Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. L. Holevițcaia)
Dosarul nr. 3a-769/24 (2-22009636-02-3a-09072024)

D E C I Z I E

03 septembrie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Preşedintele completului, judecătorul	Sîrbu Victoria
Judecătorii	Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier	Negrei Corina

examinând în ședință publică, apelul declarat Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva hotărîrii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 ianuarie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Prisacari Vadim către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

C O N S T A TĂ :

Pretențiile reclamantului:

La 24 ianuarie 2022 Prisacari Vadim s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii depuse a indicat reclamantul că la 11.11.2021 a 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. 1260-XV cu privire la avocatură, din 19.07.2002 cu modificările introduse prin Legea nr.215-XVI din 13.07.2006, în vigoare 11.08.2006 şi Legea nr.102 din 28.05.2010, în vigoare din 03.08.2010, a solicitat admiterea în profesia de avocat, 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 cu privire la avocatură.

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 a fost informat despre decizia autorităţii publice căreia s-a adresat cu petiţie pentru adoptarea unui act administrativ individual, la 16.12.2021 a depus o cerere prealabilă cu nr. de înregistrare 3118/2021, adresată Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaţilor 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 cererii prealabile, 11.12.2021 inclusiv, pînă la momentul înaintării prezentei cereri, nu a fost înştiinţat despre decizia adoptată pe marginea celor solicitate. În lumina celor relatate, consideră că ambele cereri 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, referindu-se în acest context la art.35, art. 36 alin. (6), art. 43 alin. (4) din Legea nr.1260 din 19.07.2002, art. 20 Codul administrativ, art.13 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului

Consideră reclamantul 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.(1) 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 Prisacari Vadim 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.

În 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, consideră că şi la acest capitol întrunește 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.

Solicită reclamantul Prisacari Vadim:

- 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 Prisacari Vadim, 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);

Prin cererea de concretizare a pretențiilor din 21 aprilie 2023, reclamantul Prisacari Vadim 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 Prisacari Vadim 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.

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 ianuarie 2024, s-a admis acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Prisacari Vadim.

S-a anulat 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 s-a obligat Comisia de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil privind admiterea lui Prisacari Vadim 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.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 8 februarie 2024 Uniunea Avocaților din Republica Moldova a declarat cerere de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 ianuarie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art.232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

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

Din materialele cauzei rezultă că, dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la 10 ianuarie 2024, la 8 februarie 2024 Uniunea Avocaților

din Republica Moldova a declarat apel, la 26 aprilie 2024 apelantul a recepționat hotărârea motivată, iar la 23 mai 2024 a depus motivarea apelului, astfel Colegiul constată că, apelul nemotivat și apelul motivat a fost depus în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea cererii de apel a invocat apelantul că la adoptarea soluţiei pe caz instanţa de fond nu a ţinut cont de circumstanţele de fapt şi de drept, importante pentru soluţionarea cauzei, în special deşi a reţinut la soluţionarea cauzei dispoziţiile art. 189 alin. (1) Cod administrativ, eronat a constatat admisibilitatea cererii de chemare în judecată depusă de reclamant, deoarece reclamantul nu a putut justifica, conform art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, existenţa unui drept al său vătămat printr-un act administrativ defavorabil, or reclamantul nu a făcut dovada unui drept stabilit prin lege privind admiterea în profesia de avocat, invocând, de fapt, exercitarea dreptului său de a depune cerere de admitere în profesia de avocat în temeiul alin. (2) art. 10 al Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, drept care a fost respectat, cererea de admitere fiind examinată.

Normele invocate de către instanţă în susţinerea poziţiei adoptate privind constatarea corespunderii reclamantului cerinţelor legale întru admiterea acestuia în profesia de avocat nu oferea, de fapt, un drept prestabilit de accedere în profesia de avocat, ci doar scutirea candidaţilor de obligaţia de a efectua stagiul profesional în avocatură şi de obligaţia de a susţine examenul de calificare în profesia de avocat.

Menționează apelantul că, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat, este unica 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.

Consideră că, instanţa de judecată, eronat a interpretat prevederile articolului 10 al Legii cu privire la exercitarea profesiei de avocat, modificat prin Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 publicată în M.O nr.26/19 din 25 ianuarie 2022, în vigoare la data examinării cererii înaintate de reclamant.

Afirmă că, prin prisma art. 10 alin. (2), art. 43 alin. (3) lit. a) şi d) Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură. În aceste condiţii, intimatul nu poate justifica existenţa unui drept prestabilit, obţinut şi garantat de accedere în profesia de avocat, nici la momentul depunerii cererii, nici la momentul examinării acesteia de către Comisia de Licenţiere şi adoptării hotărîrii corespunzătoare defavorabile, or, intimatul nu a făcut dovada unui drept stabilit prin lege privind admiterea în profesia de avocat.

Declară că, candidatul în profesia de avocat, nu poate invoca existenţa unui drept câştigat cu privire la admiterea în profesia de avocat, or CL este cea care

trebuie să verifice întrunirea circumstanţelor legale. Abia după examinarea de către CL a cererii candidatului de admitere în profesia de avocat şi adoptarea hotărîrii privind admiterea în profesia de avocat, se poate considera că persoana are un drept câştigat, existent, cert, încălcarea căruia poate fi invocată.

