

## ÎNCHEIERE

27 octombrie 2021

mun. Chișinău

### Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecători

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Andrei Racu și Iuri Sorochin,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată 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,  
împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a ț ă :

La 16 decembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, Andrei Racu și Iuri Sorochin au depus cerere de chemare în judecată în control normativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea integrală a Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, aprobat prin hotărârea Consiliului Uniunii Avocaților din 27 mai 2016.

În motivarea acțiunii reclamanții au invocat că, la 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 discrepantă 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 (f.d.148-151).

Prin decizia din 21 aprilie 2021 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de Andrei Racu și a fost anulată 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.

A fost remisă 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 (f.d.184-189).

Prin hotărârea din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea 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 (f.d.206-211).

Pentru a hotărî astfel, instanța de judecată a concluzionat că, prin prisma art. 5,17, 20 alin. (1), 39, 189 alin. (1) din Codul administrativ, acțiunea depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin este admisibilă, însă neîntemeiată.

Instanța de fond a stabilit că, la 27 mai 2016, Consiliul Uniunii Avocaților din Republica Moldova a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților din Republica Moldova, prin care a fost reglementat statutul juridic al

Uniunii, componența, sediul, patrimoniul, bugetul, principiile de organizare și de funcționare, raportul cu autoritățile publice și cu alte structuri profesionale, atribuțiile principale ale Uniunii, luarea hotărârilor în organele de conducere ale Uniunii, organizarea și structurile de conducere ale Uniunii, normele privind pregătirea și perfecționarea pregătirii profesionale a avocaților, normele privind procedura de stabilire și de încasare a taxelor și contribuțiilor de către Uniune și structurile sale organizatorice.

Drept temei pentru înaintarea acțiunii la 16 decembrie 2020, reclamantii au invocat că, Regulamentul contestat urmează a fi anulat, deoarece este ilegal și contravine actelor normative cu caracter imperativ, și anume prevederilor art. 4 din Legea cu privire la avocatură, cu care există o discrepanță, întrucât activitatea de avocat nu poate fi reglementată prin Regulament, astfel încât, în opinia reclamantilor, 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.

Instanța de judecată a reținut că în temeiul art. 257 alin. (2) din Codul administrativ, la data intrării în vigoare a prezentului Cod, se abrogă Legea contenciosului administrativ nr.793/2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare. Astfel, a conchis că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale. Însă, prin excepție a stabilit că, dacă procedura administrativă a fost inițiată până la data intrării în vigoare a Codului administrativ, se vor aplica în continuare prevederile legii vechi. Prin urmare, instanța de judecată, în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, a reținut că reclamantul solicită efectuarea controlului judecătoresc asupra actului normativ emis la 27 mai 2016.

Raportând dispozițiile art. 12, art. 224 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, art. 4, art. 34 alin. (1) - (3), art. 35 alin. (1) - (6), art. 38 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură (în redacția în vigoare la data aprobării regulamentului contestat la pretențiile înaintate), instanța de judecată a concluzionat că, dispozițiile art. 4 din Legea cu privire la avocatură, reglementează cadrul juridic al activității de avocat, care este, potrivit art. 1 al acestei Legi, distinctă de activitatea Uniunii Avocaților, al cărei membri sunt avocații, astfel încât această normă nu reglementează activitatea Uniunii Avocaților și, subsecvent, norma dată nu poate fi apreciată, contrar aserțiunilor reclamantilor, ca fiind o normă imperativă ce limitează cadrul juridic al activității acesteia din urmă.

Din aceste considerente, instanța de judecată a conchis că regulamentul contestat nu contravine normei invocate de reclamant, deoarece prin acesta organul de autoadministrare al avocaților și-a reglementat propria organizare și funcționare, fără a interveni în activitatea profesională a membrilor săi, deoarece regulamentul dat nu conține norme ce ar interveni în exercitarea profesiei de avocat, limitându-se la reglementarea activității Uniunii Avocaților.

Subsecvent, instanța de judecată a constatat că, argumentele reclamantilor referitoare la pretinsa ilegalitate a regulamentului contestat, sunt nefondate și, astfel, se constată că acțiunea înaintată este nefondată. Or, efectuând controlul judecătoresc al legalității actului administrativ normativ contestat în coroborare cu Legea cu privire la

avocatură – actul normativ cu forță juridică superioară, instanța de judecată nu a stabilit existența vreunor încălcări, ce ar duce la anularea actului contestat.

La 17 mai 2021, Andrei Racu și Iuri Sorochin au depus cerere de recurs nemotivată împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 16 septembrie 2021 au prezentat Curții Supreme de Justiție, motivarea recursului, solicitând casarea integrală a hotărârii contestate, cu emiterea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului, Andrei Racu și Iuri Sorochin și-a manifestat dezacordul cu soluția instanței de fond privind respingerea ca neîntemeiată a acțiunii, menționând că este o hotărâre arbitrară, ilegală, neîntemeiată și pasibilă de a fi casată, deoarece instanța de fond a interpretat, încălcat și aplicat eronat normele de drept material prin interpretarea eronată a legii și neaplicarea legii care trebuia aplicată.

Recurenții au invocat că, instanța de fond nu a aplicat prevederile imperative ale art. 16 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care urmau a fi aplicate, întrucât actele normative ale autorităților publice autonome pot fi emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și actele normative respective trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective, iar în clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților publice autonome trebuie să se indice expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sânt emise sau aprobate.

Recurenții au menționat că, instanța de fond nu a cercetat în mod obiectiv circumstanțele descrise și nu a aplicat normele enunțate, în vederea constatării caracterului ilegal al actului administrativ normativ supus controlului. Totodată, instanța de fond în motivarea hotărârii, nu a indicat în temeiul și pentru executarea căror legi și a hotărâri a Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului a fost emis Regulamentul supus controlului.

Recurenții consideră că, instanța de fond a interpretat eronat prevederile legale și eronat a reținut că regulamentul contestat nu contravine normei invocate de reclamanti, deoarece prin acesta organul de autoadministrare al avocaților și-a reglementat propria organizare și funcționare, fără a interveni în activitatea profesională a membrilor săi, deoarece Regulamentul dat, nu conține norme ce ar interveni în exercitarea profesiei de avocat, limitându-se la reglementarea activității Uniunii Avocaților, or un regulament, prin concepție, nu poate depăși limitele activității organului emitent, adică a Consiliului Uniunii Avocaților din Republica Moldova, fără a impune norme cu efect exterior, or aceste împrejurări se reglementează prin norme statutare, cu atât mai mult nu poate institui norme de organizare în privința altor organe de autoadministrare a profesiei de avocat, cum ar fi Comisiile Uniunii Avocaților din Republica Moldova, care prin imperativul legii sunt independente în activitatea sa și de sine stătător, în limitele legii și a statutului, își reglementează modul de organizare și funcționare, iar prin Regulamentul supus controlului se admite o ingerință în activitatea acestor organe independente din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova. La fel, este situația

și în raport cu organizarea și funcționarea Președintelui Uniunii Avocaților din Moldova și a barourilor.

Recurenții au mai invocat că, Regulamentul supus controlului normativ a fost adoptat de către Consiliul Uniunii Avocaților din Republica Moldova cu depășirea competențelor acestuia reglementate la art. 39 din Legea cu privire la avocatură, care admite doar aprobarea și nu adoptarea de regulamente, instrucțiuni și proceduri privind activitatea de avocat”, care conform motivării instanței de fond este altceva decât activitatea de organizare și funcționare a altor organe autonome al UAM.

La fel și cu art. 32 din Regulamentul supus controlului normativ, care contravine prevederilor art. 41 alin (3) și alin (4) din Legea cu privire la avocatură, conform cărora, modul de selectare a secretarului general este stabilit în statutul profesiei de avocat. Modul de organizare a concursului pentru ocuparea funcției de secretar general se stabilește în statutul profesiei de avocat și nu de regulamente.

La 23 august 2021, ulterior la 17 septembrie 2021 Curtea Supremă de Justiție a expediat, în adresa intimatului copia cererii de recurs depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.218-219, 225).

La 24 septembrie 2021, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus referință, invocând că recursul depus de Andrei Racu și Iuri Sorochin este tardiv și urmează a fi declarat inadmisibil în conformitate cu art. 246 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, art. 433 lit. b) din Codul de procedură civilă (f.d.227-229).

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

Conform art. 244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

Recursul se declară inadmisibil în special când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.245 alin. (2).

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, hotărârea instanței de fond a fost pronunțată la 13 mai 2021.

Din conținutul extrasului din poșta electronică cu adresa [avocat\\_md@mail.ru](mailto:avocat_md@mail.ru) și [racuap@mail.ru](mailto:racuap@mail.ru) care de altfel a fost indicată personal de către Iuri Sorochin și Andrei Racu, rezultă că, la 13 mai 2021, ora 17:04, Curtea de Apel Chișinău a expediat în

adresa lui Iuri Sorochin și Andrei Racu pentru notificare dispozitivul hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 212).

La 17 mai 2021, în termenul prevăzut de art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, Andrei Racu și Iuri Sorochin au depus cerere de recurs nemotivată împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 213).

Tot din materialele cauzei, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție atestă că la 13 august 2021, ora 17:12, Curtea de Apel Chișinău a expediat în adresa lui Andrei Racu și Iuri Sorochin pentru notificare hotărârea motivată din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 214 verso), respectiv la data de 18 august 2021, Andrei Racu a confirmat recepționarea mesajului fapt ce se probează prin extrasul din poșta electronică (f.d.215).

În privința modalităților de comunicare și notificare, Codul administrativ statuează la art. 96 alin. (1) că notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

În corespundere cu art. 33 din Codul administrativ, comunicarea interinstituțională și comunicarea cu participanții sau cu publicul în cadrul procedurii administrative se face prin orice mijloc (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), acordându - se prioritate mijloacelor care asigură o mai mare eficiență, rapiditate și economie de costuri.

Sub acest aspect Colegiul notează că, prin prisma art. 33 din Codul administrativ, recepționarea hotărârii motivate din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău de către Andrei Racu și Iuri Sorochin, înlătură orice viciu de necomunicare a acestui act recurentului. Mai mult, pe parcursul judecării cauzei atât în instanța de fond, comunicarea cu Andrei Racu și Iuri Sorochin s-a realizat prin intermediul poștei electronice [avocat\\_md@mail.ru](mailto:avocat_md@mail.ru) și [racuap@mail.ru](mailto:racuap@mail.ru), iar ultimii obiecții nu au avut.

Din coroborarea prevederilor legale precitate cu circumstanțele de fapt constatate, completul constată că începutul curgerii termenului de depunere a motivării recursului acestuia este ziua imediat următoare datei calendaristice notificării deciziei, adică ziua de 14 august 2021.

În acest sens sunt relevante dispozițiile art. 63 din Codul administrativ, calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art.259–266 din Codul civil.

Dacă o autoritate publică trebuie să efectueze prestații doar pentru o anumită perioadă de timp, atunci această perioadă expiră în ultima zi a ei, chiar și atunci când aceasta este o zi de sâmbătă, duminică sau o zi liberă stabilită prin lege.

Subsecvent acestui aspect Colegiul evocă faptul că, prin Legea privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative nr. 133 din 15 noiembrie 2018, a fost schimbată numerotarea unor articole din Codul civil.

Așa, în redacția Codului civil modificat prin Legea nr. 133 din 15 noiembrie 2018, instituția calculării termenului este reglementată de Titlul IV Capitolul I, art. 383-390.

Respectiv, deși Codul administrativ prevede că calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art. 259-266 din Codul civil, de facto urmează a fi aplicate prevederile art. 383-390 din Codul civil în redacția Legii nr. 133 din 15 noiembrie 2018.

Așadar, potrivit art. 385 alin. (1) din Codul civil, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, atunci ziua survenirii evenimentului sau momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului.

Astfel, având în vedere că termenul de depunere a motivării recursului a început să curgă în data de 14 august 2021, se constată că termenul limită a fost ziua de 12 septembrie 2021, ora 24.00.

Însă, distinct acestor circumstanțe, Andrei Racu și Iuri Sorochin nu au depus cerere de recurs motivată în termen de 30 de zile de la notificarea hotărârii prin poșta electronică la 13 august 2021, dar au depus la Curtea Supreme de Justiție recurs motivat abia la 16 septembrie 2021, în afara termenului prevăzut de lege (f.d. 220-224).

La aspectul dat completul consideră că de la momentul notificării prin intermediul poștei electronice a hotărârii motivate din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, Andrei Racu și Iuri Sorochin au dispus de timp suficient și rezonabil pentru a face uz de dreptul procedural și a depune recurs motivat în interiorul termenului instituit la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. Or, fiind interesați în soarta soluționării prezentului litigiu, recurenții trebuiau să întreprindă toate măsurile necesare de a proteja dreptul lor de acces la instanță prin depunerea în termen a motivării recursului, în caz contrar intervenind *uno actu* aplicarea, cu titlu de sancțiune procedurală, declararea recursului inadmisibil în temeiul articolului 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Totodată, instanța de recurs punctează că recurenții Andrei Racu și Iuri Sorochin nu au depus cerere privind repunerea recursului motivat în termen în sensul art. 65 alin. (1) și (2) din Codul administrativ și nici nu au prezentat probe pertinente și admisibile în vederea argumentării omiterii termenului legal, motiv din care recursul necesită a fi declarat inadmisibil.

Completul învederează că în sensul principiului *nemo censetur ignorare legem* necunoașterea sau cunoașterea greșită a legii nu exonerează persoanele de obligația de a se conforma legii.

Prin urmare, nerespectarea termenului de depunere a motivării recursului se datorează în exclusivitate comportamentului pasiv și indiferent al recurenților, care trebuiau să dea dovadă de responsabilitate și atitudine activă, folosindu-se cu bună-credință de drepturile și obligațiile procedurale.

În atare circumstanțe, completul opinează că declararea recursului depus de către Andrei Racu și Iuri Sorochin ca fiind inadmisibil este compatibilă cu respectarea prevederilor Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului, având în vedere că prelungirea nejustificată a termenului pentru exercitarea recursului ar leza principiul securității raporturilor juridice.

Or, certitudinea legală impusă regulilor de procedură civilă, în calitate de condiție *sine qua non* a unui proces echitabil, vizează atât drepturile recurenților, cât și ale intimaților, astfel încât instanța de judecată nefiind în drept de a substitui voința

legislatorului materializată în conținutul normelor de procedură civilă în vederea exonerării recurentului de sancțiunile procedurale din motivul înțelegerii greșite de către acesta a efectelor legale.

În circumstanțele menționate, 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 declara inadmisibil recursul depus de către Andrei Racu și Iuri Sorochin.

În conformitate cu art. art. 230, 245, 246 alin. (1) și (2) lit. e) 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 i s p u n e :

Recursul depus de Andrei Racu și Iuri Sorochin, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecători

Nina Vascan

Victor Burduh