



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

HOTĂRÂRE

cu privire la contestația depusă de

Mihail Lvovschi

împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii

(evaluarea externă conform Legii nr. 65/2023)

(Dosarul nr. 3-12/24

Nr. PIGD 2-24070957-44419-01-3-01072024-1)

Contestație soluționată conform Legii nr. 65/2023; Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65/2023; Dreptul Comisiei Vetting de a verifica regulile de etică și conduită profesională aplicabile avocaților în perioada relevantă; Dreptul CSJ de a reține alte dubii decât cele constatate de Comisia Vetting; Cazurile în care CSJ poate admite contestația.

19 august 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică contestația depusă de Mihail Lvovschi împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Vladislav Gribincea,

Stella Bleșceaga, *judcători,*

constată următoarele:

ASPECTE GENERALE ȘI DE PROCEDURĂ

1. Mihail Lvovschi (reclamantul) practică avocatura din anul 2013 în cadrul Cabinetului Avocatului „Lvovschi Mihail”. În perioada relevantă, reclamantul presta servicii juridice preponderent pentru Confederația Națională a Sindicatelor din Republica Moldova („CNSM”).

2. În anul 2023, reclamantul s-a înscris în concursul pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (CSJ). Pentru a fi admis la acest concurs, candidatul urmează să promoveze evaluarea prevăzută de [Legea nr. 65/2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (Legea nr. 65).

3. La 29 februarie 2024, Comisia Vetting (Comisia) a recomandat Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) ca reclamantul să nu promoveze evaluarea, deoarece acesta nu corespunde criteriului de integritate etică. La 14 martie 2024, CSM a acceptat raportul Comisiei și a constatat nepromovarea evaluării de către reclamant.

4. La 19 martie 2024, reclamantul a contestat hotărârea CSM la CSJ și a solicitat anularea acesteia și a Raportului Comisiei, cu dispunerea reevaluării sale de către Comisie. Cererea de chemare în judecată este depusă împotriva CSM, iar Comisia figurează în cerere ca persoană terță.

5. Conform art. 18 alin. (2) al Legii nr. 65, contestația ține de competența CSJ și este examinată de un complet din trei judecători care au promovat evaluarea prevăzută de Legea 65 și nu au activat în cadrul CSJ până la 31 decembrie 2022. Cauza a fost distribuită pentru examinare completului compus din judecătorii Stela Procopciuc, Stella Bleșceaga și Diana Stănilă. Din cauza aflării Dianei Stănilă în concediu, ultima a fost substituită de judecătorul supleant Vladislav Gribincea.

6. La 29 iulie 2024, CSM și Comisia au depus referințe la contestație.

7. CSJ a convocat părțile în ședință la [01 august 2024](#), care a fost amânată pentru [06 august 2024](#). Reclamantul a pledat singur în fața CSJ. CSM a solicitat examinarea cauzei în lipsă. Comisia a fost reprezentată de către avocații Roger Gladei și Valeriu Cernei.

ÎN FAPT

a. Evaluarea externă a reclamantului de către Comisie

8. „În vederea asigurării integrității judecătorilor CSJ și a sporirii încrederii societății în activitatea acestora și în sistemul justiției”, la 30 martie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 65. Conform acestei legi, toți judecătorii CSJ și candidații pentru funcția de judecător al CSJ sunt supuși evaluării externe. Este evaluată integritatea etică și financiară a acestora. Evaluarea începe cu solicitarea Comisiei adresată candidatului să depună Comisiei declarația de avere și interese personale pentru ultimii cinci ani, un chestionar de etică și o declarație despre persoanele apropiate care activează sau au activat în ultimii cinci ani în sistemul judecătoresc, al procuraturii și în serviciul public.

9. La 24 august 2023, Comisia a solicitat reclamantului completarea declarațiilor și a chestionarului menționate în paragraful precedent. La 04 septembrie 2023, reclamantul a depus o cerere de prelungire a termenului de depunere a chestionarului de etică și a declarațiilor. Comisia a prelungit termenul cu patru zile lucrătoare. Documentele completate au fost depuse de reclamant la 08 septembrie 2023.

10. Având în vedere că Legea nr. 65/2023 stabilește perioade diferite de evaluare pentru cele patru criterii de integritate, Comisia a evaluat conformitatea cu aceste criterii în ultimii cinci, 10 și, respectiv, 12 ani. În funcție de criteriu, perioada evaluării a cuprins anii 2018-2022, 2013-2022 și 2011-2022.

11. La 06 octombrie 2023, Comisia a solicitat reclamantului să prezinte informații suplimentare până la 13 octombrie 2023. El a răspuns în termenul oferit. La 20 octombrie 2023, Comisia a solicitat din nou reclamantului să prezinte informații suplimentare, iar reclamantul a răspuns în termen.

12. La 05 ianuarie 2024, Comisia i-a comunicat reclamantului că ea a identificat aspecte care trezesc dubii serioase cu privire la respectarea de către acesta a criteriilor etice. El a fost invitat la audierea programată pentru 18 ianuarie 2024.

13. La 06 ianuarie 2024, reclamantul a solicitat desfășurarea audierii în ședință închisă, însă Comisia a respins solicitarea.

14. La 18 ianuarie 2024, reclamantul a fost audiat de către Comisie în ședință publică. Reclamantul a invocat în fața Comisiei că nu are completări sau corectări la chestionarul de etică pe care l-a prezentat pe 08 septembrie 2023, reafirmând corectitudinea răspunsurilor sale.