Scutirea de la efectuarea stagiului profesional, nu garantează existenta unui drept absolut de admitere în profesia de avocat şi obţinere a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat, or Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat: aprobă rezultatele examenelor de calificare şi adoptă hotărâri privind admiterea în profesie.

Afirmă că, nu se constată existenţa unui pretins 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 condiţionată de verificarea corespunderii candidatului exigenţelor care rezultă din lege şi adoptarea de către organul competent (CL) a hotărârii corespunzătoare.

Respectiv, în condiţiile în care legea nu prevede un drept garantat de a accede în profesia de avocat, acesta fiind obiectul unor exigenţe legale verificate de CL la momentul emiterii deciziei, în calitate de singur organ competent să verifice întrunirea exigenţelor legale date, constată că dispoziţiile legale ale alin. (2) art. 10 al Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură nu au fost încălcate.

Respectiv, se constată că Uniunea Avocaţilor nu a îngrădit dreptul reclamantului/intimat prevăzut de lege la momentul depunerii cererii de a fi scutit de cele două etape (stagiul profesional şi examenul de calificare) 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 din 07.12.2021.

Mai indică apelantul la faptul că, cererea intimatului/reclamant a fost examinată de noua CL, constituită în conformitate cu dispoziţiile art. II alin. (6) lit. a) a Legii nr. 67/2021, fiind adoptată Hotărârea CL nr. 34/2/2022 din 08.02.2022, prin care a fost respinsă cererea reclamantului de admitere în profesia de avocat.

Relevă că, la adoptarea hotărârii date, CL a reieşit din prezumţia constituţionalităţii Legii nr. 13/2022 privind modificarea Legii cu privire la avocatură şi în temeiul principiului aplicării imediate a legii nu putea să nu aplice prevederile legii noi la soluţionarea situaţiilor juridice începute sub legea veche, dar aflate în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi.

Prin urmare, în speţă, se constată lipsa temeiului legal care să permită examinarea cererii reclamantului/intimat şi, eventual, admiterea acestuia în profesia de avocat, fără efectuarea stagiului profesional şi susţinerea examenului de calificare în profesia de avocat, motiv pentru care cererea reclamantului/intimat a fost respinsă.

La adoptarea hotărîrii CL a reţinut concluziile Hotărârii Curţii Constituţionale a Republicii Moldova nr. 26 din 23.05.2002, prin care Curtea a

menţionat că, principiul neretroactivităţii legii nu este un principiu cu caracter absolut. În afară de prevederile art.22 din Constituţie, teoria contemporană a dreptului admite ca excepţii de la principiul neretroactivităţii legii, sunt normele juridice cu caracter imperativ - legile imperative, precum şi normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv. în acest context, deşi pentru certitudinea juridică este dezirabil ca legile să nu retroactiveze, Constituţia nu interzice, *per se*, adoptarea unor legi retroactive.

În susținerea acestor concluzii, face referire apelantul la pct. 17-18 al Deciziei de inadmisibilitate nr.18 din 12.12.2019, fiind incident și art. 30 alin. (1) Codul administrativ, precum și relevant fiind la acest capitol este răspunsul Comisiei juridice, numiri şi imunităţi a Parlamentului Republicii Moldova nr. CJ-05/91 din 11.04.2022.

Astfel, în speţă, nici nu se poate afirma că Legea nr. 13/2022 are efect retroactiv, or situaţiile juridice reglementate de aceasta nu reprezintă situaţii juridice consumate şi în privinţa cărora au fost luate/adoptate decizii. În acest caz, nu se manifestă un caracter retroactiv, pentru că legea nouă se aplică cazurilor/situaţiilor care au început în trecut, dar care încă nu s-au consumat prin adoptarea/luarea, până la intrarea în vigoare a amendamentelor, a unei decizii de către o autoritate publică competentă (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 73 din 27 mai 2021, § 24).

Declară că, reglementarea expresă prin lege a efectelor noii legi în privinţa cererilor depuse la CL şi neexaminate de CL (nu a fost luată o decizie în privinţa cererilor date) este obligatorie atât pentru CL, reclamant, cât şi pentru instanţele de judecată.

Astfel, consideră că CL, după constituirea sa, a fost în drept şi obligată să examineze cererile reclamantului de admitere în profesie, drept autoritate publică competentă în această materie, autoritate care a fost constituită conform dispoziţiilor lit. a) alin. (6) art. II al Legii nr. 67/2021 şi şi-a demarat activitatea în componenţă deplină abia la data de 23.12.2021, dată la care a avut loc prima şedinţă a CL după şedinţa din 17.12.2021 la care a fost ales preşedintele CL. Alegerea preşedintelui constituie un element important pentru respectarea procedurii de lucru al unui organ colegial, preşedintele având un rol procedural important în activitatea administrativă a unui organ colegial precum CL, în special în ceea ce priveşte convocarea şedinţei organului colegial şi elaborarea proiectului ordinii de zi a acesteia, semnarea actelor emise de organul colegial, semnarea demersurilor şi cererilor organului colegial, dispunerea efectuării operaţiunilor administrative necesare exercitării competenţelor organului colegial, etc.

Precizează că, interpretarea normei juridice tranzitorii (art. II al Legii nr. 13/2022) se va efectua şi în corespundere cu scopul urmărit de autorii legii, care în mod direct şi indirect menţionau despre neexaminarea până la intrarea în vigoare a

legii a unui număr mare de cereri de admitere în profesia de avocat a foştilor şi actualilor procurori şi judecători, care vor fi examinate deja în noile condiţii legale.

Susține că, potrivit art. 71 alin. (4) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la interpretarea actului normativ se ţine cont de nota informativă care a însoţit proiectul actului normativ respectiv şi de alte documente care permit identificarea voinţei autorităţii publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Indică că, hotărârea CL nr. 34/2/2022 din 08.02.2022 prin care a respins ca neîntemeiată cererea intimatei din 07.12.2021 privind admiterea în profesia de avocat este valabilă şi produce efecte juridice şi nu a fost nici revocată, nici anulată, în aceste condiţii, instanţa de judecată nu poate soluţiona litigiul în cauză făcând abstracţie şi fără a examina legalitatea actului administrativ emis.

Opinează că, pretinsa neexaminare în termen a cererii de admitere în profesie nu constituie un temei pentru admiterea în profesia de avocat, or legea în materie stabileşte alte temeiuri de admitere în profesia de avocat şi nici nu acordă, în sine, un drept de a fi admis în profesie, fapt care derivă din prevederile art.64 Cod administrativ. O asemenea soluţie trebuie să fie prevăzută de lege. Totuşi, dispoziţiile art. 64 al CA leagă efectul legal al refuzului cererii (în cazul nesoluţionării acesteia în termen) de existenţa unei autorităţi publice în măsură să examineze cererea dată. Astfel, calcularea termenului legal oferit autorităţii publice pentru examinarea cererii este strâns legat de existenţa acesteia şi capacitatea autorităţii publice de a-şi exercita competenţa stabilită prin lege, inclusiv existenţa organelor de conducere ale organului colegial.

Pe de altă parte, reclamantul în mod subiectiv şi nejustificat consideră că pretenţiile sale privind admiterea în profesie de avocat ar fi temeinice, doar pentru faptul că cererea sa nu a fost examinată în termenul rezervat de lege, ceea ce ar însemna că în lipsa unei CL legal constituite, încetarea mandatului CL sau disfuncţionalitatea CL din alte temeiuri, toţi cei care au depus cereri de admitere în profesia de avocat şi a căror cereri nu au putut fi examinate în termenul rezervat de lege în acest scop, în consecinţă, ar obţine în mod automat un drept de a fi admişi în profesia de avocat.

Consideră că, o astfel de stare a lucrurilor ar periclita scopul legii speciale a avocaţilor, care urmăreşte asigurarea exercitării asistenţei juridice calificate şi apărarea în mod eficient şi calitativ a drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor, sporirea încrederii în profesia de avocat şi, implicit în sistemul justiţiei. Or aceste deziderate sunt posibile de realizat doar în condiţiile în care există un organ independent şi autonom al profesiei de avocat competent să evalueze candidaţii care doresc să acceadă în profesia de avocat, inclusiv sub aspectul reputaţiei.

Această sarcină nu poate fi preluată de instanţele de judecată, or acestea din urmă trebuie să examineze concluziile organului profesional în această materie doar sub aspect al legalităţii. Astfel, instanţa de judecată nu se poate substitui unei autorităţi administrative şi nu poate exercita competenţe proprii acesteia, iar admiterea în profesia de avocat nu poate avea loc decât în rezultatul unei evaluări efectuate de CL prin care să fie verificate toate circumstanţele care rezultă din lege şi să fie demonstrat convingător prin probe întrunirea exigenţelor menţionate la alin. (1) - (4) art. 10 al Legii nr. 1260/2002, în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

Invocă că, afirmaţia reclamantului cu privire la temeinicia pretenţiilor sale nu este susţinută în dispoziţiile art. 10 alin. (2) şi sunt dezvoltate, dat fiind faptul că ultimul se afla în situaţie de incompatibilitate, deoarece atât la momentul depunerii cererii cât şi la momentul examinării acesteia desfăşura activitatea de procuror în cadrul procuraturii Anticorupţie, fapt ce nu a fost reținut de instanța de judecată, fiind incidente prevederile art. 28 alin. (3) al Statutului profesiei de avocat nr. 302/2011 și art. 1 alin. (2) al Legii nr. 1260/2002.

Intimatul nu poate pretinde că dispunea de un „ drept obţinut” („bun” în accepţiunea CEDO), manifestat prin dreptul reclamantului de a exercita profesia de avocat, or aceasta nu fusese admis în profesie, ba mai mult, cererea acestuia de admitere în profesie nici nu fusese examinată de autoritatea publică competentă (CL) la momentul depunerii cererii de chemare în judecată, în consecinţă, nu se poate pretinde că ar fi existat o anumită „situaţie”, „drept obţinut” al reclamantului care ar fi fost afectat.

Prin urmare, instanţa eronat a statuat existenţa a careva drept garantat de accedere în profesia de avocat a foştilor procurori şi judecători fiind garantat prin lege doar scutirea de efectuarea stagiului profesional în avocatură şi de susţinerea examenului de calificare în profesie în anumite condiţii, iar după operarea modificărilor, prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 publicată în M.O nr.26/19 din 25 ianuarie 2022 oportunitatea de a fi scutit de examenul de calificarea fiind exclusă.

Motivează apelantul că, neîntemeiat a fost reţinut că reclamantul poate pretinde încălcarea unui drept pe care legea nu îl conferea acestuia prin dispoziţiile art. 10 al Legii nr. 1260/2002 şi că este îndreptăţit 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 CL a condiţiilor de accedere în profesie cu scutirea de efectuarea stagiului, după urmarea cursurilor în volum de 20 de ore la CIA a UA şi susţinerea examenului de calificare. Reclamantul revendică mai multe drepturi pe care legea nu le garantează unor astfel de subiecţi şi implicit, un drept care nu putea fi, în principiu, vătămat la acea etapă.

Suplimentar, menţionează că, la aliniatele 4 pagina 1, alin .l pag 10 şi al. 2 pag. 11 a hotărârii instanţei, se face trimitere în acelaşi sens la un act administrativ individual defavorabil emis în privinţa altei persoane decât reclamantul/intimatul.

Relatează că, instanţa de judecată la adoptarea hotărârii a interpretat în mod eronat legea, atunci când a aplicat dispoziţiile alin. (2) art. 64 CA contrar scopului acestora şi fără coroborarea cu alte dispoziţii legale aplicabile, prin ce a oferit normei juridice expuse supra un sens restrictiv în raport cu circumstanţele cauzei, care au dus la adoptarea unei concluzii greşite privind legea aplicabilă speţei.

Deşi instanţa de judecată a menţionat că prezenta cauză reprezintă o acţiune în obligare, totuşi a susţinut contrariul, atunci când menţionează că „obiectul acţiunii îl constituie nesoluţionarea în termenul legal a cererii de admitere în profesia de avocat depusă de reclamant la 11.11.2021 şia cererii prealabile din 16.12.2021.

Prin prisma art. 143 alin. (2) Cod administrativ afirmă că, momentul emiterii actului administrativ contestat este data de 08.02.2022. Însăşi prima instanţă a confirmat că actul administrativ contestat este hotărârea Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat din 08 februarie 2022 prin care au fost examinate şi soluţionate cererile reclamantului.

În partea ce ţine de motivul invocat de către instanţă că nu a fost pornită sau prelungită procedura administrativă pe caz, instanţa de judecată s-a limitat cu analiza argumentelor expuse de reclamant fără a examina procedura administrativă, în care persistă actele de conexare a cererii prealabile înaintate cu cererea de accedere in profesie depuse de către reclamant, astfel face trimitere apelantul la art. II al Legii nr. 67/2021 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, aceasta a intrat în vigoare la 14.06.2021. Astfel, la prima şedinţă a CL din 23.12.2021 nu a fost posibilă examinarea decât a unor cereri care nu reprezentau o dificultate sporită.

Totuşi, în legătură cu alegerea noii componenţe a Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, dar şi datorită numărului mare de proceduri administrative nefinisate, acumulate pe toată perioada în care nu a fost constituită şi funcţională o CL, dar şi complexităţii acestora, examinarea cererii reclamantului a fost stabilită pentru data de 25 ianuarie 2022. Din motive de lipsă de cvorum, datorat prezenţei în şedinţă a mai puţin de 9 membri, examinarea cererii a fost amânată pentru şedinţa din data de 04.02.2022, care din cauza numărului mare de cereri rămase neexaminate a continuat pe data de 05.02.2022, iar deliberarea şi pronunţarea hotărârii pe fondul acestei proceduri administrative a fost amânată pentru data de 08.02.2022, dată la care a fost emis actul administrativ, fiind incidentă în acest context decizia Curţii Supreme de Justiţiei nr. 3ra-720/22.

La 11 decembrie 2024, intimatul Prisacari Vadim a depus referință asupra apelului declarat de Uniunea Avocaților din Republica Moldova, solicitând respingerea acestuia, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

În ședința instanței de apel, reprezentantul apelantului Uniunea Avocaților din Republica Moldova, Istrate Angela a susținut cererea de apel, pledând pentru admiterea acesteia în sensul declarat.

Intimatul Prisacari Vadim în ședință nu s-a prezentat, fiind citat legal despre data, ora și locul examinării cauzei, astfel, în temeiul dispozițiilor art. 239 alin. (2) Cod administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa intimatului.

Aprecierea instanței de apel:

Potrivit art.195 Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

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

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

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

Potrivit art.219 alin.(1) – (3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

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

Prevederile art.220 alin.(1) Cod administrativ, stabilesc că, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87–93.

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

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Astfel, instanța de apel, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, constată că aceasta urmează a fi casată integral, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată de Prisacari Vadim, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil urmează a fi respinsă, din considerentele ce succed.

Circumstanțele de fapt ale cauzei:

Din materialele cauzei se atestă că, la 11.11.2021 Prisacari Vadim 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.1-30 dosar administrativ)

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.31 dosar administrativ)

La 24 ianuarie 2022 reclamantul Vadim Prisacari a depus în adresa Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani o acțiune în contencios administrativ prin care a solicitat, 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.

Prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 51/2/2022 din 08.02.2022, s-au respins ca

neîntemeiate cererea înaintată de Prisacari Vadim privind admiterea în profesia de avocat, înregistrată sub nr. 2735/2021 din 11.11.2021 și cererea prealabilă din 16.12.2021. (f.40-41 dosar administrativ)

După depunerea acțiunii în instanța de judecată, prin cererea de concretizare a pretențiilor din 21 aprilie 2023, reclamantul a solicitat anularea ca contrară legii, a Hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 51/2/2022 din 08.02.2022 și obligarea Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în privinţa lui Prisacari Vadim 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.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță, prin hotărârea din 10 ianuarie 2024, a anulat 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 a obligat Comisia de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil privind admiterea lui Prisacari Vadim 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.

Verificînd legalitatea actului contestat, Completul specializat consideră eronată concluzia instanței de fond privind admiterea acțiunii înaintate de Prisacari Vadim, din următoarele considerente.

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

Conform art. 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.

Conform art. 39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

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

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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, 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.

Instanța de apel statuează că, actul administrativ individual – hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 51/2/2022 din 08.02.2022, constituie un act administrativ defavorabil reclamantului Prisacari Vadim.

Din analiza cerințelor reclamantului Prisacari Vadim se atestă că acțiunea dedusă judecății este una în obligare conform art.206 Cod administrativ.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

În temeiul art. 43 alin. (4) Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate, în termen de 3 zile de la publicare, la Comisia de soluționare a contestațiilor. Hotărârile Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat se contestă în instanța de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ.

Conform art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: 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.

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

Potrivit art. 10 Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, (1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, în privinţa căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licenţiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură

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

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care:

a) deţin titlul de doctor în drept;

b) au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţia respectivă, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat;

c) au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror şi care, după demisia din funcţia de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţia deţinută în domeniul dreptului, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat;

d) au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

(3) Persoana care a depus cerere de eliberare a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputaţie ireproşabilă şi cererea ei nu se admite în cazul în care:

a) a fost condamnată anterior pentru infracţiuni grave, deosebit de grave, excepţional de grave săvîrşite cu intenţie, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale;

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

c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licenţa pentru acordarea asistenţei juridice din motive compromiţătoare;

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

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

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

(4) Prevederile alin.(3) se aplică şi avocaţilor stagiari.

Potrivit art. 11 Legea nr. 1260 din 19.07.2002, (1) Profesia de avocat este incompatibilă cu:

a) *oricare funcţie publică sau de demnitate publică*;

b) activitatea de notar şi cea de executor judecătoresc;

c) alte activităţi ce lezează demnitatea ori independenţa profesiei de avocat sau bunele moravuri.

(2) Incompatibilităţile prevăzute la alin.(1) nu se răsfrâng asupra avocaţilor a căror activitate este suspendată.

Potrivit art. 12 Legea nr. 1260 din 19.07.2002, (1) Pentru desfăşurarea activităţii de avocat, solicitantul care a susţinut examenul de calificare adresează o cerere scrisă ministrului justiţiei privind eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat.

(2) După primirea licenţei, avocatul este în drept să desfăşoare activitatea de avocat doar după:

a) depunerea jurămîntului;

b) înregistrarea unei forme de organizare a activităţii de avocat în condiţiile art.32.

Completul relevă că prin Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 (în vigoare din 25 ianuarie 2022), a fost modificată Legea cu privire la avocatură, fiind expus următorul conținut:

Art. I. pct. 1. statuează că articolul 10 va avea următorul cuprins:

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcţia respectivă, au solicitat participarea la examenul de calificare.

(3) Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, până la participarea la examenul de calificare, sunt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puţin 20 de ore, în cadrul Centrului de Instruire a Avocaţilor, privind etica şi deontologia avocaţilor, administrarea profesiei şi din alte domenii stabilite în statutul profesiei de avocat.

Art. II. reglementează că, (2) 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.

În temeiul art. 13 alin. (1) din Statutul profesiei de avocat, pentru admiterea în profesie şi pentru exercitarea acesteia avocatul trebuie să nu se găsească în niciunul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 11 din Lege.

Conform art. 30 Codul administrativ, (1) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, *cu excepţia cazurilor prevăzute de lege*.

(2) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Conform art. 64 Codul administrativ, (1) Autoritatea publică este obligată să soluţioneze o cerere potrivit competenţelor sale şi în termenul stabilit de lege.

(2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeaşi regulă se aplică şi în cazul nesoluţionării unei cereri în termen legal.

(3) Prin derogare de la prevederile alin.(2), în cazurile prevăzute de lege, nesoluţionarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia.

Conform art. 78 alin. (1) Codul administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operaţiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Completul specializat a reținut că reclamantul Prisacari Vadim 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 IJ 00089. (f.21 dosar 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. (f.29 dosar administrativ)

La 11.11.2021, reclamantul Prisacari Vadim 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) și 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.1-30 dosar administrativ)

Prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 51/2/2022 din 08.02.2022, prin prisma art. 10 alin. (2) art. 11, art. 43 alin. (3) Legea cu privire la avocatură, aplicată prin efectul Legii nr. 13 din 21.01.2022 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, s-au respins ca neîntemeiate cererea înaintată de Prisacari Vadim privind admiterea în profesia de avocat, înregistrată sub nr. 2735/2021 din 11.11.2021 și cererea prealabilă din 16.12.2021. (f.40-41 dosar administrativ)

Cu referire la argumentele reclamantului Prisacari Vadim cu privire la dobândirea dreptului privind admiterea în profesia de avocat sub imperiul legii vechi, reieșind din momentul inițierii procedurii administrative și faptul că nu are obligația de susține examenul de calificare pentru a fi admis în profesia de avocat, Completul specializat reține următoarele.

Din decizia Curții Constituționale nr. 155 din 22 noiembrie 2022 de inadmisibilitate a sesizărilor nr. 12a/2022 și nr. 113g/2022 pentru controlul constituționalității Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, rezultă că:

„41. În Hotărârea nr. 26 din 23 mai 2002, Curtea a menționat că principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. Teoria dreptului admite excepții de la principiul neretroactivității legii, cum ar fi normele juridice în care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv (a se vedea F*abris v. Franța [MC], 7 februarie 2013, §§ 54-66*). În acest context, deși pentru certitudinea juridică este dezirabil ca legile să nu retroactiveze, Constituția nu interzice, *per se*, adoptarea unor legi civile retroactive.

42. În acest sens, Curtea notează că, pe baza principiului subsidiarității, judecătorii naționali au rolul de protectori principali ai drepturilor garantate de Convenția Europeană și, prin urmare, ei dețin competența aplicării directe a Convenției într-un caz concret în care printr-o lege retroactivă ar putea fi încălcat vreun drept fundamental. Caracterul retroactiv al unei legi care interferează cu un drept fundamental constituie doar un element al analizei efectuate la punerea în balanță a principiilor concurente. Judecătorii de drept comun sunt cei care dau pondere acestui element și stabilesc dacă prin retroactivitatea unei legi a fost încălcat sau nu vreun drept fundamental al unei persoane concrete.”

Este esențial de precizat că, deși deciziile Curții Constituționale se circumscriu unor probleme nesoluționate în fond, indiferent de efectul *inter partes litigantes* al deciziei, cu condiția că nu comportă un caracter intermediar, actul contestat oricum se prezumă a fi constituțional și se aplică *erga omnes*, adică tuturor cetățenilor și în toate situațiile juridice.

Cu referire la procedura administrativă, Completul consideră că la adoptarea actului administrativ urmează să fie aplicată legea în vigoare la ziua emiterii actului administrativ.

Hotărârea Comisiei de licențiere în cauza reclamantului a fost adoptată după 25 ianuarie 2022, când era în vigoare Legea nr. 13/2022.

Instanța de apel consideră că prima instanță eronat a apreciat faptul că reclamantului urmează a-i fi aplicate prevederile legale în vigoare până la 26 noiembrie 2021 ale Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, prin prisma faptului că după expirarea termenului legal pentru examinarea cererii reclamantului de admiterea în profesia de avocat, procedura administrativă s-a consumat, ceea ce ar atrage aplicarea față de situația reclamantului a legii în vigoare până la 25 ianuarie 2022.

La acest capitol, art. 64 alin. (2) Codul administrativ nu poate fi interpretat ca interzicând autorității administrative să emită actul administrativ după expirarea termenului legal, dat fiind că prevederea în cauză a fost introdusă pentru a asigura accesul la justiție petiționarului, însă nu reprezintă o piedică pentru autoritatea administrativă să adopte, chiar și cu întârziere, actul administrativ.

Completul reiterează că procedura administrativă se finalizează odată cu emiterea actului administrativ, după cum prevede expres art. 78 alin. (1) Cod administrativ.

Rezultatul interpretării unei legi nu poate rezulta într-o sarcină imposibil de realizat. După cum rezultă din Legea cu privire la avocatură, Comisia de licențiere este unica autoritate care decide admiterea în profesia de avocat.

Mai mult ca atât, instanța de apel urmează să accentueze că prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-901/21 din 10 noiembrie 2021, a fost declarat inadmisibil recursul Uniunii Avocaților din Republica Moldova împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău din 13 mai 2021, prin care au fost declarate nule dispozițiile art. 46 alin. (1^1) al Statutului profesiei de avocat, potrivit cărora membrii comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandat a expirat își puteau exercita activitatea până la constituirea noii Comisii.

Astfel, autoritatea pârâtă a explicat că prin efectul hotărârii date a fost imposibilă examinarea mai devreme a cererii reclamantului. Noua componență a Comisiei devenit funcțională abia la 17 decembrie 2021. Acest lucru a fost comunicat reclamantului.

Uniunii Avocaților i-a explicat că, din acest motiv cererea reclamantului nu a fost examinată anterior. Noua Comisie de licențiere a devenit funcțională la 17 decembrie 2021, când noua componență a comisiei și-a ales președintele. (f.32 dosar administrativ)

Din conținutul răspunsului nr. 1-003/2022 din 06.01.2022, Comisia de licențiere a explicat reclamantului că la 23 decembrie 2021, aceasta de facto a primit cererea reclamantului și cererea prealabilă, invocând necesitatea prelungirii termenului pentru finalizarea procedurii administrative în vederea interpelării informației de la Procuratura Generală și Consiliul Superior al Procurorilor pentru verificarea reclamantului.

Următoarea ședință a Comisiei de licențiere a avut loc pe 25 ianuarie 2022, în ziua în care a intrat în vigoare Legea nr. 13/2022, care nu a avut loc din lipsă de cvorum.

La ședințele din 4, 5 și 8 februarie, Comisia de licențiere a examinat, cu prezența solicitanților, cererile de admitere în avocatură.

Având în vedere că la Comisia de licențiere erau pendinte peste 60 de cereri de admitere în avocatură conform art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, că la ședință din 23 decembrie 2021 a fost deasemenea decisă pregătirea de examenul de admiterea la stagiul profesional în avocatură, precum și perioada estivală, completul nu poate conchide cu certitudine că examinarea cererii reclamantului abia pe 08 februarie 2022 a reprezentat o tergiversare cu scopul de a nu examina cererea de admitere în profesia de avocat până la intrarea în vigoare a Legii 13/2022.

Prin urmare, concluzia primei instanțe că nerespectarea termenului de examinare şi finalizare a procedurii administrative de către Comisia de licențiere nu îi este imputabilă reclamantului, nu poate fi reținută.

Accesul la justiției sau dreptul de proprietate nu pot fi interpretate ca interzicând autorităților să adopte legi civile cu efect retroactiv, însă ele trebuie să aducă motive convingătoare de interes public pentru aceasta (hot. CtEDO *Couso Permuy v. Spania, 2024, § 133; Bäck v. Finlanda, 2004, § 68*).

Mai mult din conținutul deciziei Curții Constituționale nr. 155 din 22 noiembrie 2022 de inadmisibilitate a sesizărilor nr. 12a/2022 și nr. 113g/2022 pentru controlul constituționalității Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, rezultă că:

„36. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, la care fac trimitere și autorii sesizării nr. 12a/2022, în măsura în care se referă la pierderea unui venit viitor, plângerea reclamantului iese din sfera de protecție prevăzută de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Acest articol din Convenție privește doar bunurile existente sau speranțele legitime privind proprietatea. Totuși, aplicabilitatea articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se extinde la exercițiul efectiv al profesiei de avocat și la clientela aferentă, avându-se în vedere că acestea sunt chestiuni de o anumită valoare, care au, în multe privințe, natura drepturilor private și constituie astfel beneficii, adică bunuri (Buzescu v. România, 24 mai 2005, § 81). Așadar, Curtea Europeană a recunoscut existența unor drepturi similare drepturilor de proprietate în cauzele care vizau practicile profesionale în care, în virtutea propriei activități, reclamanții își creaseră o clientelă și aveau un profit ca urmare a desfășurării activității (a se vedea Könyv-Tár Kft și alții v. Ungaria, 16 octombrie 2018, §§ 31-32; Rola v. Slovenia, 4 iunie 2019, § 71).

37. Cu alte cuvinte, Curtea notează că în privința solicitanților de licențe de avocat pe baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) nu se poate susține riscul încălcării dreptului de proprietate, pentru că acest drept nu garantează, *per se*, obținerea unei licențe pentru exercitarea profesiei de avocat. Se poate afirma, eventual, că dreptul de proprietate se naște la persoana care deja a dobândit licența pentru exercitarea profesiei de avocat și, implicit, deține dreptul de a pleda și a acționa în numele clienților lor, de a practica dreptul, de a apăra în fața unei instanțe judecătorești sau de a consulta și a reprezintă în materie juridică clienții săi [articolul 1 din Legea cu privire la avocatură]. Dreptul de proprietate se extinde doar în privința unor bunuri care ar putea rezulta din exercitarea profesiei de avocat. Autorii sesizării pretind, de fapt, protecția unor bunuri care ar putea fi dobândite în viitor, după eventuala obținere a licenței de avocat, posibilitate care nu este protejată de normele constituționale privind dreptul de proprietate.”

În acest context, dreptul de a cere admiterea în avocatură nu reprezintă un „bun” în sensul art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO și nu aduce atingere dreptului de proprietate garantat de art. 46 din Constituție.

Pentru ca o speranță să fie „legitimă” și să reprezinte proprietate este nevoie de mai mult decât o simplă așteptare bazată pe o prevedere legală sau o hotărâre judecătorească (hot. CtEDO Béláné Nagy v. Ungaria [GC], 2016, § 75). Aceasta nu există când aplicarea în practică a legii nu este certă (hot. CtEDO Radomilja ș.a. v. Croația [GC], 2018, § 149), când se bazează pe promisiuni ale autorităților care nu au fost realizate (CtEDO ZamoyskiBrisson v. Polonia (dec.), 2017, § 78), când persoana nu întrunește condițiile legale pentru a obține un beneficiu (Richardson v. Regatul Unit (dec.), 2012, § 17) sau când obținerea beneficiului este condiționată de survenirea unei condiții (Gratzinger și Gratzingerova v. Cehia (dec.) [GC], 2002, § 69).

Prin Legea nr. 13/2022, reclamantului nu i-a fost interzis să acceadă în profesia de avocat. Legea doar a prevăzut că, pentru aceasta, reclamantul urmează să participe la un examen pe care îl susțin toți doritorii de a deveni avocați. Legea nu a vizat doar reclamantul, ci toate persoanele care doreau să fie admise în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. Deasemenea, ea oferă anumite facilități acestor persoane, cum a fi scutirea de stagiul profesional și organizarea de instruiri pentru a facilita susținerea examenului.

Din materialele cauzei rezultă că reclamantul nu dorea să exercite imediat profesia de avocat, el activând în calitate de procuror.

În asemenea condiții, Completul ajunge la concluzia că obligarea reclamantului prin Legea nr. 13/2022 de a susține examenul de calificare în avocatură, în baza unei legi adoptate după începutul procedurii administrative, nu reprezintă o măsură excesivă.

Comisia de licențiere a refuzat cererea reclamantului de a îl admite în profesia de avocat fără a susține examenul introdus prin Legea nr. 13/2022. Având în vedere concluziile expuse supra, această hotărâre a Comisiei de licențiere nu este ilegală și nu poate fi anulată. Deasemenea, ea nu a fost adoptată cu depășirea limitelor dreptului discreționar, or Comisia de licențiere are obligația să aplice legea în vigoare la ziua emiterii actului administrativ.

Cu referire la obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat de pe lângă Uniunea avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil privind admiterea lui Prisacari Vadim în profesia de avocat, Completul specializat la fel apreciază netemeinicia pretenției respective.

Astfel, simpla constatare a ilegalității refuzului autorității publice de a emite actul administrativ individual nu este suficient pentru admiterea acțiunii în obligare.

Conform art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual este condiționată de stabilirea de către instanța de judecată a faptului că revendicarea reclamantului de emitere a actului individual solicitat este întemeiată.

Pentru a admite o acțiune în obligare, instanța trebuie să întrunească următoarele condiții:

a. reclamantul are un drept preexistent cert de a revendica emiterea actului administrativ individual;

b. instanța de judecată stabilește că sunt întrunite toate condițiile pentru emiterea actului solicitat;

c. conform legii, instanța de judecată are dreptul de a substitui autoritatea administrativă, fără a înlătura dreptul discreționar al ultimei.

În prezenta cauză nu este negat dreptul reclamantului la ziua depunerii cererii de a solicita admiterea în profesia de avocat, însă acest fapt urmează a fi realizat sub rezerva condițiilor expuse supra. Dacă candidatul întrunește toate condițiile pentru admiterea în profesia de avocat, el urmează a fi admis în profesie, iar Comisia de licențiere nu are dreptul discreționar de a refuza admiterea în profesie. Ultima constatare nu înlătură dreptul Comisiei de licențiere de a evalua în cadrul examenului corespunderea de către candidat nivelului minim de pregătire profesională necesar pentru admiterea în profesia de avocat.

Condiții pentru admiterea în profesia de avocat sunt prevăzute de art. 10 și 11 din Legea cu privire la avocatură. Primul se referă la condițiile care urmează a fi întrunite de candidat, iar art. 11 se referă la incompatibilitățile avocatului.

Comisia de licențiere, invocând art. 11, a susținut că reclamantul era incompatibil cu profesia de avocat, deoarece activa în calitate de procuror.

Prima instanță a conchis că art. 11 nu se aplică reclamantului, întrucât ultimul pretinde recunoașterea dreptului său legal de accedere în profesia de avocat ca urmare a întrunirii condițiilor legale.

În acest context, solicitarea de admitere în profesia dată presupune dorința de a exercita această profesie imediat după dobândirea dreptului de a exercita profesia de avocat.

Art. 13 alin. (1) din Statutul profesiei de avocat prevede că, pentru admiterea în profesia de avocat, persoana nu trebuie să nu se afle în una din incompatibilitate prevăzute de art. 11 din Lege.

În ședința instanței de apel, reprezentantul Uniunii Avocaților a declarat că incompatibilitățile avocatului sunt verificate până la admiterea în profesia de avocat, inclusiv în raport cu persoanele care depun cereri în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură.

Completul notează că Legea cu privire la avocatură nu prevede necesitatea verificării incompatibilităților după emiterea hotărârii Comisiei de licențiere

privind admiterea în profesia de avocat. Legea deasemenea nu permite admiterea în avocatură cu condiția înlăturării ulterioare a incompatibilității.

Din hotărârea și materialele dosarului primei instanțe nu rezultă că s-a verificat din oficiu acest aspect înainte de a obliga Comisia de licențiere să-l admită pe reclamant în profesia de avocat.

Dealtfel, Colegiul specializat consideră că în prezenta cauză dedusă judecății, instanța nu poate substitui autoritatea publică administrativă, fără a înlătura dreptul discreționar al ultimei.

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere faptul că, circumstanțele cauzei au fost incorect apreciate de către instanța de fond, normele de drept material și procedural fiind aplicate eronat, reiterează concluzia de a casa integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 ianuarie 2024 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de în contencios administrativ înaintată de Prisacari Vadim către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se respinge ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Uniunea Avocaților din Republica Moldova, se admite.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 ianuarie 2024, și se emite o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Prisacari Vadim către Uniunea Avocaților din Republica Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei