CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE

D E C I Z I E

cu privire la recurs

în cauza de contencios administrativ

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

împotriva deciziei din 06 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău,

(Dosarul nr. 3ra-413/24
nr. PIGD 2-21179506-01-3ra-15052024)

Recurs admis în temeiul art. 245[1] alin. (1) lit. b) Cod administrativ. Aplicarea noii legi procedurilor administrative începute până la intrarea în vigoare a legii.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – jud. C. Guzun
Curtea de Apel Chișinău – jud. V. Sîrbu, A. Braga, V. Negru

4 noiembrie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:
Diana Stănilă, *Preşedinte,*
Gheorghe Stratulat,
Ana Cucerescu, *judecători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 06 decembrie 2021, Victor Plugaru a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind constatarea neexaminării în termen legal a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ.

2. În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 19 octombrie 2021, a depus o cerere la Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licențiere a profesiei de avocat (înregistrată cu nr. 2500/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat şi dispunerea eliberării licenței de avocat în baza art. 10 alin. (2) din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

3. Astfel, reclamantul a susținut că prin depunerea cererii din 19 octombrie 2021 a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, bazându-se pe prevederile art.60 alin.(1) în coroborare cu alin.(2) din Codul administrativ, iar termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, care curge din data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiţia a fost transferată autorităţii publice competente, autoritatea urma să soluționeze cererea înregistrată cel târziu către data de 19 noiembrie 2021.

4. Luând în considerare faptul că până la data nominalizată, nu a fost recepționată nicio notificare din partea autorităților menționate cu privire la finalitatea procedurii administrative inițiate la 19 octombrie 2021, reclamantul a depus o cerere prealabilă conform art.162 alin.(3) lit. b) din Codul administrativ.

5. Prin cererea dată a solicitat Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova, în sensul art.7 din Codul administrativ, iar statutul său este reglementat de Legea cu privire la avocatură şi îi conferă un regim de putere publică în vederea realizării unui interes public, să examineze atât cererea inițială, cât şi cererea prealabilă în baza şi în termenul prevăzut de Codului administrativ.

6. Prin acțiunea înaintată, reclamantul a solicitat constatarea neexaminării în termen legal de către Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisia de Licenţiere a profesiei de avocat, a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr.

2500/2021 din 19 octombrie 2021; obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura reclamantului în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură, cu eliberarea licenței.

7. La 03 martie 2022, Victor Plugaru a depus o nouă acțiune în contencios administrativ către Uniunea Avocaților privind anularea actului administrativ *(f.d.3-6 Vol.II)*.

8. Reclamantul a invocat că, prin Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 din 08 februarie 2022, cererea sa a fost respinsă din motiv că, prevederile legale invocate au fost modificate prin Legea nr. 13 din 21.01.2022, în vigoare din 25.01.2022, iar noile prevederi ale alin.(2) art. 10 din Lege, stipulează că sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcţia respectivă, au solicitat participarea la examenul de calificare, iar potrivit alin.(3) al aceiași legi, 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 Avocaţilor, privind etica şi deontologia avocaților, administrarea profesiei şi din alte domenii stabilite în statutul profesiei de avocat.

9. În acest sens, reclamantul consideră această hotărâre contrară prevederilor legale, or având în vedere că prin depunerea cererii din 19 octombrie 2021 a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, bazându-se pe art.60 alin.(1) în coroborare cu alin.(2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, respectiv, autoritatea urma să soluționeze cererea înregistrată cel târziu către data de 19 noiembrie 2021.

10. În context, reclamantul a susținut că la cererea înaintată Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova şi Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, a anexat toate actele prevăzute de lege, şi care confirmă faptul întrunirii necondiţionat a condiţiilor prescrise în dispoziţia art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

11. Totodată, în scopul urgentării examinării cererii din 19 octombrie 2021 reclamantul a înaintat în acest sens, la 20 ianuarie 2022, o cerere înregistrată cu nr.243/22. De asemenea, la 07 februarie 2022, a înaintat Comisiei de licențiere o cerere suplimentară, înregistrată cu nr. 436/22, asupra căreia comisia de licenţiere nu s-a expus în hotărârea pronunțată şi potrivit căreia reclamantul a informat Comisia despre faptul că la 06 decembrie 2021, a înaintat o cerere de chemare în judecată şi care se află spre examinare în Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani şi prin care a solicitat instanţei de judecată să constate neexaminarea în termen legal

a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr.2500/2021, depusă la 19 octombrie 2021 şi obligarea Uniunii Avocaţilor din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licenţiere a profesiei de avocat, să emită actul administrativ individual favorabil, prin care să admită candidatura sa în profesia de avocat.

12. Înaintarea respectivei cereri a întemeiat-o prin faptul că, avea destule temeiuri rezonabile de a presupune că Uniunea Avocaţilor din Republica Moldova, prin intermediul Comisiei de licenţiere a profesiei de avocat, va invoca faptul că, nu a examinat cererea înaintată de către el la 19 octombrie 2021, nr.2500/2021, pe motiv că Comisia era nefuncțională din luna aprilie 2021, argument care nu este relevant pentru caz, deoarece prin depunerea cererii din 19 octombrie 2021, a fost inițiată o procedură administrativă în sensul art. 6 și art.69 din Codul administrativ, iar în corespundere cu art. 60 alin. (1) în colaborare cu alin. (2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile.

13. Suplimentar, chiar dacă abia la 2 decembrie 2021 a fost aleasă actuala Comisie de licenţiere a profesiei de avocat, iar la 17 decembrie 2021 a avut loc prima şedinţă a Comisiei, autoritatea a avut un termen mai mare de 30 zile pentru convocarea şedinţei şi expunere asupra întrunirii condiţiilor necesare pentru accederea în profesia de avocat.

14. Întru urgentarea examinării cererii din 19 octombrie 2021, reclamantul a depus la 19 noiembrie 2021 o cerere prealabilă prin care a solicitat examinarea cererii adresate în termenul stabilit de lege. La acest capitol, nerespectarea termenilor legali de examinare a cererii privind accederea în profesia de avocat şi adresarea cererii prealabile, prin care s-a solicitat respectarea termenilor legali de examinare a cererii nr.2500/2021, fapt ignorat de către uniune, au condiţionat temei pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ.

15. Astfel, neexecutarea de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat a atribuţiilor sale funcţionale în termenul prevăzut de lege, ignorând faptul înaintării unei cereri prealabile, a fost făcut cu intenție directă şi urmează a fi echivalat cu refuzul de a admite reclamantul nemotivat în profesia de avocat.

16. În acest sens, reclamantul a atras atenția Comisiei de licențiere că în cazul modificării prevederilor legale pe parcursul examinării prezentei cereri, spața urmează a fi guvernată de legea aplicabilă la momentul apariției litigiului, act normativ ce a acordat dreptul de a înainta o acțiune în instanță şi a servit temei legal de depunere a cererii nr. 24500/2021 din 19 octombrie 2021 privind admiterea în profesia de avocat.

17. Prin urmare, prin acțiunea din 3 martie 2022, reclamantul a solicitat anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr.48/2/2022 din 08 februarie 2022; obligarea Uniunii Avocaților din Republica Moldova prin

intermediul Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, emiterea actului administrativ individual favorabil, prin care să admită cererea de admitere în profesie de avocat, în condițiile art. 10 din Legea nr. 1260/2003 cu privire la avocatură, în vigoare la momentul depunerii cererii.

18. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 iulie 2022, s-a dispus conexarea cauzelor respective *(f.d.36 Vol.I).*

POZIȚIA INSTANȚEI DE FOND

19. Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 01 martie 2023, s-a admis parțial acțiunea.

S-a constatat neexaminarea în termen legal de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Comisia de licențiere a profesiei de avocat a cererii de admitere în profesie de avocat cu nr. 2500/2021, depusă de Victor Plugaru la data de 19.10.2021.

S-a anulat Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 din 08.02.2022 prin care a fost respinsă cererea de admitere în profesia de avocat cu nr. 2500/2021 depusă de către Victor Plugaru la data de 19.10.2021.

S-a obligat Uniunea Avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual favorabil prin care să admită candidatura lui Victor Plugaru în profesia de avocat. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate *(f.d.77, 80-92, Vol.I).*

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN APEL

20. La 31 martie 2023, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a declarat apel nemotivat, ulterior motivat împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii *(f.d.94-97, 100-113, Vol.I).*

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

21. Prin decizia din 06 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel înaintată de Uniunea Avocaților din Republica Moldova. S-a menținut hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2023.

22. În motivarea soluției, instanța de apel a indicat că argumentele apelantei referitoare la inadmisibilitatea acțiunii, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, sunt neîntemeiate, întrucât Victor Plugaru a revendicat încălcarea unui drept propriu, și anume dreptul de a fi admis în profesia de avocat în temeiul art. 10 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, drept pretins lezat prin hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din 08 februarie 2022.

23. Sub aspectul fondului, instanța de apel a reținut că Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură nu prevedea un termen special pentru finalizarea procedurii

de examinare a cererii de admitere în profesia de avocat, motiv pentru care erau aplicabile prevederile art. 60 din Codul administrativ, potrivit cărora termenul general de finalizare a procedurii administrative este de 30 de zile, iar în cazuri excepționale acesta poate fi prelungit, fără a depăși 90 de zile. Astfel, întrucât Victor Plugaru a depus cererea la 19 octombrie 2021, instanța a considerat că aceasta urma să fie examinată cel târziu la 19 noiembrie 2021. Or, Comisia de licențiere nu a examinat cererea în termenul stabilit de lege, fapt care, în conformitate cu art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, se consideră drept respingere a cererii.

24. Totodată, instanța de apel a constatat că, la data depunerii cererii, era în vigoare art. 10 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 1260/2002, în redacția anterioară datei de 25 ianuarie 2022, care prevedea scutirea de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare pentru persoanele cu 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. În acest sens, instanța a reținut că Victor Plugaru a activat în funcția de procuror mai mult de 10 ani și a depus cererea de admitere în profesia de avocat la 19 octombrie 2021, după demisia din funcția de procuror.

25. Instanța a considerat că modificările operate prin Legea nr. 13/2022, intrată în vigoare la 25 ianuarie 2022, prin care a fost modificat art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002, în sensul scutirii doar de efectuarea stagiului profesional, nu și de susținerea examenului de calificare, nu puteau fi aplicate în privința reclamantului. În acest sens, completul a reținut că procedura administrativă a fost inițiată la 19 octombrie 2021, iar aplicarea noii reglementări ar contraveni principiului neretroactivității legii și principiului securității juridice, deoarece, la momentul depunerii cererii, legea îi recunoștea reclamantului dreptul de a solicita eliberarea licenței fără efectuarea stagiului profesional și fără susținerea examenului de calificare.

26. De asemenea, instanța de apel a reținut că înscrisurile anexate la dosarul administrativ confirmă că Victor Plugaru a deținut funcția de procuror mai mult de 10 ani, nu are antecedente penale, nu au fost constatate fapte care ar constitui abateri grave și nu s-a stabilit că ar fi încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Prin urmare, instanța a apreciat că acesta întrunea condițiile prevăzute de art. 10 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 1260/2002, în redacția aplicabilă la data depunerii cererii.

27. Instanța de apel nu a putut reține argumentele Uniunii Avocaților privind imposibilitatea examinării cererii din cauza nefuncționalității Comisiei de licențiere și a necesității constituirii unei noi comisii. Or, inacțiunile Comisiei de licențiere și ale organelor de autoadministrare ale Uniunii Avocaților nu pot fi

imputate lui Victor Plugaru și nu trebuie să genereze consecințe negative asupra drepturilor acestuia. Autoritatea publică era obligată să respecte termenul legal de examinare a cererii, iar invocarea lipsei unui organ competent sau a unui organ ierarhic superior nu justifică nerespectarea acestui termen.

28. În continuare, instanța de apel a făcut trimitere la art. 137 din Codul administrativ, reținând că, în situația în care dintre mai multe consecințe juridice posibile doar una este legală, dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea soluției legale. De asemenea, a subliniat că activitatea administrativă trebuia să respecte principiul proporționalității, iar în circumstanțele cauzei autoritatea publică urma să verifice întrunirea condițiilor legale pentru accederea în profesia de avocat în condiții speciale și să aleagă unica soluție juridică legală, și anume admiterea cererii reclamantului.

29. În concluzie, instanța de apel a constatat că Victor Plugaru întrunea toate condițiile necesare impuse de legislația în vigoare pentru a fi admis în profesia de avocat, iar prima instanță a aplicat corect normele de drept relevante, a apreciat complet, obiectiv și sub toate aspectele probele administrate, pronunțând o hotărâre legală și întemeiată.

30. Prin urmare, a respins argumentele apelantei referitoare la aplicarea incorectă a normelor de drept material și la contradicția dintre concluziile primei instanțe și circumstanțele cauzei, apreciind apelul ca neîntemeiat și dispunând respingerea acestuia, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2023.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

31. La 23 aprilie 2024, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată *(f.d. 177-188).*

32. În motivarea recursului, recurentul a indicat că decizia instanței de apel este arbitrară și se bazează pe o apreciere vădit nerezonabilă a probelor, invocând temeiul prevăzut de art. 245^1 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ. În acest sens, a susținut că instanța de apel a ignorat competența specifică și autonomia funcțională a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, care, potrivit art. 34 și art. 43 din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, reprezintă unica autoritate competentă să examineze cererile de admitere în profesia de avocat. A obiectat instanței că a raportat în mod eronat termenele procedurii administrative la Uniunea Avocaților, în loc să le raporteze la Comisia de licențiere, fără a ține cont de faptul că aceasta din urmă exercită autonom atribuțiile sale. În opinia recurentului, instanța a ignorat prevederile art. 6 și art. 60 alin. (1), (4) și (5) din Codul

administrativ, care permit prelungirea termenului de examinare a procedurii administrative de către autoritatea publică competentă.

33. Recurentul a mai susținut că instanța de apel a interpretat în mod contradictoriu și eronat prevederile Legii nr. 13/2022 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, în special sub aspectul aplicării în timp a acesteia. A argumentat că aplicarea noii reglementări în privința cererilor de admitere în profesia de avocat care nu fuseseră soluționate până la intrarea acesteia în vigoare nu constituie o aplicare retroactivă a legii, ci reprezintă aplicarea imediată a legii noi situațiilor juridice aflate în curs de realizare.

34. În susținerea acestei poziții, a făcut trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 26 din 23 mai 2002, Decizia de inadmisibilitate nr. 18 din 12 decembrie 2019 și Decizia de inadmisibilitate nr. 73 din 27 mai 2021, susținând că instanța de apel a interpretat greșit principiul neretroactivității legii și nu a ținut cont de caracterul obligatoriu al dispozițiilor tranzitorii ale Legii nr. 13/2022. Potrivit recurentului, Comisia de licențiere a procedat corect atunci când, prin hotărârea din 8 februarie 2022, a aplicat prevederile legii în vigoare la momentul examinării cererii, în condițiile în care până la intrarea în vigoare a noii reglementări nu fusese adoptată o decizie asupra cererii intimatului.

35. Totodată, recurentul a criticat concluzia instanței de apel privind existența unui drept dobândit sau a unei speranțe legitime a intimatului de a obține licența de avocat în baza depunerii cererii în condițiile legii anterioare. În acest sens, a invocat Decizia de inadmisibilitate a Curții Constituționale nr. 155/2022, susținând că dreptul de proprietate nu garantează, prin el însuși, obținerea unei licențe pentru exercitarea profesiei de avocat. A menționat că simpla depunere a cererii de admitere în profesie nu generează un drept garantat de a obține licența și nici o speranță legitimă în acest sens, admiterea fiind condiționată de verificarea tuturor cerințelor legale.

36. În continuare, recurentul a susținut că instanțele ierarhic inferioare și-au arogat competențe atribuite exclusiv Comisiei de licențiere, atunci când au constatat că intimatul întrunește condițiile de admitere în profesia de avocat și că beneficiază de o reputație ireproșabilă. În opinia sa, instanța de judecată nu se poate substitui Comisiei de licențiere și nu poate efectua ea însăși evaluarea care ține de competența exclusivă a acesteia, controlul judecătoresc urmând să se limiteze la verificarea legalității actului administrativ.

37. Recurentul a mai invocat că instanța de apel nu a ținut cont de circumstanțele obiective care au determinat nefuncționalitatea Comisiei de licențiere și imposibilitatea acesteia de a-și exercita atribuțiile până la constituirea noii componențe. Astfel, a considerat contradictoriu faptul că instanța de apel a invocat principiul continuității activității publice pentru a justifica obligația

Comisiei de licențiere de a examina cererea în termenul general, deși hotărârile judecătorești anterioare au împiedicat continuarea activității comisiei al cărei mandat expirase.

38. În această ordine de idei, recurentul a susținut că, în situația în care autoritatea publică nu este constituită, nu este funcțională sau, din circumstanțe obiective și neimputabile acesteia, nu își poate exercita competențele, curgerea termenelor procedurii administrative și aplicarea art. 64 alin. (2) din Codul administrativ devin inaplicabile.

39. Sub aspectul principiului securității raporturilor juridice, recurentul a făcut trimitere la cauzele CtEDO, *Brumărescu c. României*, *Roşca c. Republicii Moldova*, *Ryabykh c. Rusiei*, *Unédic c. Franței* și *Atanasovski c. fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, argumentând că simpla existență a unor interpretări judiciare diferite nu constituie, prin ea însăși, o încălcare a principiului securității raporturilor juridice. A solicitat Curții Supreme de Justiție să clarifice aplicarea acestui principiu și să asigure o practică judiciară uniformă și previzibilă.

40. În final, recurentul a invocat temeiul prevăzut de art. 245[1] alin. (1) lit. b) și d) din Codul administrativ, susținând că admiterea recursului ar permite schimbarea sau consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție cu privire la aplicarea în timp a Legii nr. 13/2022, competențele Comisiei de licențiere, efectele nefuncționalității acesteia asupra termenelor procedurii administrative și limitele controlului judecătoresc asupra activității organului profesional.

POZIȚIA INTIMATULUI

41. La 16 mai 2024, Victor Plugaru a depus referință asupra recursului Uniunii Avocaților din Republica Moldova. Iar la 8 aprilie 2025, avocatul Lilian Bacalîm în interesele lui Victor Plugaru a depus o nouă referință. Prin referințele depuse, s-a solicitat declararea ca fiind inadmisibil recursul, depus în lipsa temeiurilor de la art. 245[1] din Codul administrativ, cu menținerea deciziei contestate.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

42. Art. 30 din Codul administrativ:

„(1) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege. (2) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.”

43. Art. 64 din Codul administrativ:

„(1) Autoritatea publică este obligată să soluţioneze o cerere potrivit competenţelor sale şi în termenul stabilit de lege.

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

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

44. Art. 244 din Codul administrativ:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs."

45. Art. 245 din Codul administrativ:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni de la pronunţarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabileşte un alt termen."

46. Art. 245^1 alin. (1) din Codul administrativ:

„Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenţei uniforme a Curţii Supreme de Justiţie;

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudenţa Curţii Supreme de Justiţie;

c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;

d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;"

47. Art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

„(1) Examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: b) admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie;"

48. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:

„(2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material."

49. Legea nr. 1260/ 2002 cu privire la avocatură (prevederile în vigoare la data înaintării acțiunii):

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

(1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetăţenia Republicii Moldova, în privinţa căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licenţiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputaţie ireproşabilă şi a fost admisă în profesia de avocat după susţinerea examenului de calificare.

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional şi de examenul de calificare persoanele care: b) au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcţia respectivă, au solicitat eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat.

(3) Persoana care a depus cerere de eliberare a licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputaţie ireproşabilă şi cererea ei nu se admite în cazul în

care: a) a fost condamnată anterior pentru infracţiuni grave, deosebit de grave, excepţional de grave săvîrşite cu intenţie, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale; b) nu au fost stinse antecedentele penale pentru comiterea altor infracţiuni; c) anterior a fost exclusă din avocatură sau i s-a retras licenţa pentru acordarea asistenţei juridice din motive compromiţătoare; d) a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromiţătoare sau a fost eliberată, din aceleaşi motive, din funcţia de judecător, notar, consultant juridic sau funcţionar public; e) comportamentul sau activitatea ei este incompatibilă cu normele Codului deontologic al avocatului; f) prin hotărîrea instanţei judecătoreşti, s-a stabilit un abuz prin care ea a încălcat drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului.

(4) Prevederile alin.(3) se aplică şi avocaţilor stagiari.

Articolul 12. Dreptul de a desfăşura activitatea de avocat

(1) Pentru desfăşurarea activităţii de avocat, solicitantul care a susţinut examenul de calificare adresează o cerere scrisă ministrului justiţiei privind eliberarea licenţei pentru exercitarea profesiei de avocat.

(2) După primirea licenţei, avocatul este în drept să desfăşoare activitatea de avocat doar după: a) depunerea jurămîntului; b) înregistrarea unei forme de organizare a activităţii de avocat în condiţiile art. 32."

50. Prevederi relevante din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură (în vigoare din 25.01.2022):

„Art. I. pct. 1

Articolul 10. Cerinţe pentru exercitarea profesiei de avocat

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcţia 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 puţin 20 de ore, în cadrul Centrului de Instruire a Avocaţilor, privind etica şi deontologia avocaţilor, administrarea profesiei şi din alte domenii stabilite în statutul profesiei de avocat.

Art. II.

(2) Prevederile prezentei legi sunt aplicabile şi faţă 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."

MOTIVAREA INSTANȚEI

51. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curţii Supreme de Justiţie atestă că la 7 mai 2024, motivarea deciziei instanţei de apel a fost notificată recurentului, prin intermediul poştei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul din poşta electronică anexat la dosar *(f.d. 173 Vol.I)*.

52. La 23 aprilie 2024, Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus recurs împotriva deciziei din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău. Prin urmare, recursul este depus în termenul legal prevăzut la art. 245 din Codul administrativ.

53. Recursul Uniunii Avocaților se întemeiază pe art. 245[1] alin. (1) lit. b) și d) Cod administrativ, potrivit căruia, recursul este admis dacă: b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor.

54. Aplicarea temeiului prevăzut la art. 245[1] alin. (1) lit. b) din Codul administrativ ține de competența Curții Supreme de Justiție de a-și extinde, uniformiza sau consolida jurisprudența.

55. În aceste circumstanțe, Completul de judecată al Curţii Supreme de Justiţie evidențiază că ulterior depunerii recursului în prezenta cauză, prin decizia din 15 august 2025, pronunțată în cauza Iuri Lealin împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, dosarul nr. 3ra-402/24, Curtea Supremă de Justiție a examinat aplicarea Legii nr. 13/2022 cererilor de admitere în profesia de avocat depuse anterior intrării acesteia în vigoare și nesoluționate până la acel moment.

56. Totodată prin decizia nr. 3ra-206/24, pronunțată în cauza Adrian Mircos împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Curtea Supremă de Justiție a reiterat și consolidat raționamentul reținut în cauza Iuri Lealin, statuând că nesoluționarea cererii în termenul legal și efectul juridic prevăzut de art. 64 alin. (2) din Codul administrativ nu echivalează cu dobândirea unui drept necondiționat la admiterea în profesia de avocat în condițiile legislației anterioare. Totodată, instanța supremă a reținut că autoritatea publică urmează să aplice legislația în vigoare la momentul emiterii actului administrativ, inclusiv dispozițiile tranzitorii ale art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022.

57. Prin urmare, prezenta cauză urmează a fi examinată și prin prisma necesității consolidării în continuare a jurisprudenței Curții Supreme de Justiție asupra acestei probleme de drept, prin prisma temeiului prevăzut de art. 245[1] 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.

59. Curtea Supremă de Justiție analizând circumstanțele de fapt a speței, a stabilit că la 19 octombrie 2021, reclamantul Victor Plugaru a solicitat Uniunii

Avocaților admiterea în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură.

60. La data depunerii cererii, această normă prevedea că sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care 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 *(a se vedea pct. 49)*.

61. La 21 ianuarie 2022, până la adoptarea de către Comisia de licențiere a unei hotărâri pe marginea cererii reclamantului Victor Plugaru, 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 2022. Prin aceste modificări a fost introdus examenul de calificare pentru persoanele care au cel puţin 10 ani vechime în muncă în funcţia de judecător sau procuror și doresc să devină avocați *(a se vedea pct. 50)*.

62. Prima instanță a reținut că reclamantul întrunea condițiile prevăzute de art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002, în redacția anterioară modificărilor operate prin Legea nr. 13/2022, având o vechime de peste 10 ani în funcția de procuror, fără antecedente penale și beneficiind de o reputație ireproșabilă. Totodată, a apreciat că nefuncționalitatea Comisiei de licențiere nu putea produce consecințe negative pentru reclamant, iar efectele inacțiunii acesteia nu îi puteau fi imputate.

63. De asemenea, instanța de fond a apreciat drept declarativ argumentul Uniunii Avocaților întemeiat pe art. II din Legea nr. 13/2022, considerând că reclamantul inițiase procedura administrativă sub imperiul legii vechi, iar termenul legal de examinare a cererii expirase anterior intrării în vigoare a noii reglementări. În consecință, a considerat că reclamantul era îndreptățit să beneficieze de condițiile de admitere prevăzute de legea în vigoare la data depunerii cererii.

64. La rândul său, instanța de apel a menținut această abordare, reținând că întârzierea examinării cererii nu putea fi imputată reclamantului, iar nefuncționalitatea Comisiei de licențiere nu justifica nerespectarea termenului legal. Totodată, a apreciat că aplicarea noii reglementări ar contraveni principiului securității raporturilor juridice, întrucât reclamantul depusese cererea în condițiile legii anterioare. În opinia instanței de apel, reclamantul întrunea condițiile legale pentru admiterea în profesia de avocat, iar autoritatea urma să adopte soluția favorabilă solicitată.

65. În ceea ce privește aplicarea în timp a Legii nr. 13/2022, Completul reține că problema de drept a fost analizată de Curtea Supremă de Justiție dosarul nr. 3ra-402/24, la pct. 64–70. Astfel, la pct. 64, instanța supremă a reținut că:

> „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."

66. Totodată, la pct. 65 din aceeași decizie, Curtea Supremă de Justiție a statuat expres:

„65. ...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."

67. Raportând aceste constatări la circumstanțele cauzei, Completul reține că Victor Plugaru a depus cererea de admitere în profesia de avocat la 19 octombrie 2021, iar hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 a fost adoptată la 8 februarie 2022, după intrarea în vigoare a Legii nr. 13/2022. Prin urmare, la data adoptării actului administrativ contestat, autoritatea publică urma să aplice legea în vigoare, inclusiv dispozițiile tranzitorii ale art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022.

68. În aceste condiții, expirarea termenului de examinare a cererii și efectul prevăzut la art. 64 alin. (2) din Codul administrativ nu puteau conduce la concluzia că procedura administrativă s-a consumat definitiv la 19 noiembrie 2021 și că actul administrativ ulterior urma să fie emis în temeiul legislației anterioare. Or, efectul juridic al nesoluționării cererii în termen nu echivalează cu dobândirea dreptului de a fi admis în profesia de avocat fără îndeplinirea condițiilor legale aplicabile la data emiterii actului administrativ.

69. În acest sens, argumentele instanței de apel potrivit căreia inacțiunile organele de autoadministrare – Uniunea Avocaților şi Consiliul Uniunii Avocaților nu pot fi imputate lui Plugaru Victor, autoritatea publică a creat impedimente la exercitarea dreptului la un remediu efectiv de examinare a cererii într-un termen rezonabil, care lezează drepturile şi interesele legitime ale intimatului în cadrul obținerii licenței de avocat şi exercitării acestei profesii în temeiul art.10 alin.(2) din Legea cu privire la avocatură, în redacția în vigoare la 19 octombrie 2021.

70. Completul de judecată reține că raționamentul instanțelor inferioare nu poate fi reținut, fiind contrar interpretării date de Curtea Supremă de Justiție în cauzele Iuri Lealin și Adrian Mircos. Astfel, în cauza Iuri Lealin, instanța supremă a stabilit că expirarea termenului de examinare a cererii nu împiedică autoritatea

publică să emită ulterior actul administrativ, procedura administrativă finalizându-se prin emiterea acestuia, conform art. 78 alin. (1) din Codul administrativ. Această interpretare a fost confirmată și în cauza Adrian Mircos, în care s-a statuat că efectul nesoluționării cererii în termen legal nu echivalează cu dobândirea dreptului de a fi admis în profesia de avocat în condițiile legislației anterioare.

71. Prin urmare, Completul reține că nefuncționalitatea temporară a Comisiei de licențiere și expirarea termenului procedural nu pot înlătura aplicarea dispoziției tranzitorii exprese cuprinse în art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022. Or, legislatorul a prevăzut în mod explicit aplicarea noii reglementări inclusiv cererilor depuse anterior intrării acesteia în vigoare, dacă asupra lor nu fusese adoptată o decizie. O interpretare contrară ar lipsi de efect util norma tranzitorie și ar substitui voința expresă a legiuitorului cu efectele unei inacțiuni administrative.

72. În consecință, la adoptarea Hotărârii nr. 48/2/2022 din 8 februarie 2022, Comisia de licențiere era obligată să aplice legislația în vigoare la acel moment

73. Potrivit redacției art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260/2002, introdusă prin Legea nr. 13/2022, persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și au solicitat participarea la examenul de calificare în termenul legal sunt scutite de efectuarea stagiului profesional, nu însă și de susținerea examenului de calificare. În consecință, chiar dacă Victor Plugaru întrunea condițiile privind vechimea în muncă și termenul de depunere a cererii după eliberarea din funcția de procuror, aceste circumstanțe nu îi conferau dreptul de a fi admis în profesia de avocat fără susținerea examenului prevăzut de legea aplicabilă.

74. 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:

> „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. […] 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 iar 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.”

75. În ceea ce privește constatările Curții Constituționale expuse prin decizia de inadmisibilitate nr. 7 din 26 ianuarie 2023, Completul de judecată reține că aceasta a vizat excepția de neconstituționalitate a art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022, ridicată în cadrul cauzei Iuri Lealin, și a fost declarată inadmisibilă.

76. Prin urmare, având în vedere că Hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat nr. 48/2/2022 din 8 februarie 2022 a fost adoptată după intrarea în vigoare a Legii nr. 13/2022, iar până la 25 ianuarie 2022 nu fusese luată o decizie asupra cererii reclamantului, argumentul instanței de apel privind inaplicabilitatea acestei legi în privința lui Victor Plugaru nu poate fi reținut. Or, situația reclamantului se încadrează în mod expres în ipoteza reglementată de art. II alin. (2) din Legea nr. 13/2022.

77. Faptul că termenul legal de examinare a cererii expirase anterior intrării în vigoare a noii legi nu conduce la o altă concluzie, întrucât efectul prevăzut de art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, respectiv considerarea cererii ca fiind respinsă, urmărește asigurarea accesului petiționarului la justiție și nu împiedică autoritatea publică să adopte ulterior actul administrativ.

78. În acest sens, Completul de judecată reține că procedura administrativă se finalizează prin emiterea actului administrativ individual, conform art. 78 alin. (1) din Codul administrativ. Așadar, la momentul adoptării hotărârii contestate,

Comisia de licențiere era obligată să aplice legea în vigoare, inclusiv norma tranzitorie menționată, fără ca aceasta să reprezinte o aplicare retroactivă a legii.

79. Suplimentar, Completul reține 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 *Béláné Nagy v. Ungaria* [GC], 2016, § 75). Aceasta nu există când aplicarea în practică a legii nu este certă (hot. CtEDO *Radomilja ş.a. v. Croaţia* [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).

80. Totodată, la pct. 69 din dosarul nr. 3ra-402/24, instanța supremă a reținut că 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. Prin urmare, simpla depunere a cererii sub imperiul legii anterioare nu putea conferi reclamantului un drept preexistent și necondiționat la obținerea actului administrativ favorabil solicitat.

81. În ceea ce privește pretenția de obligare a autorității publice la emiterea actului administrativ individual favorabil, Completul reține că aceasta nu poate fi admisă în lipsa întrunirii condițiilor legale prevăzute de legislația aplicabilă la momentul emiterii actului administrativ. Or, simpla constatare a ilegalității refuzului autorității publice nu este suficientă pentru admiterea acțiunii în obligare, fiind necesar ca reclamantul să demonstreze întrunirea condițiilor legale pentru emiterea actului solicitat.

82. Completul de judecată conchide că instanțele inferioare au interpretat și aplicat eronat normele de drept material, atribuind efectului nesoluționării cererii în termen consecința dobândirii unui drept necondiționat la admiterea în profesia de avocat potrivit legislației anterioare. Or, o asemenea concluzie contravine atât dispoziției tranzitorii exprese a Legii nr. 13/2022, cât și raționamentului jurisprudențial consolidat de Curtea Supremă de Justiție.

83. Prin urmare, se impune admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu adoptarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

84. Ținând cont de cele expuse şi în temeiul art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Casează decizia din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 01 martie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, și adoptă o nouă decizie prin care:

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

Decizia este irevocabilă.

Președinte Diana Stănilă

Judecători Gheorghe Stratulat

Ana Cucerescu