



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTITIE**

D E C I Z I E
cu privire la recurs

în cauza de contencios administrativ intentată de

Iuri Lealin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova
(refuzul de a fi admis în profesia de avocat)

*(Dosarul nr. 3ra-402/24
NR. PIGD 2-21182596-01-3ra-14052024)*

Recurs admis în temeiul art. 245¹ alin. (1) lit. b) Cod administrativ; Aplicarea noii legi procedurilor administrative începute până la intrarea în vigoare a legii; Conceptul de „speranță legitimă”; Circumstanțele în care poate fi admisă acțiunea în obligare; Verificarea incompatibilităților la admiterea în profesia de avocat.

Instanța de fond: V. Chisiliță,
Instanța de apel: V. Negru, E. Palanciuc, I. Dutca

15 august 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică recursul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Vladislav Gribincea,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

a. Sumarul faptelor cauzei

1. Iuri Lealin (reclamantul) este procuror. Până la 25 ianuarie 2022, art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură prevedea că judecătorii și procurorii care sunt absolvenți ai Institutului Național al Justiției (INJ) și au o vechime neîntreruptă în aceste funcții de cel puțin șase ani sunt în drept să fie admiși în profesia de avocat fără a susține stagiul în avocatură și examenul de calificare organizat de Comisia de licențiere a profesiei de avocat (Comisia de licențiere). Ei erau admiși în profesie prin hotărârea Comisiei de licențiere dacă întruneau celelalte condiții impuse de lege, inclusiv cele cu privire la incompatibilități și buna reputație.

2. La 28 septembrie 2021, reclamantul a depus la Comisia de licențiere o cerere (nr. 2337/2021) în baza art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură. El a solicitat admiterea în profesia de avocat. Această cerere nu a fost soluționată în termenul legal de 30 de zile.

3. La 10 decembrie 2021, reclamantul a depus o acțiune în contenciosul administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova. El pretinde că cererea sa de admitere în profesia de avocat nu a fost examinată la timp, ceea ce echivalează cu un refuz.

4. Legea cu privire la avocatură a fost modificată prin [Legea nr. 13, din 21 ianuarie 2022](#), în vigoare la 25 ianuarie 2022. Potrivit modificărilor, persoanele care solicită admiterea în avocatură în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură urmează să susțină examenul de calificare, însă nu trebuie să efectueze stagiul în avocatură. Legea dată mai prevede că aceste modificări se aplică și persoanelor care au cerut admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) al Legii până la intrarea în vigoare a legii, dacă în privința acestora nu a fost luată o decizie până la intrarea în vigoare a legii (a se vedea para. 52).

5. La 08 februarie 2022, cererea reclamantului a fost respinsă de către Comisia de licențiere, pe motiv că Legea cu privire la avocatură a fost modificată,

iar candidații care solicită admiterea în profesia de avocat în baza art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură trebuie să susțină examenul de calificare, chiar dacă au solicitat admiterea în profesie până la modificarea legii. De asemenea, funcția de procuror este incompatibilă cu calitatea de avocat.

6. La 14 martie 2023, [Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani](#), a admis acțiunea, a anulat hotărârea Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022 și a obligat Comisia de licențiere să emită hotărârea de admitere în profesia de avocat a lui Iuri Lealin. La 28 februarie 2024, Curtea de Apel Chișinău a respins ca întemeiat apelul declarat de Uniunea Avocaților.

7. La 29 martie 2024, Uniunea Avocaților a depus recurs în care solicită casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe și respingerea acțiunii. Recursul se întemeiază pe art. 245¹ alin. (1) lit. b) (schimbarea sau consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție) și d) Cod administrativ (hotărârea este arbitrară sau se bazează pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor).

8. La 27 martie 2025, Curtea Supremă de Justiție a organizat o [sedință publică](#) cu participarea părților. În ședință, recurentul și-a reiterat poziția din recurs, iar Iuri Lealin a solicitat respingerea recursului.

b. Cererea de chemare în judecată

9. La 10 decembrie 2021, reclamantul a depus cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova. El a solicitat:

- a. constatarea neexaminării de către Comisia de licențiere a cererii depuse la 28 septembrie 2021 și a cereri prelabile din 24 noiembrie 2021;
- b. constatarea întrunirii cerințelor prevăzute la art. 10 din Legea cu privire la avocatură pentru exercitarea de către Iuri Lealin a profesiei de avocat;
- c. obligarea Comisiei de licențiere de a adopta hotărârea prin care să fie dispusă admiterea reclamantului în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea cu privire la avocatură și eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

10. Reclamantul a indicat că, la 28 septembrie 2021, el a depus la Comisia de licențiere o cerere prin care, în conformitate cu art. 10 alin. (2) lit. d), art. 21 alin. (1) lit. b) - f) și art. 22 din Legea cu privire la avocatură, a solicitat admiterea în profesia de avocat. El a anexat toate actele necesare, care justifică întrunirea cerințelor legale pentru admiterea sa în profesia de avocat.

11. Având în vedere că cererea din 28 septembrie 2021 nu a fost examinată, la 24 noiembrie 2021, reclamantul a depus o cerere prelabilă. El a solicitat constatarea întrunirii cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat prevăzute la art. 10 din Legea cu privire la avocatură și adoptarea hotărârii de

admitere în profesia de avocat. În termen de 30 de zile, reclamantul nu a primit răspuns nici la cererea prealabilă.

12. Reclamantul consideră că ambele cereri au fost respinse neîntemeiat. El întrunește condițiile impuse de art. 10 alin. (2) și (3), art. 21 și art. 22 din Legea cu privire la avocatură în vigoare la ziua depunerii cererii la Comisia de licențiere. El activează în organele procuraturii din 2011 până în prezent, fiind absolvent al Institutului Național al Justiției (INJ) în anul 2011. El nu are antecedente penale, iar în perioada exercitării funcției de procuror a fost stimulat de două ori. În cadrul activității de procuror n-au fost constatate fapte care ar constitui abateri grave, sau care ar fi încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

13. Deoarece în anul 2012 a absolvit INJ, sînt întrunite condițiile legale de a solicita eliberarea licenței de avocat în condițiile art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură. Aceasta prevede că sînt scutiți de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare absolvenții INJ care au cel puțin șase ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror.

14. Cererea privind admiterea în profesia de avocat și eliberarea licenței privind exercitarea acestei profesii a fost depusă la 28 septembrie 2021. Deoarece ea nu a fost examinată în termenul legal, conform art. 64 alin. (2) Cod administrativ, acest fapt urmează a fi considerat ca respingere a cererii. Drept urmare, instanței de judecată îi revine rolul de a constata întrunirea cerințelor prevăzute de lege pentru accedea în profesia de avocat și obligarea Comisiei de licențiere de a adopta actul individual favorabil de admitere în profesia de avocat și eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

15. La 09 martie 2022, după adoptarea hotărârii Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022 (a se vedea para. 4), Iuri Lealin a depus cerere de chemare în judecată concretizată, prin care a solicitat:

- a. anularea Hotărârii Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022 (a se vedea para. 5);
- b. obligarea Comisiei de licențiere să emită hotărârea de admitere în profesia de avocat a lui Iuri Lealin și eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură în vigoare la data depunerii cererii la Comisie.

