

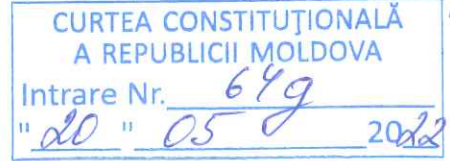


mun. Chișinău, str. Kiev, 3 Republica Moldova  
MD-2078, tel. (+373 22) 43 80 02,  
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md

mun. Chișinău, Kiev 3, Street, Republic of Moldova  
MD-2078, tel. (+373 22) 43 80 02,  
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md



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



10:55

Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), vă expediază cererea înaintată de Eugeniu Glușenco, privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură (contestarea în contencios administrativ a actelor Uniunii Avocaților).

**Anexa:**

- Cererea privind excepția de neconstituționalitate.
- Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate pe 14 file
- Copia încheierii nr.3-16/2022 din 17.05.2022 pe 4 file

Judecător

Barbacaru Igor

**A. Autorul excepției de neconstituționalitate<sup>1</sup>**

**A.1. Persoană fizică**

**1. Nume: GLUȘCENCO**

**2. Prenume: Eugeniu**

---

*1. Autorul excepției de neconstituționalitate va alege rubrica relevantă, ștergându-le pe celelalte.*

## **B. Informații pertinente despre cazul dedus judecării instanței de drept comun<sup>2</sup>**

La 21.12.2021 reclamantul Glușcenco Eugeniu a înaintat acțiune împotriva pârtei Uniunea Avocaților din Republica Moldova privind anularea deciziei Comisiei pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 3/15/2021 din 20.09.2021, în cauza disciplinară în privința avocatului Glușcenco Eugeniu, licența nr. 2501 din 18.06.2013.

Comisia pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților, prin decizia nr. 3/15/2021 din 20.09.2021 a constatat în acțiunile avocatului Glușcenco Eugeniu comiterea abaterii disciplinare și a aplicat sancțiunea disciplinară sub formă de amendă. În partea dispozitivă a deciziei s-a menționat că aceasta poate fi contestată la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, în termen de 30 de zile de la comunicare, în conformitate cu prevederile art. 42 alin. (6) din Legea cu privire la avocatură și Codul administrativ al Republicii Moldova. Decizia a fost semnată de Președintele Comisiei pentru etică și disciplină, dl Mihail Gafton – nici măcar de Președintele Uniunii Avocaților.

Prevederile art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, care stabilesc că hotărârile Comisiei pentru etică și disciplină se contestă în instanța de contencios administrativ, nu se conformează cerințelor de calitate a legii și contravin art. 53 din Constituție, care prevede că actele administrative se emit de autorități publice, iar statutul Comisiei pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților este diferit de cel al autorităților publice.

Prin emiterea și semnarea deciziei nr. 3/15/2021, **Comisia pentru etică și disciplină și-a atribuit putere de autoritate publică, fără a avea un temei în acest sens, or, nici un act legislativ și/sau normativ nu prevede că Comisiei i-au fost delegate o parte din împuternicirile Statului, aceasta nu acționează în regim de putere publică, nu are drept scop satisfacerea unui interes legitim public și nu are**

<sup>2</sup> Această parte a formularului trebuie să conțină un rezumat al informațiilor pertinente referitoare la cauza dedusă judecării instanței de drept comun, i.e. instanței în fața căreia sau de care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate

personalitate juridică. Deci, niciuna din atributele autorității publice nu îi este definitiv.

În aceste circumstanțe, se afectează dreptul la judecarea cauzei de către o instanță competentă.

Conform art. 20 alin. (1) din Constituție, *orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.*

Conform art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, *orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.*

Conform legislației și jurisprudenței naționale, nerespectarea competenței jurisdicționale materiale sau teritoriale este o încălcare a normelor de drept procedural.

Potrivit art. 432 alin. (3) lit. f) din Codul de procedură civilă, *se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care hotărîrea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.*

### **C. Obiectul sesizării<sup>3</sup>**

Obiectul prezentei sesizări constituie verificarea constituționalității sintagmei *de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ* din art. 42 alin. (6) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 și a sintagmei *în contencios administrativ* din art. 57 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002.

