

Dosarul nr. 3ra-901/21

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

## Î N C H E I E R E

10 noiembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova cu privire la contestarea actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea a fost admisă,

### c o n s t a t ă :

La 30 noiembrie 2020 Andrei Racu și Iuri Sorochin au depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova cu privire la contestarea actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii au indicat că la 13 decembrie 2019 Congresul Uniunii Avocaților a adoptat hotărârea privind aprobarea modificărilor și completărilor la Statutul profesiei de avocat prin care, printre altele, la alin. (7) al art. 1, s-a prevăzut „Statutul profesiei de avocat aprobat prin Hotărârea Congresului Uniunii Avocaților din 29 ianuarie 2011, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-57 din 08.04.2011, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: la articolul 46, după alineatul (1), se introduce alineatul (1<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: „(1<sup>1</sup>) Membrii Comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandat a expirat, își exercită activitatea până la constituirea componenței noii Comisii”. În conformitate cu art. 2, respectiva hotărâre a intrat în vigoare la data de 29 mai 2020, odată cu publicarea acesteia în Monitorul Oficial.

Astfel, reclamanții au menționat că art. 46 alin. (1<sup>1</sup>) din Statutul profesiei de avocat, a fost emis fără temei legal, iar prevederile acestuia contravin prevederilor imperative ale art. 42 alin (1) al Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură și urmează a fi anulat în tot de către instanța de contencios administrativ.

În sensul dat, au arătat că art. 42 alin. (1) din Legea 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, stabilește expres că membrii comisiilor Uniunii Avocaților sunt aleși sau delegați pe un termen de 4 ani, fără a fi prevăzută posibilitatea prelungirii acestui termen, pe când prin prevederile statuate se instituie un termen incert, care depășește termenul de 4 ani, circumstanțe care contravin direct, termenului imperativ prevăzut de art. 42 alin. (1) al Legii enunțate.

La fel, au indicat că posibilitatea introducerii prevederilor statutare contestate nu este prevăzută de lege și prin urmare, nu sunt emise în temeiul legii.

Au mai menționat că procedura de adoptare a hotărârii Congresului Uniunii Avocaților din 29 mai 2020, în partea art.1 alin. (7), a fost grav încălcată, circumstanțe care au generat adoptarea cu încălcarea procedurii a prevederilor alin. (1<sup>1</sup>) al art. 46 din Statutul profesiei de avocat, ceea ce, subsecvent, impune ca instanța de contencios administrativ să constate nulitatea prevederilor art.1 alin (7) din hotărârea Congresului Uniunii Avocaților din 29 mai 2020, adoptată la 13 decembrie 2019.

Reclamanții și-au întemeiat acțiunea pe prevederile art. 1 alin. (3), art. 21, art. 206 alin. (1) lit. e), art. 209 alin. (3), art. 12 Cod administrativ.

Au solicitat constatarea nulității prevederilor art. I alin. (7) din Hotărârea Congresului Uniunii Avocaților din 29 mai 2020, adoptată la 13 decembrie 2019; anularea alin. (1<sup>1</sup>) al art. 46 din Statutul profesiei de avocat, ca fiind ilegal.

Prin încheierea din 4 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea a fost declarată inadmisibilă în partea pretențiilor formulate de Andrei Racu, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

Prin decizia din 7 aprilie 2021 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de Andrei Racu și a fost anulată încheierea din 4 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu remiterea cauzei pentru examinare la Curtea de Apel Chișinău.

Prin hotărârea din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă acțiunea depusă de Andrei Racu și Iuri Sorochin. A fost declarată nulitatea Art. I pct. (7) din Hotărârea Uniunii Avocaților din Republica Moldova din 29 mai 2020 „privind aprobarea modificărilor și completărilor la Statutul profesiei de avocat”, în partea introducerii la art. 46 din Statut, a alin. 1<sup>1</sup>, cu următorul cuprins - „Membrii Comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandat a expirat, își exercită activitatea până la constituirea componentei noii Comisii” și nulitatea alin. (1<sup>1</sup>) al art. 46 din Statutul profesiei de avocat. S-a dispus publicarea hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial, cu suportarea cheltuielilor legate de publicarea hotărârii de către pârâta Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța de judecată cu trimitere la prevederile art. 21, art. 12, art. 141 alin. (1), art. 1 alin. (3) Cod administrativ, a conchis asupra necesității declarării nulității actelor administrative normative în partea contestată.

În acest sens, prima instanță a reținut că în temeiul art. 42 alin. (1) al Legii cu privire la avocatură (în redacția în vigoare la data adoptării actului contestat), activitatea comisiilor Uniunii Avocaților este organizată de președinții acestora,

aleși la ședințele comisiilor din membrii acestora. Membrii comisiilor Uniunii Avocaților sînt aleși sau delegați pe un termen de 4 ani.

Astfel, instanța de fond a învederat că dispozițiile art. 42 alin. (1) al Legii cu privire la avocatură sunt imperative, impunând o anumită conduită și obligând la un anumit comportament, de la care subiecții de drept nu se pot abate, astfel încât limitarea expresă prin Lege a duratei mandatului membrului comisiilor Uniunii Avocaților, nu poate fi prelungit printr-un act subordonat Legii.

Curtea de Apel Chișinău a menționat că prin actul contestat pârâtul a dispus contrar normei imperative nominalizate, prelungirea termenului mandatului membrilor comisiilor Uniunii Avocaților, pe un termen nedeterminat, fapt inadmisibil în contextul exigențelor legale pertinente, constatare ce denotă nulitatea acestor dispoziții prin prisma prevederilor art. 1 alin. (3) și art. 141 alin. (1) Cod administrativ.

Prin urmare, instanța de judecată a respins argumentele pârâtului precum că actul contestat a fost adoptat prin analogie cu Constituția Republicii Moldova, ce reglementează durata mandatului Parlamentului și durata mandatului Președintelui Republicii Moldova, Legea administrației publice locale, ce reglementează durata mandatului Primarului, Legea cu privire la Procuratură, ce reglementează durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, și că modificările introduse prin actul administrativ normativ contestat, urmează a fi asimilate cu situațiile enunțate, deoarece situațiile juridice invocate diferă de cele specifice prezentei spețe, astfel încât nu pot fi apreciate ca fiind analogice, întrucât mandatele funcțiilor date sunt reglementate expres de Constituție – Legea supremă a Statului și de Legile organice respective, verificarea constituționalității cărora ține de competența Curții Constituționale, în timp ce în prezenta speță, prin modificarea de către Uniunea Avocaților a duratei mandatului membrilor comisiilor acesteia s-a substituit, de fapt, legiuitorul, prin extinderea dispozițiilor legale.

Subsecvent, Curtea de Apel Chișinău a constatat întrunirea temeiurilor legale de admitere a acțiunii și de declarare a nulității actului contestat, în vederea punerii efective în aplicare a Legii și asigurării corespunderii exigențelor legale a actelor administrative normative.

La 26 mai 2021 Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus recurs împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău.

La 13 septembrie 2021 Uniunea Avocaților din Republica Moldova a prezentat motivarea recursului împotriva hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu hotărârea primei instanțe, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate greșit normele de drept material, fiind interpretată în mod eronat legea.

Astfel, cu privire la încălcarea prin dispozițiile alin. (1<sup>1</sup>) art. 46 al Statutului profesiei de avocat a normei imperative de la art. 42 alin. (1) al Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, a susținut că legea nu conține nicio interdicție în privința exercitării în continuare de către membrii comisiilor Uniunii Avocaților, al căror mandat a expirat, a activității până la constituirea componentei noii Comisii și în așa mod, nu interzice instituirea unui mecanism destinat să asigure continuitatea exercitării de către Uniunea Avocaților în general și de către Comisiile din cadrul Uniunii Avocaților, în special, a atribuțiilor sale.

A relevat că din interpretarea acestor norme juridice nu rezultă nicio contradicție în privința termenului pentru care sunt aleși sau delegați membrii comisiilor Uniunii Avocaților, fiind justificată aplicabilitatea dispoziției contestate în privința exercitării în continuare a activității membrilor comisiei.

A mai declarat că excluderea analogiei legii este contrară principiilor care stau la baza constituirii și funcționării organului profesional al avocaturii și aplicării normelor juridice în conformitate cu aceste principii.

Recurentul a solicitat admiterea recursului și casarea hotărârii din 13 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 13 mai 2021. Totodată, actele cauzei atestă că hotărârea motivată a fost notificată Uniunii Avocaților din Republica Moldova prin intermediul poștei electronice în data de 13 august 2021, fapt ce se confirmă prin extrasul anexat la materialele cauzei (f.d.165)

Astfel, recursul depus la 26 mai 2021 și motivarea recursului prezentată la 13 septembrie 2021, este în termen.

La 13 septembrie 2021 în adresa intimaților a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 28 septembrie 2021, intimații Andrei Racu și Iuri Sorochin au solicitat respingerea recursului.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova, 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 îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe

cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

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 Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Aliona Miron