

Dosarul nr. 3ra-758/23  
2-21180849-01-3ra-13072023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud.: V. Ciumac)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, D. Băbălău, I. Dutca)

## ÎNCHEIERE

07 februarie 2024

mun. Chișinău

### CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

Completul de judecată, în componență:  
Președinte, judecător  
Judecători

Aliona Miron  
Diana Stănilă  
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas", reprezentată de avocatul Iovu Tatiana,  
în cauza civilă, de contencios administrativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas" împotriva Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare privind contestarea actelor administrative,  
împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2023, prin care s-a respins cererea de apel depusă de Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas" și s-a menținut hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 iulie 2022,

#### c o n s t a t ă:

La 08 decembrie 2021, Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas" a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare privind contestarea actelor administrative.

În motivarea a indicat că, la 23 septembrie 2020, SRL "Zerutas" a depus la ANACEC, Raportul de autoevaluare a calității programului de formare profesională continuă, instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE.

În baza Raportului de evaluare externă, la 28 mai 2021 Consiliul de Conducere al ANACEC a adoptat deciziile nr.101, 102, 103, 104, 105, 106 cu privire la rezultatele evaluării externe a calității programului de formare profesională continuă, instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A1), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE, cu propunerea de neacreditare a programelor enunțate (parvenită prin intermediul poștei electronice la data de 08.06.2021).

La 09 iunie 2021, a adresat ANACEC o contestație în conformitate cu pct. 72 din Hotărârea Guvernului nr.616 din 18.05.2016 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ

profesional tehnic, superior și de formare continuă și a Regulamentului de calcul al taxelor la serviciile prestate în cadrul evaluării externe a calității programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă, la care a primit un răspuns formal, potrivit căruia, procedurile de evaluare externă și deciziile Consiliului de Conducere al ANACEC cu privire la autorizarea sau neautorizarea de funcționare provizorie, acreditarea sau neacreditarea programului de studiu/instituției de învățământ, pot fi contestate în cazul în care acestea nu corespund prezentei Metodologiei.

Reclamanta a susținut că, argumentele din deciziile contestate, precum că nu a fost îndeplinit p.5.1.1 conform Standardelor de acreditare, criteriile și indicatorii de performanță pentru evaluarea externă a programelor de formare continuă (Anexa nr.7 din Hotărârea Guvernului nr.616/2016) și care au servit drept temei pentru atribuirea calificativului "un standard de evaluare minim obligatoriu nu este întrunit", au fost aplicate eronat de Consiliul de Conducere a ANACEC.

Prin prisma art.93, 189 alin.(1) și (2) Cod administrativ decizia adoptată de Consiliul de Conducere al ANACEC poate fi definit drept acel act administrativ unilateral, cu caracter individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Menționează reclamanta că, în ipoteza în care obiect al litigiului în prezenta cauză îl constituie anularea deciziilor Consiliului de Conducere al ANACEC, care are impact direct asupra drepturilor și obligațiilor SRL "Zerutas", acestea după natura lor prezintă semnele caracteristice ale unor acte administrative.

Prin răspunsul, la cererea prealabilă, ANACEC a sugerat adresarea la organul ierarhic superior - Ministerul Educației și Cercetării (scrisoare adresată Guvernului RM), care la 23 noiembrie 2021, prin scrisoarea nr. 04/3-07/5746, a recomandat soluționarea litigiului pe cale judiciară.

În argumentarea de drept a ilegalității actului juridic emis de Consiliul de Conducere al ANACEC, reclamanta a indicat că, potrivit pct. 53 din HG nr. 616 din 18.05.2016 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă și al Regulamentului de calcul al taxelor la serviciile prestate în cadrul evaluării externe a calității programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă, Raportul de evaluare externă este transmis instituției de învățământ supuse procedurii de evaluare externă. Instituția de învățământ, în termen de 10 zile lucrătoare de la recepționarea Raportului, are dreptul să facă anumite comentarii, în scris, pe suport de hârtie, referitor la acesta.

Comisia de evaluare externă analizează comentariile instituției de învățământ în termen de până la 7 zile lucrătoare, definitivează Raportul de evaluare externă și îl prezintă Agenției, în format electronic și pe suport de hârtie, semnat de către membrii Comisiei de evaluare externă.

