Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător Gr.Cazacu)
Dosarul nr. 3a-1062/23
2-22013717-02-3a-06092023

D E C I Z I E

11 martie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, în cauza de contencios administrativ intentată de Gratii Tudor împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova, privind anularea Hotărîrii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 08.02.2022 de respingere a cererii, obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la admiterea reclamantului Gratii Tudor în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19.07.2002, cu eliberarea licenței de avocat,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 31 ianuarie 2022, Gratii Tudor a depus cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova cu privire la anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 de respingere a cererii, obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la admiterea reclamantului Gratii Tudor în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002, cu eliberarea licenței de avocat.

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că la 28 octombrie 2021 a depus o cerere (înregistrată cu nr. 2578/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat în baza art.10 alin. (2) şi art. 21 alin. (1) lit. b) - f), alin. (3) lit. a) şi b) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. Având în vedere, că prin depunerea cererii la 28 octombrie 2021 a fost iniţiată o procedură administrativă în sensul art. 6 şi art. 69 din Codul administrativ, potrivit prevederilor art. 60 alin. (1) din Codul administrativ, coroborat la prevederile alin. (2) din acelaşi Cod, 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.

Respectiv a indicat că, în temeiul normelor legale indicate supra, autoritatea urma să soluţioneze cererea înregistrată cel târziu până la 28 noiembrie 2021, însă până în prezent, de către subsemnat nu a fost recepţionată nici o notificare din partea autorităţii publice cu privire la prelungirea termenului de examinare, conform prevederilor alin. (4) art. 60 din Codul administrativ, în care se menţionează că, 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 sau cu privire la finalitatea procedurii administrative iniţiate la 28 octombrie 2021. La caz, remarcă faptul că Comisia de licenţiere a devenit funcţională, începând cu 3 decembrie 2021, ca urmare a desfăşurării Congresului Uniunii Avocaţilor unde au fost aleşi membrii acesteia.

Reclamantul a susținut că potrivit informaţiei publicate pe pagina web a Uniunii Avocaţilor din RM, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat, la 23 decembrie 2021 s-a întrunit în şedinţă de lucru, desfăşurându-şi activitatea propriu-zisă, însă cererea depusă la 28 octombrie 2021 nu a fost inclusă în agendă pe ordinea de zi pentru a fi soluţionată.

Prin urmare, Gratii Tudor a invocat că Comisia de licenţiere a abordat un comportament de rea-credinţă, prin neexaminarea cererii din 28 octombrie 2021, privându-l de garanţiile prevăzute la art.10 alin. (2) şi art. 21 alin. (1) lit. b) - f), alin. (3) lit. a) şi b) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură şi a acţionat contrar prevederilor art. 30 Codul administrativ, care stipulează că autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege. Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Astfel a susținut că, nefiind informat despre soluţionarea cererii cu privire la admiterea în profesia de avocat, la 24 ianuarie 2022, a depus o cerere prealabilă întru soluţionarea acestui act administrativ care a fost înregistrată cu nr. 273/2022.

Partea reclamantă a notat că conform alin. (1) art.165 Cod administrativ, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiţiei. Dacă autoritatea publică nu soluţionează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului.

Gratii Tudor a declarat că un răspuns oficial până la data depunerii prezentei cereri de chemare în judecată nu a recepţionat, deşi Comisia de Licenţiere s-a întrunit în şedinţă la data de 25 ianuarie 2022. Respectiv, consideră că prin acţiunile Comisiei de Licenţiere, prin nesoluţionarea cererii din 28 octombrie 2021 se urmăreşte de fapt afectarea drepturilor sale dobândite conform art.10 alin. (2) şi art. 21 alin. (1) lit. b)-f), alin. (3) lit. a) şi b) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură și crearea unei situaţii defavorabile, însoţită de un caracter incert.

Potrivit art.208 din Codul administrativ, 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, procedură care a fost realizată. Totodată, cererea de chemare în judecată, o întemeiează şi prin faptul că la cererea înaintată Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, a anexat toate actele prevăzute de lege care confirmă faptul întrunirii necondiţionat de către Gratii Tudor, a condiţiilor prescrise în dispoziţia art.10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură nr.1260 din 19 iulie 2002 (în vigoare la momentul depunerii cererii) conform căruia: „*sunt 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*".

