

DECIZIE

21 aprilie 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursul depus de Andrei Racu,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată în control normativ înaintată de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016,

împotriva încheierii din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016, în partea pretențiilor formulate de Andrei Racu, din motiv că reclamantul Andrei Racu nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ,

c o n s t a t ă :

La data de 16 decembrie 2020 Andrei Racu și Iuri Sorochin avocat, membru al Uniunii Avocaților din Republica Moldova au depus o cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016, ca fiind ilegal.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamanții Andrei Racu și Iuri Sorochin au invocat, că la data de 27 mai 2016 prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților, a fost aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova (în continuare - Regulament).

Reclamanții consideră că Regulamentul nominalizat este unul ilegal și contravine actelor normative cu caracter imperativ.

Reclamanții au menționat, că analizând în ansamblu prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, în coroborare cu prevederile articolului 4 din Legea cu privire la avocatură, s-a depistat că între acestea există o discrepanță și anume, activitatea de avocat nu poate fi reglementată prin Regulament. Prin aceasta, Regulamentul contestat contravine prevederilor imperative ale Legii cu privire la avocatură și nu a fost emis în temeiul acesteia, prin ce încalcă prevederile art. 1 alin. (3) din Codul administrativ.

Reclamanții au mai invocat prevederile art. 4 din Legea cu privire la avocatură, și susțin că Regulamentul nominalizat, în calitate de act normativ subordonat legii, nu se regăsește în cadrul juridic ce reglementează activitatea de avocat, or acest Regulament nu are statut de lege și nu poate fi calificat astfel la interpretarea sintagmei „alte legi care reglementează activitatea menționată din statutul profesiei de avocat, precum și din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte”. Totodată, nici în prevederile Regulamentului nu este stipulată o eventuală subordonare la Legea cu privire la avocatură.

Reclamanții Andrei Racu și Iuri Sorochin au solicitat admiterea acțiunii, anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016.

Prin încheierea din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016, în partea pretențiilor formulate de Andrei Racu, din motiv că reclamantul Andrei Racu nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

La 29 martie 2021, Andrei Racu, a depus prin intermediul oficiului poștal, recurs împotriva încheierii din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii instanței de judecată, cu remiterea cauzei spre rejudecare în prima instanță.

În motivarea recursului a indicat că nu este de acord cu încheierea primei instanțe, deoarece concluziile instanței de judecată sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei.

Recurentul a menționat, că instanța de fond, eronat și pripit a reținut că Andrei Racu nu este subiect cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ, în vederea controlului normativ al Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, deoarece acestuia nu i-a fost vătămat vre-un drept personal prin prevederile Regulamentului nominalizat, ori Andrei Racu nu exercită profesia de avocat și nici nu efectuează stagiul profesional în avocatură.

Mai mult, recurentul a indicat, că Regulamentul contestat reglementează, printre altele, anumite aspecte ce țin de modul de accedere în profesia de avocat, iar Andrei Racu a efectuat în perioada 22 decembrie 2017 – 21 iunie 2019 stagierea profesională în avocatură, iar la data de 14 mai 2020 a depus cerere de a participa la examenul de admitere în profesia de avocat, iar prin hotărârea Comisiei de licențiere

a profesiei de avocat a fost admis la examen, la care nu s-a prezentat pe motiv că consideră ilegale anumite acțiuni ale organelor Uniunii Avocaților din Republica Moldova, inclusiv în raport cu numirea și exeritarea atribuțiilor de către Comisia de licențiere contrar legii, inclusiv în temeiul prevederilor regulamentare, legalitatea cărora urmează a fi verificată de către Curtea de Apel Chișinău în calitate de instanță de contencios administrativ.

Mai mult ca atât, între Andrei Racu și Uniunea Avocaților din Moldova sunt în derulare un șir de litigii pe marginea unor acte administrative cu caracter individual, emise de organele Uniunii Avocaților din Moldova în privința acestuia, unde s-a făcut sau se va face uz, inclusiv, de actele administrative cu caracter normativ contestate, legalitatea cărora este pusă la îndoială de recurent și urmează a fi verificată de instanța de contencios administrativ, printr-un control normativ.

Recurentul a invocat, că un act administrativ cu caracter normativ nu poate afecta un drept individual sau personal, în sensul pretins de instanța de fond, or acesta, prin concepție, poartă un caracter general/universal, iar scopul controlului normativ este asigurarea legalității actelor administrative normative în calitate de principiu fundamental al statului de drept, iar vătămarea unui drept personal este una indirectă, prin reglementarea unor relații tangente subiectului de drept, sau printr-o posibilă aplicare a acestuia în raport cu reclamantul.

