interiorul căruia urma a fi emisă decizia, fiind astfel, încălcat termenul legal de examinare a cererii.**

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, 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 reclamantului Vadim Prisacari în cadrul obținerii licenței de avocat şi exercitării acestei profesii.

Instanţa de judecată respinge ca fiind irelevante alegațiile autorității pârâte 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 reclamantului, 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 reclamant, dat fiind faptul prin depunerea cererii din 11.11.2021 a fost inițiată procedura administrativă, iar termenul de examinare şi finalizarea acesteia, urma a fi respectat de autoritatea pârâtă, fără careva derogări, nefiind în sarcina reclamantului asigurarea activității comisiei şi nici nu-i sunt imputabile reclamantului efectele inacțiunii Comisiei de licențiere. Iar pârâta nu a emis nici un act procedural de suspendare a procedurii administrative.

În acest sens, se impune a fi notat că, potrivit prevederilor art.69 alin.(1) din Codul administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Iar potrivit 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 excepțional, 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, instanța de judecată constată că data limită, până la care autoritatea pârâtă avea obligația legală să soluționeze în fond cererea reclamantului de admitere în profesie de avocat din 26 octombrie 2021, era data de 26 noiembrie 2021 și doar cazuri de complexitate deosebită termenul pentru finalizarea procedurii putea fi prelungit cu 15 zile, sau după caz cu 90 zile, cu notificarea reclamantului despre acest fapt. Or, reieșind din prevederile art.60 alin.(4) din Codul administrativ, din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. **Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanţilor** la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

Prin urmare, instanța de judecată subliniază că, în cazul în care autoritatea pârâtă avea să respecte principiile legalității(art.21 Cod administrativ), bunei-credințe(art.24 Cod administrativ), aplicării termenului rezonabil(art.27 Cod administrativ), eficienței(art.28 Cod

administrativ), securității raporturilor juridice(art.30 Cod administrativ) și avea să soluționeze cererea reclamantului în limita termenului stabilit de legiuitor, urma să aplice prevederile art.10 alin.(2) lit.d) din Legea cu privire la avocatură nr.1260 din 19.07.2002, care garantau reclamantului Vadim Prisacari, care întrunea condițiile speciale impuse de legiuitor: 1) cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror și 2) candidatul să fi fost absolvent a cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției - valorificarea dreptului încălcat.

În acest context, instanța de judecată subliniază că ilegalitatea actului administrativ individual/a activității administrative, în cazul înaintării unei acțiuni, prin care se cere *inter alia* obligarea emiterii actului administrativ favorabil, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială (substanțială). Cât privește legalitatea materială (substanțială), instanța de judecată a ajuns la următoarele concluzii: după cum s-a menționat mai sus, reclamantul Vadim Prisacari revendică protejarea dreptului său de a practica dreptul, prin obținerea în mod preferențial, având mai mult de 6 ani vechimea în muncă în funcția de procuror, a dreptului de a exercita profesia de avocat.

Se reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, noțiunea de viață privată nu exclude, în principiu, activitățile de natură profesională sau comercială. Curtea Europeană a susținut că restricțiile privind înregistrarea ca membru al anumitor profesii (de exemplu, avocat sau notar), care ar putea afecta, într-o anumită măsură, posibilitatea reclamantului de a-şi dezvolta relațiile cu lumea înconjurătoare, intră sub incidența vieții sale private (*Mateescu v. România*, 14 ianuarie 2014, § 20). Există câteva aspecte tipice vieții private care ar putea fi afectate în astfel de cauze. Aceste aspecte vizează „cercul intim" al reclamantului, oportunitatea reclamantului de a stabili și de a dezvolta relații cu ceilalți și reputația socială și profesională a reclamantului (*Denisov v. Ucraina*, 25 septembrie 2018, §§ 95-101).

După cum rezultă din conținutul actului administrativ individual defavorabil contestat de către reclamantul Vadim Prisacari, unicul temei pe care s-a bazat emitentul acestui act este cel al aplicabilității excepției de la principiul neretroactivității legii. Respectiv, pârâtul a aplicat prevederile legii noi, statuând că, prin Legea nr.13 din 21.01.2022 a fost modificat art.10 alin.(2) al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, fiind expus în următoarea redacție: "Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional peroanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcția respectivă, au solicitat participarea la examenul de calificare". Potrivit art.II alin.(1) al Legii nr.13/2002, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Potrivit art.II alin.(2) al Legii nr.13/2002, 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.

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.