Mai mult, normele de drept stabilite la art.10 alin. (2), coroborat cu art. 21 alin. (4) din Legea cu privire la avocatură (în vigoare la momentul depunerii cererii), urmau a fi aplicate într-o aşa manieră încât să nu fie încălcat dreptul la muncă şi dreptul la viaţa privată garantate de legislaţia naţională şi protejate de art. 8 din Convenţia privind apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale precum şi de practica CtEDO, or în cazul dat constată că de către Comisia de licenţiere au fost încălcate prevederile legale, după cum urmează: - art.16 alin. (2) al Constituţiei Republicii Moldova conform cărora „*toţi cetăţenii Republicii Moldova sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără deosebire de rasă, naţionalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenenţă politică, avere sau de origine socială"*; - art. 43 alin. (1) al Constituţiei Republicii Moldova care prevede că „*orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiţii echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecţia împotriva şomajului*"; - art. 3 lit. e) al Legii cu privire la avocatură nr.1260 din 19 iulie 2002 care prevede că „*avocatura se bazează pe asigurarea legalităţii şi umanismului*".

Gratii Tudor a mai invocat că dreptul la alegerea ocupaţiei perfect se interferează cu prevederile art. 8 din Convenţia privind apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, care stipulează că orice persoană are dreptul la respectarea vieţii sale private. CtEDO a reafirmat în raport cu propria jurisprudenţă, că viaţa privată are un câmp larg care include în sine, pe lângă celelalte aspecte, dreptul la dezvoltarea personală, libertatea de a decide în privinţa propriului viitor, posibilitatea de a-şi dezvolta identitatea personală şi socială a fiecărui individ, prin relaţionarea cu cei din jurul său, că viaţa profesională face parte din zona de interacţiune între individ şi ceilalţi care, chiar şi într-un context public, poate să ţină de viaţa privată.

Reclamantul a susținut că restricțiile aduse vieții profesionale pot intra în câmpul de aplicare al articolului 8 al Convenţiei privind apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi atunci când au repercusiuni în modul în care individul îşi creează identitatea socială şi profesională (Campagnano vs. Italia, 77955/01).

Prin urmare, în viziunea părții reclamante constată că în termenul stabilit de Codul administrativ, entităţile competente au neglijat netemeinic cererile înaintate de către subsemnat şi nu au emis actul administrativ individual favorabil, în condiţiile prevăzute

de art.10 alin. (2) din Legea nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură (în vigoare la momentul depunerii cererii), şi care voluntar au privat reclamantul de nişte garanţii legale, de care a avut certitudinea că se bucură de ele la data înaintării acesteia spre examinare.

Concomitent, menţionează că modificările operate prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, în vigoare din 25 ianuarie 2022, la Legea nr. 1260/2002, cu privire la avocatură, nu pot avea efecte defavorabile situaţiei deja iniţiate în prezenta procedura administrativă, or, potrivit alin. (4) art. 73 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancţiuni mai blânde. Pertinente speţei sunt şi prevederile art. 64 din Codul administrativ, (1) *Autoritatea publică este obligată să soluţioneze o cerere potrivit competenţelor sale şi în termenul stabilit de lege. (2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeaşi regulă se aplică şi în cazul nesoluţionării unei cereri în termen legal*.

Prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, în art. II. alin. (2) se menţionează că, 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. Astfel, constată faptul nesoluţionării de către autoritate a procedurii administrative în termen legal, care prin prisma prevederilor alin.(2) art. 64 din Codul administrativ se consideră drept o decizie de respingere a cererii, respectiv în speţa dată devin neaplicabile prevederile art. II. alin. (2) din Legea nr. 13 din 21- 01-2022, pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură. Concomitent, potrivit alin. (2) al art. 22 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, Licenţa pentru exercitarea profesiei de avocat se eliberează de către Ministerul Justiţiei în termen de 10 zile de la data depunerii cererii, în prezentul proces urmează a fi atras în calitate de persoană terţă Ministerul Justiţiei în conformitate cu ptrevederile alin. (3) al art. 205 Cod administrativ.

La 7 martie 2022 reclamantul a depus cerere de completare a temeiului și concretizare a obiectului acțiunii.

În final, reclamantul Gratii Tudor a solicitat:

-anularea hotărîrii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 de respingere a cererii;

-obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la admiterea reclamantului Gratii Tudor în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002, cu eliberarea licenței de avocat.

Soluția instanțelor de judecată:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de către Gratii Tudor împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, terț

Ministerul Justiției al Republicii Moldova, privind anularea hotărîrii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 de respingere a cererii, obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la admiterea reclamantului Gratii Tudor în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002, cu eliberarea licenței de avocat.

