

**CURTEA  
DE APEL CHIȘINĂU**

mun. Chișinău, str. Teilor 4, MD - 2043

[www.instante.justice.md](http://www.instante.justice.md)

Tel. (022) 409-209, e-mail: [cac@justice.md](mailto:cac@justice.md)

Nr. 4-3579-1095 din 16.09.24



**CHISINAU  
COURT OF APPEAL**

4 Teilor str. Chișinău, 2043

[www.instante.justice.md](http://www.instante.justice.md)

Tel. (022) 409-209, e-mail: [cac@justice.md](mailto:cac@justice.md)

**Dosarul Nr.3a-1039/23**

**Curtea Constituțională a RM**  
str. Al. Lăpușneanu, nr. 28,  
mun. Chișinău

Curtea de Apel Chișinău, Vă expediază copia încheierii din 03.09.2024 prin care a fost admisă parțial cererea apelantului Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „Aceeși regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal” din art 64 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018 și „În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă” din art. 69 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018

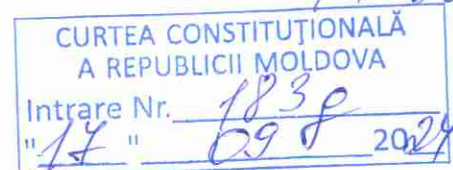
**Anexe:**

- Copia încheierii sus-menționate pe 3 pagini;
- Cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate din 10.08.2023, pe 9 pagini

**Judecătorul  
Curții de Apel Chișinău**



**Grigore Dașchevici**



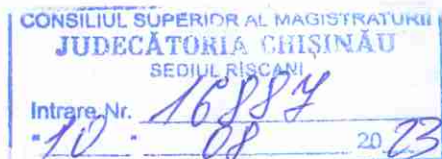


**Uniunea Avocaților din Republica Moldova**  
**Союз Адвокатов Республики Молдова**  
**Union of Advocates of the Republic of Moldova**

MD-2012, mun. Chișinău, str. București, 46, tel.: 022226152, fax: 022226152  
email: [uniunea.avocailor.rm@gmail.com](mailto:uniunea.avocailor.rm@gmail.com), [www.uam.md](http://www.uam.md)

*Caraciu*

**3 august 2023**



**Curtea de Apel Chișinău,**  
str. Teilor, nr. 4, mun. Chișinău  
[cac@justice.md](mailto:cac@justice.md)

**Dosar prima instanță nr. 3-183/2022**  
Judecător Violeta Chisilița

**Cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a  
textului „Aceeși regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen  
legal.” din art. 64 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018 și ”În cazul depunerii unei  
petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă” din  
art. 69 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018**

Prezenta cerere este depusă în temeiul art. 12<sup>1</sup> al Codului de procedură civilă, conform căreia:  
„(1) În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională.

(2) La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

- obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;
- excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;
- prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;
- nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale avînd ca obiect prevederile contestate.

(3) Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amîna pledoariile.

(4) Dacă nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin. (2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei.

(5) Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă

conform legii.”.

**A. Autorul excepției de neconstituționalitate**

Persoană juridică: Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Președinte al Uniunii Avocaților din Republica Moldova - dl Dorin POPESCU, avocat, conferențiar universitar, doctor în drept

**B. Informații pertinente despre cazul dedus judecării instanței de drept comun**

1. Pe rolul instanței de judecată se află în examinare acțiunea de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată nr. 1614 din 24.01.2022 a lui Caracuian Ion, în contradictoriu cu Comisia de licențiere a profesiei de avocat din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova (în continuare - CL), a fost solicitată obligarea Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat de a emite actul administrativ individual favorabil de admitere în profesia de avocat cu eliberarea licenței de exercitare a profesiei de avocat și anularea hotărârii Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 12/2/2022 din 8.02.2022 prin care au fost respinse ca neîntemeiate cererea reclamantului de admitere în profesia de avocat nr. 2502/2021 din 19.10.2021 și cererea prealabilă nr. 179/2022 din 17.01.2022.

În susținerea acțiunii reclamantul a invocat următoarele circumstanțe de fapt și de drept:

La data de 19 octombrie 2021, Caracuian Ion, a depus o cerere (însoțită de anexe) în adresa Comisiei de licențiere a profesiei de avocat (înregistrată cu nr.2502/2021), prin care a solicitat admiterea în profesia de avocat cu eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, în baza art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Consideră reclamantul că prin depunerea cererii din 19.10.2021, în sensul art.6 și art.69 din Codul administrativ, a fost inițiată o procedură administrativă, iar potrivit prevederilor art.60 alin.(1) și alin.(2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, termen care curge din data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare.