Respectiv, reclamantul Vadim Prisacari, atunci când a depus la 11.11.2021 cererea de admitere în profesia de avocat, având mai mult de 6 ani vechime în muncă în calitate de procuror și fiind audient al Institutului Național al Justiției, norma legală respectivă răspundea criteriilor de accesibilitate și previzibilitate, acestuia urma să i se respecte dreptul de accedere în profesia de avocat în condiții preferențiale, adică fără susținerea examenului de calificare. Noua reglementare, care impune susținerea examenului de calificare, în vigoare din 25.01.2022, nu poate fi aplicată în privința reclamantului Vadim Prisacari, deoarece este contrară principiului securității juridice. Or, reclamantul Vadim Prisacari, la data depunerii cererii din 11.11.2021, cunoștea și legea îi garanta obținerea licenței de avocat, în condiții legii în vigoare la data depunerii respectivei cereri.

Respectiv, instanța de judecată constată că reclamantul întrunea condițiile impuse de lege pentru obținerea dreptului pretins.

În acest context, instanța de judecată va puncta repetat că, nesoluționarea definitivă (admis/respins) de către autoritatea pârâtă a cererii reclamantului de emitere a actului administrativ individual favorabil, în limita termenului de 30 zile (art.60 alin.(1) Cod administrativ), se consideră drept respingere a cererii, conform art.64 alin.(2) Cod administrativ.

Circumstanțele de fapt și de drept analizate supra, și anume: i) faptul că cererea reclamantului urma a fi soluționată până la 11.12.2021, ii) faptul că legea pe care s-a bazat pârâtul ca temei de refuz a devenit aplicabilă din 25.01.2022, - permit instanței de judecată să conchidă că autoritatea pârâtă, în mod legal, nu putea să emită o altă soluție decât cea de admitere a cererii reclamantului, deoarece legiuitorul nu îi oferea pârâtului o altă opțiune.

Or, potrivit art.137 din Codul administrativ, (1) 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. (2) Daca 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.

Prin urmare, activitatea administrativă a autorităților 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 reclamantului Vadim Prisacari.

O altă tratare a situației din speță, ar însemna depășirea limitelor legal stabilite, nerespectarea scopul pentru care autorității 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.

Respectiv, în speță, înaintarea acțiunii în obligare are anume ca scop obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil. Iar în privința argumentelor pârâtului și a terțului referitoare la faptul că unica autoritate competentă de a decide în acest sens este Comisia de licențiere și nimeni nu poate să aroge competențe acesteia, instanța de judecată va

explica următoarele. Într-adevăr, organul competent de a soluționa cereri privind accedere în profesia de avocat este Comisia de licențiere a profesiei de avocat. Însă, atunci când, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, exercitând competențele sale legale, emite un act ilegal și încalcă dreptul fundamental, în speță, al reclamantului Vadim Prisacari, ultimul deține unica cale de atac legală de apărarea a dreptului său – depunerea acțiunii în contencios administrativ. Iar, instanța de judecată atunci când constată că actul administrativ contestat de reclamant este ilegal, anulează actul administrativ individual defavorabil ilegal și obligă pârâtul să emită actul favorabil, ceea ce corespunde standardelor unui stat de drept. Iar o altă abordare, ar intra în contradicție directă cu art.art.6, 13 CEDO, care prevede că, orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

Cu titlu subsidiar, instanța de judecată reține că pârâtul a avut posibilitatea și, ca urmare a depunerii cererii prealabile, să-și revadă poziția, să reexamineze cererea reclamantului și să o admită, deoarece ea este întemeiată, însă prin decizia adoptată în procedura prealabilă, pârâtul s-a limitat la citarea sterilă a unor norme.

Astfel, instanța va admite acțiunea reclamantului și va obliga pârâta să emită actul administrativ individual favorabil reclamantului Vadim Prisacari, deoarece, pârâtul, la adoptarea actului administrativ contestat, nu a luat în considerare faptul că la momentul depunerii cererii privind admiterea în profesia de avocat de către reclamantul Vadim Prisacari la 11.11.2021 în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, ultimul întrunea condițiile legale prevăzute art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură nr.1260-XV din 19.07.2002, în redacția legii vechi, urmând a fi scutit de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare.

Astfel, instanța de judecată reiterează că, 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.

Potrivit art.137 alin.(1) - (4) al Codului administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Daca autoritatea publică poate decide discreționar şi 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 şi-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Instanţa, menţionează că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acţiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită,

concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art.137 alin.(1) din Codul administrativ, potrivit căruia autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Prin urmare, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, era obligată prin lege să-şi exercite discreția, însă fără erori discreționare.

Sunt elocvente concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului care a menționat că, obiectul și scopul art.18 din Convenție îl constituie interzicerea abuzului de putere [Merabishvili împotriva Georgiei (MC), 2017, pct. 303 și 306; Ilgar Mammadov împotriva Azerbaidjanului (procedură privind neîndeplinirea obligațiilor) (MC), 2019, pct. 189]. În conformitate cu Travaux préparatoires [Lucrările pregătitoare] ale Convenției, aceasta prezintă o „aplicare a teoriei aplicării greșite a puterii” [CDH (75) 11, pag. 8]. Acesta protejează împotriva reprimării de către stat a drepturilor și libertăților enunțate în Convenție „prin măsuri minore care, deși sunt aplicate sub pretextul organizării exercitării acestor libertăți pe teritoriul său, sau al protejării literei legii, au efectul opus” (ibidem, pag. 3). Susținerile privind existența unor motive necorespunzătoare sau scopuri ascunse aflate la baza restrângerilor aplicate drepturilor enunțate în Convenție sunt formulate uneori și examinate în temeiul normelor materiale ale Convenției. Cu titlu exemplificativ cauzele, Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei (nr. 2), Jordan împotriva Regatului Unit, Bączkowski și alții împotriva Poloniei, Merabishvili împotriva Georgiei.

Din perspectiva jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză şi să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea şi Hotărârea Amann împotriva Elveției). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunţată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscând consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o anumită măsură, precum şi mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate şi claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale şi să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-şi cunoaște drepturile şi obligațiile.

Codul civil reglementează acțiunea în timp a legii civile în art.6. Legea civilă nu are caracter retroactiv. Legea civilă nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare. De la data intrării în vigoare a legii noi, efectele legii vechi încetează, cu excepția cazurilor în care legea nouă prevede altfel. În cazul situațiilor juridice contractuale în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi, legea veche va continua să guverneze natura și întinderea drepturilor și obligațiilor părților, precum și orice alte efecte contractuale, dacă legea nouă nu prevede altfel. Astfel, reglementările juridice tratează

diferite aspecte de retroactivitate a legii. Este definitorie stabilirea caracteristicilor temporale ale raporturilor juridice la care se referă norma: trecutul, prezentul sau viitorul. Totodată, trebuie determinate caracteristicile de stare ale raporturilor juridice: consumate, în execuție sau planificate. În dependență de rezultat este aplicabilitatea legii noi – retroactivă sau neretroactivă.

La momentul formulării cererii de accedere în profesia de avocat, reclamantul Vadim Prisacari era ghidat de o legislație previzibilă, accesibilă și clară, ca pe parcurs, legislatorul să intervină într-o manieră inadmisibilă asupra textului legislativ inițial. Dintr-o altă perspectivă, reclamantul s-a bucurat de obținerea unui drept legitim conform „teoriei drepturilor câștigate", degajată din doctrina juridică autohtonă.

Mai mult, se atestă că, în conformitate cu art.64 alin.(2) din Codul administrativ, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii. Dispozițiile tranzitorii ale Legii de modificare au utilizat formula „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi". Din moment ce, prin voința tacită s-a creat o decizie de respingere a dezideratelor înaintate de către reclamantul Vadim Prisacari, rezidă inaplicabilitatea în speță a modificărilor legislative operate post factum.

Însăși Curtea Constituțională, expres la pct.25 din decizia de inadmisibilitate nr.7 din 26 ianuarie 2023, a constatat inaplicabilitatea articolului II alin.(2) din Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. La fel, a menționat că, o interpretare potrivit căreia articolul II alin.(2) din Legea de modificare este aplicabil în litigiile intentate până la intrarea ei în vigoare, care au ca obiect contestarea refuzului Uniunii Avocaților de a admite solicitanții în profesia de avocat, expres sau implicit (prin nesoluționarea cererii în termen), ar constitui o cale liberă pentru ingerința legislativului în procesele pendinte.

Din optica jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, nu-i este, în principiu, interzis puterii legislative să reglementeze, prin noi dispoziții cu întindere retroactivă, drepturi care să decurgă din legile în vigoare. Cu toate acestea, art.6 se opune ingerinței legiuitorului în administrarea justiției pentru a influența rezultatul juridic al unei proceduri pendinte în care autoritățile publice sunt părți – cu excepția unor „motive imperioase de interes general" [Zielinski și Pradal și Gonzalez și alții împotriva Franței (MC), pct.57; Scordino împotriva Italiei(nr.1) (MC), pct.126].

Art.6 § 1 nu are ca scop să prevină orice ingerință a autorităților publice într-o procedură juridică pendinte la care acestea sunt părți. În alte cauze, Curtea a recunoscut că argumentele invocate de statul pârât permiteau să se evidențieze interesul public clar și superior necesar pentru a justifica efectul retroactiv al legii [National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit, pct. 112; ForrerNiedenthal împotriva Germaniei, pct. 64; OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X și Blanche de Castille și alții împotriva Franței, pct.71-72; EEG-Slachthuis Verbist Izegem împotriva Belgiei (dec.)].

Curtea este preocupată în special de riscurile asociate cu utilizarea unei legi retroactive care are efectul de a influența efectul juridic al unui litigiu în care statul este parte, în special atunci când efectul este de a face ca procesul să nu poată fi câștigat. Trebuie examinate îndeaproape motivele avansate pentru a justifica astfel de măsuri (National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit, pct. 112).

În cazul în care exista încă de la debutul procedurii, în ceea ce privește existența acestui drept, o contestație reală și serioasă, faptul că instanțele interne au ajuns la concluzia că acest

drept nu exista nu privează retroactiv capătul de cerere al reclamantului de caracterul său de a putea fi apărat în justiție (Z și alții împotriva Regatului Unit). Rezultând din prevederile art.56 alin.(3) din Legea privind actele normative, se denotă că, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecţia drepturilor şi libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curţii Constituţionale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

Principiul neretroactivității legii este esențial pentru protecția drepturilor omului în fața legii. N-ar exista nici o siguranță pentru persoane dacă, atâta vreme cât o lege este în vigoare, iar ei s-au conformat prevederilor acesteia, s-ar putea repune în discuție, după abrogarea ei, actele încheiate conform dispozițiilor legale. Sau, în alți termeni, legea este un ordin al legiuitorului, iar un ordin nu poate fi valabil decât pentru viitor; nu se poate pretinde cetățenilor supunerea față de o lege pe care n-o puteau cunoaște întrucât încă nu exista. Și, pentru a conchide, „dacă un individ care se supune ordinului legii ar putea să fie tulburat sub pretextul că o lege posterioară a modificat termenii reglementării existente anterior, legea și-ar pierde orice putere, pentru că nimeni n-ar mai cuteza nici măcar să execute ordinele legii de teama actelor care, deși făcute legitim, ar fi ulterior criticate de o lege nouă și necunoscută.

Din conținutul notei informative la proiectul Legii de modificare a art.10 din Legea cu privire la avocatură, nu poate fi desprins nici un motiv imperios de interes general care ar justifica intervenția legislatorului în operarea modificărilor legislative disputate în prezentul litigiu. Invocarea unor declarații sterile în substanță a priori nu pot sprijini legea vizată. De asemenea, în contextul principiului continuității activității publice, nu poate constitui scuze plauzibile lipsa cvorumului organului colegial sau deficiențele de întrunire ale membrilor ei, atunci când se invocă neadoptarea deciziei pe marginea cererii de accederea în profesia de avocat, în interiorul termenului legal.

Eventuală incompatibilitate a profesiei de avocat cu funcția de procuror, exercitată de către reclamantul Vadim Prisacari, nu poate servi ca impediment în admiterea acțiunii depuse, deoarece reclamantul prin prezenta acțiune în contencios administrativ doar pretinde recunoașterea dreptului său legal de accedere în profesia de avocat ca urmare a întrunirii condițiilor legale(art.10 alin.(2) lit.d) al Legii 1260/19.07.2002 – 1) absolvent INJ și, 2) 6 ani vechime neîntreruptă în funcția de procuror), fiind liber, ulterior, să decidă, va exercita în continuare funcția de procuror, sau, va depune cerere de demisie și va exercita profesia de avocat, legea oferind soluții clare în acest sens - art.art.11, 13 ale Legii 1260/19.07.2002.

Conform art.224 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ, examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată.

În această ordine de idei, instanța de judecată, reieșind din circumstanțele de fapt constatate supra, coroborate cu normele de drept relevante situației din speță, consideră necesar a admite acțiunea reclamantului Vadim Prisacari privind anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova nr.51/2/2022 din 08 februarie 2022, or, reclamantul prin argumentele și probele anexate la materialele cauzei a demonstrat ilegalitatea actului contestat și încălcarea dreptului său legal protejat de lege. În

concluzie, în situația în care s-a stabilit cu certitudine netemeinicia și ilegalitatea actului administrativ individual defavorabil emis în privința reclamantului, se constată că actul contestat, urmează a fi anulat cu obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil privind admiterea reclamantului Vadim Prisacari în profesia de avocat.

În temeiul prevederilor art.art.224 alin.(1) lit.b), 232 din Codul administrativ al Republicii Moldova, art.art.239-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova instanța de judecată,

H O T Ă R Ă Ş T E:

Acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Vadim Prisacari împotriva Uniunii avocaților din Republica Moldova privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se admite.

Se anulează actul administrativ individual defavorabil - hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova nr.51/2/2022 din 08.02.2022 și de obligă Comisia de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil privind admiterea lui Vadim Prisacari în profesia de avocat, în temeiul art.10 alin.(2) lit.d) din Legea nr.1260-XV din 19.07.2002, în redacția Legii în vigoare la data înaintării cererii de accedere din 11.11.2021.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani (adresa: mun.Chișinău, str.Kiev, 3).

Judecător Liudmila Holeviţcaia