S-a anulat hotărârea Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 de respingere a cererii reclamantului Gratii Tudor de admitere în profesia de avocat.

S-a obligat Uniunea Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, de a emite actul administrativ individual favorabil în privința reclamantului Gratii Tudor IDNP 2000022013002 cu privire la admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19 iulie 2002, în redacția Legii pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură nr. 67 din 22 aprilie 2021.

În rest pretenția cu privire la eliberarea licenței de avocat, s-a respins.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea instanţei de fond, la 26 iulie 2023, avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova a declarat apel, solicitând admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii (f. d. 130-132).

Iar, la 4 august 2023, Ministerul Justiției a depus apel nemotivat, iar la 7 septembrie 2023 a fost depus apel motivat împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 28 iunie 2023, apelantul solicitând casarea hotărârii contestate cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 20 septembrie 2023, s-a declarat inadmisibil apelul înaintat de Ministerul Justiției al R. Moldova împotriva hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Râșcani) din 28 iunie 2023, pe motiv că, apelantul a depus apelul după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1).

La 20 septembrie 2023, avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova a prezentat apelul desfășurat.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a invocat că hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 28 iunie 2023, prin care s-a dispus anularea hotărârii Comisiei de Licențiere nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 și obligarea autorităților să admită reclamantul Gratii Tudor în profesia de avocat, este ilegală și nemotivată.

Apelanta a relatat că instanța de fond nu a ținut cont de modificările legislative intervenite pe parcursul examinării cauzei, în special de modificarea art. 10 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, publicată în Monitorul Oficial nr. 26/19 din 25 ianuarie 2022. Potrivit art. II alin. (2) din această lege, noile prevederi urmau să fie aplicate și persoanelor care au depus anterior cereri de admitere în profesia de avocat, dacă până la data intrării în vigoare a legii nu a fost

adoptată o decizie asupra cererii respective. Or, asupra cererii depuse de Gratii Tudor la 28 octombrie 2021nu a fost adoptată nicio decizie până la 25 ianuarie 2022.

Apelanta a susținut că reclamantul nu avea un drept câștigat de admitere în profesia de avocat, ci doar dreptul de a solicita examinarea cererii cu scutirea de efectuarea stagiului profesional și de susținerea examenului de calificare. Admiterea efectivă în profesie depindea însă de verificarea tuturor condițiilor prevăzute de lege, inclusiv a reputației ireproșabile, competență care aparținea exclusiv Comisiei de Licențiere. Prin urmare, reclamantul nu putea invoca încălcarea unui drept de admitere automată în profesie.

De asemenea, apelanta a argumentat că neexaminarea cererii în termenul de 30 de zile prevăzut de Codul administrativ nu putea conduce automat la admiterea în profesie. A invocat art. 64 alin. (3) din Codul administrativ, potrivit căruia acceptarea tacită operează doar în cazurile expres prevăzute de lege, iar Legea cu privire la avocatură nu prevedea o asemenea consecință juridică.

Totodată, apelanta a explicat că întârzierea examinării cererii reclamantului a fost determinată de circumstanțe obiective legate de imposibilitatea funcționării Comisiei de Licențiere. A subliniat că ultima ședință a Comisiei a avut loc la 5 martie 2021, iar activitatea acesteia a fost blocată ca urmare a Deciziei Curții de Apel Chișinău nr. 3r-970/2020 din 18 februarie 2021, prin care a fost suspendată executarea unor dispoziții ale hotărârii Consiliului Uniunii Avocaților nr. UA/C/20/121 din 9 noiembrie 2020. Ulterior, prin hotărârea Curții de Apel Chișinău nr. 3-195/20 din 13 mai 2021, a fost anulată prevederea din Statutul profesiei de avocat care permitea membrilor Comisiei să își exercite mandatul până la alegerea noii componențe.

În continuare, apelanta a comunicat că, prin Legea nr. 67/2021, intrată în vigoare la 14 iunie 2021, Uniunea Avocaților a fost obligată să constituie o nouă Comisie de Licențiere conform noilor reguli legale. Noua componență a Comisiei a fost aleasă la 23 decembrie 2021. Din cauza numărului mare de cereri acumulate în perioada în care Comisia nu a fost funcțională, examinarea cererii reclamantului a fost programată pentru 25 ianuarie 2022, însă a fost amânată din lipsă de cvorum pentru 5 februarie 2022, iar hotărârea asupra cererii a fost pronunțată la 8 februarie 2022.