16. El a menționat că Comisia de licențiere a profesiei de avocat a respins la 08 februarie 2022 cererea sa de admitere în profesia de avocat. Hotărârea în cauză este una ilegală. Făcând referire la art. 10 alin. (1) și (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură, în versiunea la data depunerii cererii la Comisia de licențiere și a cererii de chemare în judecată, reclamantul avea dreptul de a accede în profesia de avocat fără a efectua stagiul profesional și a susține examenul de calificare. Dacă Comisia de licențiere ar fi examinat cererea în termeni legali cererea de admitere în profesie, aceasta nu avea o altă opțiune decât să-l admită în profesia de avocat.

Examinarea cererilor de către Comisia de licențiere cu depășirea termenilor legali, în scopul intrării în vigoare a noilor modificări ale art.10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (a se vedea para. 4), nu-i poate îngreuna dreptul obținut în baza legii vechi de a accede în profesia de avocat. Modificarea prevederilor art.10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură nu poate înrăutăți situația în privința sa, care nu cade sub incidența acestor modificări, deoarece, conform art.64 alin. (2) Cod administrativ, neexaminarea cererii sale în termen de 30 de zile echivalează cu existența unei decizii negative pe marginea cererii reclamantului. Mai mult, o lege nu are efect retroactiv asupra unor raporturi juridice preexistente, dacă înrăutățește situația subiecților acestor raporturi. Prin efectul retroactiv al unei legi nu se poate priva persoana de un drept obținut în temeiul legii anterioare. El a invocat Hotărârea Curții Constituționale [nr. 26 din 23 mai 2002](#), susținând că această prevedere este și neconstituțională.

17. Comisia de licențiere nu era în drept să reexamineze cererea de a accede în profesia de avocat și cererea prealabilă, deoarece raportul juridic administrativ dintre reclamant și Comisie era consumat ca urmare a neexaminării în termen a cererii de admitere în profesia de avocat. Argumentele expuse în hotărârea Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022 (a se vedea para. 5) reprezintă o interpretare eronată a prevederilor legale.

18. Incompatibilitățile din art. 11 al Legii cu privire la avocatură nu îi sunt aplicabile, deoarece ele se aplică pentru exercitarea efectivă a profesiei de avocat, nu însă și pentru obținerea licenței. Incompatibilitățile sânt stabilite anume avocaților, dar nu și candidaților la funcția de avocat. Interpretarea sistemică a normei legale conduce la concluzia că pârâțul a aplicat-o greșit. Interpretarea normei legale așa cum a făcut-o Comisia de licențiere în refuzul din 08 februarie 2022 ar conduce la concluzia absurdă la funcția de avocat pot candida doar șomerii sau neangajații. 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 licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. La etapa acestei solicitări dreptul de a exercita activitatea de avocat conform art. 12 nu este încă obținut. 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 funcție retribuită la etapa adresării sau depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, în caz contrar s-ar încălca dreptul la muncă și protecția muncii garantat de art. 43 alin. (1) din Constituție și dreptul la viața privată garantat la art. 8 CEDO. Reclamantul a invocat hotărârile CtEDO [Mateescu v România, 2014](#), și [Bigaeva v. Grecia, 2009](#).

19. Pârâțul a considerat că nu s-a adus atingere dreptului reclamantului. Comisia de licențiere a aplicat legea în vigoare la ziua emiterii hotărârii. Aceasta este unica autoritate publică competentă să examineze cererea candidaților sub aspectul întrunirii condițiilor legale pentru admiterea în profesia de avocat, inclusiv evaluarea reputației candidatului și corespunderea comportamentului și

activității acestuia cu principiile care rezultă din Codul deontologic al avocatului. Faptul că reclamantul activează în calitate de procuror creează o situație de incompatibilitate prevăzut de art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la avocatură. Neexaminarea în termen a cererilor de admitere în profesia de avocat s-a datorat unor hotărâri judecătorești care au încetat mandatul Comisiei de licențiere în componență veche. Despre acest fapt reclamantul a fost informat de către Uniunea Avocaților la 25 noiembrie 2021. Neexaminarea în termenul prevăzut de lege a cererii reclamantului de admitere în profesia de avocat nu acordă în sine dreptul de a fi admis în profesie. Reclamantul nu poate invoca existența unei speranțe legitime de a exercita o profesie și implicit nu poate invoca nici încălcarea dreptului la viață privată, în contextul în care dreptul de a fi admis în profesia de avocat este supusă unor condiții.

c. hotărârea primei instanțe și apelul

20. Prin [hotărârea din 14 martie 2023](#), Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea înaintată, a anulat hotărârea Comisiei de licențiere a din 08 februarie 2022 și a obligat Comisia de licențiere de a emite hotărârea de admitere în profesia de avocat a lui Iuri Lealin.

21. Prima instanță a reținut că obiectul acțiunii constituie nesoluționarea în termenul legal a cererii de admitere în profesia de avocat depuse de Iuri Lealin la 28 septembrie 2021 și a cererii prealabile din 24 noiembrie 2021, verificarea legalității hotărârii Comisiei de licențiere nr. 40/2/2022 din 08 februarie 2022 și obligarea Uniunii Avocaților, prin intermediul Comisiei de licențiere să emită actul administrativ individual favorabil prin care să-l admită pe Iuri Lealin în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură și eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

22. În ceea ce privește primul aspect instanța a notat că începutul termenului de examinare corespunde zilei în care a fost depusă cererea de către reclamant, adică 28 septembrie 2021. Procedura administrativă urma să se finalizeze în termen de 30 zile, cu posibilitatea prelungirii termenului până la 90 de zile. Procedura a fost finalizată la 08 februarie 2022, prin emiterea hotărârii privind respingerea cererii cu privire la admiterea în profesia de avocat. În consecință, a fost încălcat termenul de desfășurare a procedurii administrative. Blocarea activității Comisiei de licențiere nu era imputabilă reclamantului și nu trebuie să creeze consecințe negative reclamantului. Termenul de finalizare a acesteia urma a fi respectat de partea pârât fără excepții.

23. Prima instanță și-a bazat hotărârea pe art.art. 42 alin.(1) (2), art. 43 alin. (3), art.43¹ alin.(1) al Legii cu privire la avocatură, (în vigoare la momentul depunerii cererii) și art.39 alin.(1)-(2), art. 42 alin. (8) al Regulamentului de organizare și funcționare a Uniunii Avocaților. Instanța a subliniat că, din textul hotărârii Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022, rezultă că aceste exigențe legale nu au fost întrunite. Totuși, la dosar nu a fost anexat procesul-verbal al ședinței

Comisiei de licențiere care să ateste că o ședință a comisiei a avut loc, data la care a fost întrunită comisia asigurarea cvorumului și a majorității la luarea deciziei. Prin urmare, Hotărârea Comisiei de licențiere din 08 februarie 2022 a fost adoptată și semnată unipersonal de președintele comisiei, fără a fi supusă examinării în modul corespunzător cererile reclamantului Iurii Lealin, fiind încălcate normele de competență.

24. Instanța a conchis că în această cauză sunt aplicabile prevederile Legii cu privire la avocatură în vigoare până la 25 ianuarie 2022. Iuri Lealin întrunește condițiile cumulative prevăzute de lege pentru admiterea în profesia de avocat, fiind scutit de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare.

25. Reclamantul a anexat la cerere acte care justifică întrunirea cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat. În privința sa nu a fost constatată vreo circumstanță din art. 10 alin. (3) din Legea privind avocatură, care ar putea servi drept temei pentru refuzul în admiterea cererii. Instanța a respins argumentul pârâtului privind incompatibilitatea funcției de procuror. Situațiile de incompatibilitate din art. 11, spre deosebire de criteriile de acces din art. 10, pot apărea doar pe parcursul activității de avocat, după obținerea licenței, însă nu sunt aplicabile persoanelor care solicită admiterea în avocatură.

26. Instanța a respins solicitarea reclamantului privind obligarea Comisiei de licențiere în eliberarea licenței, subliniind că eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu ține de competența acesteia. Ea a menționat că eliberarea licenței ține de competența Ministerului Justiției.

27. La 21 martie 2023, Uniunea Avocaților a depus apel nemotivat. La 03 august 2023, ea a depus cerere de apel motivată, solicitând casarea hotărârii din 14 martie 2023 și emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie declarată inadmisibilă sau respinsă ca neîntemeiată. În esență, este invocat că instanța de fond a refuzat eronat să aplice Legea nr. 13/2022, nu a determinat corect obiectul litigiului sub aspectul dreptului vătămat, și și-a arogat competente improprii de ordin administrativ ce reprezintă competența exclusivă a Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat (instanța a conchis că reclamantul întrunește cerințele legale și urmează a fi admis în profesia de avocat, precum și lipsa incompatibilității).

d. decizia instanței de apel

28. La 28 februarie 2024, [Curtea de Apel Chișinău](#) a respins apelul declarat de Uniunea Avocaților. Ea notat că termenul maxim în interiorul căruia urma a fi finalizată procedura administrativă constituie 90 de zile. Acest termen a început la 28 septembrie 2021, când a fost depusă cererea de către reclamant. Procedura administrativă trebuia finalizată în 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii termenului până la 90 de zile. Procedura administrativă a fost finalizată la 08 februarie 2022, prin emiterea hotărârii de respingere a cererii cu privire la admiterea în profesia de avocat. Instanța a considerat justă concluzia primei

instanțe privind încălcarea de către Uniunea Avocaților a termenului de desfășurare a proceduri administrative.

29. Curtea de apel a considerat ca fiind irelevant argumentul Uniunii Avocaților cu privire la lipsa unei Comisii de licențiere funcționale în perioada relevantă (care a devenit funcțională în decembrie 2021), sau a unui organ ierarhic superior Comisiei de licențiere care să examineze cererea reclamantului în termenul prevăzut de Codul administrativ. Nefuncționalitatea Comisiei de licențiere nu trebuie să creeze consecințe negative reclamantului. Termenul de finalizare a procedurii administrative urma a fi respectat fără derogări.

30. Iuri Lealin a solicitat admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură, conform versiunii în vigoare la data depunerii cererii privind admiterea în profesia de avocat la Uniunea Avocaților. Atunci când a respins cererea lui Iuri Lealin, autoritatea a făcut trimitere la art.10 alin. (2) al Legii cu privire la avocatură modificat la 25 ianuarie 2022, precum și la incompatibilitatea funcției de procuror deținută de Iurii Lealin la momentul înaintării cererii. Conform art. 7 alin. (1) Cod civil, nu sunt aplicabile prevederile legale în vigoare până la 25 ianuarie 2022, or, cererea de admitere în profesia de avocat a fost depusă la 28 septembrie 2021.

31. Legislația în vigoare la ziua depunerii cererii privind admiterea în profesia de avocat prevedea scutirea de examenul de calificare a absolvenților INJ care au cel puțin șase ani vechime în muncă neîntreruptă în funcția de judecător sau procuror. Iuri Lealin întrunea toate condițiile prevăzute de lege pentru admiterea în profesia de avocat. Pârâtul nu a invocat nicio circumstanță din art. 10 alin.(3) din Legea privind la avocatură care ar împiedica admiterea reclamantului în profesia de avocat. La cererea din 28 septembrie 2021 au fost anexate acte care justifică întrunirea cerințelor legale pentru exercitarea profesiei de avocat. Actele anexate corespund art.21 din Legea cu privire la avocatură.

32. În ceea ce privește argumentul privind incompatibilitatea funcției de procuror deținute de Iuri Lealin cu accederea în funcția de avocat, completul a notat că situațiile de incompatibilitate prevăzute de art. 11 din Legea cu privire la avocatură, spre deosebire de criteriile de accedere din art. 10 al aceleiași legi, pot apărea pe parcursul exercitării activității de avocat. Totodată, reieșind din condițiile art. 11, starea de incompatibilitate se răsfrânge doar asupra avocaților, dar nu și candidaților la această profesie. Astfel, deținerea unui loc de muncă nu poate fi apreciat drept o incompatibilitate în sensul Legii cu privire la avocatură.

33. În partea ce ține de cerința privind obligarea Comisiei de licențiere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, instanța a reținut că eliberarea licenței ține de competența Ministerului Justiției. La dosar nu există adresarea unei astfel de solicitări Ministerului Justiției și refuzul ministerului. Prin urmare, prima instanță corect a respins acțiunea în această parte.

e. Procedura de recurs

34. La 29 martie 2024, Uniunea Avocaților a depus recurs, solicitând casarea deciziei din 28 februarie 2024 a Curții de Apel Chișinău cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii ca neîntemeiată. Recursul se întemeiază pe art. 245¹ alin. (1) lit. b) (schimbarea sau consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție) și d) Cod administrativ (hotărârea este arbitrară sau se bazează pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor).

35. Uniunea Avocaților susține că hotărârea Comisiei de licențiere a fost emisă în conformitate cu legea și cu respectarea procedurii. Neexaminarea la timp a cererii reclamantului a fost determinată de lipsa cvorumului Comisiei de licențiere. Comisia de licențiere este cea unică autoritate publică administrativă competentă să examineze cererea candidaților de admitere în profesia de avocat. Activitatea ei a fost temporar suspendată din cauze neimputabile Uniunii Avocaților. Prin decizia Curții Supreme de Justiție [nr. 3ra-901/21](#), din 10 noiembrie 2021, a fost menținută a hotărâre judecătorească prin care au fost declarate nule dispozițiilor art. 46 alin. (11) al Statutului profesiei de avocat, potrivit cărora membrii comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandat a expirat își puteau exercita activitatea până la constituirea noii Comisii. Anume această hotărâre judecătorească a făcut imposibilă examinarea mai devreme a cererii reclamantului. Noua componență a Comisiei devenit funcțională abia la 17 decembrie 2021. Acest lucru a fost comunicat reclamantului. Instanța de apel a aplicat greșit termenii procedurali, raportându-se la Uniunea Avocaților în loc de Comisia de Licențiere. Comisia de Licențiere, nu Uniunea Avocaților, este autoritatea responsabilă de admiterea în profesia de avocat.

36. Recurentul susține că nu se poate admite că legea administrativă să confere o mai mare valoare și protecție respectării termenului de 30 de zile pentru examinarea petiției, în detrimentul realizării interesului public al constituirii autorității publice competente în vederea examinării cererilor de admitere în profesia de avocat. Aceasta ar putea afecta prestigiul și autonomia profesiei de avocat.

37. Reclamantul nu a îndeplinit condițiile impuse de art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. Acesta trebuia să susțină examenul de calificare. Instanța de apel a interpretat eronat că Legea nr. 13/2022 nu se aplică reclamantului. Curtea Constituțională a clarificat că o lege nepenală nouă poate fi aplicabilă situațiilor care au început sub imperiul legii vechi, dar s-au încheiat sub imperiul legii noi. Autoritatea administrativă este obligată să aplice legea administrativă nouă cererilor nesoluționate, conform principiului acțiunii legii administrative în timp. Comisia de licențiere nu putea ignora prevederile Legii nr. 13/2022. În acest caz nu se poate afirma că Legea nr. 13/2022 are efect retroactiv, or situațiile juridice reglementate de aceasta nu reprezintă situații juridice consumate (*mutatis mutandis*, [Decizia Curții Constituționale nr. 73 din 27 mai 2021](#), §24).

38. Decizia de inadmisibilitate a Curții Constituționale nr. 7/2023 nu poate limita sfera de aplicare a unei legi care este în vigoare. Potrivit art. 71 alin. (4) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea actului normativ are scopul de a stabili voința autorității publice care l-a adoptat. Interpretarea art. II al Legii nr. 13/2022 urma a fi făcută în corespundere cu scopul urmărit de legiuitor. Autorii legii au menționat că scopul proiectului viza neexaminarea până la intrarea în vigoare a legii a unui număr mare de cereri de admitere în profesia de avocat a foștilor și actualilor procurori și judecători. Aceste mesaje publice ale autorilor au fost vociferate atât în cadrul ședințelor Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului în cadrul ședințelor Plenului Parlamentului.

39. Argumentul privind „drepturile câștigate” de reclamant sub imperiul legii vechi, adică exonerarea de participarea la examenul de calificare pentru a fi admis în avocatură, nu reprezintă un concept fundamental în dreptul moldovean și nu garantează accesul automat în profesia de avocat. De asemenea, niciun drept pretins garantat sau câștigat nu a fost îngăduit, deoarece legea nu conferă dreptul automat de admisie în profesia de avocat, ci doar posibilitatea de a solicita admiterea. Candidatul trebuia să îndeplinească cerințele legale, iar Comisia de licențiere a constatat că reclamantul se afla în stare de incompatibilitate, fiind procuror în funcție. Mai mult, în [Decizia de inadmisibilitate](#) a Curții Constituționale nr. 155/2022, autoritatea constituțională a notat că un doritor de a obține licența de avocat nu poate pretinde încălcarea dreptului de proprietate.

40. Sarcina Comisiei de licențiere nu poate fi preluată de instanțele de judecată. Ultimele trebuie să examineze concluziile Comisiei doar sub aspectul legalității. Admiterea în profesia de avocat nu poate avea loc decât în rezultatul unei evaluări efectuate de Comisia de licențiere prin care să fie verificate toate circumstanțele care rezultă din lege și să fie demonstrat convingător întrunirea exigențelor menționate la art. 10 alin. (1) - (4) al Legii cu privire la avocatură în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

41. Uniunea Avocaților a respins orice acuzație de nerespectare a principiilor de egalitate și nediscriminare, demonstrând că toate cererile sunt tratate cu aceeași rigurozitate și în conformitate cu normele legale aplicabile. Cu câțiva ani în urmă au fost admise în avocatură câțiva doctori în drept în temeiul art. 10 alin. (2) al Legii cu privire la avocatură. Totuși, această practică a încetat în anul 2019. În orice caz, niciun procuror în funcție nu a fost admis în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) al Legii cu privire la avocatură.

42. În ședința [din 27 martie 2025](#), reprezentantul recurentului, avocatul Adrian Tabârța a susținut poziția din recurs. El a reiterat că examinarea întârziată a cererii reclamantului s-a datorat lipsei unei Comisii de licențiere funcționale. Ultima este unicul organ competent să examineze asemenea cererii. Ea nu are organe ierarhic superioare care ar fi putut exercita atribuțiile ei în caz de blocaj al activității. Mai mult, legislatorul, prin legea nr. 13/2022 a prevăzut că reglementările noi se referă

și la persoanele care au depus cerere de admitere în profesie de avocat până la modificări. La ziua intrării în vigoare a Legii 13/2022, o decizie în privința reclamantului nu era adoptată. Nesoluționarea în termen a cererii nu poate fi echivalată cu o decizie.

43. Președintele Uniunii Avocaților din Republica Moldova Dorin Popescu, a indicat că există o decizie judecătorească adoptată anterior depunerii cererii de către reclamant care indică că Comisia de licențiere este unica autoritate care poate soluționa cererile privind admiterea în profesia de avocat. Nu poate o altă comisie să examineze cererea privind accederea în profesia de avocat. Examinarea cererii reclamantului cade sub incidența noilor prevederi ale legii cu privire la avocatură. A fost depusă și o cerere la Comisia juridică, numiri și imunități pentru a fi explicată acea prevedere, la care s-a răspuns că totul este clar și că urmează a fi aplicată noua lege. Dorin Popescu a reiterat importanța de a unifica practica judecătorească cu privire la astfel litigii, pentru ca Uniunea Avocaților să se poată conforma ei.

44. În ședința de judecată, reclamantul a reiterat motivele de fapt și de drept expuse în referință, a indicat că la momentul înaintării cererii întrunea toate condițiile pentru admiterea în profesia de avocat. Faptul că nu a existat Comisia de licențiere nu în poate fi opozabil și nu poate fi interpretat în defavoarea sa. În hotărârea Comisiei de licențiere s-a mai invocat chestiuni de incompatibilitate a sa cu statutul de avocat, care au fost analizate în detaliu și respinse de către instanța de fond și de apel. El a mai relatat că există cazuri când UNIunea Avocaților a admis procurori în profesia de avocați în timp ce aceștia dețineau funcția de procuror.

LEGISLAȚIA ȘI JURISPRUDENȚA RELEVANTĂ

45. Articolul 30 Cod administrativ prevede următoarele:

„**Articolul 30.** Securitatea raporturilor juridice

(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

(2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.”

46. Art. 64 Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege.

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

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

47. Art. 195 Cod administrativ prevede următoarele:

„**Articolul 195.** Aplicarea suplimentară a prevederilor

Procedura acțiunii în contencios administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.”

48. Art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;”

49. Prevederile relevante ale art. 245¹ din Codul administrativ sunt următoarele:

„(1) Recursul este admis dacă:

...

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;”

50. Art. 3 alin. (1) Cod de procedură civilă prevede următoarele:

„(1) Instanțele judecătorești aplică legile procedurale civile în vigoare la data judecării cauzei civile, efectuării actelor de procedură sau executării actelor instanței judecătorești (hotărîri, încheieri, decizii, ordonanțe), precum și a actelor unor alte autorități în cazurile prevăzute de lege.”

51. Prevederile relevante ale Legii cu privire la avocatură, conform situației la ziua înaintarea acțiunii, erau următoarele:

„**Articolul 10.** Cerințe pentru exercitarea profesiei de avocat

(1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetățenia Republicii Moldova, în privința căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputație ireproșabilă și a fost admisă în profesia de avocat după susținerea 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 licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și cererea ei nu se admite în cazul în care:

a) a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave săvârșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale;

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

c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licența pentru acordarea asistenței juridice din motive compromițătoare;

d) a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberată, din aceleași motive, din funcția de judecător, notar, consultant juridic sau funcționar public;

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

f) prin hotărârea instanței judecătorești, s-a stabilit un abuz prin care ea a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

(4) Prevederile alin.(3) se aplică și avocaților stagiați.

Articolul 11. Incompatibilități

(1) 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.

Articolul 12. Dreptul de a desfășura activitatea de avocat

(1) Pentru desfășurarea activității de avocat, solicitantul care a susținut examenul de calificare adresează o cerere scrisă ministrului justiției privind eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

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

- a) depunerea jurământului;
- b) înregistrarea unei forme de organizare a activității de avocat în condițiile art.32.”

52. Prevederile relevante ale Legii nr. 13, din 21 ianuarie 2022 (în vigoare din 25 ianuarie 2022), prin care a fost modificată Legea cu privire la avocatură, sunt următoarele:

Art. I. pct. 1

Articolul 10. Cerințe pentru exercitarea profesiei de avocat

...

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

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

Art. II.

(2) 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.

53. Art. 13 alin. (1) din [Statutul profesiei de avocat](#) prevede următoarele:

„(1) Pentru admiterea în profesie și pentru exercitarea acesteia avocatul trebuie să nu se găsească în niciunul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 11 din Lege.”

54. În această cauză a fost ridicată o excepție de neconstituționalitate a prevederii menționate în paragraful precedent. Prin [decizia nr. 6, din 26 ianuarie 2023](#), Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă excepția. Decizia menționează următoarele:

„23. Având în vedere circumstanțele litigiului principal, inclusiv data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, data contestării în instanța de contencios administrativ precum și data încetării acțiunii legii de care s-a ghidat pretendentul la licența de avocat, rezultă că în privința reclamantului a existat o decizie a Comisiei de licențiere, i.e. o decizie de respingere a cererii. Acțiunea în contencios administrativ a reprezentat o reacție a reclamantului la nesoluționarea în termen legal a cererii de accedere în profesia de avocat. Sub acest aspect, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii (a se vedea articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ). De altfel, dispozițiile tranzitorii ale Legii de modificare folosesc formula „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi”. Dispozițiile tranzitorii în discuție

nu au abrogat articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ și nici nu stabilesc vreo regulă derogatorie.

24. În acest context, Curtea reiterează 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 (a se vedea DCC nr. 138 din 29 septembrie 2022, § 33).

25. Așadar, Curtea nu poate constata aplicabilitatea 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 în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

26. Mai mult, Curtea observă că Legea de modificare a intrat în vigoare după intentarea procesului de contencios administrativ în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate. 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. Referitor la ingerințele legislative în procedurile pendinte prin intermediul legilor noi aplicate în mod retroactiv de către un tribunal, Curtea Europeană a subliniat că articolul 6 se opune ingerinței legislatorului în administrarea justiției pentru a influența rezultatul unei proceduri pendinte în care autoritățile publice sunt părți, cu excepția unor „motive imperioase de interes general”. De asemenea, pentru ca o asemenea aplicare a legii să fie considerată compatibilă cu Convenția, hotărârile judecătorești trebuie să prezinte motive suficiente (*Dimopoulos v. Turcia*, 2 aprilie 2019, §§ 32, 39). Din aceste motive, Curtea subliniază importanța interpretării și aplicării legilor de o manieră care asigură respectarea dreptului la un proces echitabil.”

55. Constituționalitatea Legii nr. 13, din 21 ianuarie 2022 a fost confirmată în [decizia Curții Constituționale nr. 155, din 22 noiembrie 2022](#). În această decizie de inadmisibilitate, instanța constituțională a menționat următoarele:

„36. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, la care fac trimitere și autorii sesizării nr. 12a/2022, în măsura în care se referă la pierderea unui venit viitor, plângerea reclamantului iese din sfera de protecție prevăzută de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Acest articol din Convenție privește doar bunurile existente sau speranțele legitime privind proprietatea. Totuși, aplicabilitatea articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se extinde la exercițiul efectiv al profesiei de avocat și la clientela aferentă, avându-se în vedere că acestea sunt chestiuni de o anumită valoare, care au, în multe privințe, natura drepturilor private și constituie astfel beneficii, adică bunuri (*Buzescu v. România*, 24 mai 2005, § 81). Așadar, Curtea Europeană a recunoscut existența unor drepturi similare drepturilor de proprietate în cauzele care vizau practicile profesionale în care, în virtutea propriei

activități, reclamanții își creaseră o clientelă și aveau un profit ca urmare a desfășurării activității (a se vedea [Könyv-Tár Kft și alții v. Ungaria](#), 16 octombrie 2018, §§ 31-32; [Rola v. Slovenia](#), 4 iunie 2019, § 71).

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

38. Referitor la pretinsa încălcare a dreptului la viața privată garantat de articolul 28 din Constituție, Curtea notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, noțiunea de viață privată nu exclude, în principiu, activitățile de natură profesională sau comercială. Curtea Europeană a susținut că restricțiile privind înregistrarea ca membru al unor profesii (de exemplu, avocat sau notar), care ar putea afecta, într-o anumită măsură, posibilitatea reclamantului de a-și dezvolta relațiile cu lumea înconjurătoare, intră sub incidența vieții sale private ([Mateescu v. România](#), 14 ianuarie 2014, § 20). Sunt câteva aspecte tipice vieții private care ar putea fi afectate în astfel de cauze. Aceste aspecte vizează „cercul intim” al reclamantului, oportunitatea reclamantului de a stabili și de a dezvolta relații cu ceilalți și reputația socială și profesională a reclamantului ([Denisov v. Ucraina](#), 25 septembrie 2018, §§ 95-101).

39. Potrivit Curții Europene, există două moduri în care se poate naște o problemă ce ține de viața privată într-o cauză care vizează relațiile de muncă: fie din cauza motivelor care au stat la baza măsurii contestate, fie din cauza consecințelor pentru viața privată. Atunci când se pun în discuție motivele care au stat la baza adoptării măsurii, Curtea analizează dacă motivele care stau la baza măsurii care afectează viața profesională sunt legate de viața privată a persoanei. Este, de exemplu, cazul în care o persoană a fost retrogradată din cauza convingerilor religioase ([Denisov v. Ucraina](#), §§ 102-106). Dacă este în joc abordarea ghidată de consecințe, pragul gravității în privința aspectelor tipice ale vieții private presupune o importanță crucială. Reclamantul trebuie să demonstreze în mod convingător faptul că pragul a fost atins. Reclamantul trebuie să prezinte dovezi care să justifice consecințele măsurii contestate. Curtea Europeană acceptă faptul că articolul 8 este aplicabil doar în cazul în care aceste consecințe sunt foarte grave și i-ar fi afectat viața privată în mod semnificativ. Suferința unui reclamant

trebuie să fie evaluată prin compararea vieții sale dinaintea și de după implementarea măsurii în discuție (*Denisov v. Ucraina*, §§ 107-114).

40. Având în vedere această jurisprudență europeană, Curtea menționează că stabilirea unei încălcări a dreptului la respectarea vieții private prin excluderea dreptului de a accede în profesia de avocat în condițiile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) depinde de o analiză de la caz la caz, analiză care are un caracter concret, nu abstract. Curtea Constituțională nu analizează cazuri concrete. Ea admite că în unele cazuri ar putea fi incident și încălcat dreptul în discuție; în altele ar putea fi doar incident, însă nu și încălcat dreptul; în altele nu ar fi incident și, prin urmare, nu ar fi încălcat acest drept. Ține de competența instanțelor de drept comun să evalueze dacă într-un caz particular, se poate vorbi despre incidența dreptului la viața privată al unui solicitant de licență pentru exercitarea profesiei de avocat și de o încălcare a acestui drept ca urmare a refuzului de a-l primi în profesie, inclusiv prin aplicarea retroactivă a legii.

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

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

43. Prin urmare, este esențial ca, atunci când se confruntă cu cazuri în care se invocă încălcarea dreptului la viața privată prin aplicarea retroactivă a Legii de modificare, judecătorii de drept comun să analizeze incidența acestui drept și, odată ce o constată, să pună în balanță dreptul cu scopul legitim urmărit de legislator. Dacă în asemenea cazuri este incident dreptul la respectarea vieții private, respingerea cererilor reclamanților prin simpla trimitere la Legea de modificare de o manieră formalistă riscă să încalce dreptul în discuție (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauza *Mesić v. Croatia*, 5 mai 2022, §§ 88-91, în care Curtea Europeană a reținut că, chiar dacă tribunalele naționale civile au recunoscut existența unui conflict între două drepturi, în analiza lor ele nu au făcut trimitere la standardele dezvoltate în jurisprudența Curții.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

56. La 27 ianuarie 2024, recurentul a primit decizia motivată a instanței de apel, prin intermediul poștei electronice (f.d. 184). Cererea de recurs a fost depusă la 12 martie 2024, peste mai puțin de două luni. Prin urmare, recursul a fost înaintat în termen.

57. Recursul se întemeiază pe art. 245¹ alin. (1) lit. b) și d) Cod administrativ. Art. 245¹ alin. (1) lit. b) Cod administrativ se referă la schimbarea sau consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție prin admiterea recursului. Aplicarea acestui temei de recurs ține de discreția Curții Supreme de a-și extinde, uniformiza sau schimba jurisprudența. Pentru ca acest argument să fie invocat în mod temeinic, recursul trebuie să confirme lipsa jurisprudenței Curții Supreme cu privire la problemele de drept invocate în recurs, existența unei jurisprudențe contradictorii a Curții Supreme cu privire la acestea, fie modificarea circumstanțelor sociale sau juridice care să justifice schimbarea practicii uniforme a Curții Supreme de Justiție (*mutatis mutandis* încheierea nr. [1ra-1085/2024](#), § 32). Părțile nu contestă starea de fapt, ci doar modul de aplicare a legislației cu privire la admiterea în avocatură situației reclamantului. Aceasta este prima cauză în care Curtea Supremă de Justiție soluționează modul de aplicare a Legii nr. 13/2022. Având în vedere aceste circumstanțe și argumentele invocate, recursul va fi examinat doar prin prima temeiului prevăzut de art. 245¹ alin. (1) lit. b) Cod administrativ.

58. Această cerere de recurs se referă la mai multe chestiuni de drept care urmează a fi clarificate pentru soluționarea corectă a recursului. În primul rând, urmează a fi stabilit dacă Legea nr. 13/2022 este aplicabilă situației reclamantului. Dacă Legea nr. 13/2022 nu este aplicabilă acestei cauze, urmează a fi stabilit dacă decizia instanței de contencios administrativ de obligare a Comisiei de licențiere să admită reclamantul în profesia de avocat este legală.

a. este oare aplicabilă acestei cauze Legea nr. 13/2022?

59. La 28 septembrie 2021, reclamantul a solicitat Uniunii Avocaților admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la avocatură. La data depunerii cererii, această normă prevedea că absolvenții INJ cu o vechime în funcția de judecător sau procuror de cel puțin șase ani puteau fi admiși în profesia de avocat fără a susține stagiul profesional în avocatură și examenul de calificare susținut de către avocații-stagiari (a se vedea para. 51). La 21 ianuarie 2022, până la adoptarea de către Comisia de licențiere a unei hotărâri pe marginea cererii reclamantului, art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură a fost modificată prin Legea nr. 13/2022, iar modificările au intrat în vigoare la 25 ianuarie 2025. Prin aceste modificări a fost introdus examenul de calificare pentru persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și doresc să devină avocați. Aceeași lege a exclus dreptul absolvenților Institutului Național al Justiției să solicite admiterea

în profesia de avocat fără a susține examenul de calificare după șase ani de experiență în funcția de judecător sau procuror (a se vedea para. 52). Atât prima instanță, cât și cea de apel, au conchis că Legea nr. 13/2022 nu este aplicabilă reclamantului. Instanța urmează să stabilească dacă această abordare este corectă. Pentru aceasta, este necesar de stabilit sfera de aplicare a Legii nr. 13/2022.

60. În majoritatea cazurilor, legea are un caracter general și necesită clarificarea sensului ei. Interpretarea judiciară nu are scopul de a crea reguli noi, ci de a stabili sensul normei care urmează a fi aplicată în cauza concretă. În decizia nr. [1r-15/24](#), Curtea Supremă de Justiție a menționat următoarele în ceea ce privește interpretare legii:

„17 ... După cum rezultă din art. 71 alin. (4) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea legii se face pentru a stabili voința legiuitorului prin prisma scopului pentru care a fost adoptată (interpretarea teleologică). De asemenea, prevederile legii urmează a fi interpretate conform principiului armoniei și coerenței interne (interpretarea sistemică) și a contextului istoric în care a fost adoptată (interpretarea istorică). La rândul său, interpretarea sistemică cu greu poate fi aplicată eficient fără a recurge la regulile logicii (interpretarea logică). Dacă interpretarea teleologică, sistemică, logică și istorică nu permit stabilirea sensului exact al legii, interpretarea gramaticală urmează a fi aplicată prin stabilirea sensului cuvintelor folosite.”

61. Recurentul a susținut că, din procesul de adoptare a Legii nr. 13/2022, rezultă în mod clar că legiuitorul a dorit ca legea să fie aplicată tuturor judecătorilor, procurorilor și doctorilor în drept care au depus cererea de a fi admiși în avocatură până la intrarea în vigoare a legii și în privința cărora Comisia de licențiere încă nu adoptase o hotărâre. Din [înregistrarea ședinței](#) Parlamentului din 21 ianuarie 2022 (ora. 5.19-25) rezultă în mod clar că voința legiuitorului a fost ca Legea nr. 13/2022 să se aplice persoanelor cu „reputație compromisă” care au solicitat admiterea în avocatură anterior adoptării legii, inclusiv față de cele care s-au adresat deja în instanța de judecată. Parlamentul a adoptat acest proiect rapid, pentru a evita obligarea de către instanțele judecătorești a Uniunii Avocaților să admită aceste persoane în avocatură. Având în vedere dorința legiuitorului, Legea nr. 13/2022 nu poate fi interpretată ca fiind exceptată de la aplicare în raport cu persoanele care au depus deja cereri de admitere în avocatură și au intentat acțiuni în instanța de judecată până la ziua intrării în vigoare a acestei legi.

62. În [decizia nr. 6, din 26 ianuarie 2023](#), Curtea Constituțională a ajuns la opinia că Legea nr. 13/2022 nu este aplicabilă reclamantului, deoarece termenul de examinare a cererii sale de către Comisia de licențiere expirase. Curtea Constituțională a constatat, prin [decizia nr. 155, din 22 noiembrie 2022](#), că Legea nr. 13/2022 nu contravine Constituției. Completul notează că Legea nr. 13/2022 era în vigoare la data emiterii hotărârii Comisiei de licențiere în privința reclamantului. Din decizia nr. 6, din 26 ianuarie 2023 nu rezultă că Curtea

Constituțională a analizat voința legiuitorului la adoptarea legii. În asemenea condiții, nu se poate susține că legiuitorul a avut intenția de a exclude situația reclamantului de sub efectul Legii nr. 13/2022 și că aceasta nu este aplicabilă situației reclamantului.

63. Reclamantul susține că a dobândit un drept sub imperiul legii vechi și că, dacă actul administrativ ar fi fost emis în termen, el nu ar fi trebuit să susțină examenul de calificare pentru a fi admis în profesia de avocat. În [decizia nr. 155, din 22 noiembrie 2022](#), Curtea Constituțională a subliniat că aplicarea retroactivă a legii trebuie justificată convingător în fiecare caz în parte. Acest fapt rezultă și din art. 30 Cod administrativ (a se vedea para. 45).

64. Completul nu consideră că în acest caz este vorba de aplicarea retroactivă a Legii nr. 13/2022. El reiterează că procedura administrativă este guvernată de principiul *tempus regit actum*, care impune ca la adoptarea actului administrativ să fie aplicată legea în vigoare la ziua emiterii actului administrativ. Hotărârea Comisiei de licențiere în cauza reclamantului a fost adoptată după 25 ianuarie 2022, când era în vigoare Legea nr. 13/2022.

65. Completul nu este de acord cu instanțele de fond și de apel că, după expirarea termenului legal pentru examinarea cererii reclamantului de admiterea în profesia de avocat, procedura administrativă s-a consumat, ceea ce ar atrage aplicarea față de situația reclamantului a legii în vigoare până la 25 ianuarie 2022. Art. 64 alin. (2) din Codul administrativ nu poate fi interpretat ca interzicând autorității administrative să emită actul administrativ după expirarea termenului legal. Art. 64 alin. (2) a fost introdus pentru a asigura accesul la justiție petiționarului, însă nu reprezintă o piedică pentru autoritatea administrativă să adopte, chiar și cu întârziere, actul administrativ. Completul reiterează că procedura administrativă se finalizează odată cu emiterea actului administrativ, după cum prevede expres art. 78 alin. (1) Cod administrativ.

66. Rezultatul interpretării unei legi nu poate rezulta într-o sarcină imposibil de realizat. După cum rezultă din Legea cu privire la avocatură, Comisia de licențiere este unica autoritate care decide admiterea în profesia de avocat. Uniunea Avocaților a menționat că, datorită unor litigii judiciare, au fost anulate prevederile normative din Statutul profesiei de avocat care ofereau dreptul membrilor Comisiei de licențiere a căror mandat legal a expirat de a emite hotărâri (a se vedea para. 35). Potrivit Uniunii Avocaților, din acest motiv cererea reclamantului nu a fost examinată anterior. Noua Comisie de licențiere a devenit funcțională la 17 decembrie 2021, când noua componență a comisiei și-a ales președintele (f.d. 242, vol. 1). La următoarea ședință, care a avut loc pe 23 decembrie 2021, tuturor persoanelor care au cerut admiterea în avocatură conform art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură le-a fost solicitat să reînnoiască actele care au expirat între timp (f.d. 245 verso, vol. 1). Următoarea ședință a Comisiei de licențiere a avut loc pe 25 ianuarie 2022, în ziua în care a intrat în vigoare Legea nr. 13/2022. Această

ședință nu a avut loc din lipsă de cvorum. La ședințele din 4, 5 și 8 februarie, Comisia de licențiere a examinat, cu prezența solicitanților, cererile de admitere în avocatură. Având în vedere că la Comisia de licențiere erau pendinte peste 60 de cereri de admitere în avocatură conform art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, că la ședință din 23 decembrie 2021 a fost de asemenea decisă pregătirea de examenul de admiterea la stagiul profesional în avocatură, precum și perioada estivală, completul nu poate conchide cu certitudine că examinarea cererii reclamantului abia pe 08 februarie 2022 a reprezentat o tergiversare cu scopul de a nu examina cererea de admitere în profesia de avocat până la intrarea în vigoare a Legii 13/2022. Prin urmare, argumentul instanțelor de fond și apel că examinarea cu întârziere a cererii reclamantului de către Comisia de licențiere nu îi poate fi opozabilă nu este convingător.

67. Accesul la justiției sau dreptul de proprietate nu pot fi interpretate ca interzicând autorităților să adopte legi civile cu efect retroactiv, însă ele trebuie să aducă motive convingătoare de interes public pentru aceasta (hot. CtEDO [Cousou Permuy v. Spania](#), 2024, § 133; [Bäck v. Finlanda](#), 2004, § 68). După cum a menționat Curtea Constituțională, principiul neretroactivității legii civile nu are caracter absolut și admite excepții, cum ar fi normele juridice în care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv (a se vedea DCC 155/2022, § 41, menționată la para. 55).

68. Completul readuce aminte că dreptul de a cere admiterea în avocatură nu reprezintă un „bun” în sensul art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO și nu aduce atingere dreptului de proprietate garantat de art. 46 din Constituție (a se vedea DCC 155/2022, §§ 36-37, menționată la para. 55). Pentru ca o speranță să fie „legitimă” și să reprezinte proprietate este nevoie de mai mult decât o simplă așteptare bazată pe o prevedere legală sau o hotărâre judecătorească (hot. CtEDO [Bélané Nagy v. Ungaria](#) [GC], 2016, § 75). Aceasta nu există când aplicarea în practică a legii nu este certă (hot. CtEDO [Radomilja ș.a. v. Croația](#) [GC], 2018, § 149), când se bazează pe promisiuni ale autorităților care nu au fost realizate (CtEDO [Zamoyski-Brisson v. Polonia](#) (dec.), 2017, § 78), când persoana nu întrunește condițiile legale pentru a obține un beneficiu ([Richardson v. Regatul Unit](#) (dec.), 2012, § 17) sau când obținerea beneficiului este condiționată de survenirea unei condiții ([Gratzinger și Gratzingerova v. Cehia](#) (dec.) [GC], 2002, § 69).

69. Prin Legea nr. 13/2022, reclamantului nu i-a fost interzis să acceadă în profesia de avocat. Legea doar a prevăzut că, pentru aceasta, reclamantul urmează să participe la un examen pe care îl susțin toți doritorii de a deveni avocați. Parlamentul a adoptat această lege cu scopul de a preveni intrarea lejeră în avocatură a persoanelor „cu reputație compromisă”. Legea nu a vizat doar reclamantul, ci toate persoanele care doreau să fie admise în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. De asemenea, ea oferă anumite facilități acestor persoane, cum a fi scutirea de stagiul profesional și organizarea de instruire pentru a facilita susținerea examenului. Din materialele

cauzei rezultă că reclamantul nu dorea să exercite imediat profesia de avocat, el activând în calitate de procuror. În asemenea condiții, completul ajunge la concluzia că obligarea reclamantului prin Legea nr. 13/2022 de a susține examenul de calificare în avocatură, în baza unei legi adoptate după începutul procedurii administrative, nu reprezintă o măsură excesivă.

70. Comisia de licențiere a refuzat cererea reclamantului de a îl admite în profesia de avocat fără a susține examenul introdus prin Legea nr. 13/2022. Având în vedere argumentele de mai sus, această hotărâre a Comisiei de licențiere nu este ilegală și nu poate fi anulată în temeiul art. 224 alin (1) lit. a) Cod administrativ. De asemenea, ea nu a fost adoptată cu depășirea limitelor dreptului discreționar. Din contra, Comisia de licențiere are obligația să aplice legea în vigoare la ziua emiterii actului administrativ.

b. obligarea de către instanța de contencios administrativ a Comisiei de licențiere să admită o persoană în profesia de avocat

71. Cele menționate în secțiunea precedentă sunt suficiente pentru a soluționa cauza. Totuși, în scopul uniformizării practicii judecătorești, Curtea Supremă de Justiție va analiza și legalitatea deciziei instanței de fond și de apel de a obliga Comisia de licențiere să admită reclamantul în profesia de avocat.

72. Simpla constatare a ilegalității refuzului autorității publice de a emite actul administrativ individual nu este suficient pentru admiterea acțiunii în obligare. Conform art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual este condiționată de stabilirea de către instanța de judecată a faptului că revendicarea reclamantului de emiterie a actului individual solicitat este întemeiată. Pentru a admite o acțiune în obligare, instanța trebuie să întrunească următoarele condiții:

- a. reclamantul are un drept preexistent cert de a revendica emiteria actului administrativ individual;
- b. instanța de judecată stabilește că sunt întrunite toate condițiile pentru emiteria actului solicitat;
- c. conform legii, instanța de judecată are dreptul de a substitui autoritatea administrativă, fără a înlătura dreptul discreționar al ultimei.

73. Prima instanță și cea de apel au obligat Comisia de licențiere să admită reclamantul în profesia de avocat. În prezenta cauză nu este negat dreptul reclamantului la ziua depunerii cererii de a solicita admiterea în profesia de avocat. În această cauză trebuia verificat dacă este întrunită condiția b) din paragraful precedent. Dacă candidatul întrunește toate condițiile pentru admiterea în profesia de avocat, el urmează a fi admis în profesie, iar Comisia de licențiere nu are dreptul discreționar de a refuza admiterea în profesie. Ultima constatare nu înlătură dreptul Comisiei de licențiere de a evalua în cadrul examenului corespunderea de către

candidat nivelului minim de pregătire profesională necesar pentru admiterea în profesia de avocat.

74. Condiții pentru admiterea în profesia de avocat sunt prevăzute de art. 10 și 11 din Legea cu privire la avocatură (a se vedea para. 51). Primul se referă la condițiile care urmează a fi întrunite de candidat, iar art. 11 se referă la incompatibilitățile avocatului. Comisia de licențiere, invocând art. 11, a susținut că reclamantul era incompatibil cu profesia de avocat, deoarece activa în calitate de procuror. Prima instanță și cea de apel au conchis că art. 11 se aplică doar față de avocați, nu însă și față de persoanele care depun cererea pentru a deveni avocați.

75. Obținerea statutului de avocat nu ar trebui privită ca o opțiune de refugiu, ci ca un angajament în raport cu profesia de avocat. Prin urmare, solicitarea de admitere în profesia dată presupune dorința de a exercita această profesie imediat după dobândirea dreptului de a exercita profesia de avocat. Art. 13 alin. (1) din Statutul profesiei de avocat prevede că, pentru admiterea în profesia de avocat, persoana nu trebuie să nu se afle în una din incompatibilitate prevăzute de art. 11 din Lege (a se vedea para. 53). În ședința Curții Supreme de Justiție, reprezentantul Uniunii Avocaților a declarat că incompatibilitățile avocatului sunt verificate până la admiterea în profesia de avocat, inclusiv în raport cu persoanele care depun cereri în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură. Completul notează că Legea cu privire la avocatură nu prevede necesitatea verificării incompatibilităților după emiterea hotărârii Comisiei de licențiere privind admiterea în profesia de avocat. Legea de asemenea nu permite admiterea în avocatură cu condiția înlăturării ulterioare a incompatibilității.

76. Reclamantul susține că ar fi illogic ca incompatibilitățile să fie aplicabile doritorilor de a accede în profesia de avocat până la accedea în profesie. Completul notează că întrunirea tuturor condițiilor pentru exercitarea unei profesii juridice este o practică larg răspândită în Republica Moldova. Ea se aplică inclusiv judecătorilor, procurorilor și avocaților stagiați. Completul de asemenea notează că exercitarea altei activități retribuite în mediul privat nu este prevăzută drept o incompatibilitate în art. 11 din Legea cu privire la avocatură.

77. Reclamantul a susținut în ședința Curții Supreme de Justiție că Comisia de licențiere a admis și anterior în avocatură procurori în funcție. Reprezentantul Uniunii Avocaților a susținut că este vorba de câteva persoane care erau doctori în drept, iar această practică a încetat în anul 2019, la insistența Consiliului Uniunii Avocaților. Completul nu are motive să respingă poziția pârâtului că această practică a fost una izolată și a fost eradicată. Nimic nu împiedică autoritatea administrativă să-și modifice practica administrativă. Completul a stabilit că în zilele de 4, 5 și 8 februarie 2022, Comisia de licențiere a examinat cererile formulate în temeiul art. 10 alin. (2) al Legii cu privire la avocatură de mai mult de 20 de persoane care dețineau funcții publice. Toate aceste cereri au fost respinse (f.d. 227-241, vol. 1). Reclamantul nu a susținut că, după ce a fost respinsă cererea

sa, Comisia de licențiere a admis cererile formulate în temeiul art. 10 alin. (2) al Legii cu privire la avocatură de alți procurori în funcție.

78. Completul reiterează că, conform art. 10 alin. (4) lit. f) din Legea cu privire la avocatură, nu poate fi admis în profesia de avocat candidatul care a comis abuzuri prin care a încălcat drepturile omului, care au fost stabilite prin hotărâri judecătorești. Lista acestor abuzuri nu poate fi prezumată, însă urmează a fi verificată de Comisia de licențiere, inclusiv din oficiu. În același timp, Comisia de licențiere ar putea să nu examineze acest aspect atunci când constată alte aspecte care îl fac pe candidat incompatibil cu calitatea de avocat. Din hotărârea și materialele dosarului primei instanțe nu rezultă că judecătorul a verificat din oficiu acest aspect înainte de a obliga Comisia de licențiere să-l admită pe reclamant în profesia de avocat.

79. Având în vedere cele de mai sus, completul constată că, atât hotărârea primei instanțe, cât și decizia instanței de apel, s-au bazat pe o interpretare eronată a Codului administrativ și a legislației care reglementează admiterea în profesia de avocat. Refuzul Comisiei de licențiere de a admite reclamantul procuror în profesia de avocat, fără a susține examenul de calificare, nu a fost ilegal, iar obligarea Comisiei de licențiere de a admite reclamantul în profesia de avocat a fost făcută cu încălcarea procedurii. Prin urmare, hotărârile judecătorești urmează a fi casate, iar acțiunea urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

80. Din aceste motive, în conformitate cu art. 248 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, casează decizia Curții de Apel Chișinău din 24 februarie 2024 și hotărârea Judecătoriei Chișinău din 14 martie 2023 și adoptă o nouă hotărâre prin care;

Respinge ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Iuri Lealin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Vladislav Gribincea

Oxana Parfeni

Diana Stănilă