Pe parcursul procedurii de evaluare externă, neajunsurile depistate de către comisia de evaluare externă și expuse în Raportul de evaluare externă, au fost înlăturate, Consiliul de Conducere al ANACEC la adoptarea deciziilor contestate

nu a luat în considerație comentariile SRL "Zerutas", precum și actele expediate prin scrisorile nr.07 din 09.04.2021 și nr.14, nr.15 din 09.06.2021.

Reclamantul a invocat că, procedura de examinare și evaluare a calității programului de formare profesională continuă, instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE, nu a fost respectată, iar deciziile adoptate la 28 mai 2021, reprezentând acte administrative individuale, în sensul art.10 Cod administrativ, emitentul ne respectând condiția cu privire la motivare, fapt stipulat la art.31 Cod administrativ.

Reclamanta a solicitat repunerea în termen a acțiunii de contencios administrativ, recunoașterea nulității cu efect retroactiv din momentul emiterii deciziilor Consiliului de Conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare numerele 101-106 din 28 mai 2021 cu privire la rezultatele evaluării externe a calității programului de formare profesională continuă, instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A1), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE, fapt ce va servi temei pentru inițierea repetată a procedurii de evaluare externă a calității programului de formare profesională continuă.

Prin încheierea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 10 iunie 2022, s-a respins demersul pârâtei cu privire la declararea ca inadmisibilă a acțiunii înaintate de SRL "Zerutas" împotriva Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare privind nulitatea actelor administrative.

Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 11 iulie 2022, acțiunea depusă de SRL "Zerutas" împotriva Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare privind contestarea actelor administrative, s-a respins ca neîntemeiată.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a conchis că, analizând deciziile Consiliului de Conducere al ANACEC nr. 101-106 din 28 mai 2021 prin coraportare la temeiurile de nulitate regăsite la art. 141 din Codul administrativ, instanța nu întrevade nici un motiv concludent și pertinent de nulitate.

SRL "Zerutas" nu a contestat Rapoartele de evaluare externă a calității programului de formare profesională continuă, instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A1), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE, în calitate de operațiuni administrative care au fost puse la temelia deciziilor Consiliului de Conducere al ANACEC nr. 101-106 din 28 mai 2021, iar prin prisma art.15 alin.(2) din Codul administrativ, operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Instanța de fond a reținut că, SRL "Zerutas" nu a contestat decizia/ordinul emis de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (ordinul nr.800 din 29 iunie 2021) cu privire la neacreditarea programului de studii adoptat în baza deciziilor Consiliului de Conducere al ANACEC, iar, desființarea efectelor juridice ale deciziilor Consiliului de Conducere al ANACEC lasă intangibile efectele juridice ale deciziei/ordinului Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, ale cărui acte sunt executorii și obligatorii erga omnes.

Cu referire la substanța deciziilor Consiliului de Conducere al ANACEC nr. 101-106 din 28 mai 2021, pentru o mai bună înțelegere a soluției judecătorești,

instanța de fond a conchis că, legalitatea, oportunitatea, discreția reprezintă dimensiuni juridice distincte ale actelor administrative care nu urmează a fi confundate.

Instanța de judecată a stipulat că, nu este îndreptățită să intervină în punctajul acordat de către ANACEC pe marginea tuturor standardelor de acreditare expuse expres și exhaustiv în Anexa nr. 2 la Metodologie.

Coresponderea parțială rigorilor standardelor 1, 3, 6, 7, 9, și 10, precum și necoresponderea totală standardului 5 și standardului minim obligatoriu 5.1.2, reprezintă lacune suficient de serioase și plauzibile în vederea neacreditării programului de formare profesională continuă - Instruirea inițială a conducătorilor auto categoria A (A1), B (BE), BC (C1), B la C1/C, BC la D, BC1/C la C1E/CE.

Analiza minuțioasă și profundă a Rapoartelor de evaluare externă în sinergie cu deciziile Consiliului de Conducere al ANACEC nr.101-106 din 28 mai 2021, demonstrează rezonabilitatea, legalitatea și temeinicia acestora în integritate.

Coresponderea fiecărui standard și exigență supusă analizei este argumentată consistent și concludent, iar abuz sau arbitrar în acest sens nu s-a conturat în conduita autorității publice pârâte.

Instanța de fond a conchis că, SRL "Zerutas" nu este împiedicată ca urmare a neacreditării programului de studii, după o perioadă de cel puțin 2 ani, să depună cerere și un nou dosar de evaluare externă a programului de studii, cu condiția că în Raportul de autoevaluare să fie aduse dovezi de eliminare a tuturor neconformităților atestate la evaluarea externă precedentă.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la 18 iulie 2022, SRL "Zerutas" a depus apel nemotivat, iar la 11 ianuarie 2023, a fost depus apelul motivat, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie admisă integral.

Prin decizia Curții de Apel din 11 aprilie 2023, s-a respins cererea de apel declarată de SRL "Zerutas" și s-a menținut hotărârea Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani din 11 iulie 2022.

La 27 aprilie 2023, Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas", reprezentată de avocatul Iovu Tatiana, a depus de recurs nemotivat împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2023, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârea Judecătoria Rîșcani din 12 octombrie 2021, și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

La 31 iulie 2023, Societatea cu Răspundere Limitată "Zerutas", reprezentată de avocatul Iovu Tatiana, a depus recurs motivat.

În motivare a susținut că, hotărârea Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, din 11 iulie 2022 și decizia Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2023 sunt neîntemeiate, deoarece instanțele au aplicat eronat norme de drept material și procedural.

Hotărârile instanțelor inferioare conțin același raționament juridic, fără a fi analizate argumentele recurente cu referire la mai multe încălcări, care au viciat în sine procesul de evaluare externă în acreditarea programelor de studii solicitate, ceea ce determină nulitatea actelor administrative emise.

Instanța de apel a reiterat poziția primei instanțe, fără a examina efectiv apelul declarat, fapt este în contradicție cu art. 6 § 1 CEDO.

Instanțelor de judecată au fost prezentate mai multe argumente care atestă că la emiterea deciziilor contestate ANACEC a admis mai multe încălcări a Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 616 din 18.05.2016 (în continuare Metodologia), care a dus la vicierea procedurii de examinare a cererii de acreditare a studiilor depuse de SRL "Zerutas", iar într-un final emiterea unor decizii ilegale.

Argumentele prezentate, se referă la circumstanțe de fapt și aspecte procedurale care viciază actele contestate, dar nicicum la o intervenție directă a instanței în punctajul acordat de către ANACEC, în modul sesizat de instanțele de fond.

Anume din acest considerent s-au contestat deciziile ANACEC, care au efect juridic direct la adoptarea deciziei/ordinului de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării în acreditarea/neacreditarea programelor de studii.

Instanțele investite cu judecarea fondului nu au examinat situația de fapt și drept și argumentele de mai jos privind nerespectarea procedurii în examinarea cererii de acreditare pentru programele de studii solicitate.

Instanțele inferioare nu s-au pronunțat în nici un mod asupra argumentului precum că deciziile sunt nemotivate, or legalitatea formării comisiei constituie o premiză a legalității procesului de evaluare externă a programelor de studii.

Recurentul a susținut că, nu este clar temeiul de drept în baza căruia s-a propus neacreditarea programelor de formare profesională, ținând cont că toate standardele de evaluare minime au fost îndeplinite.

Astfel, în procesul de evaluare externă au fost admise vicii, care nu pot fi înlăturate decât prin nulitatea actelor administrative, iar concluzia instanței de apel precum că argumentele se referă la temeiuri în anularea actului rezultă din neexaminarea aspectelor legate de legalitatea procedurii în procesul de evaluare externă, este neîntemeiată.

Prin referința depusă la 10 august 2023, Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare a susținut că, cererea de recurs este neîntemeiată și a pledat pentru inadmisibilitatea recursului.

Complețul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a III a „Procedura contenciosului administrativ”, Capitolul V „Procedura de recurs” din Codul administrativ, în special ce vizează prevederile cu privire la depunerea cererii de recurs, termenul depunerii, temeiurile recursului și procedura examinării acestuia.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art.195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art.3 alin.(3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul decizia contestată la 11 aprilie 2023 în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că, copia dispozitivului deciziei instanței de apel a fost notificată recurentului la 12 aprilie 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.233 Vol. I).

La 10 iulie 2023, instanța de apel a expediat recurentului decizia integrală, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.235 Vol. I).

Astfel, recursul este depus cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023).

La 01 august 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului copia recursului, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței.

Până la data examinării recursului, intimatul nu a manifestat opțiunea de a depune referință asupra recursului.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs.

Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul de judecată remarcă că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul de judecată notează că, pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus.

Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art.245 alin.(2) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023).

În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut.

Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct.38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85).

Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45).

Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (cauza Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141,§39). 7 La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6§1 (cauza Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată ”Zerutas”, reprezentată de avocatul Iovu Tatiana.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată ”Zerutas”, reprezentată de avocatul Iovu Tatiana, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc