Dosarul nr. 3-65/2022

2-22003061-12-3-11012022

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

08 noiembrie 2023 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani)
Instanța compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecător Victor Sîrbu
Grefier Lilia Taşlîc, Elena Negru
Cu participarea:
Reclamantului Valeriu Cîrlan

a examinat în ședință publică în procedură de contencios administrativ, cererea de chemare în judecată depusă de Cîrlan Valeriu către Uniunea Avocaților, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil, -

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

La 11 ianuarie 2022, Cîrlan Valeriu a depus cerere de chemare în judecată către Uniunea Avocaților, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că, la data de 19 octombrie 2021, a depus o cerere (însoţită de anexe) în adresa Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat (înregistrată cu nr.2507/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat cu eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat, în baza art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. În suportul cererii, prin scrisoarea de motivație depusă la aceiași dată, a consemnat că este absolvent al Facultății de Drept a Universității Libere internaţionale din Moldova, cu studii de master în drept, la aceeaşi facultate. La fel, este absolvent a cursurilor de formare iniţială a candidaţilor la funcţia de *****, promoţia a II-a (octombrie 2008 - martie 2010). Prin Ordinul *****ului General nr.555-p din 29 iunie 2010, a acces în funcţia de *****, funcţie pe care o exercită neîntrerupt până în prezent.

Reclamantul menționează că, în virtutea circumstanțelor expuse, întrunește condiţiile legale stipulate la art.10 alin.(2) lit. d) al Legii cu privire la avocatură, nr. 1260 din 19.07.2002 (în redacţia Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din 14.06.2021), pentru a i se elibera licenţa de avocat. Or, potrivit art.10 alin.(2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

Relevă că, odată cu depunerea cererii din 19 octombrie 2021 a fost iniţiată o procedură administrativă în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, iar în conformitate cu prevederile art.60 Cod administrativ, autoritatea urma să soluţioneze cererea înregistrată cel târziu la data de 19 noiembrie 2021. Însă, în termenul imperativ prevăzut de lege, autoritatea nu a emis nici o notificare cu privire la finalitatea procedurii administrative iniţiate la data de 19 octombrie 2021.

Subliniază că, în calitatea sa de organ care asigură principiul autoguvernării profesiei de avocat, Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova este o autoritate publică, în sensul art. 7 din Codul administrativ. Statutul său este reglementat de Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19 iulie 2002 şi îi conferă un regim de putere publică în vederea realizării unui interes public (*i.e.* autoguvernarea profesiei de avocat). Având în vedere această premisă, prezenta acţiune este guvernată de Codul administrativ.

Reclamantul consemnează că, la 21 decembrie 2021, a depus o cerere prealabilă în baza art. 162 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ, în adresa Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaţilor şi a Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, prin care a solicitat emiterea hotărârii (în termen de 15 zile calendaristice) prin care să fie admis în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenţei de avocat în baza art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. Însă, până la moment, un răspuns din partea autorității nu a primit, chiar dacă potrivit prevederilor art. 167 alin.(3) Cod administrativ, autoritatea publică emitentă soluţionează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice.

Atrage atenția asupra faptului că, cererea prealabilă a fost recepţionată de către Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, Consiliul Uniunii Avocaţilor şi a Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat la data de 21 decembrie 2021, iar termenul limită de soluţionare a acesteia este 06 ianuarie 2022. Însă, cererea prealabilă nr.3171 din 21 decembrie 2021 nu a fost soluţionată, nici în termenul legal și nici în afara acestuia, iar prin răspunsul Preşedintelui Comisiei de Licenţire a profesiei de avocat din 06.01.2022. s-a invocat că în temeiul art. 60 Cod administrativ, sunt în drept să prelungească termenul de examinare a procedurii administrative. În acest caz reclamantul consideră că au fost

interpretate eronat prevederile legii, or, prelungirea termenului urma să aibă loc doar în interiorul termenului de 30 de zile de la depunerea cererii iniţiale de intentare a procedurii administrative, şi nu este aplicabil pentru procedura prealabilă intentată, deci termenul urma prelungit până la data de 19.11.2021 şi nu la 06.01.2022.

Cu referire la revendicarea încălcării prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art. 17, în coroborare cu art.20 din Codul administrativ, reclamantul consemnează că omisiunea pârâtului de a-i examina cererea privind admiterea în profesia de avocat cu eliberarea licenţei de avocat în baza art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, dar şi omisiunea de a-i examina cererea prealabilă, generează incidenţa la caz a art. 43 din Constituţie, care le garantează persoanelor dreptul la muncă. Alineatul 1 al acestui articol prevede că, orice persoană are dreptul la muncă şi la libera alegere a muncii. În lumina acestei prevederi, reclamantul menționează că Curtea Europeană a reţinut că refuzul admiterii unei persoane în profesia de avocat constituie o limitare a libertăţii profesionale, care poate face incident dreptul la respectarea vieţii private. (a se vedea cauza *Bigaeva* v. *Grecia, 28 mai 2009*, §§ 22-25) În concluzie, reclamantul precizează că prin activitatea administrativă defectuoasă a autorităţii publice pârâte, i s-a încălcat dreptul la muncă şi la libera alegere la muncă, dar şi dreptul la respectarea vieţii private, urmare a limitării libertăţii profesionale manifestă prin omisiunea de admiterea în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenţei de avocat.

Astfel, reclamantul Cîrlan Valeriu solicită obligarea Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în privinţa subsemnatului Cîrlan Valeriu 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.

La 07 aprilie 2022 reclamantul Cîrlan Valeriu a depus cerere de concretizare/majorare a pretențiilor, în care a indicat că, ulterior adresării în instanța de judecată, la data de 08.02.2022, Comisia de Licențiere a profesiei de avocat, prin hotărârea nr.19/2/2022 a respins cererea sa de admitere în profesia de avocat și cererea prealabilă. Hotărârea menționată o consideră neîntemeiată și ilegală, fiind pasibilă de a fi supusă anulării.

Menționează că, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1) şi (2) lit. d) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002, cu privire la avocatură, cu modificările în vigoare la data depunerii cererii către Comisia de Licenţiere a Profesiei de Avocat, cererii prealabile şi cererii de chemare în judecată, 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. Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

Respectiv, reclamantul consideră că în baza prevederilor legale expuse, a beneficiat de dreptul de a accede în profesia de avocat fără a efectua stagiul profesional şi a susţine examenul de calificare, iar în acest sens, a început valorificarea acestui drept prin depunerea cererilor menţionate.

Remarcă, că la data depunerii cererii de chemare în judecată, raportul juridic de contencios administrativ dintre reclamant şi pârât era guvernat de legea care permitea accederea reclamantului în profesia de avocat fără efectuarea stagiului profesional şi susţinerea examenului de calificare. Aşadar, în condiţiile în care, Comisia de Licenţiere a Profesiei de Avocat examina în termeni legali cererea reclamantului de admitere în profesie şi cererea prealabilă, aceasta era obligată să aplice prevederile legale din acea dată, care îi ofereau reclamantului dreptul de a accede în profesia de avocat. Examinarea cererilor reclamantului de către Comisia de Licenţiere, cu depăşirea termenilor legali în scopul intrării în vigoare a noilor modificări ale art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, nu poate îngrădi dreptul reclamantului obţinut în baza legii, de a accede în profesia de avocat şi nici nu-l poate priva de acest drept. Respectiv, modificarea prevederilor art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, prin legea nr. 13 din 21.01.2022, nu poate înrăutăţi situaţia reclamantului, care nu cade sub incidenţa prevederilor art. II alin. (2) din legea menţionată.

Explică, că potrivit art. II alin. (2) al Legii nr. 13 din 21.01.2022, prevederile prezentei legi sunt aplicabile şi faţă de persoanele care au cerut admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură până la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi. Deci, prevederile menţionate se referă la situaţia în care solicitantul admiterii în profesia de avocat, este la etapa depunerii cererilor către Comisia de Licenţiere, iar ultima se încadrează în termenul legal de examinare, adică în 30 zile în cazul cererii de admitere în profesia de avocat şi în 15 zile, în cazul cererii prealabile. În speţă însă, reclamantul a depăşit această etapă, deoarece Comisia de Licenţiere, prin neexaminarea în termen, a respins tacit solicitarea acestuia de admitere în profesia de avocat, fapt ce l-a determinat de a se adresa în contencios administrativ cu cerere de chemare în judecată, în vederea soluţionării litigiului de contencios administrativ avut cu Comisia de Licenţiere. Or, în conformitate cu prevederile art. 64

alin. (2) Cod administrativ, 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.

Respectiv, la data intrării în vigoare a prevederilor menţionate, Comisia de licenţiere luase o decizie de respingere a cererilor reclamantului în sensul art. 64 alin. (2) Cod administrativ, iar reclamantul deja acţionase prin cerere de chemare în instanţa de contencios administrativ Comisia de Licenţiere. La acea dată, cererea de chemare în judecată era pusă pe rol prin încheierea din data de 17.01.2022.

Prevederile art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21.01.2022, au aplicabilitate numai asupra cererilor depuse la Comisia de Licenţiere, dar nu şi asupra cererilor de chemare în judecată aflate spre examinare pe rolul instanţei, fapt ce rezultă din interpretarea prevederilor menţionate. Or, legiuitorul în art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21.01.2022, nu a specificat că prevederile menţionate au aplicabilitate şi asupra cererilor de chemare în judecată, asupra cărora nu a fost emisă vreo hotărâre. De altfel, după sintagma „dacă o decizie pe marginea acestor cereri", urma să fie specificat şi cererile de chemare în judecată.

Așadar, aplicând metoda interepretării literare, sintagma „acestor cereri", se referă exclusiv la cererea de admitere în profesia de avocat şi cererea prealabilă depuse la Comisia de Licenţiere a Profesiei de Avocat.

În altă ordine de idei, Comisia de Licenţiere nu era în drept de a reexamina cererea reclamantului de accedere în profesia de avocat şi cererea prealabilă, deoarece raportul juridic administrativ dintre reclamant şi Comisie era consumat, ca urmare a respingerii tacite, în temeiul art. 64 alin. (2) Cod administrativ, prin neexaminarea în termen a cererilor depuse, fapt ce a condiţionat soluţionarea acestui raport juridic administrativ de către instanţa de judecată, sesizată prin cerere de chemare în judecată.

Reclamantul consideră că, sub acest aspect, argumentele expuse în hotărârea nr. 19/2/2022 din 08.02.2022, a Comisiei de licenţiere, sunt absolut neîntemeiate, reprezintă o interpretare eronată a prevederilor legale, iar hotărârea dată urmează a fi anulată integral. Mai mult ca atât, o lege nu are efect retroactiv asupra unor raporturi juridice preexistente, dacă înrăutăţeşte situaţia subiecţilor acestor raporturi. Prin efectul retroactiv al unei legi nu se poate priva persoana de un drept obţinut în temeiul legii.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 73 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare şi, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancţiuni mai blânde.

Potrivit art. 22 din Constituţia RM, nimeni nu va fi condamnat pentru acţiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se

va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Potrivit Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 26 din 23.05.2002, principiul neretroactivităţii legii are un caracter universal, ţine de stabilitatea ordinii de drept, urmăreşte protejarea libertăţilor, contribuie la adîncirea securităţii juridice şi a certitudinii raporturilor interumane. Este de observat, totodată, că principiul neretroactivităţii legii nu este un principiu cu caracter absolut. Or, art. 22 din Constituţie prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepţii de la principiul neretroactivităţii legii normele juridice cu caracter imperativ - legile interpretative, precum şi normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv. Din titlul şi conţinutul legii contestate rezultă neîndoielnic că ea este un act de interpretare oficială. Prevederile acestei legi se referă la preşedinţii şi vicepreşedinţii judecătoriilor, tribunalelor şi ai Curţii de Apel numiţi în funcţie până la 5 octombrie 2001 şi care la data indicată se aflau în funcţiile respective mai mult sau mai puţin de 4 ani. Deci, legiuitorul în cazul de faţă a instituit modalitatea de aplicare a Legii nr. 486-XV.

Reclamantul opinează că, prevederile Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 26 din 23.05.2002, referitoare la retroactivitatea legii, au fost interpretate eronat de către Uniunea Avocaților.

Susține că, raportând prevederile Hotărârii Curţii Constituţionale expuse la circumstanţele speţei, ar fi fost în ipostaza aplicării retroactivităţii legii fară lezarea drepturilor legitime a persoanei, în cazul în care cererea de admiterea în profesia de avocat era depusă la Comisia de Licenţiere după intrarea în vigoarea a Legii nr. 13 din 21.01.2022, dar se solicita admiterea în profesia de avocat conform prevederilor art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură, în vigoare din 14.06.2021. Respectiv, în vederea respingerii unei astfel de cereri, se putea invoca efectul retroactiv al legii.

Prin urmare, reclamantul conchide că, pe lângă faptul că prevederile art. II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21.01.2022 nu sunt aplicabile speţei, acestea sunt şi neconstituţionale.

Reclamantul mai relevă că, în conformitate cu prevederile art. 43 alin. (1) din Constituţie, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiţii echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecţia împotriva şomajului.

Potrivit alin. (1) şi (2) al art. 54 din Constituţie, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului. Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrângeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sînt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii

teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei.

Precizează că, Comisia de licenţiere a mai invocat că reclamantul atât la depunerea cererii de admitere în profesia de avocat, cât şi la momentul examinării acesteia, deţinea funcţia de *****, respectiv, considerând că reclamantul se află în stare de incompatibilitate. Reclamantul consideră aceste argumente ale Comisiei de licenţiere ca fiind absolut neîntemeiate şi reprezentând o interpretare eronată a prevederilor legale. Consemnează că, pentru aplicarea corectă a prevederilor legale care reglementează profesia de avocat şi, implicit, pentru soluţionarea justă a litigiului, urmează a se face distincţia cuvenită între normele cu privire la condiţiile de accedere în funcţia de avocat, incompatibilităţi, desfăşurarea activităţii, suspendarea şi încetarea activităţii avocatului. Astfel, condiţiile de accedere în funcţia de avocat sunt expuse exhaustiv în prevederile din Legea cu privire la avocatură. Pe lângă faptul că sunt expuse exhaustiv, condiţiile de accedere în funcţie nu trebuie confundate cu condiţiile impuse persoanelor care deja au acces în funcţie.

Prevederile art. 10 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură, stabilesc că profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, are capacitate deplină de exerciţiu, 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.

Conform art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în vigoare la momentul depunerii cererii de chemare în judecată), sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care deţin titlul de doctor, precum şi cele care au cel puţin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcţia de judecător sau procuror, fiind absolvenţi ai cursurilor de formare iniţială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Naţional al Justiţiei.

Conform art. 11 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură, profesia de avocat este incotnpatibilă cu: a) oricare funcţie retribuită, cu excepţia funcţiilor legate de activitatea ştiinţifică şi didactică, precum şi de activitatea în calitate de arbitru al judecăţii arbitrale (arbitrajului); b) activitatea de întreprinzător; c) activitatea de notar; d) alte activităţi ce lezează demnitatea şi independenţa profesiei de avocat sau bunele moravuri.

Reclamantul susține că prevederile art.11 din Legea cu privire la avocatură nu reprezintă condiţii de accedere în funcţia de avocat şi nu-i pot fi imputate de Comisia de Licenţiere. Or, situaţiile de incompatibilitate din art. 11, spre deosebire de criteriile de accedere din art. 10, ar apărea pe parcursul activităţii de avocat, adică după primirea

licenţei, diferența dintre cele două articole fiind evidentă. La rândul ei, interpretarea literară a normei de drept menţionate, conduce la concluzia că incompatibilităţile sunt stabilite anume avocaţilor, dar nu şi candidaţilor la funcţia de avocat. Totodată, interpretarea sistemică a normei legale, de asemenea conduce la concluzia că pârâtul a aplicat-o greşit în cazul reclamantului. Interpretarea normei legale prin reducerea ei la absurd, ar conduce la concluzia la funcţia de avocat, pot candida doar şomerii sau neangajaţii.

Astfel, se constată că dreptul de a exercita activitatea de avocat, stabilit la art. 12 din Legea cu privire la avocatură, este precedat de o procedură prealabilă ce constă în depunerea cererii de eliberare a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat. La etapa acestei solicitări, dreptul de a exercita activitatea de avocat conform art. 12 nu este încă obţinut, respectiv dreptul de a fi angajat în câmpul muncii nu trebuie apreciat ca o incompatibilitate în sensul art. 11 din Legea cu privire la avocatură. Or, profesia de avocat este compatibilă cu orice funcţie retribuită la etapa adresării sau depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, în caz contrar s-ar încălca dreptul la muncă şi protecţia muncii, statuat la art. 43 alin. (1) din Constituţie, dar şi dreptul la viaţa privată, garantat la art. 8 din CtEDO. Profesia de avocat este incompatibilă cu orice funcţie retribuită, cu excepţia celei didactice şi ştiinţifice, dar survine numai în momentul în care respectivul candidat capătă dreptul propriu zis de a exercita activitatea de avocat prin obţinerea licenţei. Or, la etapa admiterii în profesia de avocat nu există încă certitudinea posibilităţii reale de a exercita această profesie, ci numai la etapa exercitării propriu zise apare acest drept, adică atunci când urmează îndeplinirea obligatorie a unor alte condiţii, precum: înregistrarea unei forme de organizare a activităţii de avocat în condiţiile art. 31 din Legea cu privire la avocatură. În acest context, pentru a nu fi periclitat dreptul la muncă şi dreptul la viaţa privată, incompatibilitatea exercitării profesiei de avocat cu orice altă muncă retribuită survine numai la etapa exercitării profesiei de avocat şi nicidecum la etapa admiterii în profesia de avocat, cum s-a întâmplat în speţă.

În ipoteza în care persoanele învederate de normele de drept stabilite la art. 10 alin. (2) şi art. 21 alin.(4) din Legea cu privire la avocatură s-ar retrage din câmpul muncii fiind impuse de imperativul accederii în profesia de avocat, s-ar ştirbi din dreptul la muncă şi dreptul la viaţa privată prevăzute de legea fundamentală a Republicii Moldova şi garantate de CtEDO. Pe de altă parte, procedura de obţinere a licenţei, ca orice altă procedură, necesită timp pentru pregătirea actelor necesare şi prevede luarea unei hotărâri de organul abilitat, în cazul de faţă Comisia de licenţiere. Or, pe această perioadă, care poate dura mai multe luni, solicitanţii la admiterea în profesia de avocat ar fi lipsiţi nejustificat de drepturile reiterate mai sus, cu implicaţiile ce decurg în acest sens, şi anume: asigurarea materială a lor şi a membrilor familiei lor, dreptul la îndemnizaţiile şi

alocaţiile din sistemul asigurărilor sociale de stat etc. Totodată, în ipoteza în care admiterea în profesia de avocat nu s-ar reuşi din diverse motive, situaţie posibilă reieşind din condiţiile impuse de lege şi competenţele Comisiei de licenţiere, s-ar crea impedimente intereselor individuale ale candidaţilor în raport cu interesele publice necesare într-o societate democratică, disproporţie ce se va imputa statului în eventualitatea unei adresări la CtEDO.

Reclamantul notează că, în cauza Mateescu contra României, hotărâre din 14.01.2014, s-a reţinut în punctul 27 că: Având în vedere elementele menţionate anterior, Curtea consideră că decizia autorităţilor de a condiţiona exercitarea de către reclamant a profesiei de avocat de cariera medicală a acestuia, deşi fusese deja acceptat în barou după ce promovase examenul de admitere, constituie o ingerinţă în exercitarea dreptului acestuia la respectarea vieţii sale private.

Astfel, raportând cele menţionate, reclamantul consideră că, deoarece a fost la etapa admiterii în profesia de avocat şi nu la etapa exercitării propriu-zise, Comisia de licenţiere a admis o ingerinţă în dreptul său la viaţa privată, în special, libertatea în alegerea profesiei în care dorește să activeze. Totodată, mai consideră că, pentru a asigura proporţia intereselor individuale în raport cu cele publice, Comisia de licenţiere, la etapa admiterii în profesia de avocat, este în drept să admită în profesia de avocat pe solicitanţii angajaţi în câmpul muncii în funcţii retribuite, conform art. 10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură şi nimic nu îngrădeşte retragerea licenţei respective, în ipoteza în care solicitantul nu va respecta prevederile art. 11 din Lege, la etapa exercitării profesiei de avocat reglementată la Capitolului IV din aceeaşi Lege. Prin urmare, argumentele privind incompatibilitatea funcţiei deţinute de reclamant, cu accederea în funcţia de avocat, sunt neîntemeiate şi chiar contrare practicii judecătoreşti şi a Comisiei de Licenţiere, în acest sens. Chiar dacă practica judecătorescă şi a Comisiei de Licenţiere nu reprezintă izvor de drept, totuşi, nerespectarea acesteia, ar duce la încălcarea securităţii raporturilor juridice şi la duble standarde.

În acest sens, reclamantul face trimitere la hotărârea Judecătoriei Centru nr. 3-1231/17 din 26.01.2018, în cauza Gasnaş Iurie, hotărârea Judecătoriei Centru nr. 3-476/2017 din 05.05.2017, în cauza Brînză Liubovi; hotărârea Judecătoriei Bălţi sediul Central nr. 3-22/2017 din 28.06.2017, în cazul lui Gavajuc Serghei; hotărârea Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat din 09.10.2019, în cazul Domnicăi Manole (la acel moment era judecător la Curtea Constituţională); hotărârea Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat din 05.04.2016, în cazul numiţilor Baţalai Igor, Crijanovschi Sergiu, Nemerenco Valeriu şi Popov Ruslan; hotărârea Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat din 25.07.2019, în cazul lui Gavajuc Serghei; hotărârea Comisiei de Licenţiere a Profesiei de Avocat din 06.09.2019, în cazul Bobrov Vladislav.

În opinia reclamantului, pe lângă faptul că hotărârea nr. 19/2/2022 din 08.02.2022 este neîntemeiată, acesta este şi ilegală, deoarece Comisia a reexaminat la data de 08.02.2022 cererile sale, chiar dacă nu a solicitat acest fapt, iar litigiul administrativ cu Comisia de Licenţiere deja se afla pe rolul instanţei de contencios administrativ. Mai mult ca atât, este neîntemeiată şi inadmisibilă examinarea repetată a cererilor de către Comisia de licenţiere a profesiei de avocat în cadrul şedinţei preconizate pentru data de 04.02.2022 şi 08.02.2022, deoarece litigiul administrativ între reclamant şi Comisie urmează a fi soluţionat de către instanţa de contencios administrativ, pe rolul căreia se află spre examinare cererea de chemare în judecată.

De asemenea, reclamantul menţionează că, la şedinţa Comisia de licenţiere a profesiei de avocat din 04.02.2022, care nu a avut loc din lipsă de cvorum, a fost anunţat că despre data şi ora şedinţei la care urmează să se examineze cererea sa din 19.10.2021, va fi informat suplimentar telefonic sau prin email, fapt care însă nu a avut loc. Astfel, despre faptul că la 08.02.2022 va avea loc şedinţa Comisia de licenţiere a profesiei de avocat, nu a fost informat şi nici nu a primit informaţia de logare la aplicaţia „Zoom", prin intermediul căreia a avut loc şedinţa Comisiei.

Drept urmare, reclamantul Cîrlan Valeriu solicită anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.19/2/2022 din data de 08.02.2022 și obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova de a emite în privinţa subsemnatului Cîrlan Valeriu 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. (f.d.49-52)

La 02 martie 2022, prin intermediul cancelariei Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), din partea Uniunii Avocaților din Republica Moldova a parvenit referința pe marginea cererii de chemare în judecată, prin care autoritatea pârâtă și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată. (f.d. 43-47)

La 21 aprilie 2023, prin intermediul cancelariei Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), din partea terțului Ministerul Justiției a parvenit referința pe marginea cererii de chemare în judecată, prin care autoritatea și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată. (f.d. 64-70)

În ședința de judecată reclamantul Valeriu Cîrlan a solicitat admiterea pretențiilor înaintate conform motivelor de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată.

În ședința de judecată, reprezentantul Uniunii Avocaților din Republiuca Moldova nu s-a prezentat, deși a fost citat legal, fapt confirmat prin materialele dosarului. Astfel,

ținând cont de faptul că partea neprezentă în ședință de judecată a fost citat despre examinarea cauzei, instanța de judecată a dispus în temeiul art. 218 lit. d) Cod administrativ, examinarea cauzei în lipsa acesteia.

În ședința de judecată, reprezentantul Ministerului Justiției nu s-a prezentat, deși a fost citat legal, fapt confirmat prin materialele dosarului. Astfel, ținând cont de faptul că partea neprezentă în ședință de judecată a fost citat despre examinarea cauzei, instanța de judecată a dispus în temeiul art. 218 lit. d) Cod administrativ, examinarea cauzei în lipsa acesteia.

Aprecierea instanței de judecată:

Audiind explicaţiile participanţilor la proces, studiind materialele cauzei civile, instanţa de judecată ajunge la concluzia că cererea de chemare în judecată depusă de Cîrlan Valeriu către Uniunea Avocaților, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil, este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele considerente.

Conform prevederilor art. 189 alin. (1) și (2) 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. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 2 alin. (1) Cod administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

Conform art. 3 Cod administrativ, Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Conform art. 18 Cod administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

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

Conform art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Conform art. 206 alin.(1) Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

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

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

Fiind investită cu atribuția cercetării stării de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, în temeiul art. 22 și 219 Cod administrativ, instanța de judecată reține că obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită hotărâre de admitere în profesia de avocat.

În privința competenței instanței de judecată la examinarea acțiunii în contencios administrativ se constată că competența, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1)

și art. 196 alin. (1) Cod administrativ, revine Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani). Prin urmare acțiunea este depusă cu respectarea prevederilor art. 191 alin. (1), art. 192 alin. (2) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ.

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată constată că reclamantul a respectat procedura de depunere a acțiunii, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de contencios administrativ, motiv pentru care instanța judecătorească constatând că acțiunea este admisibilă, va purcede la examinarea fondului acesteia.

În speță, din materialele dosarului instanța reține că, la 19 octombrie 2021, Cîrlan Valeriu a depus o cerere în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, solicitând admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr.1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură. (f.d.7)

Dat fiind faptul nerecepționării unui răspuns la cererea menționată, la 21 decembrie 2021, Cîrlan Valeriu a depus în adresa Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Consiliului Uniunii Avocaților și a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, o cerere prealabilă cu solicitarea de a emite hotărârea (în termen de 15 zile calendaristice) prin care să fie admis în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenţei de avocat în baza art. 10 alin. (2) lit.d) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. (f.d.8)

La 11 ianuarie 2022, reclamantul a intentat o acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, terț Ministerul Justiției, solicitând obligarea autorității de a emite actul administrativ individual favorabil, și anume - hotărârea 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. (f.d.2-5)

Instanța reține că, prin răspunsul nr.1-002/2022 din 06.01.2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților a informat reclamantul despre faptul că, a fost convocată în prima ședință la data de 17.12.2021 în cadrul căreia și-a ales președintele și a fixat prima ședință introductivă pentru 23.12.2021. Astfel, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, la 24.12.2021 a recepționat de facto cererea nr.2507/2021 din 19.10.2021 și cererea prealabilă nr.3171/2021 din 21.12.2021. S-a mai menționat că, având în vedere faptul că persoana care a depus cerere de eliberare a licenței de avocat trebuie să se bucure de o reputație ireproșabilă, Comisia de licențiere a interpelat Procuratura Generală și Consiliul Superior al Procurorilor pentru verificarea acesteia. Totodată, reclamantul a fost informat despre necesitatea reînnoirii certificatului de cazier judiciar, dat fiind faptul că acesta expiră la 18.01.2022. Invocând prevederile art.60 alin.(5), art.62, art.167 Cod administrativ, Comisia de licențiere a anunțat

reclamantul despre prelungirea termenului de examinare a cererilor depuse de acesta. (f.d.26)

Materialele dosarului atestă că, ședința de examinare a cererii de accedere în profesia de avocat și cererii prealabile, depuse de Cîrlan Valeriu, a fost fixată pentru data de 04 februarie 2022, după adresarea reclamantului în instanța de judecată cu acțiunea privind obligarea autorității publice de a emite actul administrativ individual favorabil. (f.d.46 dosar administrativ)

La 08 februarie 2022, Comisia de licenţiere a profesiei de avocat a adoptat Hotărârea nr.19/2/2022, prin care a respins ca neîntemeiate cererile înaintate de Cîrlan Valeriu, de admitere în profesia de avocat, din 19 octombrie 2021 cu nr. 2507/2021 şi cea prealabilă din 21 decembrie 2021 cu nr. 3171/2021. (f.d.49-50 dosar administrativ)

În motivarea hotărârii emise, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a invocat modificările operate la Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură prin Legea nr. 13 din 21.01.2022, indicând că: „Potrivit art.II alin.(1) al Legii nr. 13/2022, Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Potrivit art.II alin.(2) al Legii nr. 13/2022, 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 pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi.

Legea nr. 13/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.13 din 25.01.2022 și respectiv urmează a fi aplicată la examinarea cererii nominalizate și adoptării actului administrativ.

Comisia de licențiere reține că potrivit Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.26 din 23.05.2002, Curtea a menționat că, principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. În afară de prevederile art.22 din Constituție, teoria contemporană a dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii, normele juridice cu caracter imperativ - legile imperative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv.

Potrivit prevederilor art.7 ale Codului jurisdicției constituționale, Orice act normativ, precum și orice tratat internațional la care Republica Moldova este parte, se consideră constituțional până când constituționalitatea lui va fi dovedită în procesul justiției constituționale, cu asigurarea tuturor garanțiilor prevăzute de prezentul cod.

Analizând materialele dosarului administrativ în coroborare cu cadrul legal în vigoare, pertinent circumstanțelor de fapt și de drept, Comisia de licențiere a profesiei de avocat consideră că argumentele expuse în cerere nu sunt de natură să învingă

aplicabilitatea prevederilor art.2 alin.(2) din Legea nr. 13/2022, aplicabile cererii pendinte cu privire admiterea în profesie.

Potrivit prevederilor art.10 alin.1 al Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, 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 efectuarea stagiului profesional și susţinerea examenului de calificare.

Coroborând prevederile expuse supra, Comisia de licențiere a profesiei de avocat consideră că incompatibilitatea funcției de *****, ca funcție de demnitate publică, cu oricare alte funcții sau activități publice ori private, inclusiv cu profesia de avocat, constituie un impediment pentru accederea în profesia de avocat, pe perioada existenței stării de incompatibilitate.

Constatând lipsa temeiului legal care să permită admiterea în profesia de avocat, fără susținerea examenului de calificare, Comisia de licențiere a profesiei de avocat dispune respingerea cererilor înaintate ca neîntemeiate.”

Nefiind de acord cu hotărârea autorității publice, care la examinarea cererii de admitere în profesia de avocat a aplicat prevederile art.II alin.(2) din Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, la 07 aprilie 2022, Cîrlan Valeriu a înaintat cerere de majorare a pretențiilor din acțiunea depusă la 11 ianuarie 2022, solicitând anularea actului administrativ individual defavorabile. (f.d. 49-52)

Conform art.43 alin.(3) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 (în redacția Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din 14.06.2021), Comisia de licențiere a profesiei de avocat:

a) adoptă hotărâri privind admiterea la examene;

b) organizează examenele de admitere la stagiu şi de calificare;

c) aprobă rezultatele examenelor de admitere la stagiu şi adoptă hotărîri privind admiterea la stagiul profesional;

d) aprobă rezultatele examenelor de calificare și adoptă hotărâri privind admiterea în profesie.

Având în vedere prevederile art. 43 alin.(3) lit.d) din Legea cu privire la avocatură, coroborate cu prevederile art.53 alin.(2) din Codul administrativ, Comisia de licențiere se consideră competentă să examineze cererile de admitere în profesia de avocat, depuse de solicitanții menționați la alin.(2) art.10 din Legea cu privire la avocatură.

În conformitate cu prevederile art. 10 alin.(1)-(3) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 (în redacția Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din

14.06.2021), (1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, în privința căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licenţiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputaţie ireproşabilă şi a fost admisă în profesia de avocat după susţinerea examenului de calificare.

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

a) dețin titlul de doctor în drept;

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

c) au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și care, după demisia din funcția de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcția deținută în domeniul dreptului, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat;

d) **au cel puțin 6 ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror, fiind absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau procurorilor din cadrul Institutului Național al Justiției**.

(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.

Conform art. 11 alin.(1)-(2) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 (în redacția Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din 14.06.2021), profesia de avocat este incompatibilă cu:

a) oricare funcție publică sau de demnitate publică;

b) activitatea de notar și cea de executor judecătoresc;

c) alte activități ce lezează demnitatea ori independența profesiei de avocat sau bunele moravuri.

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

Circumstanţele stabilite pe parcursul examinării cauzei pot fi rezumate după cum urmează, la 19 octombrie 2021 reclamantul Cîrlan Valeriu a depus la Uniunea Avocaților din Republica Moldova cerere de admitere în profesia de avocat. Respectiva cerere se baza pe prevederile art.10 alin.(2) lit.d) din Legea cu privire la avocatură, în redacția la data depunerii cererii. Având în vedere că Comisia de licențiere în profesia de avocat nu a adoptat o hotărâre în termenul prevăzut de lege, Cîrlan Valeriu s-a adresat în instanța de judecată solicitând obligarea Comisie de licențiere a profesiei de avocat să emită actul administrativ individual favorabil, adică hotărârea de admitere în profesia de avocat, cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat.

Între timp, după intentarea procesului de contencios administrativ, la 25 ianuarie 2022, a intrat în vigoare Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii cu privire la avocatură. Noua lege a instituit obligația de a susține examenul de admitere în profesia de avocat pentru judecătorii și procurorii cu o vechime în muncă de cel puțin 10 ani. Dispozițiile tranzitorii ale acestei legi stabilesc, că noile prevederi sunt aplicabile și față de persoanele care au cerut admiterea în profesie până la intrarea sa în vigoare „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată”. Astfel, aplicând dispozițiile tranzitorii ale legii, la 08 februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a adoptat hotărârea nr.19/2/2022 privind respingerea ca neîntemeiată a cererii înaintate de Cîrlan Valeriu la 19 octombrie 2021 cu nr.2507/2021 și cererii prealabile cu nr.3171/2021 din 21.12.2021. În hotărârea adoptată, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a invocat și prevederile art.10 alin.(1) al Legii cu privire la avocatură, cu referire la faptul că profesia de avocat poate fi exercitată de persoana ce se bucură de o reputaţie ireproşabilă. Totodată, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a considerat că incompatibilitatea funcției de *****, ca funcție de demnitate publică, cu oricare alte funcții sau activități publice ori private, inclusiv cu profesia de avocat, constituie un impediment pentru accederea în profesia de avocat, pe perioada existenței stării de incompatibilitate.

Ulterior, reclamantul a depus cerere de majorare a pretențiilor din acțiune, solicitând anularea hotărârii Comisiei de licențiere nr.19/2/2022 din 08 februarie 2022.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului,

pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene pentru Drepturile Omului, motivarea unei hotărâri trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul Tribunalului, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile deciziei luate, iar Curții, să își exercite controlul jurisdicțional (a se vedea printre altele *Hotărârea din 14 mai 1998, Consiliul/de Nil și Impens,* punctele 32 și 33, și *Hotărârea General Química și alții/Comisia*, punctul 59).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Respectarea principiului egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Comisia Europeană în anul 2006 prin Compendiul de «cele mai bune practici» privind managementul timpului în cazul procedurilor judiciare (*Strasbourg, 8 decembrie 2006, CEPEJ (2006)13*) [6], a stabilit că, „Judecătorii joacă rolul unui „terţ imparţial” în procesul de soluţionare a unui conflict. Sunt singurii care pot stabili ritmul de rezolvare a litigiilor independent de interesele părţilor. Ei trebuie să aibă deci un rol pro-activ în managementul cauzelor pentru a garanta soluţionarea corectă şi la timp a cazului, în concordanţă cu durata cadru. Trebuie de asemenea să notăm că jurisprudenţa CEDO spune că „inactivitatea Instanţei”, „inerţia judiciară în obţinerea de probe” şi „lipsa completă de activitate a autorităţii judiciare” au fost cauzele încălcării unei clauze de timp rezonabil (CEPEJ (2006)15: paragrafele 29, 30, 36)”.

Noţiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei

autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

Instanța reține că, potrivit art.69 alin.(1) Cod administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Potrivit art.60 alin. (1), (4), (5) Cod administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. (4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. (5) În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Reieșind din prevederile legale menționate, instanța constată că, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a adoptat actul administrativ contestat - hotărârea nr.19/2/2022 din 08.02.2022, peste termenul stabilit de legislație. Mai mult ca atât, hotărârea în cauză a fost adoptată după intentarea procesului de contencios administrativ ca o reacție a reclamantului la nesoluționarea în termen legal a cererii de accedere în profesia de avocat.

Instanța reține că, sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat, prin prisma art.64 alin.(2) Cod administrativ, că nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii. Deși, dispozițiile tranzitorii ale Legii nr. 13 din 21.01.2022 pentru modificarea Legii cu privire la avocatură, folosesc formula „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi”, aceste dispoziții nu au abrogat art.64 alin.(2) din Codul administrativ și nici nu stabilesc vreo regulă derogatorie. (a se vedea decizia Curții Constituționale nr.7 din 26.01.2023)

În acest context, Curtea a reiterat că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente, ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent.

Instanța relevă că, din textul Hotărârii nr.19/2/2022 din 08 februarie 2022, emise de Comisia de licențiere din cadrul Uniuni Avocaților din RM, se desprinde că, motivul respingerii cererilor depuse de Cîrlan Valeriu rezidă în faptul că solicitantul nu întrunește condițiile art.10 alin.(1)-(2) și art.11 din Legea cu privire la avocatură, și anume, incompatibilitatea reclamantului (care deține funcția de *****) cu profesiei de avocat. Prin urmare, în continuare, instanța își va focusa atenția pe acest segment de dispută.

Din perspectiva jurisprudenţei Curții Europene a Drepturilor Omului, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză şi să fie previzibilă sub aspectul consecinţelor sale (a se vedea şi hotărârea *Amann împotriva Elveţiei*). În sensul Convenţiei, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiţii suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunţată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să îşi conformeze conduita cunoscând consecinţele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiţie nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condiţiile în care autorităţile statale pot să ia o anumită măsură, precum şi mijloacele de verificare a îndeplinirii condiţiilor. În lipsa unor garanţii procedurale, simpla existenţă fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenţiei.

Una din cerinţele care rezultă din expresia „prevăzută de lege" este previzibilitatea măsurii la care se referă. O normă nu poate fi considerată „lege" decât dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă comportamentul său: el sau ea trebuie să poată - în caz de necesitate cu consultanţă corespunzătoare - să prevadă, în mod rezonabil, în dependenţă de circumstanţele cauzei, consecinţele care pot să rezulte dintr-o acţiune concretă. Nu este necesar ca acele consecinţe să fie previzibile cu certitudine absolută: experienţa arată că acest lucru este nerealizabil. În timp ce certitudinea în lege este foarte dorită, ea poate duce la o rigiditate excesivă, atunci când legea trebuie să facă faţă circumstanţelor care se schimbă. Prin urmare, multe legi sunt inevitabil formulate în termeni care, în măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi şi a căror interpretare şi aplicare este pusă în sarcina practicii (a se vedea, spre exemplu, *Rekvenyi v. Hungary* [GC], nr. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III).

În contextul certitudinii juridice, orice persoană căreia nu i-au fost satisfăcute cerințele legale de către o autoritate publică trebuie să cunoască într-o formă explicită motivele care au stat la baza unei asemenea hotărâri.

Instanța accentuează că în speță, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, în hotărârea din 08 februarie 2022, a invocat că Cîrlan Valeriu nu întrunește condițiile de la art. 11 din Legea cu privire la avocatură, care reglementează spectrul incompatibilităților în raport cu profesia de avocat, or Cîrlan Valeriu exercita funcția de ***** la momentul depunerii și examinării cererii de accedere în profesia de avocat.

Într-adevăr, Legea cu privire la avocatură le recunoaște persoanelor dreptul de a participa la examenul de admitere în profesia de avocat, cu respectarea anumitor condiții. Acest drept are un caracter civil (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauza Thlimmenlos v. Grecia, 6 aprilie 2000, § 58, în care Curtea Europeană a subliniat că, deși reglementată de norme de drept administrativ, profesia de expert contabil face parte din profesiile liberale în Grecia. În consecință, procedurile instituite de către acel reclamant pentru a contesta eșecul autorităților de a-l numi în această funcție au presupus elucidarea drepturilor sale civile, în înțelesul articolului 6 § 1 din Convenție. A se vedea și König v. Germania, 28 iunie 1978, § 94).

În continuarea ideii menționate mai sus, Curtea a confirmat incidența articolului 43 din Constituție, care le garantează persoanelor dreptul la muncă. Alineatul 1 al acestui articol prevede că orice persoană are dreptul la muncă și la libera alegere a muncii. În această cheie, Curtea Europeană a reținut că refuzul admiterii unei persoane în profesia de avocat constituie o limitare a libertății profesionale, care poate face incident dreptul la respectarea vieții private (a se vedea Bigaeva v. Grecia, 28 mai 2009, §§ 22-25).

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, iar restricţiile aduse vieţii profesionale pot intra în câmpul de aplicare al art. 8 CEDO şi atunci când au repercusiuni în modul în care individul îşi creează identitatea socială şi profesională (Campagnano vs. Italia, 77955/01).

La caz, Comisia de licențiere a profesiei de avocat a intepretat eronat art. 11 din Legea cu privire la avocatură, or, pentru a pune în discuție incompatibilitățile funcționale, mai întâi de toate, persoana trebuie să fie avocat. Reclamantul nu era în exercitarea profesiei de avocat, ci doar râvnea să acceadă în această profesie. Această linie de demarcație este importantă pentru justa soluționare a cauzei. Partea pârâtă nu a oferit răspunsuri plauzibile asupra situației în care reclamantul și-ar fi depus demisia din funcția pe care o deținea la momentul depunerii cererii de accedere în profesia de avocat, iar ulterior acesta (ipotetic) nu ar fi obținut licența de avocat, chestiune ce instanța de judecată nu o putea lăsa fără atenția cuvenită.

Chiar și în ipoteza în care Cîrlan Valeriu obținea dreptul în exercitarea profesiei de avocat, dânsul dispunea de opțiunea încetării raporturilor de serviciu în funcția de demnitate publică sau suspendarea activității de avocat și nicidecum nu putea fi respins dezideratul său legitim de a accede în profesia de avocat.

Cu titlu exemplificativ, art. 12 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică statuează că, situaţia de incompatibilitate urmează să

înceteze în decursul unei luni din momentul apariţiei acesteia, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar nu stabileşte alt termen. Adică, există un termen suspensiv în interiorul căruia persoana aflată în situație de incompatiblitate poate lua o decizie cu privire la funcția ce va fi exercitată în continuare.

Ceea ce interesează la momentul accederii în profesia de avocat, sunt cerințele regăsite la art. 10 din Legea cu privire la avocatură, și doar *post factum* (după obținerea licenței de avocat) exigențele de la art. 11 din Legea cu privire la avocatură.

Din perspectiva Legii cu privire la avocatură (în redacția Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din 14.06.2021), persoanele care au cel puțin 6 ani de vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau de ***** și sunt absolvenți ai cursurilor de formare inițială a judecătorilor sau *****ilor din cadrul Institutului Național de Justiție, pot exercita profesia de avocat fără procedurile de accedere în profesie, stabilite în capitolul III al legii. Deci potrivit art. 21 alin. (3) din Lege rezultă că, persoanelor respective li se eliberează licența după prezentarea documentelor justificative enumerate exhaustiv în lege, nefiind necesară respectarea altor proceduri de accedere în profesie.

Cererea privind obținerea licenței de avocat a fost depusă la 19.10.2021, iar Comisia a examinat cererea abia la 08.02.2022, adică peste trei luni de zile. Se reiterează că, reclamantul avea dreptul să decidă, în cazul admiterii în profesia de avocat, asupra acțiunilor ulterioare, fie să renunțe la oricare altă activitate incompatibilă cu profesia de avocat, fie să suspende activitatea de avocat în condițiile art. 13 al Legii cu privire la avocatură. Astfel, doar în acel moment activitatea unei persoane care a obținut dreptul de a desfășura activitatea de avocat devine incompatibilă cu altă activitate remunerată, circumstanță care constituie temei de suspendare a activității de avocat în condițiile art. 13 alin. (1) lit. b) al Legii cu privire la avocatură ori de retragere a licenței, dacă această faptă a constituit o abatere disciplinară pasibilă sancționării în temeiul Codului deontologic al avocatului.

Reclamantul a avut o ”speranță legitimă” de a obține un bun și anume - licența de avocat și acesta, se bucură de protecția art. 1 al Protocolului nr. 1 din Convenția CEDO. (*cauza Kopecky vs., Bimer S.A. vs. Moldova, Megadat.com SRL vs. Moldova, H vs. Belgia, Van Marie şi alţii vs. Olanda).*

Curtea a recunoscut existența unor drepturi similare drepturilor de proprietate în cauze privind practicile profesionale în care, în virtutea propriei activități, reclamanții respectivi își creaseră o clientelă care, în multe privințe, era de natura unui drept privat și constituia un activ și, prin urmare, un bun în sensul art. 1 prima teză din Protocolul nr. 1 [Lederer împotriva Germaniei (dec.); *Buzescu împotriva României, pct. 81; Wendenburg și alții împotriva Germaniei (dec.); Olbertz împotriva Germaniei (dec.); Döring împotriva Germaniei (dec.); Iatridis împotriva Greciei (MC), pct. 54; Van Marle și alții*

împotriva Țărilor de Jos, pct. 41; Malik împotriva Regatului Unit, pct. 89; Rola împotriva Sloveniei, nr. 12096/14 și 39335/16, pct. 71; pentru o imagine cuprinzătoare a jurisprudenței, a se vedea Könyv-Tár Kft și alții împotriva Ungariei, pct. 31-32].

Cel puțin reclamantului i-a fost știrbită speranța legitimă de a obține un bun în accepțiunea Curții Europene.

Prin urmare, instanța de judecată consideră că, reclamantul întrunește condițiile prevăzute de lege pentru admiterea în profesia de avocat, fiind scutit de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare, având experiență în funcția de ***** de peste 10 ani, fiind totodată absolvent a cursurilor de formare inițială a *****ilor din cadrul Institutului Național al Justiției.

Subsecvent, instanța constată că, la examinarea cererii de admitere în profesia de avocat, depuse de Cîrlan Valeriu, Comisia de licențiere a profesiei de avocat eronat a aplicat prevederile art.II alin.(2) din Legea nr.13 din 21.01.2022, care statuează că „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.” Or, având în vedere circumstanțele cauzei, data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, data contestării în instanța de contencios administrativ, data încetării acțiunii legii de care s-a ghidat pretendenta la licența de avocat, precum și prevederile art.64 alin.(2) Cod administrativ, rezultă că, în privința reclamantului exista deja o decizie a Comisiei de licențiere - decizie de respingere a cererii, ca urmare a nesoluționării în termen legal a cererii din 19 octombrie 2021.

Se atrage atenția asupra faptului că, Legea nr. 13 din 21.01.2022 pentru modificarea Legii cu privire la avocatură, a intrat în vigoare după intentarea procesului de contencios administrativ, neavând în acest caz efect retroactiv reieșind din cele menționate supra.

În acest context, instanța conchide asupra ilegalității hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, nr. 19/2/2022 din 08 februarie 2022, or, poziția expusă de autoritatea publică este una nefondată, care se bazează pe interpretarea eronată a normelor legale.

Analizând cadrul normativ aplicabil speței în coraport cu circumstanțele de fapt ale speței și materialul probator administrat, instanța de judecată conchide că, Comisia de licențiere a profesiei de avocat urma să îl admită pe Cîrlan Valeriu în profesia de avocat, scutindu-l în temeiul art.10 alin.(2) lit.d) din Legea cu privire la avocatură (în redacția Legii nr.67 din 22.04.2021, în vigoare din 14.06.2021) de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

Astfel, instanța de judecată reiterează că, autoritățile publice sunt chemate să acționeze în conformitate cu Constituția, legislația în vigoare, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și cu alte acte normative, în limita competenței care le este încredințată prin lege și în scopul pentru care această competență le-a fost încredințată. Respectarea procedurii administrative prevăzute de Codul administrativ este obligatorie pentru toate autoritățile publice la emiterea actelor administrative, dacă legea nu prevede altfel. Actele administrative emise, sau după caz adoptate fără respectarea procedurii, pot fi anulate în modul stabilit de lege, sau declarate nule. Autoritățile publice pot admite măsuri care afectează drepturile sau interesele legitime ale persoanelor fizice sau juridice, numai în cazurile când acestea sunt necesare și numai în măsura necesară atingerii scopului propus.

Potrivit art.225 alin. (2) din Codul administrativ, verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) şi-a exercitat dreptul discreţionar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar;

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

Potrivit art. 137 alin.(1) - (4) Cod administrativ, în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Daca autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale. Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare.

Instanţa, menţionează că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreţionar. Acţiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreţionară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia autorităţile publice „trebuie” să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Prin urmare, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, era obligată prin lege să-şi exercite discreţia, însă fără erori discreţionare.

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

Așadar, controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile contenciosului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept.

Din perspectiva jurisprudenţei Curții Europene pentru Drepturile Omului, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză şi să fie previzibilă sub aspectul consecinţelor sale (a se vedea şi *Hotărârea Amann împotriva Elveţiei*). În sensul Convenţiei, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiţii suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunţată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să îşi conformeze conduita cunoscând consecinţele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiţie nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condiţiile în care autorităţile statale pot să ia o anumită măsură, precum şi mijloacele de verificare a îndeplinirii condiţiilor. În lipsa unor garanţii procedurale, simpla existenţă fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenţiei.

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

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

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

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

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

Însăși Curtea Constituțională expres la pct. 25 din decizia de inadmisibilitate nr. 7 din 26 ianuarie 2023, *a constatat inaplicabilitatea articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la*

avocatură. La fel, a menționat că, *o interpretare potrivit căreia articolul II alin. (2) din Legea de modificare este aplicabil în litigiile intentate până la intrarea ei în vigoare, care au ca obiect contestarea refuzului Uniunii Avocaților de a admite solicitanții în profesia de avocat, expres sau implicit (prin nesoluționarea cererii în termen), ar constitui o cale liberă pentru ingerința legislativului în procesele pendinte*.

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

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

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

În cazul în care exista încă de la debutul procedurii, în ceea ce privește existența acestui drept, o contestație reală și serioasă, faptul că instanțele interne au ajuns la concluzia că acest drept nu exista nu privează retroactiv capătul de cerere al reclamantului de caracterul său de a putea fi apărat în justiție (*Z și alții împotriva Regatului Unit*).

În lumina art. 56 alin. (3) din Legea privind actele normative, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmăreşte protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaţionale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărîrilor Curţii Constituţionale, eliminarea unor lacune din legislaţie sau contradicţii între actele normative ori dacă există alte circumstanţe obiective.

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

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

Pe o altă undă de idei, în condițiile în care licența de avocat ar fi calificată în calitate de ”bun” (clientelă, speranță legitimă de a obține foloase patrimoniale de pe urma activității prestate) în accepțiunea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului pe făgașul art. 1 al Protocolului 1, se va conchide că ”speranța legitimă” a reclamantului a fost știrbită la etapa embrionară, odată cu adoptarea normelor legislative intruzive.

Cu referire la argumentele invocate de partea pârâtă privind disfuncționalitățile apărute în cadrul structurilor de autoadministrare ale avocaților, este important de subliniat că acestea nu pot fi considerate ca justificări valide. Motivul principal este că disfuncționalitățile menționate nu pot fi atribuite reclamantului. Aceasta se datorează principiului continuității serviciilor publice, conform căruia serviciile trebuie să fie furnizate în mod continuu și eficient, indiferent de eventualele probleme interne. La fel, cadrul normativ actual nu prevede posibilitatea de a exonera partea pârâtă de la obligația de a examina cererile adresate în termenii legali stabiliți, pe baza pretextului disputelor interne. Prin urmare, invocarea acestor disfuncționalități de către partea pârâtă nu constituie un temei juridic suficient pentru a justifica întârzierea sau neglijarea examinării cererilor adresate de către reclamant.

În contextul celor expuse, instanța de judecată ajunge la concluzia de a admite acțiunea de contencios administrativ inițiată de Cîrlan Valeriu împotriva Uniunii

Avocaților, terț Ministerul Justiției, cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

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

În conformitate cu prevederile art. art. 232, 224 - 226 din Codul administrativ, instanța de judecată, -

H o t ă r ă ș t e:

Se admite cererea de chemare în judecată depusă de Cîrlan Valeriu către Uniunea Avocaților, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

Se anulează Hotărârea Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat nr. 19/2/2022 din 08 februarie 2022.

Se obligă Uniunea Avocaților din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat de a emite în privinţa lui Cîrlan Valeriu 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.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile din data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîșcani). Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Preşedintele şedinţei,
judecător **Victor Sîrbu**