Consideră reclamantul că, autoritatea urma să soluționeze cererea înregistrată cel târziu către data de 19 noiembrie 2021.

Dat fiind faptul că, până la sfârșitul lunii noiembrie 2021, nu a recepționat nici o notificare cu privire la finalitatea procedurii administrative inițiate, la data de 30 noiembrie 2021 a adresat Uniunii Avocaților din Republica Moldova o cerere prealabilă în ordinea art. 162 alin.(3) lit. b) din Codul administrativ.

Prin informația nr. UA-903-2021 din 30.11.2021 de către Președintele Uniunii Avocaților a fost informat despre imposibilitatea examinării cererilor din motiv că Comisia de licențiere a profesiei de avocat și-a încheiat mandatul și ultima ședință a avut loc doar pe 05.03.2021.

Menționează că nefiind informat despre soluționarea cererilor anterioare la 17.01.2022 a depus repetat cerere prealabilă care a fost înregistrată cu nr. 179/2022.

Menționează, de asemenea, că până la intrarea în vigoare a Legii nr. 13/2022 exista deja o

6

decizie a Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pe marginea cererii reclamantului privind admiterea în profesia de avocat.

În apărarea sa, UARM menționează că, până la data de 08.02.2022 nu exista o decizie emisă pe marginea cererii reclamantului din 19.10.2021, deoarece nici nu era constituită autoritatea publică competentă să examineze o astfel de cerere și nici o altă autoritate publică decât CL nu era în drept să prelungească termenul de examinare a cererii sau să se substituie CL.

Prin Hotărârea Curții de Apel Chișinău nr. 3-195/20 din 13.05.2021, dosar nr. 2-20150631-02-3-30112020 ([https://cac.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/20c17ab3-f95e-40bf-84d4-f599b70ca750](https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/20c17ab3-f95e-40bf-84d4-f599b70ca750)), a fost declarată nulitatea art. 46 alin. (1<sup>1</sup>) din Statutul profesiei de avocat, cu următorul cuprins - "Membrii Comisiilor Uniunii Avocaților al căror mandate a expirat, își exercită activitatea până la constituirea componentei noii Comisii", normă juridică care permitea membrilor comisiilor să-și continue exercitarea activității până la constituirea noii comisii.

De asemenea, reclamantul a fost informat despre competența exclusivă a CL de examinare a cererilor de admitere în profesia de avocat, precum și că în virtutea autonomiei funcționale a CL, nu există o autoritate publică ierarhic superioară acesteia.

Astfel, UARM consideră că în lipsa autorității publice competente să examineze cererea reclamantului, inițierea procedurii administrative și curgerea termenului procedurii administrative nu poate avea loc și că, doar în condițiile existenței autorității publice competente și funcționale, este posibilă curgerea termenului procedurii administrative.

În consecință, la aplicarea dispozițiilor legale în privința cărora se solicită ridicarea excepției de neconstituționalitate, trebuie să se țină cont, dincolo de conținutul textual al acestora, de faptul că activitatea administrativă se realizează numai de autoritatea publică competentă și în limitele competenței legale (alin. (1) art. 57 Cod administrativ), ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept (art. 3 Cod administrativ), printre care și interesul public în realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții (art. 18 Cod administrativ).

Prin urmare, al doilea enunț din dispozițiile art. 64 alin. (2) Cod administrativ, care face obiectul prezentei sesizări, ar putea fi aplicat în litigiul în cauză într-o manieră contrară interesului public și scopului legislației administrative, ceea ce este contrar principiului supremației legii.

### C. Obiectul sesizării

Obiect al prezentei sesizări la Curtea Constituțională îl constituie controlul constituționalității celui de-al doilea enunț al alin. (2) art. 64 al Codului administrativ nr. 116/2018, potrivit căruia „(2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. **Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal**” și art. 69 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018 **”În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă”**.

Susținem că textul legal contestat nu satisface exigențele calității legii, deoarece nu oferă o soluție juridică privind curgerea termenelor de procedură administrativă pentru situațiile în care autoritatea publică nu există, nu a fost constituită, nu este funcțională sau în circumstanțe independente și neimputabile acesteia nu-și poate exercita competențele, ceea ce poate aduce atingere separației puterilor în stat și dreptului persoanei de a avea acces la o autoritate publică.

Astfel, considerăm că dispoziția contestată este contrară art. 1, 6, 23, 52, 53 și 54 din Constituție.

#### **D. Argumentarea incidenței unui drept sau a mai multor drepturi din Constituție**

Modul în care este expus alin. (2) art. 64 Cod administrativ, mai cu seamă teza a doua „Aceași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.” și alin. (2) art. 69 Cod administrativ nr. 116/2018 ”În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă”, nu ține cont de existența unor situații în care inițierea și desfășurarea unei proceduri administrative este imposibilă și în mod obiectiv nu se poate derula și finaliza în termenul prevăzut de lege cu emiterea unui act administrativ (favorabil sau defavorabil).

Asemenea situații sunt posibile atunci când, deși legea stipulează existența unei autorități competente să examineze anumite categorii de cereri, autoritate care nu dispune de un organ ierarhic superior, totuși autoritatea publică respectivă nu există încă în realitate, fie nu a fost constituită, nu au fost aleși/desemnați toți membrii organului colegial, nu a fost ales președintele sau organele sale de care depinde inițierea și desfășurarea procedurii administrative, fie nu a fost aprobat modul de organizare și funcționare a acestei autorități publice, dacă legea stipulează un astfel de act de reglementare, fie autoritatea publică nu este funcțională și nu-și poate exercita atribuțiile (mandatul membrilor, fie mandatul autorității a expirat și, în circumstanțe obiective, nu poate fi prelungit, fie există hotărâri judecătorești care împiedică desfășurarea activității autorității publice, de exemplu, atunci când se contestă legalitatea alegerii/desemnării membrilor, etc), precum și alte circumstanțe obiective care nu depind de voința autorității publice și care împiedică activitatea autorității publice respective.

În astfel de situații, deși procedura administrativă nu poate fi inițiată și desfășurată, totuși legea dispune în mod absolut că nesoluționarea în termen a cererii/petiției se consideră drept respingere a cererii/petiției.

Astfel, legiuitorul fără a face nici o rezervă a oferit o soluție juridică pentru toate cazurile în care cererea nu se soluționează în termen, cu excepția cazurilor în care legea prevede în mod expres că nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia. În cel din urmă caz, dispozițiile Codului administrativ sunt completate cu cele ale altor legi care prevăd, chiar și în cazul prezumției unei aprobări tacite, necesitatea eliberării unui act permisiv de către autoritatea publică prin care să se asigure respectarea anumitor cerințe legale (de exemplu alin. (7), (1) și (11) art. 12 al Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție).

Dacă autoritatea publică competentă nu este constituită, iar prin cererea adresată autorității publice se solicită admiterea în profesia de avocat, aplicarea dispozițiilor alin. (2) art. 64 Cod administrativ lipsesc autoritatea publică, în speță Comisia de licențiere a profesiei de avocat, de posibilitatea de a examina cererea dată și de a verifica întrunirea condițiilor legale de către solicitant, transferând această obligație în sarcina instanțelor de judecată, care în virtutea atribuțiilor lor în materie de judecare a acțiunilor de contencios administrativ (art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ) „[...] anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;”.

Rezultă, că sarcina de a verifica întrunirea condițiilor legale pentru admiterea în profesia de avocat revine instanțelor de judecată, care trebuie să anuleze un act administrativ individual defavorabil care nu există, în detrimentul competențelor autorităților publice de a exercita în mod primar aceste competențe.

17

Așadar, în cazul în care o autoritate publică nu este constituită, a cărei mandat a expirat și instanța de judecată a anulat dispozițiile din Statutul profesiei de avocat care permiteau exercitarea activității membrilor comisiei până la constituirea componentei noii Comisii, și petiționarul s-a adresat în instanța de judecată cu o acțiune în obligare invocând existența unui act administrativ individual defavorabil, instanțele de judecată pot face abstracție de actele administrative individuale adoptate de autoritățile publice constituite ulterior intentării acțiunii în contencios administrativ și pe parcurs cât litigiul este pendinte în fața instanței de judecată.

În acest caz, considerăm că reclamantul nu se mai poate prevala de dispozițiile alin. (2) art. 64 Cod administrativ, invocând existența unui act administrativ anterior defavorabil care precedă actului administrativ emis de autoritatea publică după dispariția circumstanțelor care făceau imposibilă exercitarea competențelor sale. În caz contrar, se contestă dreptul autorității publice de a examina cererile care țin de competența acesteia.

În condițiile în care după termenul rezervat pentru examinarea petiției și, după caz, a cererii prealabile, dacă este aplicabil, autoritatea publică este constituită sau dispar circumstanțele care făceau imposibilă exercitarea competențelor sale și emite actul administrativ pe marginea petiției, atunci instanța de judecată trebuie să examineze legalitatea condițiilor de emiteră a actului administrativ individual prin raportare la actul administrativ emis nemijlocit de autoritatea publică competentă după constituirea sa sau după dispariția circumstanțelor care făceau imposibilă exercitarea competențelor sale și să nu se limiteze formal la prevederile alin. (2) art. 64 Cod administrativ, care permit să se considere că anterior constituirii autorității publice cererea ar fi fost respinsă. Legiuitorul a impus în acest fel o soluție juridică în detrimentul dreptului autorității publice de a examina nemijlocit petiția și întrunirea condițiilor legale pentru emiteră actului administrativ, prin exercitarea în mod deplin a competențelor proprii pentru care a fost constituită, în conformitate cu principiul separației puterilor în stat, prevăzut de art. 6 din Constituție, precum și în conformitate cu dispozițiile alin. (1) art. 52 și alin. (1) art. 53 din Constituție, din care rezultă condiția existenței autorității publice competente să examineze petițiile și existența autorității publice care a vătămât dreptul persoanei prin act administrativ sau prin nesoluționarea în termen legal al unei cereri.

În cazul autorităților administrației publice, vidul de competență este puțin probabil, fiind posibil doar în anumite circumstanțe excepționale și cu precădere în privința autorităților publice autonome sub control parlamentar, însă în privința Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și altor organe profesionale asimilate autorităților publice, fiind investite de stat prin lege de a exercita funcții în regim de putere publică, vidul de competență se manifestă mult mai pronunțat. În caz de imposibilitate a acestor organe de a-și desfășura activitatea, nu există alt organ ierarhic superior care să fie în drept să exercite competențele acestuia.

În Decizia Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-720/22 (2-20044285-01-3ra-20072022) (pagina 26) se face trimitere la „suspendarea în mod tacit a procedurii administrative, prin urmare, prevederile art. 64 alin. (2) Cod administrativ, care reglementează că refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii și că aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal, nefiind aplicabile în speță”. Astfel, jurisprudența în această materie admite neaplicarea dispozițiilor art. 64 alin. (2) Cod administrativ în caz de „suspendare în mod tacit a procedurii administrative”. Aceeași suspendare tacită a procedurii administrative are loc și în cazul în care autoritatea publică, în speță, Comisia de licențiere a profesiei de avocat, în perioada martie 2021 - decembrie 2021 nu a fost funcțională din motive neimputabile Uniunii Avocaților din Republica Moldova

(încetarea mandatului membrilor Comisiei de licențiere și stabilirea prin Legea nr. 67/2021 a altei componente și modalități de alegere a Comisiei de licențiere și obligarea Uniunii Avocaților de a alege o altă Comisie de licențiere în noile condiții legale).

Prin urmare, în caz de suspendare tacită a procedurii administrative din motive care nu sunt expres stipulate în legislație, ci sunt datorate unor circumstanțe obiective care fac imposibilă desfășurarea/derularea procedurii administrative, nu se poate susține că la expirarea termenului de 30 de zile fără soluționarea cererii se poate considera că cererea a fost respinsă, or în astfel de cazuri termenul procedurii administrative nici nu poate curge, în lipsa autorității publice / organului competent să examineze această cerere.

Menționăm, în acest context, că reglementările în materie de drept administrativ trebuie apreciate în complex și să țină cont de interesul public pentru funcționarea independentă și autonomă a organului profesional competent să decidă în privința admiterii în profesia de avocat, precum și de importanța și rolul avocaturii în construcția statului de drept și a sistemului național de justiție.

Astfel, conform art. 18 al Codului administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, **realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții** (evidențierea textului ne aparține).

Potrivit art. 5-7 al CA, **activitatea** administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative **realizate de autoritățile publice** în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică **nemijlocit legea**.

Procedura administrativă este **activitatea autorităților publice** cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. (2) **Emiterea** unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, **care acționează** în regim de putere publică **în scopul realizării unui interes public**.

În consecință, nu se poate admite că legea administrativă conferă o mai mare valoare și protecție respectării termenului limită de 30 de zile pentru examinarea petiției, **în detrimentul realizării interesului public al constituirii autorității publice competente** în vederea examinării cererilor de admitere în profesia de avocat, în conformitate cu noile dispoziții legale (art. II al Legii nr. 67/2021) privind componența și alegerea acesteia, drept unic organ independent și autonom al profesiei de avocat să acționeze în regim de putere publică, în scopul realizării interesului public reglementat de lege prin emiterea unui act administrativ în conformitate cu competența atribuită prin lege.

Totodată, Comisia de licențiere a profesiei de avocat este cea unică autoritate publică administrativă competentă să examineze cererea candidaților sub aspectul întrunirii tuturor exigențelor și condițiilor care rezultă din lege pentru admiterea în profesia de avocat, fiind obligată să verifice la momentul emiterii actului administrativ întrunirea condițiilor legale în materie ce ține de efectuarea stagiului, după caz, urmarea cursurilor de instruire inițială, dacă se impune, susținerea examenului de calificare, precum și evaluarea reputației candidatului

și corespunderea comportamentului și activității acestuia cu principiile care rezultă din Codul deontologic al avocatului, lipsa unor hotărâri judecătorești prin care să se fi stabilit un abuz prin care candidatul a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Ține de interesul public exercitarea acestor competențe nemijlocit de autoritatea publică administrativă competentă.

Doar în acest mod se poate asigura exercitarea deplină a competențelor autorităților publice în conformitate cu interesul public în asigurarea realizării competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

În situația în care, după constituirea autorității publice competente și înlăturarea circumstanțelor care împiedicau desfășurarea activității acesteia dar până la soluționarea definitivă a litigiului, este emis actul administrativ la cererea petiționarului, instanța de judecată nu poate soluționa litigiul în cauză făcând abstracție și fără a examina legalitatea actului administrativ emis la cererea reclamantului, invocând în mod formalist dispozițiile alin. (2) art. 64 și considerând că ar fi existat deja un act administrativ individual defavorabil prin nesoluționarea cererii în termenul de 30 de zile.

În acest fel sunt nesocotite dispozițiile alin. (3) art. 139 CA, conform cărora: „(3) Un act administrativ individual rămîne valabil atît timp cît nu este retras, revocat sau anulat într-un alt mod ori nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod.” și se generează un conflict dintre un act administrativ valabil și o hotărâre judecătorească, ambele având forță juridică.

Alin. (4) art. 139 CA dispune în acest sens că, „(4) Actele administrative individuale se respectă de către autoritatea publică emitentă, alte autorități publice, destinatarii acestora și persoanele terțe.”. În același context, art. 140 CA stipulează că, „Un act administrativ individual obține puterea lucrului decis atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă.”.

O astfel de stare a lucrurilor ar nesocoti scopul legii speciale care reglementează activitatea de avocat, care urmărește asigurarea exercitării asistenței juridice calificate și apărarea în mod eficient și calitativ a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, sporirea încrederii în profesia de avocat și, implicit în sistemul justiției. Or aceste deziderate sunt posibile de realizat doar în condițiile în care există un organ independent și autonom al profesiei de avocat competent să evalueze candidații care doresc să accedă în profesia de avocat, inclusiv sub aspectul reputației. Această sarcină nu poate fi preluată de instanțele de judecată, or acestea din urmă trebuie să examineze concluziile organului profesional în această materie doar sub aspect al legalității. Considerăm că instanța de judecată nu se poate substitui unei autorități administrative și nu poate exercita competențe proprii acesteia, iar admiterea în profesia de avocat nu poate avea loc decât în rezultatul unei evaluări efectuate de CL prin care să fie verificate toate circumstanțele care rezultă din lege și să fie demonstrat convingător prin probe întrunirea exigențelor menționate la alin. (1) - (4) art. 10 al Legii nr. 1260/2002, în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

Una dintre aceste exigențe rezidă în verificarea de către CL a reputației candidatului, care oferă CL printre alte drepturi și dreptul de a solicita informații adiționale care să confirme întrunirea circumstanțelor menționate la art. 10. În caz de neprezentare a acestor informații sau, respectiv, neconfirmarea circumstanțelor menționate la art. 10 al Legii nr. 1260/2002 constituie temei pentru neadmiterea în profesia de avocat. Din această perspectivă Comisia de Licențiere a profesiei de avocat ar trebui să-și formeze o opinie proprie în privința reputației candidatului la funcția de avocat din mai multe surse de informații echidistante și consistente, nicidecum să se limiteze la spectrul informațiilor care au fost puse la baza cererii

de admitere în profesia de avocat al candidatului, care se limitează doar la o declarație și un chestionar sumar de evaluare a bunei reputații sau la opinia altor autorități, foști angajatori, etc. Pentru evaluarea reputației candidatului în profesia de avocat servesc orice informații care sunt în măsură să erodeze, să umbrească sau să creeze dubii rezonabile asupra reputației acestuia, chiar dacă există formal o declarație și un chestionar completat anterior de candidat sau anumite recomandări, or CL nu este limitată la examinarea și luarea în considerare doar a anumitor informații și înscrieri.

Astfel, CL în mod autonom exercită în mod exclusiv atribuția dată prin solicitarea informațiilor de la foștii angajatori cu privire la cauzele disciplinare existente în privința candidatului și soluțiile adoptate pe aceste cauze, acumulare altor informații relevante evaluării reputației candidatului. Examinarea dosarului candidatului nu poate fi efectuată de alt organ de conducere a Uniunii Avocaților din Republica Moldova sau de instanța de judecată. Pentru verificarea circumstanțelor ce țin de comportamentul și activitatea candidatului, conform cu principiile Codului deontologic al avocatului, de asemenea, CL poate solicita caracteristici de la foștii angajatori, precum și alte informații de la alte organe, în dependență de informațiile care sunt cunoscute membrilor CL despre candidat, precum ar fi instanțele de judecată, Ministerul Afacerilor Interne, Autoritatea Națională de Integritate (în privința faptului dacă persoana a fost supusă testului de integritate profesională și care sunt rezultatele acestui test, care este conținutul cazierului privind integritatea profesională este sau nu inclus în Registrul interdicțiilor), Ministerul Justiției, etc, după caz.

Verificarea legalității actelor administrative emise în legătură cu cererile de accedere în profesia de avocat trebuie să țină cont de circumstanțele care au determinat suspendarea tacită a procedurii administrative, datorate imposibilității autorității publice competente să-și desfășoare activitatea, inclusiv să se țină cont și să fie examinate până la soluționarea definitivă a litigiului actele administrative emise la cererea reclamantului după constituirea/alegerea autorității publice sau înlăturarea impedimentelor în desfășurarea activității.

De asemenea, considerarea de către instanțele de judecată a actului administrativ imaterial în cazul imposibilității exercitării competențelor de către autoritatea publică - organ colegial, poate atrage răspunderea contravențională, penală și civilă a membrilor acestor organe, ceea ce afectează previzibilitatea consecințelor juridice pentru faptele comise. De exemplu, art. 16 alin. (6<sup>1</sup>) Cod contravențional stipulează că, „(6<sup>1</sup>) În cazul în care fapta contravențională este comisă prin adoptarea sau neadoptarea unui act de către un organ colegial, răspunde fiecare dintre membrii organului colegial.”.

Prin urmare, modul în care este formulată teza a doua a alin. (2) art. 64 Cod administrativ și alin. (2) art. 69 Cod administrativ face incident principiul separației puterilor în stat, prevăzut la art. 6 din Constituție, dreptul constituțional de acces la o autoritate publică competentă pentru soluționarea petiției și recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art. 52 și 53 din Constituție), coroborate cu dispozițiile art. 23 din Constituție privind calitatea și claritatea legii.

#### **E. Argumentarea încălcării drepturilor garantate de Constituție**

Potrivit art. 54 din Constituție, ingerința în drepturile constituționale trebuie mai întâi de toate să fie prevăzută de lege. În speță, având în vedere că este vorba despre lipsa de reglementare în lege a soluției în cadrul procedurii administrative pentru situațiile în care autoritatea publică nu este constituită, actul juridic privind alegerea membrilor/constituirea autorității publice a fost suspendat prin încheiere judecătorească, mandatul membrilor organului

152 9

colegial a expirat și normele juridice care permit continuarea activității membrilor acestuia până la alegerea noii componente au fost anulate, sau orice alte circumstanțe obiective care fac imposibilă exercitarea competențelor autorității publice, nu putem considera că ingerința este prevăzută de lege.

Jurisprudența actuală oferă soluții care nu țin cont de circumstanțele menționate mai sus și aplică dispozițiile tezei a doua a alin. (2) art. 64 Cod administrativ pentru toate situațiile în care de la depunerea cererii au trecut 30 de zile fără soluționare și aplică condițiile legale pentru admiterea în profesia de avocat în raport cu așa-numitul „act administrativ imaterial” considerat adoptat prin nesoluționarea cererii, fără a ține cont de circumstanțele care au împiedicat exercitarea competenței autorității publice și de actul administrativ emis de aceasta până la soluționarea definitivă a litigiului.

Drept exemplu, cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui Teodor Papuc împotriva UARM, dosar nr. 3-2926/2021, prima instanță a aplicat dispozițiile art. 64 alin. (2) Cod administrativ și, implicit, a raportat speța la legislația anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 13/2022, care a exclus privilegiul doctorilor în drept de a fi admiși în profesia de avocat fără susținerea examenului de calificare. Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, nr. 3-2926/2021 din 02.03.2022, a fost menținută în această parte prin Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău nr. 3a-1440/22 din 25.01.2023.

Această constatare că ingerința nu este prevăzută de lege ar fi suficientă pentru a constata încălcarea Constituției.