Recurentul a menționat, că păstrarea încheierii recurate, îngreudește accesul lui Andrei Racu la o instanță de contencios administrativ, în raport cu efectuarea unui control normativ a unui act administrativ cu caracter normativ ce reglementează, inclusiv, circumstanțe ce țin de accesarea lui Andrei Racu în profesia de avocat și sunt aplicabile la soluționarea unor litigii de contencios administrativ, în privința unor acte cu caracter individual emise în privința lui Andrei Racu, prin ce i se încalcă acestuia dreptul protejat de art. 6&1 (dreptul la un proces echitabil) și art. 13 (dreptul la un recurs efectiv) din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, cu atât mai mult că Andrei Racu nu va mai avea posibilitatea de a se adresa în acest sens, în instanță de judecată.

La 05 aprilie 2021 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimaților Uniunii Avocaților din Republica Moldova și lui Iuri Sorochin copia recursului depus de Andrei Racu, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Intimații Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Iuri Sorochin nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe la recursul lui Andrei Racu.

Conform art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 04 martie 2021 și a fost notificată recurentului Andrei Racu, prin intermediul oficiului poștal, la data de 18 martie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate, anexat la materialele cauzei (f.d.154).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Andrei Racu, la data de 29 martie 2021, este în termen.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Andrei Racu, cu anularea încheierii din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău și remiterea cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie de anulare a încheierii și adoptă o nouă încheiere.

Din materialele cauzei rezultă, că prin încheierea din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016, în partea pretențiilor formulate de Andrei Racu, din motiv că reclamantul Andrei Racu nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Astfel, verificând legalitatea și temeinicia încheierii primei instanțe, Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că prima instanță neîntemeiat a declarat inadmisibilă acțiunea în baza temeiului menționat.

După cum urmează din acțiune reclamantul Andrei Racu solicită anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016.

Conform art. 3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire 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.

În conformitate cu art. 5 Cod administrativ, prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

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

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

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

Iar, art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) Cod administrativ, prevede că instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că actul administrativ cu caracter normativ Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, contestat de către reclamantul Andrei Racu, reglementează modul de accedere în profesia de avocat, iar din actele prezentate de către recurent reiese că Andrei Racu a efectuat în perioada 22 decembrie 2017–21 iunie 2019, stagierea profesională, iar la data de 14 mai 2020 a depus cerere de a participa la examenul de admitere în profesia de avocat. Prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat a fost admis la examen, la care nu s-a prezentat, anume pe motiv că recurentul consideră că Comisia de licențiere, cu mandat prelungit, este una drept ilegală, ori mandatul acesteia a fost extins contrar prevederilor legale, în temeiul prevederilor statutare, legalitatea cărora urmează a fi verificată de către Curtea de Apel Chișinău.

Astfel, Colegiul consideră că instanța de fond a ajuns la soluția pronunțată pripit, fără a intra în esența situației, or Andrei Racu a menționat în ultimul aliniat al prezentei acțiuni că prin prevederea statutară contestată, se instituie în mod ilegal un mandat extins al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, iar recurentului i se încalcă în așa fel dreptul de a fi examinat de o comisie de licențiere legitimă cu mandat legal.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, Colegiul conchide că, prima instanță neîntemeiat a concluzionat de a declara acțiunea lui Andrei Racu inadmisibilă din motivul lipsei dreptului vătămât în sensul art.17 Cod administrativ.

Respectiv, instanța de recurs reține că, instanța de fond urma să examineze admisibilitatea acțiunii sub alt temei prevăzut de art. 207 Cod administrativ, în cazul existenței acestuia și nicidecum sub aspectul lipsei dreptului vătămât, care a fost justificat de către reclamantul Andrei Racu.

Astfel, întru evitarea încălcării dreptului recurentului la un proces echitabil și accesul la justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, instanța de recurs concluzionează asupra necesității admiterii recursului declarat de către Andrei Racu. Or, lichidarea acestor lacune în cadrul procedurii de examinare în recurs nu este posibilă, motiv din care cauza de contencios administrativ se remite la Curtea de Apel Chișinău.

În asemenea circumstanțe, instanța de recurs consideră că instanța de fond urma să verifice circumstanțele menționate importante la examinarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunii.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod Administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Având în vedere cele expuse mai sus, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Andrei Racu împotriva încheierii din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu anularea încheierii și remiterea cauzei în prima instanță la Curtea de Apel Chișinău.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul depus de Andrei Racu și se anulează încheierea din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în partea declarării inadmisibile a cererii de chemare în judecată depusă de Andrei Racu împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016.

Se remite pentru examinare la Curtea de Apel Chișinău cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată în control normativ depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Maria Ghervas

Judecători

Victor Burduh

Nina Vascan