15. La [29 februarie 2024](#), cu vot unanim, Comisia a aprobat raportul de evaluare în privința reclamantului. Comisia a constatat că în privința reclamantului planează dubii serioase privind integritatea etică (art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 65), care nu permit promovarea evaluării. Acestea se referă la implicarea subiectului în înstrăinarea patrimoniului CNSM la preț diminuat. Comisia a mai menționat și alte dubii, însă nu le-a pus pe ultimele la baza Raportului. Acestea se refereau la:

- a) Proprietatea *de facto* asupra apartamentului înregistrat pe numele tatălui reclamantului și originea surselor pentru achiziționarea acestuia;
- b) Relația cu „Ductil Steel” S.A. și „Mechel Group”, servicii juridice oferite pe durata angajării sale la „Ductil Steel” S.A. (2010-2012) și serviciile de avocatură prestate pentru „Mechel Group” (2008-2010);
- c) Cheltuieli inexplicabil de mari în valoare de 50.000 EUR și 23.900 USD în perioada 2008-2014;
- d) Gestionarea bunurilor mobile și folosirea cu titlul gratuit a unui apartament.

16. Comisia a stabilit că reclamantul a prestat servicii juridice în perioada 2012-2022 pentru CNSM, care este o perioadă lungă și continuă. Acest fapt îi permitea să cunoască destul de bine starea de lucruri de la CNSM. Reclamantul a fost contractat de CNSM fără concurs. În perioada 2004-2006 el a fost angajat al altui sindicat, care era condus atunci de Președintele CNSM. În cadrul interviului, reclamantul a recunoscut că primea indicații direct de la Președintele CNSM și că dânsul cunoștea că împotriva ultimului au fost pornite anterior mai multe cauze penale, însă toate au fost încetate. În anul 2021 Președintele CNSM, cel care l-a contractat pe reclamant în anul 2012, a fost demis pe motiv că a adus atingere intereselor patrimoniale și imaginii CNSM.

17. Cabinetul avocatului în care activa reclamantul își avea sediul în clădirea CNSM, pentru care nu plătea chirie. Din contra, contractul semnat de reclamant cu CNSM prevedea că CNSM va asigura avocatul cu spațiu de muncă, rechizite de birou, telefon, copiator, etc. Onorariul primit de reclamant de la CNSM era fix, indiferent de timpul petrecut de avocat pentru executarea sarcinilor. El a primit cea mai mare parte a onorariilor pentru serviciile avocațiale de la CNSM și organizațiile afiliate acesteia (98%, în perioada anilor 2015-2022). Reclamantul executa și alte sarcini decât cele specifice unui avocat, precum obținerea certificatelor de la cadastru, sau gestionarea patrimoniului și întocmirea proiectelor de acte pentru Consiliul CNSM. Reclamantul a recunoscut că el a consultat conducerea CNSM cu privire la tranzacțiile de vânzare a patrimoniului CNSM, însă el nu a fost implicat în evaluarea patrimoniului vândut, sau în identificarea cumpărătorilor pentru acest patrimoniu.

18. În ultimul deceniu, CNSM a apărut în mod repetat în mass-media și în spațiul public din Republica Moldova în legătură cu presupusele înstrăinări frauduloase ale proprietăților sale, la prețuri subevaluate. În anii 2016-2021 au fost publicate cel puțin trei articole de investigație efectuate de entități media diferite care informau despre vânzarea bunurilor CNSM la prețuri derizorii. Procuratura Generală a inițiat în trecut trei anchete penale împotriva factorilor de decizie din cadrul CNSM pentru presupuse abuzuri și excese de putere în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

19. La 13 februarie 2020, Parlamentul Republicii Moldova a format o comisie de anchetă pentru clarificarea circumstanțelor de înstrăinare a proprietăților

sindicatelor (Comisia de anchetă). În aprilie 2021, Comisia de anchetă a prezentat un proiect de raport potrivit căruia majoritatea proprietăților sindicatelor au fost înstrăinate fraudulos de către sindicate înainte de anul 2012. Proiectul de raport menționează subevaluarea proprietăților și vânzarea acestora către companii care au legături sau sunt deținute de Vladimir Plahotniuc și Ilan Șor. Ulterior, proprietățile au fost vândute sau ipotecate la prețuri mult mai mari.

20. Au existat proprietăți vândute și după 2015, adică în perioada în care reclamantul a consiliat CNSM. La întrebările adresate comisiei privind înstrăinarea proprietăților CNSM, reclamantul a comunicat că prestează servicii de consultanță, redactează regulamente interne, documente pentru Consiliul CNSM și contracte. Referitor la gradul de implicare în tranzacțiile de vânzare-cumpărare efectuate de CNSM în perioada 2015-2022, reclamantul a răspuns că obține certificatele/documentele cerute de legislație pentru tranzacții și le prezenta la notar, precum și redacta hotărârile organului colegial de conducere necesare pentru încheierea tranzacțiilor, în forma solicitată de notar.

21. CNSM a oferit Comisiei detalii cu privire la natura și tipul de servicii de asistență juridică prestate de reclamant în perioada 2011-2022. În plus, CNSM a furnizat informații privind tranzacțiile de vânzare-cumpărare a bunurilor imobile ale CNSM în care a fost implicat acesta:

1) contractul de vânzare-cumpărare din 23 decembrie 2015 a imobilului amplasat pe strada Kiev din mun. Chișinău;

2) contractul de vânzare-cumpărare din 19 august 2015 a imobilului amplasat pe strada Alexandr Pușkin din mun. Chișinău;

3) contractul de vânzare-cumpărare din 05 decembrie 2016 a imobilului amplasat pe strada Alexei Șciusev din mun. Chișinău;

4) contractul de vânzare-cumpărare din 13 februarie 2018 a bunurilor imobile amplasate pe strada Podgorenilor din mun. Chișinău;

5) contractul de vânzare-cumpărare din 21 mai 2018 a imobilului amplasat pe strada nucilor din mun. Cahul;

6) contractul de vânzare-cumpărare din 20 mai 2019 a imobilelor amplasate pe strada Salcîmilor din mun. Bălți.

22. Comisia a constatat că reclamantul a semnat, în numele CNSM, contractul de vânzare-cumpărare din 20 mai 2019 a imobilelor CNSM amplasate în mun. Bălți. Reclamantul a acționat în baza unei procuri, iar prețul de vânzare a imobilelor a fost de 2.400.000 de lei. Imobilele vândute erau opt construcții cu suprafața de 2.722 m.p.. Un raport de evaluare a evaluat doar construcțiile, fără terenul adiacent imobilului (3,4 hectare). Potrivit Comisiei parlamentare de anchetă, prețul real al imobilului vândut era de 11 ori mai mare.

23. Potrivit informațiilor prezentate Comisiei de către CNSM, în anii 2015-2018, reclamantul a fost implicat în încheierea altor cinci contracte de înstrăinare

a imobilelor CNSM. Comisia a conchis că reclamantul a avut un rol esențial în procesul de înstrăinare a imobilelor CNSM, iar fără cunoștințele și implicarea reclamantului nu ar fi fost posibil ca conducerea CNSM să efectueze înstrăinările, care păreau a fi frauduloase.

24. Comisia a conchis că, participând la înstrăinarea la prețuri prea mici a imobilelor CNSM, reclamantul a încălcat grav art. 54 alin. (3) și art. 57 al Legii cu privire la avocatură. Art. 54 alin. (3) interzice avocatului să acționeze contrar intereselor legitime ale clientului, iar art. 57 obligă avocatul să studieze minuțios cauze încredințate și să acționeze cu bună credință, respectând interesele clientului. Avocatul nu a informat clientul că bunurile acestuia urmează a fi vândute la prețuri prea mici, ceea ce-l putea prejudicia. Aceasta este contrar și art. 1 Capitolul II din [Codul deontologic al avocatului](#).

25. La 14 martie 2024, reclamantul a participat la ședința CSM la care a fost discutat raportul Comisiei și a fost constatată nepromovarea evaluării de către reclamant. Conform [înregistrării video a ședinței CSM](#), până la adoptarea hotărârii, CSM a discutat cu reclamantul despre dubiile stabilite în raportul Comisiei, iar reclamantul a reiterat argumentele sale prezentate anterior. De asemenea, el a anexat o explicație scrisă prin care și-a menținut poziția privind dezacordul cu raportul Comisiei de evaluare, care se referă la implicarea subiectului în înstrăinarea patrimoniului CNSM. CSM a considerat neconvingătoare argumentele reclamantului că el nu putea cunoaște că prețul imobilelor era prea mic, având în vedere prețul anormal de mic la care acestea au fost vândute. În hotărârea sa, CSM a acceptat dubiile reținute de către Comisia de evaluare și argumentele ei, precum și a considerat drept dubiu suplimentar care duce la nepromovare gestionarea bunurilor mobile și folosirea cu titlul gratuit a unui apartament. CSM a subliniat că reclamantul, invocând neconvingător protecția vieții private, a refuzat să comunice, atât CSM cât și Comisiei, cine este proprietarul apartamentului în care locuiește de mai mulți ani fără a plăti chirie. CSM a mai reiterat că judecătorul trebuie să respecte cele mai înalte standarde de integritate și responsabilitate. Hotărârea motivată a CSM a fost comunicată reclamantului la 14 martie 2024.

LEGISLAȚIA ȘI STANDARDELE RELEVANTE

26. Art. 2 alin. (2) al Codului administrativ se referă la posibilitatea reglementării activității administrative prin alte legi decât Codul administrativ. Acesta prevede următoarele:

„(2) Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.”

27. Art. 225 Cod administrativ se referă la limitele controlului judecătoresc al actului administrativ. Partea relevantă a acestuia este următoare:

„Articolul 225. Limitele controlului judecătoresc

(1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

- a) și-a exercitat dreptul discreționar;
- b) a luat în considerare toate faptele relevante;
- c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;
- d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.”

28. Preambulul Legii nr. 65/2023 are următorul conținut:

„În vederea asigurării integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiție și a sporirii încrederii societății în activitatea acesteia și în sistemul justiției, Parlamentul adoptă prezenta lege organică.”

29. Criteriile de evaluare sunt prevăzute de art. 11 alin. (2) și (3) ale Legii nr.

65. Alin. (2) lit. a), care este relevant aceste cauzei, prevede următoarele:

„(2) Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate etică dacă Comisia de evaluare are dubii serioase determinate de faptul că:

- a) în ultimii 5 ani, acesta a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională a judecătorilor, a procurorilor sau, după caz, a altor profesii, precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare, în ultimii 10 ani, contrare normelor imperative ale legii, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului stabilise, anterior adoptării actului, că o decizie similară a fost contrară Convenției Europene pentru Drepturile Omului;”

30. Art. 16 al Legii nr. 65 reglementează modul de adoptare a raportului Comisiei. Partea relevantă a acestui articol este următoarea:

„(1) În urma evaluării judecătorului, Comisia de evaluare întocmește un raport motivat cu privire la evaluare care să conțină propunerea privind promovarea sau nepromovarea evaluării.

(2) Raportul cu privire la evaluare se aprobă de către Comisia de evaluare cu votul majorității membrilor prezenți. Membrii Comisiei de evaluare nu se pot abține de la vot.

(3) Raportul cu privire la evaluare conține faptele relevante, motivele și concluzia privind promovarea sau nepromovarea evaluării.

(4) Se consideră că judecătorul nu a promovat evaluarea dacă s-a constatat existența unui sau mai multor temeiuri de necorespondere cu criteriile prevăzute la art.11.”

31. Modul de examinare a raportului Comisiei de către CSM este stabilit în art. 17 al Legii nr. 65. Partea relevantă a acestuia este următoarea:

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii examinează în ședință publică, în baza dosarului de evaluare recepționat de la Comisia de evaluare, rezultatele evaluării judecătorului. Judecătorul poate prezenta informații suplimentare pe care le consideră relevante doar dacă probează că a fost în imposibilitatea de a le prezenta anterior. Reprezentantul Comisiei de evaluare și judecătorul evaluat, în persoană, sunt în drept să își prezinte poziția.

(2) Prin hotărâre motivată, ... Consiliul Superior al Magistraturii:

- a) acceptă raportul cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;
- b) respinge raportul cu privire la evaluare și dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare a judecătorului, dacă constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării;

...”

32. Art. 18 al Legii nr. 65 reglementează modul de examinare a contestațiilor împotriva hotărârilor CSM emise conform art. 17 din acea lege. Partea relevantă a art. 18 este următoarea:

„(1) Prin derogare de la prevederile Codului administrativ, hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii prevăzută la art.17 alin.(4) poate fi contestată de către judecătorul [inclusiv candidatul] vizat sau de către Comisia de evaluare la Curtea Supremă de Justiție în termen de 5 zile de la comunicarea hotărârii motivate a Consiliului Superior al Magistraturii. Depunerea contestației suspendă executarea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii.

(2) Contestația se depune la Curtea Supremă de Justiție și se examinează în termen de 30 de zile de un complet format din 3 judecători care au promovat evaluarea și nu au activat în cadrul Curții Supreme de Justiție până la data de 31 decembrie 2022.”

(2¹) Curtea Supremă de Justiție:

- 1) respinge contestația;
- 2) admite contestația și:
 - a) dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare;
 - b) dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare de către Consiliul Superior al Magistraturii;
 - c) constată promovarea sau nepromovarea evaluării în cazul anulării hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii emise după reluarea procedurii de evaluare.

(2²) Curtea Supremă de Justiție admite contestația doar dacă constată că, în cadrul procedurii de evaluare, au fost admise erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare sau că există

circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea sau nepromovarea evaluării.”

33. La 14 februarie 2023, Curtea Constituțională a verificat constituționalitatea unor prevederi oarecum similare din Legea 26/2022. În para. 83 al hotărârii sale Curtea Constituțională a menționat următoarele despre limitele controlului judiciar al actelor emise ca urmare a evaluării externe:

„83. Curtea admite că dispozițiile contestate sunt apte să realizeze obiectivul urmărit de legislator, i.e. să evite situațiile de anulare a deciziilor Comisiei de evaluare din cauza încălcării unor reguli de procedură nesemnificative. ... obiectivul legislatorului poate fi realizat prin limitarea controlului judiciar la erorile procedurale grave ale Comisiei de evaluare în cadrul procedurii de evaluare, care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare. Această soluție însoțită de competența completului special de a examina „circumstanțele care puteau duce la promovarea evaluării” de către candidat sunt în măsură să asigure o „examinare suficientă” a problemelor centrale abordate de candidații nepromovați.”

34. Art. 9 al Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură indică că asistența juridică acordată de avocat trebuie să corespundă bunelor practici profesionale în materie juridică, normelor materiale și procedurale și să rezulte dintr-o conduită profesională și corectă.

35. Prevederile relevante ale Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură este următoarea:

„**Articolul 54.** Obligațiile avocatului:

(1) Avocatul este obligat:

...

k) să respecte normele Codului deontologic al avocatului și prevederile statutului profesiei de avocat.

.....

(3) Avocatul nu are dreptul să acționeze contrar intereselor legitime ale clientului.

Articolul 57 din Statutul profesiei de avocat :

(1) Avocatul este obligat să studieze temeinic cauzele ce i-au fost încredințate, să se prezinte la fiecare termen stabilit și să manifeste conștiinciozitate și probitate pentru îndeplinirea mandatului încredințat.”

36. Prevederile relevante ale Codului deontologic al avocaților sunt următoarele:

„**Articolul 1 din Preambul.**

...

(2) Scopul exercitării profesiei de avocat îl constituie acordarea asistenței juridice calificate persoanelor fizice și juridice în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime.

...

Articolul 2. Cap. II

...

(2) Avocatul își consultă clientul în mod conștiincios și își informează cu diligență clientul cu privire la evoluția cauzei ce i-a fost încredințată.

...

(7) Deși interesul clientului este primordial, avocatul nu-și va subordona integritatea personală și profesională clientului său. Avocatul nu este în drept să accepte o propunere frauduloasă și este obligat să acționeze în conformitate cu legea.”

ARGUMENTELE PĂRȚILOR

a. Argumentele reclamantului

37. La 19 martie 2024, reclamantul a contestat hotărârea CSM la CSJ și solicită anularea acesteia și a Raportului Comisiei și dispunerea reevaluării sale de către Comisie. Potrivit reclamantului, în privința sa au fost admise erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare și există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării. Deși CSM a constatat că reclamantul nu corespunde doar criteriului de integritate etică prevăzut de art. 11 alin. (2) lit a) din Legea nr. 65, CSM nu a explicat cum deschiderea inexplicabilă a conturilor bancare sau folosirea cu titlu gratuit al unui imobil contravin grav regulilor de conduită profesională a avocaților. Prețul de vânzare al bunurilor a fost stabilit în baza unor evaluări efectuate de profesioniști, iar prețul indicat în proiectul de raport al Comisiei parlamentare de anchetă ar putea fi greșit. CSM nu a combătut acest argument, deși el a fost invocat în ședință. Reclamantul mai susține că nu a fost implicat în obținerea rapoartelor de evaluare a imobilelor și nu a participat la negocierea prețului. Toate hotărârile Comitetului Confederal CNSM cu privire la înstrăinarea imobilelor au fost adoptate unanim.

38. În ședința din 06 august 2024, reclamantul a completat argumentele din contestație. În opinia acestuia, concluzia CSM de a reține dubii suplimentare care conduce la nepromovarea evaluării, faptul că în perioada anilor 2014-2016 a avut deschise 26 conturi bancare de depozit, a acordat împrumuturi bănești rudelor și prietenilor și a folosit cu titlu gratuit un apartament prin prisma aspectelor de integritate etică, este rezultatul unei examinări vădit arbitrare. Reclamantul susține că a acționat în strictă conformitate cu solicitările și împuternicirile acordate de CNSM, care s-a finalizat cu obținerea rezultatului dorit de client. Aceasta nu poate fi considerată încălcare gravă a regulilor de conduită etică și profesională a avocatului. Reclamantul a recunoscut în ședință că terenul de 3.4 hectare aferent

imobilelor din mun. Bălți care au fost vândute nu au fost evaluate, susținând că erau proprietate publică. El de asemenea a recunoscut că a fost implicat în toate cele șase tranzacții de înstrăinare a imobilelor CNSM (a se vedea para. 21).

b. Argumentele celorlalți participanți

39. În referință CSM a notat că a acceptat dubiile Comisiei. Suplimentar, în pofida faptului că Comisia nu a reținut acest dubiu, CSM a considerat drept dubiu care duce la nepromovare inclusiv gestionarea bunurilor mobile și folosirea cu titlu gratuit a unui apartament. CSM a solicitat respingerea contestației.

40. În referința sa, Comisia a menționat că explicațiile reclamantului nu au fost suficiente pentru a înlătura dubiile sale, solicitând respingerea contestației. Comisia a reiterat argumentele din Raportul de evaluare. Cu referire la implicarea reclamantului în înstrăinarea patrimoniului CNSM, Comisia a acceptat prețurile de piață determinate în Raportul Comisiei Parlamentare și că această acțiune a Comisiei se încadrează în limitele standardului balanței probabilităților, combinată cu incapacitatea sau nedorința reclamantului de a proba contrariul. Comisia a mai atras atenția că reclamantul cunoștea despre investigațiile jurnalistice făcute până la anul 2019 cu privire la înstrăinarea la un preț mic a imobilelor CNSM. Reclamantul chiar este citat în [investigația Ziarului de Gardă](#) din anul 2017. Art. 57 alin. 8 din Statutul profesiei de avocat obligă avocatul de a atenționa clientul asupra greșelilor.

MOTIVAREA INSTANȚEI

41. La 14 martie 2024, reclamantului i-a fost comunicată hotărârea motivată a CSM. Contestația examinată a fost depusă pe 19 martie 2024, în a cincea zi de la comunicarea hotărârii motivate a CSM, adică a fost depusă în termen.

a) Principii generale

42. CSJ reiterează că potrivit art. 36 alin. (2) Cod administrativ, în aplicarea supremației dreptului, instanța judecătorească de contencios administrativ ia în considerare jurisprudența CtEDO. Potrivit acestei jurisprudențe, obligația instanței judecătorești de motivare a hotărârilor judecătorești nu poate fi înțeleasă ca impunând un răspuns pentru fiecare argument (hot. [García Ruiz v. Spania](#), 1999, § 26). Totuși, orice argument decisiv pentru rezultatul procedurii necesită un răspuns clar (hot. [Ruiz Torija v. Spania](#), 1994, § 30; și, pentru comparație, [Petrović și Alții v. Muntenegru](#), 2018, § 43), în special argumentele cu privire la drepturile și obligațiile garantate de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (hot. [Fabris v. Franța](#), 2013, § 72 *in fine*; [Paun Jovanović v. Serbia](#), 2023, § 108).

43. Pentru a asigura o mai bună înțelegere a practicii sale și a facilita procesul de perfecționare a evaluării externe, CSJ urmează să clarifice în această hotărâre următoarele aspecte relevante pentru soluționarea cauzei:

- i. Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65;

ii. Sarcina probațiunii în cadrul evaluării externe;

iii. Cazurile în care CSJ poate admite contestația.

i. Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65

44. Atât Codul administrativ cât și Legea nr. 65 sunt legi organice, adică au putere juridică egală. Legea nr. 65 a fost votată în lectură finală după adoptarea Codului administrativ și reglementează în detaliu procedura de evaluare externă, modul de adoptare a hotărârii CSM și de examinare a contestației împotriva hotărârilor CSM adoptate în temeiul Legii nr. 65.

45. Evaluarea externă este reglementată de o lege adoptată de Parlament în anul 2023, după consultarea repetată cu Comisia de la Veneția, iar [majoritatea recomandărilor](#) Comisiei de la Veneția au fost acceptate. Legea a fost adoptată pentru a asigura integritatea judecătorilor CSJ și a spori încrederea publică în sistemul de justiție. Comisia de la Veneția a examinat inclusiv necesitatea evaluării externe și a admis că, în contextul Republicii Moldova, aceasta ar putea avea loc. Până în prezent, Legea nr. 65 a fost modificată de câteva ori. În baza acestei legi a fost creat un mecanism complex de evaluare a judecătorilor CSJ și a candidaților pentru funcția de judecător CSJ.

46. Conform art. 2 alin. (2) Cod administrativ, legi derogatorii de la Codul administrativ pot reglementa activitatea administrativă numai dacă acestea sunt absolut necesare și nu contravin principiilor Codului administrativ. Elementele menționate în para. 44-45 confirmă că evaluarea externă introdusă prin Legea nr. 65 este absolut necesară în sensul art. 2 alin. (2) Cod administrativ.

47. Procedura de efectuare a evaluării externe prevăzută de Legea nr. 65 este într-o oarecare măsură diferită de prevederile Codului administrativ în ceea ce privește termenele de procedură, probațiunea, anularea actelor administrative, procedura contenciosului administrativ, etc. Până la o argumentare concretă privind contradicțiile dintre Legea nr. 65 și principiile Codului administrativ, CSJ prezumă că asemenea contradicții nu există. Având în vedere că Legea nr. 65 este o lege specială în raport cu Codul administrativ, atât timp cât contradicții cu principiile Codului administrativ nu au fost stabilite, prevederile Legii nr. 65 au prioritate față de Codul administrativ, iar în cazul aspectelor nereglementate de Legea nr. 65 prevederile Codului administrativ sunt aplicabile în măsura în care nu contravin scopului Legii nr. 65.

48. Completul de asemenea reiterează prevederile art. 225 alin. (1) Cod administrativ, care interzice instanței judecătorești să se pronunțe cu privire la oportunitatea unui act administrativ. Ea doar verifică exercitarea dreptului discreționar, în modul prevăzut de art. 225 alin. (2) Cod administrativ.

ii. Sarcina probațiunii în cadrul evaluării externe

49. Conform art. 16 alin. (4) al Legii nr. 65, Comisia va considera că persoana nu a promovat evaluarea dacă s-a constatat existența unui sau mai multor temeiuri

de necorespondere cu criteriile prevăzute la art.11. Art. 11 alin. (2) și (3) al Legii nr. 65, potrivit căruia persoana nu corespunde criteriilor de integritate dacă Comisia are „dubii serioase”. Din ultimele norme rezultă că simpla existență a dubiilor nu este suficientă pentru ca Comisia să recomande nepromovarea evaluării. Legea nr. 65 cere ca acestea să fie „serioase”, adică dubiul trebuie să rezulte din circumstanțe factologice obiective, cum ar fi, de exemplu, încheierea unor contracte, extrase bancare, posesia efectivă a unor bunuri nedeclarate, etc. Dacă dubiile Comisiei rezultă din circumstanțe factologice obiective, îi revine deja subiectului evaluării să dovedească că dubiul Comisiei nu este întemeiat. Neonorarea acestei sarcini rezultă în menținerea dubiilor și nu oferă Comisiei o altă opțiune decât să propună CSM nepromovarea evaluării.

50. Aspectele menționate în paragraful precedent se referă la raportul Comisiei. Legea nr. 65 nu instituie expres reguli cu privire la inversarea sarcinii probațiunii în fața CSM, însă nici nu interzice acest lucru. Totuși, din art. 17 alin. (1) și (2) al Legii nr. 65 rezultă că CSM nu poate să facă o evaluare separată, ci doar verifică corectitudinea raportului de evaluare în baza materialelor prezentate de Comisie și, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute în alin. (1), cele prezentate de către subiectul evaluării. CSM poate respinge raportul Comisiei doar dacă constată circumstanțe de fapt bazate pe probe sau „erori procedurale” comise de Comisie care puteau duce la o propunere opusă a Comisiei.

51. Curtea Constituțională a constatat deja că o asemenea inversare a sarcinii probațiunii nu este contrară Constituției, făcând referire la o opinie a Comisiei de la Venetia. Această inversare a sarcinii probațiunii, în cazul suspiciunilor cu privire la averi, nu a fost considerată *per se* arbitrară nici de către CtEDO (a se vedea hot. [Xhoxhaj v. Albania](#), 2021, § 352; [Sevdari v. Albania](#), 2022, § 130).

52. Aspectele verificate prin prisma art. 11 alin (3) al Legii nr. 65 (integritatea financiară) sunt, în cea mai mare parte, disponibile subiectului evaluat și nimeni nu cunoaște mai bine aceste aspecte, care deseori nu sunt publice. Aceasta deosebește verificarea integrității financiare de aspectele verificate în temeiul art. 11 alin. (2) al Legii nr. 65 (integritatea etică). Încălcarea regulilor de etică, comportamentul arbitrar, emiterea actelor arbitrare, incompatibilitățile sau conflictele de interese nu pot fi prezumate. Ele trebuie stabilite de către Comisie și de CSM, fapt care rezultă implicit și din textul art. 11 alin. (2) al Legii nr. 252/2023. Aceasta însă nu exclude dreptul Comisiei și al CSM de a cere subiectului evaluat să explice corespunzător comportamentul său, și, în cazul neonorării acestei obligații, să constate că subiectul nu corespunde criteriului de integritate etică.

iii. Cazurile în care CSJ poate admite contestația

53. Art. 18 alin. (2²) din Legea nr. 65 prevede că CSJ poate admite contestația doar dacă constată că, în cadrul procedurii de evaluare, au fost admise „erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare” sau că există „circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea sau nepromovarea

evaluării”. Această prevedere a apărut în Legea nr. 65 după o hotărâre a Curții Constituționale din 14 februarie 2023, care se referea la prevederi similare din Legea nr. 26/2022.

54. În para. 83 al hotărârii Curții Constituționale din 14 februarie 2023 a fost menționat că este admisibil de a nu anula deciziile Comisiei pentru „erori de procedură ne semnificative”. Curtea Constituțională a acceptat faptul ca controlul judiciar al actelor emise în cadrul evaluării externe să se limiteze la circumstanțele de fapt care puteau schimba rezultatul evaluării și la erorile procedurale grave ale Comisiei care afectează „caracterul echitabil al procedurii de evaluare”.

55. În hotărârea menționată în paragraful precedent, Curtea Constituțională a făcut referire la hotărârea CtEDO *Pişkin v. Turcia* (2020). În para. 131 al hotărârii respective, CtEDO a menționat că instanța de judecată trebuie să fie competentă să examineze toate aspectele centrale ale cauzei. Acestea sunt chestiuni de fapt sau de drept care, dacă nu ar fi avut loc (în cazul aspectelor de fapt) sau ar fi fost soluționată în mod opus (în cazul chestiunilor de drept), ar fi dus la o altă propunere a Comisiei sau la o hotărâre diametral opusă a CSM.

56. Prin urmare, competența CSJ la examinarea contestațiilor depuse conform Legii nr. 65 este una mai limitată decât cea prevăzută de Codul administrativ. Ea poate anula hotărârea CSM doar în cazurile menționate de Legea nr. 65, iar, din motivele menționate în para. 46-47, celelalte temeiuri prevăzute de Codul administrativ pentru anularea actului administrativ nu sunt aplicabile.

57. CSJ poate ajunge la o concluzie diferită de cea CSM sau a Comisiei, prin urmare poate conchide în aceeași cauză că unele dubii serioase constatate de CSM nu există, iar alte dubii există. Existența unui singur dubiu este suficient pentru nepromovarea evaluării externe. După cum rezultă din art. 18 alin. (2²) din Legea nr. 65, CSJ nu poate admite contestația dacă constată existența a cel puțin unui dubiu prevăzut la art. 11 alin. (2) și (3) al acestei legi.

b. Aplicarea principiilor de mai sus în prezenta cauză

58. CSM a constatat că reclamantul nu corespunde criteriului de integritate etică prevăzut de art. 11 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 65, din două motive:

- a) implicarea reclamantului în înstrăinarea imobilelor CNSM la prețuri mici;
- b) incertitudinile legate de 26 de conturi bancare de depozit, împrumuturi acordate și folosirea cu titlu gratuit a unui apartament timp de cinci ani.

59. Cu privire la implicarea reclamantului în înstrăinarea patrimoniului CNSM, CSM a constatat că, în anii 2012-2019 CNSM a încheiat cel puțin șase tranzacții prin care a vândut imobile ce îi aparțineau. [CNSM](#) a apărut în mod repetat în mass-media din Republica Moldova în legătură cu presupusele înstrăinări suspecte ale proprietăților sale. Jurnaliștii au raportat de câteva ori până în anul 2018 despre vânzarea imobilelor CNSM la prețuri mult mai mici decât cele de piață. Procuratura Generală a inițiat trei cauze penale împotriva factorilor de decizie din

cadrul CNSM cu privire la aceste fapte, însă toate cauzele penale au fost încetate până în anul 2014. Aceste fapte nu au fost contestate de reclamant și se consideră stabilite.

60. Reclamantul a recunoscut, atât în ședința CSM, cât și în fața CSJ, că a prestat servicii către CNSM legate de gestionarea patrimoniului acesteia, inclusiv că a fost implicat în încheierea a cel puțin cinci din cele șase tranzacții de înstrăinare a imobilelor CNSM. El a pregătit proiectele actelor care au fost aprobate de Consiliul CNSM și a semnat în numele CNSM contractul din 20 mai 2019. Totuși, el a negat că ar fi fost implicat în evaluarea patrimoniului, în selectarea companiei de evaluare, sau în identificarea cumpărătorilor. El a mai susținut că nu putea cunoaște că prețul la care au fost vândute bunurile sunt prea mici.

61. Potrivit art. 11 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 65, pentru evaluarea externă sunt relevante doar încălcările regulilor de etică și conduită profesională comise în ultimii cinci ani până la începutul evaluării. Evaluarea reclamantului a început în 24 august 2023, iar în cadrul evaluării puteau fi luate în considerare doar încălcările care au avut loc începând cu 24 august 2018. În această perioadă, a fost încheiată doar tranzacția din 20 mai 2019, prin care CNSM a vândut opt construcții în mun. Bălți, cu o suprafață totală de 2.722 m.p., amplasate pe un teren de 3.4 ha., la un preț de 2.4 milioane de lei (a se vedea para. 22).

62. Chiar dacă, în contextul evaluării externe a reclamantului, din cauza termenului limită de cinci ani prevăzut de art. 11 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 65, poate fi analizată doar o singură tranzacție, cea din 20 mai 2019, faptul că reclamantul a fost implicat până în anul 2019 și în alte tranzacții similare nu poate fi trecut cu vederea, precum nu poate fi neglijată nici apropierea profesională a reclamantului față de conducerea CNSM.

63. Deoarece evaluarea clădirilor a fost efectuată de specialiști, reclamantul susține că nu putea avea dubii cu privire la valoarea de piață a celor opt clădiri, care erau într-o stare precară. CSM a respins acest argument, deoarece, reclamantul, în calitate de jurist cu experiență în gestionarea patrimoniului și a resurselor, lucrând pentru CNSM mai mult de 10 ani, nu putea să nu cunoască despre suspiciunile de nereguli la vânzarea imobilelor de către CNSM, mai ales având în vedere investigațiile jurnalistice legate de înstrăinarea patrimoniului CNSM apărute până în anul 2019 (a se vedea para. 40).

64. CSJ nu consideră concluzia din paragraful precedent ca fiind făcută cu depășirea limitelor dreptului discreționar. Completul notează, în susținerea acestei concluzii, că prețul de vânzare din contractul din 20 mai 2019 era scăzut, de circa 880 de lei (45 de euro) per m.p., ceea ce este de câteva ori mai mic decât prețurile de piață la ziua încheierii tranzacției. Conform datelor disponibile public cercetate din oficiu, în temeiul art. 22 alin. (1) Cod administrativ, în anul 2019 prețul minim al unui m.p. de spațiu comercial din mun. Bălți era de circa 200 de euro. Reclamantul a susținut că starea clădirilor vândute era proastă, iar suprafața

acestora era mare. Completul este de acord cu reclamantul că acești factori pot determina un preț mai redus, însă aceasta nu poate explica o scădere a prețului de patru ori. Completul mai subliniază că cele opt clădiri erau amplasate pe un teren de 3.4 ha, care erau proprietatea statului. La ziua vânzării, acest teren putea fi privatizat de către proprietarul clădirilor la un preț modic, mult mai mic decât cel de piață. Valoarea acestui teren nu a fost stabilită de către evaluatori și nu a fost inclusă în prețul de vânzare, deși aceasta putea fi chiar mai mare decât valoarea clădirilor vândute.

65. Comisia parlamentară de anchetă a stabilit, în baza evaluării proprii, că prețul de vânzare al clădirilor era de peste 10 ori mai mic decât cel de piață. În timp ce evaluarea Comisiei parlamentare de anchetă ar putea să nu fie foarte exactă, diferența de câteva ori dintre prețul de piață și cel de vânzare nu putea să nu trezească dubiile unui specialist de bună credință care se ocupă de mai mulți ani de gestionarea averii companiilor.

66. Completul reiterează că, anterior, CNSM a vândut imobile la prețuri reduse, care au fost ulterior obiect al investigațiilor jurnalistice care sugerau că bunurile au fost vândute la un preț prea mic. Reclamantul a fost implicat în cel puțin cinci din cele șase tranzacții imobiliare (a se vedea para. 21). Aceste tranzacții nu erau unele de rutină, ci unele care aveau loc odată în an, sau și mai rar, și vizau active valoroase ale CNSM.

67. Cele câteva investigații jurnalistice cu privire la înstrăinarea averii CNSM efectuate până în anul 2019 trebuiau să trezească vigilența oricărui avocat responsabil. Faptul că de câteva ori jurnaliștii au exprimat în investigațiile sale publice suspiciuni privind vânzarea averii CNSM la prețuri prea mici, nu puteau să nu alarmeze reclamantul. Mai mult chiar, investigația Ziarului de Gardă din anul 2017 menționează și declarația reclamantului. El a fost contactat de jurnaliști și întrebat despre suspiciunile de înstrăinare a averii CNSM la prețuri prea mici.

68. Vânzarea a fost făcută fără o licitație publică, deși au fost vândute imobile valoroase, iar organizarea licitației putea rezulta într-un preț mai bun de vânzare. De asemenea, la evaluare nu a fost luat în calcul terenul de câteva hectare pe care se aflau imobilele vândute, care putea fi achiziționat de proprietar la un preț modic. Reclamantul a recunoscut în ședința CSJ că el nu a recomandat CNSM să vândă imobilele la licitație. El nu a oferit o explicație plauzibilă pentru această omisiune. Orice avocat are obligația nu doar de a apăra drepturile clientului în sens strict juridic, ci și de a-l consilia strategic asupra modului în care clientul își poate gestiona patrimoniul în cel mai eficient mod. Printr-o astfel de abordare, avocatul nu doar răspundea intereselor imediate ale clientului, ci îi oferea o perspectivă pe termen lung, asigurând o maximizare a profitului și o consolidare a poziției juridice și economice asupra bunurilor deținute.

69. Completul mai notează că reclamantul a fost informat de Comisie despre suspiciunea privind implicarea în înstrăinarea averii CNSM la prețuri subevaluate. CNSM de asemenea a examinat acest aspect cu participarea reclamantului. Nici în

fața Comisiei, nici în fața CSM, reclamantul nu a prezentat probe care să confirme că prețul tranzacției din 20 mai 2019 nu era vădit nerezonabil. Acestea puteau fi comparate cu tranzacții similare încheiate în aceeași perioadă de alte persoane, fie printr-o justificare minuțioasă și convingătoare a prețului diminuat al contractului din 20 mai 2019. El nu a făcut acest lucru, chiar dacă Legea nr. 65 prevede inversarea sarcinii probațiunii (a se vedea para. 52).

70. Art. 57 alin. (1) din Legea cu privire la avocatură prevede că avocatul va manifesta conștiinciozitate și probitate pentru îndeplinirea mandatului încredințat. Obligația de conștiinciozitate impune avocatului un comportament diligent, responsabil și scrupulos în apărarea intereselor clientului său. Având în vedere cele de mai sus, această obligație nu a fost onorată. Acest fapt contravine și Cap. 2 art. 2 alin. (2) ale Codului deontologic al avocaților (a se vedea para. 36). Această neonorare a obligațiilor profesionale de către reclamant a afectat în mod clar interesele legitime ale clientului său, CNSM, ceea ce nu este conform cu art. 54 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură. Aceste omisiuni nu au fost unele minore. În asemenea circumstanțe, concluzia CSM că prin aceste inacțiuni reclamantul a încălcat grav art. 54 alin. (3), art. 57 al Legii cu privire la avocatură și Codul deontologic al avocaților, nu depășește dreptul discreționar. Prin urmare, în partea implicării reclamantului în tranzacția din 20 mai 2019, contestația nu poate fi admisă.

71. În ceea ce privește celălalt dubiu reținut de către CSM (a se vedea para. 58 lit. b) de mai sus), potrivit art. 17 alin. (2) al Legii 65, atunci când primește prima dată raportul Comisiei, CSM poate admite sau respinge raportul. O altă opțiune nu este posibilă (a se vedea para. 31). Această prevedere nu poate fi interpretată ca interzicând CSM să accepte unele dubii care nu au fost puse de către Comisie la baza raportului, sau să respingă anumite dubii ale Comisiei, când acestea nu schimbă recomandarea Comisiei.

72. CSM a calificat dubiul menționat la para. 58 lit. b) conform art. 11 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 65. Completul este de acord cu reclamantul că regulile de etică și conduită profesională a avocatului nu interziceau niciodată avocaților să deschidă conturi bancare de depozit, să ofere împrumuturi, sau să folosească gratuit bunurile altor persoane. Prin urmare, aceste dubii nu pot cădea sub incidența art. 11 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 65, iar CSM a comis o eroare în acest sens. Totuși, având în vedere standardul din para. 57 și constatarea din para. 70, această eroare nu este suficientă pentru a admite contestația.

73. Din motivele de mai sus, în conformitate cu art. 195 din Codul administrativ, art. 238-241 din Codul de procedură civilă, art. 18 al Legii nr. 65/2023,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge contestația depusă de Mihail Lvovschi împotriva hotărârii CSM nr. 112/10, din 14 martie 2024.

Hotărârea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Vladislav Gribincea

Stella Bleșceaga