Conform alin. (2) art. 54 din Constituție, „(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.”

În caz de desființare a autorității publice competente, fără transferul competenței acesteia altei autorități publice, fără să existe un organ ierarhic superior și fără să existe dispoziții tranzitorii sau derogatorii de la dispozițiile art. 64 alin. (2) Cod administrativ, precum și în alte cazuri obiective în care exercitarea atribuțiilor autorităților publice nu este posibilă, teza a doua a alin. (2) art. 64 Cod administrativ alin. (2) obligă în mod absolut și disproporționat, de a considera că există anumite acte administrative „imateriale” prin efectul nesoluționării în termen de 30 de zile a petiției.

Așadar, o astfel de soluție vine în desconsiderarea interesului public în realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții, scopului legislației administrative, care într-o societate democratică trebuie să asigure principiul separației puterilor în stat. În acest context, legislația administrativă trebuie să constituie acel instrument de exercitare efectivă și eficientă a funcțiilor executive în stat, în colaborare cu celelalte autorități publice care exercită celelalte funcții în stat (legislativă și judecătorească).

Prin Hotărârea nr.6 din 6 februarie 2001 Curtea a menționat: „[...] Principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora [...]”.

Astfel, pentru a nu admite ingerința unei ramuri a puterii de stat în funcțiile celeilalte, în speță a celei judecătorești în cadrul funcțiilor ramurii executive, considerăm necesar într-un stat democratic și proporțional scopului urmărit, interzicerea aplicării tezei a doua a alin. (2) art. 64 Cod administrativ și alin. (2) art. 69 Cod administrativ pentru perioada existenței circumstanțelor obiective care fac imposibilă exercitarea competențelor autorității publice.

Prin prezenta, declar pe propria onoare că, informațiile comunicate în prezenta sesizare sunt veridice.

În numele și pentru Uniunea Avocaților din Republica Moldova

Digitally signed by Popescu Dorin  
Date: 2023.08.04 14:21:24 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Dorin POPESCU**  
**Președinte al Uniunii Avocaților din Republica Moldova**

## ÎNCHEIERE

03 septembrie 2024

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții de Apel Chișinău

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Mîra Ghenadie  
Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând materialele cauzei și apelul depus de Uniunea Avocaților din Republica Moldova, împotriva hotărârii Judecătoria Chișinău sediul Râșcani din 29 martie 2023,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Caracuian Ion către Uniunea Avocaților din Republica Moldova cu privire la constatarea neexaminării în termen legal a cererii și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

### a c o n s t a t a t :

La 24 ianuarie 2022 Caracuian Ion a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, solicitând: constatarea neexaminării în termeni legali de către Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Comisia de Licențiere a profesiei de avocat, a cererii de admitere în profesia de avocat cu nr.25 02/2021, depusă de către Ion Caracuian la 19 octombrie 2021; obligarea Uniunii Avocaților din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat să emită actul administrativ individual favorabil prin care să-i admită candidatura în profesia de avocat în temeiul art. 10 alin.(2) din Legea nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură, cu eliberarea licenței corespunzătoare.

Prin cererea de completare a temeiului și concretizarea obiectului cereri de chemare în judecată, depusă de Ion Caracuian la 04 martie 2022, ultimul a solicitat: anularea actului administrativ individual defavorabil din 19 noiembrie 2021 emis prin efectul art.64 alin.(2) din Codul administrativ, prin care a fost respinsă solicitarea nr.2502/2021 din 19.10.2021 cu privire la admiterea în profesia de avocat, fără susținerea examenului de calificare, confirmat în scris prin Hotărârea Comisei de Licențiere a profesiei de avocat nr. 12/2/2022 din 08 februarie 2022; obligarea Uniunii Avocaților din Republica Moldova prin intermediul Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat să emită o hotărâre prin care să-l admită în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură, în vigoare la data de 19 noiembrie 2021, cu eliberarea licenței corespunzătoare.

Prin hotărârea Judecătoria Chișinău sediul Râșcani din 29 martie 2023, a fost admisă acțiunea înaintată de Caracuian Ion. Astfel, s-a anulat hotărârea Comisiei de Licențiere a Profesiei de Avocat nr. 12/2/2022 din 08 februarie 2022. S-a obligat Comisia de licențiere a profesiei de avocat a Uniunii Avocaților din Republica Moldova să emită actul administrativ individual de admitere în profesia de avocat a lui Ion Caracuian. În rest acțiunea a fost respinsă.

La 12 aprilie 2023 Uniunea Avocaților din Republica Moldova a contestat cu apel hotărârea Judecătoria Chișinău sediul Râșcani din 29 martie 2023, solicitând casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

La 10 august 2023 Uniunea Avocaților din Republica Moldova a depus o cerere, prin care a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului - „Aceeși regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal” - din art. 64 alin. (2) Cod administrativ și art. 69 alin. (2) Cod administrativ.

La 06 iunie 2024 cauza nominalizată a fost redistribuită în mod aleatoriu, prin intermediul PIGD, spre examinare în ordine de apel judecătorului raportor Dașchevici Grigore.

La 12 iulie 2024 instanța de judecată a expediat în adresa intimatului și a terțului copia cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, acordând acestora un termen de 10 zile de la data recepționării notificării pentru depunerea referinței asupra cererii nominalizate, cu indicarea

3

motivelor de fapt și de drept pe care se întemeiază opinia, cu prezentarea lor prin depunerea în Secția de evidență și documentare procesuală a Curții de Apel Chișinău.

Însă, nici intimatul și nici terțul nu și-au valorificat dreptul său procedural și nu au prezentat referința asupra cererii de ridicare a excepției de neconstituționalitate.

Art. 230 din Codul administrativ prevede expres că, încheierile judecătorești care se motivează se emit în procedură scrisă.

Studiind cererea depusă de apelantul Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, Colegiul judiciar consideră că cererea urmează a fi admisă parțial, cu remiterea sesizării spre examinare Curții Constituționale, din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

Conform prevederilor art. 12<sup>1</sup> Cod de procedură civilă, în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională.

La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;

b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate.

Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere, care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile.

Dacă nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin. (2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere, care poate fi atacată odată cu fondul cauzei.

Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Conform paragrafului 82 din hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09 februarie 2016, pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, judecătorul ordinar nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate. În paragraful 83 din hotărârea menționată, Curtea a reținut că verificarea constituționalității normelor contestate constituie competența exclusivă a Curții Constituționale, iar judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în condițiile menționate la paragraful 82.

Cu referire la cererea apelantului privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „Aceași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal” din art. 64 alin. (2) Cod administrativ nr. 116/2018, Completul judiciar menționează că anterior Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a normei legale enunțate, în urma examinării căreia, la 26 octombrie 2023 a fost emisă Decizia Curții Constituționale nr. 142 de inadmisibilitate a sesizării, astfel că în aceste circumstanțe cererea apelantului în partea respectivă urmează a fi respinsă, din motivul neîntrunirii condiției prevăzute de art. 12<sup>1</sup> alin. (2) lit. d) Cod de procedură civilă.

Cu referire la cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 69 alin. (2) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău constată că la caz sunt întrunite condițiile necesare pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate stabilite în art. 12<sup>1</sup> alin. (2) Cod de procedură civilă.

Astfel, obiectul excepției de neconstituționalitate, intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, excepția este ridicată de către partea în proces, iar prevederile contestate sunt aplicabile cauzei, și nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale pe acest obiect, motiv din care cererea înaintată urmează a fi admisă.

Or, cererea de sesizare a Curții Constituționale privind verificarea constituționalității normelor contestate, depusă de apelant, constituie o prerogativă a acestuia, iar prin ignorarea demersului de ridicare a excepției de neconstituționalitate și efectuarea controlului judiciar asupra hotărârii contestate fără soluționarea prealabilă a excepției de către instanța constituțională, judecătorul ordinar ar dobândi prerogative improprii instanței judecătorești.

Colegiul reiterează că în conformitate cu prevederile art. 12<sup>1</sup> alin. (3) Cod de procedură civilă, ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate, se amână pledoariile.

Din considerentele enunțate, Colegiul ajunge la concluzia de a admite parțial cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesiza Curtea Constituțională pentru verificarea constituționalității prevederilor art. 69 alin. (2) din Cod administrativ.

În conformitate cu art. 195, 230 Cod administrativ și art. 12<sup>1</sup> Cod de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău

#### dispune:

Se admite parțial cererea apelantului Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Se refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „Aceași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal” din art. 64 alin. (2) Cod administrativ.

Se ridică excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 69 alin. (2) din Codul administrativ

Se remite în adresa Curții Constituționale sesizarea apelantului Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Încheierea în partea aditerii cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate nu se supune nici unei căi de atac, iar în partea refuzării ridicării excepției de neconstituționalitate încheierea poate fi atacată odată cu fondul cauzei.

Președintele completului, judecătorul

Mîra Ghenadie

Judecătorii

Bostan Angela

Dașchevici Grigore

*copia corespunde*

*Jud. Dașchevici Grigore*