Deși Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19 iulie 2002 a fost supusă controlului constituționalității și în acest sens a fost pronunțată Hotărîrea Curții Constituționale nr. 12 din 19.06.2003, totuși, prevederile art. 42 alin. (6) din Legea

<sup>3</sup>În partea a formularului se vor menționa prevederile contestate în fața Curții Constituționale, potrivit competenței sale ratione. Aceste prevederi trebuie să fie aplicabile la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

cu privire la avocatură au fost introduse prin Legea nr. 67 din 22.04.2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 146 din 14.06.2021, iar prevederile art. 57 alin. (3) în redacția actuală au fost introduse prin Legea nr. 102 din 28.05.2010 publicată în Monitorul Oficial nr. 135-137 din 03.08.2010, care anterior nu au fost supuse unui control constituțional.

#### **D. Argumentarea incidenței unui drept sau a mai multor drepturi din Constituție<sup>4</sup>**

**Articolul 20 (Accesul liber la justiție) din Constituție** prevede:

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

**Articolul 23 (Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle) alin. (2) din Constituție** prevede:

„(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative”.

**Articolul 53 (Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) alin. (1) din Constituție** prevede:

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”.

---

<sup>4</sup> În această parte a formularului, autorul excepției de neconstituționalitate va argumenta de ce consideră aplicabil unul sau mai multe drepturi garantate de Constituție, adică va argumenta dacă există o ingerință în unul sau mai multe drepturi garantate de Constituție.

Astfel, dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin. (2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare.

În Hotărârea nr. 26 din 23.11.2010, Curtea a reținut că *pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].*

Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe.

Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decît o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci cînd oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza Amann vs. Elveția, hotărîrea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărîrea din 25 martie 1983, §80).

În acest sens, în Hotărîrea nr. 26 din 27.09.2016, Curtea Constituțională a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate.** De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Astfel, Curtea Constituțională a subliniat că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică. Prin urmare, este de reținut că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Prevederile conform cărora hotărârile Comisiei pentru etică și disciplină se contestă în instanța de contencios administrativ, generează incertitudine și insecuritate juridică și nu corespund criteriilor de calitate a legii, or, Comisia pentru etică și disciplină nu reprezintă și nu poate fi asimilată unei autorități publice.

Mai mult ca atât, acest text de lege contravine prevederilor exprese ale art. 53 din Constituție, conform cărora, doar autoritățile publice emit acte administrative. Respectiv, instanțele de contencios administrativ sunt abilitate să judece doar legalitatea actelor administrative emise de autoritățile publice. Iar celelalte litigii civile urmează a fi examinate de instanțele de drept comun, judecătorii de drept comun.

În acest sens, prin prevederile contestate se încalcă dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești **competente**, reieșind din faptul că prevederile contestate stabilesc competența instanțelor de contencios administrativ de a judeca acțiunile împotriva hotărârilor Comisiei pentru etică și disciplină, în timp ce Codul administrativ determină cu precizie faptul că ***legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale care reglementează raporturile administrative.***

**Articolul 107 (Administrația publică centrală de specialitate) din Constituție** prevede:

„(1) Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.

(2) În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative”.

Deși Constituția Republicii Moldova atribuie calitatea de „autoritate publică” doar Parlamentului, Președinției, Guvernului, autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților administrației publice locale și autorităților puterii judecătorești, conform Legii nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, administrația publică centrală de specialitate este organizată într-un sistem unic, format din autoritățile administrației publice centrale de specialitate: organele centrale de specialitate ale statului (ministerele), autoritățile administrative din subordinea ministerelor, autoritățile administrative centrale din subordinea Guvernului și alte autorități administrative. Administrația publică locală reprezintă totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Din analiza noțiunii de organ al administrației publice se constată că acesta reprezintă o structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru exercitarea legii sau pentru prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.

În Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind specializarea judecătorilor printre posibilele avantaje ale specializării se menționa „(...) din necesitatea adaptării la evoluția dreptului (..) este dificil pentru judecător să se perfecționeze în toate aceste domenii în timp ce societatea și justițiabilii cer din ce în ce mai mult profesionalism și eficiență din partea sa. Specializarea judecătorului garantează că acesta are cunoștințele și experiența necesare în domeniul său de competență. (...) Judecătorul specializat poate dobândi o expertiză mai mare în domeniul său, ceea ce poate spori autoritatea instanței din care face parte. (...) poate asigura consecvență în luarea deciziilor și, prin urmare, securitatea juridică. (...) Specializarea, prin expertiza într-un



*domeniu juridic specific poate contribui la creșterea eficienței instanței și la îmbunătățirea gestionării cauzelor, luându-se în considerare în special creșterea constantă a numărului acestora”.*

Urmare a asimilării de către legiuitor a Comisiei pentru etică și disciplină cu autoritate publică, judecătorii urmează să judece speța în cauză în corespundere cu procedura contenciosului administrativ, iar reclamantul va fi greșit tratat ca funcționar public (făcînd parte din Uniunea Avocaților, asimilată cu autoritatea publică), care beneficiază de toate garanțiile acordate de lege în exercițiul funcției sale și nu ca un liber profesionist care își exercită activitatea pe cont propriu.

### **E. Argumentarea pretensei încălcări a unuia sau a mai multor drepturi garantate de Constituție<sup>5</sup>**

Potrivit doctrinei și legislației Republicii Moldova, autoritatea publică desemnează un colectiv de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local, sau, într-o formulare mai succintă, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public, și/sau un organism public ce exercită prerogative de putere publică într-o activitate statală la nivel central sau local.

Analizînd definiția de „autoritate publică” stabilită de legiuitor constatăm că, pentru a putea fi considerată o autoritate publică în sensul contenciosului administrativ, o anumită entitate trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1. să fie organ sau o structură organizatorică instituită prin lege sau printr-un act administrativ normativ; 2. să acționeze în regim de putere publică; 3. acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public.

<sup>5</sup> În această parte a formularului, autorul excepției de neconstituționalitate va argumenta, după caz, de ce consideră că îi este încălcat unul sau mai multe drepturi garantate de Constituție. Este recomandabil ca acesta să urmeze, în argumentarea sa, următorii pași: (1) dacă ingerința în unul sau mai multe drepturi garantate de Constituție este prevăzută de lege; în caz afirmativ, (2) dacă ingerința urmărește realizarea unui scop legitim permis de Constituție; în caz afirmativ, (3) dacă există o legătură rațională între ingerința și scopul legitim urmărit; în caz afirmativ, (4) dacă ar putea fi instituite alte măsuri legislative la fel de eficiente și mai puțin intruzive pentru dreptul/drepturile fundamentale în discuție; în caz afirmativ, (5) dacă ingerința este proporțională cu scopul legitim urmărit.

Persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităților publice în sensul Legii, dacă aceste persoane exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, actele emise de persoanele private întru realizarea acestor prerogative pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ. În acest sens, în Moldova, o parte din puterea publică a fost delegată de Stat – notarilor și executorilor judecătorești, ștampilele cărora poartă imprimeul Stemei de Stat a Republicii Moldova. Totodată, nicidecum nu organelor lor de autoadministrare – Camerei Notariale și Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești. Acestora din urmă nu le-au fost delegate atribuții de putere publică – or, asociațiile obștești nu pot fi autorități publice.

**Așadar, nu pot fi contestate în contenciosul administrativ actele emise de organizațiile cooperatiste, obștești sau agenții economici și persoanele juridice cu scop lucrativ.**

Spre deosebire de Comisia pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților, Colegiul disciplinar al Camerei Notariale și a Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, se formează prin ordinul ministrului justiției. Regulamentele de activitate ale colegiilor disciplinare ale acestor organizații sunt aprobate de Ministerul Justiției, după consultarea cu Camera Notarială, și respectiv, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești. În pofida acestui fapt, nici Legea cu privire la organizarea activității notarilor, nici Legea privind executorii judecătorești nu prevede contestarea deciziilor Colegiilor disciplinare în instanța de contencios administrativ, fiind expres indicat că deciziile pot fi contestate în instanța de judecată, text din care deducem că deciziile colegiilor disciplinare ale acestor organizații profesionale se contestă în instanța de drept comun. Legea privind executorii judecătorești prevede că *hotărîrea judecătorească se contestă cu apel în condițiile Codului de procedură civilă*, iar Legea cu privire la organizarea activității notarilor că sancțiunea disciplinară se aplică notarului exclusiv **prin ordinul ministrului justiției (!)**.

Avînd în vedere că, potrivit Legii cu privire la avocatură, Ministerul Justiției sub nici un aspect nu participă la luarea deciziilor Comisiei pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților, și că, nici Uniunea Avocaților, nici, cu atît mai mult, Comisia pentru etică și disciplină, nu sunt autorități publice, este abracadabrant ca deciziile acestora să fie contestate în contencios administrativ.

Caracterul public sau privat al unei entități are și un impact asupra organizării sale interne, legii aplicabile, contractelor pe care le poate încheia, normele contabile aplicabile, etc. Această distincție între entități publice și private este necesară, într-un sens, în competiție cu definiția „autorităților publice” stabilită în jurisprudența sa de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, în special, menționată în deciziile *Portgás* și *Legal Fish*.

Subsidiar, invocăm că în cazul în care vreunei structuri organizatorice sau vreunui organ de „administrare” a avocaților i s-ar fi atribuit asemenea împuterniciri, atunci procedurile disciplinare urmau a se baza pe prevederile Regulamentului cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărîrea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 201 din 11.03.2009.

*Inter alia, Regulamentul* indicat prevede următoarele: 52. cercetarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare se finalizează cu adoptarea propunerii comisiei de disciplină cu privire la: 1) sancțiunea disciplinară aplicabilă, în cazul în care s-a dovedit săvîrșirea de către funcționarul public a abaterii disciplinare prevăzute de lege; 2) clasarea cauzei, atunci cînd nu se confirmă săvîrșirea unei abateri disciplinare prevăzute de lege sau se constată expirarea termenului specificat la punctul 67 din prezentul Regulament /.../; 62. în termen de cel mult 2 zile lucrătoare de la semnarea ultimului proces-verbal al ședinței comisiei de disciplină privind o faptă cercetată, secretarul întocmește un demers în care se conține propunerea comisiei, precum și circumstanțele de fapt și de drept care au stat la baza acesteia. Demersul este semnat de președintele comisiei de disciplină și este adus la cunoștința persoanei competente să aplice sancțiunea; 63. actul administrativ de sancționare a funcționarului public este emis de persoana

*competență, potrivit legii, cu aplicarea sancțiunilor disciplinare, în termen de cel mult o lună de la data primirii propunerii comisiei de disciplină privind constatarea abaterii disciplinare.*

În acest fel, legislația administrativă, de care Comisia consideră că urmează a se conduce, prevede expres și univoc că comisia de disciplină nu are competență de a aplica sancțiuni, ci doar a propune, iar dreptul la aplicarea sancțiunii disciplinare și, subsidiar, la emiterea „actelor administrative” îl are doar conducătorul „autorității publice”.

În ce privește profesiile liberale, recunoașterea unei „ocupații” ca fiind sau nu profesie liberală diferă de la o țară la alta, în funcție de legislație, de stadiul de dezvoltare economică și de alte aspecte. Totuși, directiva adoptată de Parlamentul și Consiliul European din 2005, definește conceptul de profesii liberale, ca fiind *acele profesii care sunt exercitate pe baza unor calificări profesionale relevante, cu titlu personal, avînd propria lor responsabilitate și de o manieră profesională independentă, oferind servicii intelectuale și conceptuale în interesul clienților și al publicului.*

Principalul **avantaj** pe care îl au cei care urmează avocatura **este independenta** în care își desfășoară activitatea. Iar încercarea de asimilare a corpului profesional cu o autoritate publică este ilegală, or, **corpul profesional este non-guvernamental, apolitic și cu funcționare autonomă.**

În acest sens, cu titlu de drept comparat, menționăm că în conformitate cu informațiile de pe pagina *web* oficială a Camerei Federale a Avocaților Federației Ruse (<https://fparf.ru/fpa-rf/about/>), aceasta reprezintă o asociație obștească și nu face parte din sistemul organelor administrației publice centrale sau a autoadministrării locale.

În conformitate cu informațiile de pe pagina *web* oficială a Uniunii Avocaților din Ucraina (<https://en.unba.org.ua/unba>), aceasta reprezintă o asociație non-guvernamentală și non-profit.

Dar și în conformitate cu art. 1 alin. (2) din Legea RM cu privire la avocatură, profesia de avocat este liberă și independentă, cu organizare și funcționare autonomă, în condițiile prezentei legi și ale statutului profesiei de avocat.

Conform art. 35 din Legea RM cu privire la avocatura, (1) *Uniunea Avocaților este organul de autoadministrare al avocaților, din care fac parte toți membrii barourilor din țară, și are sediul în municipiul Chișinău*; (2) *Uniunea Avocaților este persoană juridică, are patrimoniu și buget propriu.*

În acest context, constatăm că Legea supusă criticii nu corespunde jurisprudenței constante a Curții Constituționale în partea ce ține de calitatea legii. Or, în jurisprudența sa, Înalta Curte a stabilit că, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și intangibil, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 6 din 10.03.2020, DCC nr. 49 din 31.05.2018, DCC nr. 115 din 31.10.2019, DCC nr. 3 din 16.01.2020).

De altfel, exigențele preeminenței dreptului comun impun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice. Calitatea legii constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale (a se vedea HCC nr. 21 din 22.06.2016). În acest sens, art. 23 alin. (2) din Constituție implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile și previzibile, care oferă garanții împotriva eventualelor abuzuri.

În paralel se atestă și afectarea principiului securității juridice, potrivit căruia cetățenii urmează a fi protejați „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”, așa cum afirmă doctrina. Totodată, CtEDO a subliniat în jurisprudența sa (cauza *Marcks împotriva Belgiei*, 1979) importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar.

La fel, CtEDO a atenționat în repetate rânduri asupra faptului că este necesar ca, în procesul legislativ și jurisdicțional, legea să fie supusă controlului sub aspectul clarității și previzibilității (cauzele *Holomiov împotriva Moldovei 1*, *Boicenco împotriva Moldovei ș.a.*). Astfel, CtEDO a atras atenția asupra necesității de a examina „dacă însăși legislația internă este în conformitate cu Convenția, inclusiv cu principiile generale prevăzute sau sugerate de aceasta”. În acest sens

CtEDO a stabilit că restrîngerile aplicate de lege trebuie „să fie clar definite și ca însăși legea să fie previzibilă atunci cînd este aplicată, încît ea să corespundă standardului de „legalitate” stabilit de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, un standard care cere ca legea respectivă să fie suficient de exactă, încît să permită unei persoane – în caz de necesitate, cu o consultare adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă, ținînd cont de circumstanțe, consecințele pe care o anumită faptă le poate avea” (a se vedea: *Steel ș.a. împotriva Marii Britanii*, hotărîre din 23 septembrie 1998).

#### **F. Declarația și semnătura autorului sesizării<sup>6</sup>**

Subsemnatul declară pe propria onoare că informațiile expuse în prezenta sesizare sunt veridice.

  
**Eugeniu GLUȘCENCO**

---

<sup>6</sup> ă parte a formularului, autorul excepției de neconstituționalitate va declara pe propria sa onoare că informațiile prezentate Curții ce, semnînd la final.

## ÎNCHEIERE

17.05.2022

mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani)

Instanța compusă din :

Președintele ședinței, judecător specializat pentru examinarea acțiunilor

în contencios administrativ Igor Barbacaru

Grefier Maria Scutari

examinând în ședință publică, demersul reclamantului Eugeniu Glușcenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, înaintat în cadrul examinării cauzei de contencios administrativ la acțiunea depusă de Eugeniu Glușcenco împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, cu privire anularea deciziei nr. 3/15/2021 din 20.09.2021 și încasarea prejudiciului.

### *a constatata:*

La data de 20.12.2021, Eugeniu Glușcenco s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, solicitând:

- Anularea deciziei Comisiei de etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 3/15/2021 din 20.09.2021, în cauza disciplinară în privința avocatului Glușcenco Eugeniu, licența nr. 2501 din 18.06.2013;

- Încasarea de la pârât în beneficiul reclamantului a despăgubirii pentru timpul de muncă pierdut în sumă de 10.000 lei.

La 07.04.2022, prin intermediul cancelariei Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) a parvenit cererea reclamantului Eugeniu Glușcenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, la care a fost anexată sesizarea privind excepția de neconstituționalitate.

În motivarea cererii înaintate, reclamantul a indicat următoarele : la Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) este pendinte cauza la acțiunea subsemnatului împotriva Uniunii Avocaților privind anularea deciziei Comisiei pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților nr. 3/15/2021 din 20.09.2021.

În procesul pregătirii cererii de chemare în judecată s-a constatat că reglementările care prevăd procedura de contestare a deciziilor Comisiei pentru etică și disciplină nu corespund criteriilor de calitate a Legii, principiului unității materiei legislative, precum și corelației între textele regulatorii, situație care este în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

Conform prevederilor art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură, deciziile Comisiei pentru etică și disciplină privind aplicarea sancțiunii disciplinare pot fi contestate în contencios administrativ. Respectivele prevederi vin în contradicție cu Constituția Republicii Moldova, Codul administrativ și alte legi care reglementează activitatea autorităților publice, reieșind din faptul că nici Comisia pentru etică și disciplină, nici Uniunea Avocaților nu sunt autorități publice și nu pot fi asimilate acestora, iar deciziile lor nu pot constitui obiect al controlului judecătoresc administrativ.

Aceste prevederi sunt aplicabile speței, or, de ele depinde instanța competentă să judece pricina - fie judecătorul din cadrul Judecătoria Chișinău (sediul Centru), fie judecătorul din cadrul Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani).

Având în vedere că de soluția instanței de jurisdicție constituțională depinde competența judecătorului de a examina prezenta pricină, nu este justificată continuarea judecării prezentei cauze, impunându-se soluția corectă de suspendare a procesului.

Conform art. 12<sup>1</sup> din Codul 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.

Conform art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, Curtea Constituțională rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție.

În Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova (excepția de neconstituționalitate) (Dosarul nr. 55b/2015), Curtea Constituțională a decis următoarele:

- în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională;

- excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu;

- sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza;

- judecătorul ordinar nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

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

(2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

(3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

(4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

Luând în considerație, cele expuse mai sus, în temeiul prevederilor art. 12<sup>1</sup>, 261 lit. h), 262 lit. e) din Codul de procedură civilă, art. 135 din Constituție, solicită reclamantul : admiterea cererii; ridicarea excepției de neconstituționalitate a sintagmei „de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ” din art. 42 alin. (6) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 și a sintagmei „în contencios administrativ” din art. 57 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002; transmiterea sesizării formulate către Curtea Constituțională pentru examinare; suspendarea procesului până la examinarea sesizării de către Curtea Constituțională.

În scopul respectării principiilor procedurii de contencios administrativ și procedurii administrative, judecătorul la 08.04.2022 și 21.04.2022 a notificat Uniunea Avocaților din Republica Moldova despre existența cererii reclamantului Eugeniu Glușcenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, asigurând posibilitatea pârâtei de a-și expune punctul de vedere pe marginea cererii menționate supra.

Respectiv, la data de 26.04.2022 și 29.04.2022, prin intermediul cancelariei Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) a parvenit poziția Uniunii Avocaților din Republica Moldova la cererea reclamantului Eugeniu Glușcenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate înaintată în cadrul examinării cauzei nr. 3-16/2022 Glușcenco Eugeniu împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova privind anularea deciziei Comisiei pentru etică și disciplină din cadrul Uniunii Avocaților nr. 3/15/2021 din 20.09.2021 și încasarea prejudiciului.

Conform poziției pârâtei, instanța de judecată este obligată să examineze cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate înaintată de Glușcenco Eugeniu în cauza nr. 3-16/2022, în strictă conformitate cu prevederile legale stabilite la art. 12<sup>1</sup> CPC. Astfel, în cazul în care nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin. (2) art. 12<sup>1</sup> CPC, solicită instanței să respingă cererea cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate înaintată de Glușcenco Eugeniu și să refuze ridicarea excepției de neconstituționalitate.

*În ședința de judecată din 17.05.2022, reclamantul Glușcenco Eugeniu cît și r/pârâtei Uniunea Avocaților din Republica Moldova – nu s-au prezentat, instanța constatînd posibilă*



*soluționarea chestiunii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în lipsa acestora, pe motivul citării legale.*

***Examinând cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate depusă, studiind poziția părților, instanța constată necesitatea ridicării excepției de neconstituționalitate cu sesizarea Curții Constituționale, din următoarele considerente.***

Conform art. 2 alin. (1) și (2) Cod Administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

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

Conform art. 22 Cod Administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 39 Cod Administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Conform art. 194 alin. (1) Cod Administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Conform art. 195 alin. (1) 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 art.12<sup>1</sup> alin.(5) CPC, 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 hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Conform art.12<sup>1</sup> alin.(1), (2) CPC, 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.

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 Constituțională 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.

Instanța constată că, la caz sunt întrunite condițiile necesare pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate stabilite în art. 12<sup>1</sup> alin. (2) CPC și de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 2 din 09 februarie 2016.

La caz, obiectul cererii de ridicare a excepției de neconstituționalitate constituie sintagma „de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului administrativ” din art. 42 alin. (6) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002 și sintagma „în contencios administrativ” din art. 57 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură nr. 1260 din 19.07.2002.

Instanța atestă că obiectul excepției de neconstituționalitate face parte din categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, excepția este ridicată de către reclamantul Eugeniu Glușenco, care este parte a prezentului litigiu, iar prevederile contestate sunt aplicabile cauzei.

Totodată, s-a constatat că o hotărâre anterioară a Curții Constituționale, având ca obiect prevederile invocate de solicitant nu există, motiv din care cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate urmează a fi admisă.

Instanța menționează că cererea de sesizare a Curții Constituționale privind verificarea constituționalității normei indicate supra, depusă de Glușenco Eugeniu constituie o prerogativă a părții din proces.

Prin urmare, prevederile legale a căror control constituțional se solicită de către Glușenco Eugeniu sunt pertinente soluționării litigiului dedus judecării, or, excepția de neconstituționalitate este ridicată asupra prevederilor art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei.

În urma celor relatate, instanța ajunge la concluzia de a admite cererea depusă de Eugeniu Glușenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, și sesizarea Curții Constituționale referitor la excepția de neconstituționalitate, cu amânarea examinării cauzei până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate.

În conformitate cu prevederile art. 12<sup>1</sup> CPC, art. 230 Cod Administrativ, instanța,

*dispune:*

Cererea înaintată de Eugeniu Glușenco, privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, *se admite.*

Se transmite Curții Constituționale sesizarea depusă de Eugeniu Glușenco privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 42 alin. (6) și art. 57 alin. (3) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură (contestarea în contencios administrativ a actelor Uniunii Avocaților).

Se amână examinarea cauzei de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Eugeniu Glușenco împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, cu privire anularea deciziei nr. 3/15/2021 din 20.09.2021 și încasarea prejudiciului, până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
Judecător

Copia corespunde originalului



Igor Barbacaru