Apelanta a mai susținut că, în lipsa unei Comisii de Licențiere legal constituite și funcționale, nu putea exista o autoritate competentă care să examineze cererile de admitere în profesie, astfel încât nu putea fi reținută existența unui refuz tacit sau a unei omisiuni imputabile autorității. A subliniat că nici Consiliul Uniunii Avocaților și nici alte organe profesionale nu aveau competența legală de a substitui Comisia de Licențiere.

În concluzie, apelanta a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 iunie 2023 și respingerea acțiunii formulate de Gratii Tudor.

Poziția intimatei pe marginea apelului:

La 6 martie 2024, intimatul Gratii Tudor a prezentat referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare repetată a dosarului, la 27 ianuarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

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

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

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost pronunțat public la 28 iunie 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 26 iulie 2023 (f. d. 130-132). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

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

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 24 august 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 20 septembrie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova a susținut apelul în sensul declarat. A solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Reprezentantul terțului Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Pantea Daniel în ședința de judecată a instanței de apel a pledat pentru admiterea apelului declarat de avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Intimatul Gratii Tudor în ședința de judecată a instanței de apel, nu s-a prezentat, procedura de citare a fost efectuată corespunzător. Astfel, Colegiul judiciar consideră posibilă examinarea cauzei în lipsa intimatului.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicaţiile părţilor prezente în proces, apreciind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis, cu casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:

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

Norma art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ stipulează că, actele administrative individuale pot fi acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Potrivit 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. 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.

Dispoziția art. 39 Cod administrativ prevede că, 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.

Corespunzător 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.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

Colegiul judiciar statuează că, actul administrativ individual - hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 de respingere a cererii, constituie act defavorabil reclamantului.

Din analiza actului administrativ contestat, reieșind din solicitările înaintate, se atestă că acțiunea dedusă judecății este una în contestare, rezultând din prevederile art. 206 Cod administrativ.

Completul judiciar atestă că Gratii Tudor este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a depus acțiunea în termen, cu respectarea procedurii prealabile, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare, motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) Cod administrativ, la caz nu sunt, din care motive, acțiunea este admisibilă și pe cale de consecință se va purcede la examinarea pe fond a acesteia.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169-171.

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

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanțe și emite o nouă decizie.

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, hotărârea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.

În temeiul art. 240 alin. (1) Cod de procedură civilă, la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligația instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, examinând legalitatea hotărârii instanţei de fond prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a materialelor dosarului administrativ şi a normelor de drept aplicabile raportului juridic litigios, audiind explicaţiile participanţilor la proces şi apreciind probele administrate în ansamblul lor, conform principiului liberei aprecieri a probelor, consacrat de art. 93 Cod administrativ şi art. 130 Cod de procedură civilă, concluzionează că apelul declarat de avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova este întemeiat şi urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023 şi emiterea unei noi decizii de respingere a acţiunii, din următoarele considerente.

La caz, Colegiul judiciar reține că prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023, acțiunea formulată de reclamantul Gratii Tudor a fost admisă parțial. Instanța de fond a anulat hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022 și a obligat Comisia de licențiere a profesiei de avocat să emită un act administrativ individual favorabil privind admiterea reclamantului în profesia de avocat în temeiul art.10 din Legea cu privire la avocatură nr.1260-XV din 19 iulie 2002, în redacția Legii nr. 67 din 22 aprilie 2021.

În motivarea soluției, instanța de fond a reținut, în esență, că la momentul depunerii cererii de către reclamant la 28 octombrie 2021, acesta întrunea condițiile prevăzute de art.10 alin. (2) lit.b) din Legea cu privire la avocatură în redactarea anterioară modificărilor operate prin Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 și, prin urmare, urma să fie scutit atât de efectuarea stagiului profesional, cât și de examenul de calificare.

Totodată, Colegiul judiciar a apreciat că aplicarea Legii nr.13/2022 în privința cererii reclamantului ar constitui o aplicare retroactivă a legii, contrară principiului securității raporturilor juridice și principiului neretroactivității legii.

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, avocatul Procopie Zaharia în interesele Uniunii Avocaților din Republica Moldova a declarat apel, solicitând admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii contestate și emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă ca neîntemeiată.

În motivarea apelului, apelanta a invocat că hotărârea primei instanțe este ilegală deoarece reclamantul Gratii Tudor nu avea un drept automat de admitere în profesia de avocat, iar cererea sa urma a fi examinată conform noilor modificări legislative aplicabile, neexistând nici acceptare tacită și nici culpa imputabilă Uniunii Avocaților în condițiile imposibilității obiective de funcționare a Comisiei de Licențiere.

Examinând materialele cauzei, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii atacate prin prisma motivelor invocate în apel, Colegiul judiciar reține următoarele.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) Cod administrativ, instanța de apel verifică legalitatea hotărârii primei instanțe în baza dosarului și a motivelor invocate în apel.

Potrivit art. 225 alin. (1) Cod administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, limitându-se la controlul legalității activității administrative.

Conform alin. (2) al aceluiași articol, verificarea exercitării dreptului discreționar de către autoritatea publică se limitează la faptul dacă autoritatea: a) și-a exercitat dreptul discreționar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Colegiul judiciar reține că obiectul litigiului îl constituie legalitatea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022, prin care a fost respinsă cererea lui Gratii Tudor privind admiterea în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare.

Din materialele cauzei rezultă că Gratii Tudor a depus cererea privind admiterea în profesia de avocat la data de 28 octombrie 2021.

La acel moment, art.10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură nr.1260-XV, în redactarea Legii nr. 67 din 22 aprilie 2021, prevedea că: „ *sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în funcția de judecător sau procuror, dacă în termen de 6 luni după demisie au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat*”.

Ulterior, prin Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022, legiuitorul a modificat art.10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, stabilind că persoanele respective sunt scutite doar de efectuarea stagiului profesional, nu și de examenul de calificare.

Totodată, art. 2 alin. (2) din Legea nr. 13/2022 stabilește expres:

„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.”

Prin urmare, legiuitorul a prevăzut în mod expres aplicabilitatea imediată a noii reglementări și asupra procedurilor administrative pendinte.

Colegiul judiciar apreciază că instanța de fond a interpretat eronat efectele juridice ale normei tranzitorii sus-menționate.

În dreptul administrativ, regula generală este că actul administrativ se emite în temeiul și în conformitate cu legea în vigoare la momentul emiterii sale.

Acest principiu derivă din art. 21 Cod administrativ, care consacră principiul legalității activității administrative.

Potrivit art. 21 Cod administrativ, Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Astfel, la data emiterii hotărârii nr. 30/2/2022 din 8 februarie 2022, Comisia de licențiere era obligată să aplice legea aflată în vigoare la acel moment, inclusiv norma tranzitorie expresă prevăzută la art. 2 alin. (2) din Legea nr.13/2022.

Contrar concluziilor instanței de fond, aplicarea imediată a unei norme noi asupra unei proceduri administrative pendinte nu constituie retroactivitate autentică a legii.

Principiul neretroactivității legii presupune imposibilitatea aplicării legii noi unor raporturi juridice consumate integral înainte de intrarea în vigoare a noii reglementări. Or, în speță însă, raportul juridic administrativ nu era finalizat, iar reclamantul nu obținuse un act administrativ individual favorabil și nu dobândise un drept subiectiv definitiv la admiterea în profesia de avocat.

Depunerea unei cereri administrative nu generează prin ea însăși un drept câștigat și nu împiedică modificarea ulterioară a condițiilor legale de acces într-o profesie reglementată.

Colegiul judiciar reține că accesul în profesia de avocat reprezintă un domeniu de interes public, supus reglementării legale și condiționat de îndeplinirea cerințelor stabilite de legiuitor.

Statul dispune de o marjă largă de apreciere în stabilirea condițiilor de acces în profesiile juridice, inclusiv în ceea ce privește standardele de calificare profesională.

Prin urmare, modificarea condițiilor de admitere în profesia de avocat pentru procedurile pendinte nu reprezintă o ingerință arbitrară și nici o încălcare a securității juridice.

Completul de judecată consideră neîntemeiată concluzia instanței de fond privind pretinsa existență a unui „drept câștigat” al reclamantului.

În jurisprudența constantă a Curții Constituționale s-a statuat că principiul neretroactivității nu împiedică legiuitorul să stabilească reguli noi aplicabile situațiilor juridice neepuizate sau procedurilor aflate în curs.

Mai mult, legiuitorul a prevăzut expres aplicarea noii reglementări asupra cererilor pendinte, ceea ce exclude orice dubiu privind voința normativă.

Completul judiciar reține că nici Comisia de licențiere și nici instanța de fond nu aveau competența de a refuza aplicarea unei norme legale în vigoare.

Prin urmare, atât timp cât art. 2 alin. (2) din Legea nr.13/2022 nu a fost declarat neconstituțional, acesta beneficia de prezumția de constituționalitate și era obligatoriu pentru toate autoritățile publice și instanțele judecătorești.

În opinia Colegiul judiciar, instanța de fond, înlăturând aplicarea unei norme legale imperative, s-a substituit împuternicirile Curții Constituționale și a depășit competențele controlului de legalitate prevăzut de Codul administrativ.

Colegiul judiciar constată că autoritatea administrativă pârâtă a acționat în strictă conformitate cu principiul legalității și în limitele competenței sale funcționale.

Conform art. 43 alin. (3) lit. d) din Legea cu privire la avocatură, Comisia de licențiere aprobă rezultatele examenelor și adoptă hotărâri privind admiterea în profesie.

Respectiv, Colegiul judiciar constată indubitabil că la emiterea hotărârii nr. 30/2/2022, Comisia de licențiere a examinat cererea reclamantului, a analizat cadrul normativ aplicabil, a constatat intervenirea modificărilor legislative, a aplicat norma tranzitorie prevăzută expres de legiuitor; a motivat în fapt și în drept soluția adoptată.

Astfel, actul administrativ contestat întrunește cerințele prevăzute de art.118 și art.120 Cod administrativ.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că motivarea actului administrativ este suficientă, clară și completă. Comisia de licențiere a indicat circumstanțele relevante, normele juridice aplicabile, motivele respingerii cererii; argumentele privind aplicarea imediată a Legii nr.13/2022; jurisprudența constituțională relevantă.

Prin urmare, nu poate fi reținută existența unui viciu de motivare susceptibil să atragă nulitatea actului administrativ.

Totodată, Colegiul apreciază că instanța de fond a interpretat extensiv și eronat dispozițiile art.141 Cod administrativ privind nulitatea actului administrativ individual.

Niciunul dintre cazurile de nulitate absolută prevăzute de art.141 Cod administrativ nu este incident în prezenta cauză. Or, actul administrativ contestat a fost emis de autoritatea competentă, are un obiect licit și posibil, este motivat, respectă cerințele de formă și nu contravine ordinii publice sau bunelor moravuri.

În același timp, Colegiul judiciar reține că instanța de fond a depășit limitele controlului judecătoresc și s-a substituit autorității administrative.

Potrivit principiului separației puterilor și dispozițiilor art. 225 Cod administrativ, instanța nu poate obliga autoritatea publică să emită un act administrativ contrar cadrului normativ în vigoare.

Or, la data pronunțării hotărârii instanței de fond, legislația aplicabilă nu mai prevedea posibilitatea admiterii reclamantului în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare.

Prin urmare, obligarea Comisiei de licențiere să emită un act administrativ favorabil în baza unei reglementări abrogate reprezintă o ingerință inadmisibilă în activitatea autorității administrative și o ignorare a principiului legalității.

Colegiul judiciar reține suplimentar că accesul la o profesie reglementată nu constituie un drept absolut.

Legiuitorul poate modifica standardele profesionale și condițiile de acces, inclusiv pentru procedurile administrative nefinalizate, atât timp cât măsura urmărește un scop legitim și respectă principiul proporționalității.

În speță, modificările operate prin Legea nr.13/2022 urmăreau uniformizarea standardelor de acces în profesia de avocat și consolidarea exigențelor profesionale privind calificarea candidaților.

Aceste obiective țin de interesul public privind buna administrare a justiției și asigurarea unui nivel adecvat de pregătire profesională a avocaților.

Completul judiciar constată că reclamantul nu a fost lipsit de dreptul de acces în profesia de avocat, ci doar supus noilor condiții legale privind susținerea examenului de calificare.

În consecință, nu poate fi reținută existența unei ingerințe disproporționate sau arbitrare.

Pentru considerentele expuse, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că hotărârea instanței de fond este rezultatul unei aplicări eronate a normelor de drept material și urmează a fi casată integral, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

În consecință, Colegiul judiciar consideră necesar de a admite apelul declarat, de a casa integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023 și emite o nouă hotărâre de respingere a acțiunii.

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

D E C I D E :

Se admite apelul declarat de avocatul Procopie Zaharia acționînd în interesele Uniunii Avocaților din Moldova.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iunie 2023 și se pronunță o decizie nouă prin care, cauza de contencios administrativ intentată de Gratii Tudor împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova, privind anularea Hotărîrii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 30/2/2022 din 08.02.2022 de respingere a cererii, obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la admiterea reclamantului Gratii Tudor în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19.07.2002, cu eliberarea licenței de avocat, se respinge ca neîntemeiată.

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

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia