Dosarul nr. 3-423/2025
2-25015962-12-3-06022025

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

19 septembrie 2025 mun. Chișinău

Judecătoria Chişinău (sediul Rîșcani)
În componența:
Președintele ședinței, judecător Irina Maxim
Grefier Cristina Cibotari

examinînd în ședință de judecată publică, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Î.C.S. „Farmina” SRL către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate cu privire la anularea actelor administrative individuale,

a c o n s t a t a t:

Argumentele participanţilor la proces :

1. La data de 06.02.2025 Î.C.S. „Farmina” SRL a depus o acțiune în contencios administrativ către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS), prin care a solicitat:
   - Anularea Deciziei din 31.12.2024 a grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor, altor bunuri și servicii din cadrul CAPCS de aplicare a penalității în sumă de 99 193,24 lei, conform pct. 9.8 al contractelor încheiate la procedura de achiziție nr.ocds-b3wdpl-MD-1684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II)” pentru nelivrarea conform tranșelor.
   - Anularea Deciziei din 13.01.2025 a grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul CAPCS, în partea aplicării penalității în sumă de

23 854,84 lei pentru refuzul de a vinde bunurile (medicamentul Heparin-Indar 25000 UI/5 ml, N5) către ***** (IMSP).

2. În motivarea acțiunii a indicat că autoritatea pîrîtă a demarat procedura de achiziție publică nr.ocds-b3wdpl-MD-l 684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II). Ca urmare a procedurii de achiziție publică menționată au fost semnate mai multe contracte trilaterale între operatorul economic Î.C.S. „Farmina" SRL, IMSP și CAPCS.
3. A explicat că în corespundere cu prevederile contractuale, anume pct. 1, 3.1, 9.8 din contract, prețul bunurilor livrate este stabilit în lei moldovenești, fiind indicat în Specificația bunurilor contractului. Pentru refuzul de a vinde bunurile prevăzute în contract, vînzătorul suportă o penalitate în valoare de 30% din suma bunurilor nelivrate.
4. A argumentat că potrivit procesului-verbal al ședinței grupului de lucru din cadrul CAPCS din 13.01.2025 pentru refuzul de a vinde bunurile, în privința reclamantului a fost aplicată penalitatea în valoare de 30%, care a constituit 23 854, 84 lei, calculate din 79 393,05 lei - suma bunurilor nelivrate din 60% conform condițiilor contractuale din pct. 1.4.
5. A subliniat că în motivarea deciziei, grupul de lucru nu a luat în considerație solicitarea ***** de micșorare a contractului nr. 6/100-80744/80482/7 din 28.09.2023 la recalcularea penalității. Așadar, consideră motivele autorității publice, expuse în procesul-verbal menționat ca fiind neîntemeiate și contradictorii, deoarece refuzul de a recepționa bunurile conform contractului de achiziție a fost exprimat anume de beneficiar.
6. A notat că potrivit scrisorii din 20.03.2024, parvenită de la *****, instituția medicală a declarat că dispune în stoc de cantitatea necesară pînă la sfîrșitul anului 2024, iar achiziționarea medicamentului Heparin-Indar 25000 UI/5 nd, N5, sol.inj. – 35080 flacoane, va duce la depozitarea acestora și utilizarea ineficientă a surselor financiare. Reieșind din acest fapt, ***** a solicitat micșorarea, în cantitate de 34 680 flacon a medicamentului - Heparini natrium, Heparin-Indar 25000 UI/5 nd, N5, sol.inj.
7. A accentuat că în rezultatul demarării procedurii de achiziție publică, avînd calitate de ofertant declarat cîștigător, întru executarea obligațiilor

contractuale în vederea livrării bunurilor, în cantitatea necesară prevăzută de Anexa nr.1, operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL a fost obligat să efectueze achiziționarea și importul medicamentelor de la producătorul *****, achitînd prețul bunurilor în volumul deplin.

8. A specificat că în lipsa propunerii soluționării compensării cheltuielilor pentru bunurile refuzate, argumentul autorității publice că reclamantul a respins încheierea unui acord adițional de micșorare a contractului nr. 6/100-80744/80482/7, din motiv că acest preparat a fost deja achiziționat și importat pentru licitația menționată, totodată a livrat doar 54,48% din cantitatea totală contractată de „Heparin-Indar 25000 UI/5 m/, N5”, este inadmisibil.
9. A comunicat că la emiterea deciziei de penalizare, grupul de lucru a ignorat obligația contractuală a beneficiarului de a demonstra prin acte confirmative refuzul de a vinde bunurile de către vînzător, prevăzut de pct.6.1 din contract, conform căruia beneficiarul este obligat să perfecteze, în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a clauzelor contractuale de către vînzător, actele confirmative: copia bonului de comandă, refuzul vînzătorului de a livra bunurile prevăzute în contract și să le înainteze Centrului în decurs de pînă la 10 zile din momentul constatării neexecutării sau executării necorespunzătoare.
10. A notat că refuzul de a achiziționa și de a recepționa bunurile de către ***** a avut loc din cauza analizării și evaluării incorecte a necesarului de bunuri și servicii pentru sistemul public de sănătate.
11. A adus la cunoștința instanței că decizia privind aplicarea penalității, bazată pe concluzia grupului de lucru precum că operatorul economic a refuzat livrarea bunurilor prevăzute de contract contravine activității comerciale a reclamantului, care urmărește un interes bine determinat - de a comercializa bunurile achiziționate în volumul preconizat pentru obținerea unui beneficiu programat, fără suportarea pierderilor financiare din cauza necomercializării mărfurilor în volumul achiziționat și stocării în depozitele pentru păstrare.
12. A concluzionat că toate aceste încălcări, incertitudinea și netransparența Deciziei emise nu doar că prejudiciază Î.C.S. „Farmina” SRL, dar și formează o opinie colectivă negativă în rîndul importatorilor și distribuitorilor licențiați de produse farmaceutice în Moldova, fapt ce generează premisele unor convingeri punitive și contrare cu conceptul de pace juridică.

Obiecțiile autorității pîrîte CAPCS

13. Autoritatea pîrîtă consideră acțiunea depusă de Î.C.S. „Farmina” SRL privind anularea actelor administrative ca fiind neîntemeiată și în acest sens a comunicat instanței de judecată următoarele (f.d.70-82) :
14. În calitate de autoritate centrală pentru achiziții, planifică și desfășoară procedurile de achiziții publice centralizate de bunuri și servicii, atribuie contracte de achiziții publice, precum și evaluează și supraveghează executarea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate din contul mijloacelor bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, mijloacelor financiare ale instituțiilor publice, mijloacelor fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală și al împrumuturilor externe raportate la datoriile de stat directe sau garantate. Iar în acest sens a făcut trimitere la pct. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 1128 din 10.10.2016 cu privire la CAPCS.
15. A relevat că a desfășurat procedura de achiziție publică nr.ocds-b3wdpl-MD-l 684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II).
16. A menționat că urmare a procedurii de achiziție publică au fost semnate mai multe contracte între operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL și IMSP, fiind înregistrate la CAPCS.
17. A invocat că potrivit raportului realizat de către direcția administrativ-juridică și monitorizare din cadrul CAPCS s-a constatat că operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL a executat unele poziții în conformitate cu tranșele de livrare specificate în contract, însă unele poziții nu au fost executate 60%, conform tranșelor stabilite sau într-o singură tranșă, potrivit tabelului inclus în referință (f.d. 72-74). În același context, a subliniat că nu au fost respectate prevederile pct. 2.1. din contracte, și anume tranșele de livrare pe contracte în partea bunurilor achiziționate de la operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL, în cadrul procedurii de achiziție publică privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II).

18. La fel, cu trimitere la art. 76 alin. (5) Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, a explicat că operatorul economic execută necondiționat clauzele contractului de achiziții publice încheiat, respectând cerințele de calitate și prețul stabilit. Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale atrage după sine răspunderea operatorului economic conform legislației și clauzelor contractului de achiziții publice.
19. A evidențiat că potrivit pct.9.8 din contractele încheiate în cadrul procedurii de achiziție publică din speță, pentru refuzul de a vinde bunurile prevăzute în contract, vînzătorul suportă o penalitate în valoare de 30% din suma bunurilor nelivrate. Așadar, prin procesul-verbal al ședinței grupului de lucru din cadrul CAPCS din 31.12.2024 s-a dispus aplicarea penalității în baza pct.9.8 a contractelor semnate, pentru nelivrarea bunului contractat, după cum s-a indicat în tabelul din referință (f.d. 74-77).
20. A declarat că prin scrisoarea CAPCS nr.Rg02-4968 din 31.12.2024, operatorului economic s-a adus la cunoștință decizia de aplicare a penalității conform contractelor încheiate în procedura de achiziție. Prin scrisoarea înregistrată la CAPCS nr. Rg01-86 din 06.01.2025, operatorul economic a depus o cerere prealabilă asupra deciziei de aplicare a penalității.
21. A punctat urmare a examinării cererii prealabile, grupul de lucru din cadrul CAPCS a propus de a revizui penalitatea aplicată pentru neexecutarea în proporție de 60% a contractelor semnate cu operatorul economic Î.C.S. „Farmina" SRL. Astfel, s-a decis admiterea parțială a cererii prealabile depuse de către operatorul economic Î.C.S. „Farmina" SRL cu anularea parțială a deciziei CAPCS din 31.12.2024 cu privire la aplicarea penalității.
22. A atras atenția că participând la procedura de achiziție publică operatorul economic din start cunoaște care sunt condițiile livrării bunurilor contractate, precum și cazurile în care survine penalitatea contractuală, care reprezintă răspunderea materială atât a vânzătorului, pentru încălcarea condițiilor contractuale.
23. A remarcat că analizând materialele prezentate, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, grupul de lucru a apreciat drept juste raționamentele cu privire la faptul că Î.C.S. „Farmina" SRL nu a executat obligația corespunzător, nefiind livrate tranșele în proporție de 60% din cantitatea totală contractată și nelivrarea într-o singură tranșă pentru

contractele ce nu depășesc suma de 10 000 lei, fapt ce a servit temei pentru aplicarea penalității în conformitate cu pct. 9.8 din contract.

24. A relevat că încălcările revendicate prin prezenta acțiune nu își găsesc confirmare prin prisma cadrului normativ în vigoare la data desfășurării activității administrative, prin urmare argumentele părții reclamante în acest sens sunt lipsite de suport juridic.
25. În acest context, a concluzionat că nu a admis careva abateri la emiterea actelor administrative individuale emise în privința reclamantului, ceea ce în consecință constituie temei de respingere a cererii de chemare în judecată ca fiind neîntemeiată.
26. **În ședința de judecată**, reprezentantul reclamantei Î.C.S. „Farmina" SRL, dl Balica Alexandru a solicitat admiterea integrală a acțiunii pentru motivele de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată.
27. **În ședința de judecată**, reprezentanții autorității pârâte CAPCS, dna Șarpe Diana și dl Proțic Vasile au solicitat respingerea acțiunii de contencios administrativ, pentru motivele de fapt și de drept indicate în referința depusă.

Aprecierea instanței de judecată:

28. Studiind înscrisurile anexate la actele cauzei, precum și raportând circumstanțele de fapt și de drept invocate de părți la prevederile legale aplicabile, instanța de judecată apreciază cererea de chemare în judecată ca fiind admisibilă, necesar a fi admisă parțial, din următoarele considerente:

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ:

29. Conform art. 22 alin. (1) 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.
30. Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.
31. Alin. (2) al aceluiași articol stabilește: acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească

definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

32. Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

    I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;

    II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

    III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;

    IV. respectarea procedurii prealabile;

    V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

    VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

33. Din acțiunea depusă rezultă că partea reclamantă contestă Decizia din 31.12.2024 și Decizia din 13.01.2025 a grupului de lucru din cadrul CAPCS.

34. Conform ar. 10 alin. (1) Cod administrativ actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului

public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

35. Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ actele administrative individuale pot fi acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.
36. Decizia din 31.12.2024 și Decizia din 13.01.2025 a grupului de lucru din cadrul CAPCS, în sensul art.10 și art.11 Cod administrativ reprezintă acte administrative individuale defavorabile reclamantului, or, prin acestea reclamantului i-a fost impusă obligația de achitare a sancțiunii pecuniare în formă de penalitate.
37. Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.
38. Potrivit art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.
39. În acest sens se reține că prin scrisoarea CAPCS nr.Rg02-4968 din 31.12.2024, reclamantului Î.C.S. „Farmina” SRL i-a fost adusă la cunoștință decizia de aplicare a penalităților ca urmare a refuzului de a livra bunurile contractate și anume, nelivrarea bunurilor achiziționate conform contractelor încheiate la procedura de achiziție nr.ocds-b3wdpl-MD-1684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II)” pentru nelivrarea conform tranșelor (f.d. 16-21).
40. La 06.01.2025 operatorul economic a depus cerere prealabilă la CAPCS, prin care a solicitat suspendarea deciziei din 31.12.2024 pînă la examinarea cererii prealabile și anularea deciziei din 31.12.2024 de aplicare a penalității în sumă de 99 193,24 lei (f.d. administrativ 9-10).
41. Prin Decizia grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul CAPCS din 13.01.2025, urmare a examinării cererii prealabile, grupul de lucru din cadrul CAPCS a propus de a revizui penalitatea aplicată pentru neexecutarea în proporție de 60% a contractelor semnate cu operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL. Astfel, s-a decis admiterea parțială a cererii prealabile depuse de către operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL cu

anularea parțială a deciziei CAPCS din 31.12.2024 cu privire la aplicarea penalității (f.d. 41-47).

42. La 06.02.2025 Î.C.S. „Farmina” SRL a depus prezenta acțiune în instanța de judecată, deci cu respectarea termenului prevăzut de lege (f.d.5).
43. Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.
44. Drept consecință a celor constatate, instanța de judecată reține că acțiunea reclamantului este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ al autorității publice competente și are caracter defavorabil reclamantului. Astfel, acțiunea este admisibilă.

În privința fondului acțiunii în contenciosul administrativ, instanța de judecată reține următoarele:

45. Conform art. 53 alin. (1) Constituție 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 şi repararea pagubei.
46. Reieșind din dreptul subiectiv afectat, care a fost determinat de legiuitor și care a fost formulat în art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform acestui cod.
47. Potrivit art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.
48. În conformitate cu art.189 alin.(1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.
49. Noţiunea de „act administrativ” este reglementată în legislația națională, cât şi în Rezoluţia (77)31 Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului

Europei la 28 septembrie 1997, care statuează că actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

50. Materialele cauzei atestă că autoritatea pîrîtă a demarat procedura de achiziție publică nr.ocds-b3wdpl-MD-l 684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II).
51. Astfel, în urma examinării, evaluării și comparării ofertelor depuse în cadrul procedurii de atribuire prin decizia grupului de lucru în baza criteriului cel mai bun raport calitate-preț, a fost desemnat câștigător operatorul economic Î.C.S. „Farmina" SRL. În acest sens urmare a procedurii de achiziție publică menționată au fost semnate mai multe contracte între operatorul economic Î.C.S. „Farmina" SRL, IMSP și CAPCS.
52. În special, la 28.09.2023 Î.C.S. „Farmina" SRL a semnat cu ***** contractul nr.6/100-80744/80482 de achiziționare a medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de baza, partea I si partea II) (f.d. 51-62).
53. Prin scrisoarea Spitalului Clinic Bălți din 20.03.2024 adresată CAPCS se atestă că, instituția dispune în stoc de cantitatea necesară pînă la sfîrșitul anului 2024, iar achiziționarea medicamentului va duce la depozitarea acestora și utilizarea ineficientă a surselor financiare, ***** solicită micșorarea în cantitate de 34680 flacon a medicamentului – Heparini natrium, Heparin-Indar 25000 UI/5 ml, N5, sol. inj. (f.d. 63).
54. La 27.03.2024, CAPCS a expediat în adresa reclamantului scrisoarea ***** din 20.03.2024 adresată CAPCS privind micșorarea cantității medicamentului (pct. 53) cu solicitarea ca agentul economic - "Farmina" SRL să se expună cu referire la solicitarea atașată. (f.d.a.13,11)

55. Prin răspunsul ”Farmina” SRL din aceeași dată, agentul economic și-a exprimat dezacordul cu micșorarea contractului din motivul că preparatul indicat deja a fost adus pentru licitația dată. (f.d.a.12)
56. Prin scrisoarea nr.Rg02-4968 din 31.12.2024, reclamantului i-a fost adusă la cunoștință Decizia emisă de grupul de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul CAPCS de aplicare a penalității în sumă de 99 193,24 lei, conform pct.9.8 al contractelor încheiate pentru nelivrarea bunurilor contractate conform tranșelor (f.d. 16-21).
57. La 06.01.2025 operatorul economic a depus cerere prealabilă la CAPCS, prin care a solicitat suspendarea deciziei din 31.12.2024 pînă la examinarea cererii prealabile și anularea deciziei din 31.12.2024 de aplicare a penalității în sumă de 99 193,24 lei (f.d. administrativ 9-10).
58. Suplimentar, prin scrisoarea din 10.01.2025 se atestă că reclamantul a prezentat autorității facturi fiscale, în vederea confirmării temeiniciei cererii de contestare și de demonstrare a executării obligațiilor contractuale (f.d. 40).
59. Potrivit pct.9 al procesului-verbal, grupul de lucru a menționat: *„...în conformitate cu prevederile contractului nr. 6/99-80744/80482 încheiat între Î.C.S. „Farmina” SRL şi IMSP Spitalul Clinic Municipal de Boli Contagioase de Copii, livrarea bunurilor trebuia să se efectueze într-o singură tranșă, în proporţie de 100% din cantitatea contractată. Prin urmare, calculul penalității a fost realizat pentru întreaga cantitate contractată și nu pentru 60%, cum s-a procedat în cazul celorlalte contracte încheiate”.*
60. Totodată, potrivit pct.10 al procesului-verbal, grupul de lucru a atenționat: *„solicitarea ***** de micșorare a contractului nr. 6/100-80744/80482/7 din 28.09.2023 nu va fi luată în considerare la recalcularea penalităţii, avînd în vedere că în urma cererii nr. 01.11/121-1 din 20.03.2024 înaintată de beneficiar, CAPCS la data de 27.03.2024 a solicitat consimțământul Î.C.S. „Farmina” SRL pentru încheierea unui acord adiţional de micșorare a contractului nr. 6/100-80/44/80482/7. În aceeaşi zi, operatorul economic a comunicat că nu este de acord cu micşorarea contractului respectiv, din motiv că aceste preparate au fost deja aduse pentru licitaţia menţionată. În absența acordului de voință din partea tuturor părților implicate, nu a fost posibilă încheierea unui acord adițional, iar livrările urmau a fi realizate conform condițiilor contractuale inițiale.* Totuși Î.C.S. „Farmina” SRL a

livrat doar 54,48% din cantitatea totală contractată de „ Heparin-lndar 25000 Ul/5m/. N5”.

61. Prin urmare, **autoritatea publică a decis**: *„admiterea parțială a dezacordului înaintat de operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL; a efectua recalculul penalității aplicate operatorului economic la data de 31.12.2024, conform pct.9.8 pentru nelivrarea bunurilor contractate in urma procedurii de achiziție publica nr. ocds-b3\vdpl-MD-1684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de bază, partea I și partea II) potrivit tabelului indicat; a substitui suma penalității aplicate de 99193,24 lei, operatorului economic Î.C.S. „Farmina” SRL în baza deciziei grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul CAPCS din 31.12.2024 pentru nelivrarea bunurilor, conform pct. 9.8 din contractele încheiate în urma procedurii de achiziție publică nr.ocds-b3\vdp1-MD-1684846480744/1684846980482 privind „Achiziționarea medicamentelor necesare instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) și instituțiilor bugetare care prestează servicii medicale și sociale pentru anul 2024 (Lista de baza, partea I și partea II)” cu suma de 25 721,29 lei.”*
62. Așadar, prin Decizia grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul CAPCS din 13.01.2025, urmare a examinării cererii prealabile, grupul de lucru din cadrul CAPCS a propus de a revizui penalitatea aplicată pentru neexecutarea în proporție de 60% a contractelor semnate cu operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL. Astfel, s-a decis admiterea parțială a cererii prealabile depuse de către operatorul economic Î.C.S. „Farmina” SRL cu anularea parțială a deciziei CAPCS din 31.12.2024 cu privire la aplicarea penalității (f.d. 41-47).
63. Dat fiind disonanța dintre poziția reclamantului și cea exprimată de autoritatea pârâtă, la 06.02.2025 Î.C.S. „Farmina” SRL a depus prezenta acțiune în instanța de judecată (f.d.5).
64. Iar verificînd legalitatea actelor administrative emise, instanța constată că aplicabile speței sunt prevederile pct.3 din Regulamentul de organizare și funcționare al Centrului pentru achiziții publice centralizate în sănătate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1128 din 10.10.2016, Centrul ca autoritate centrală pentru achiziții, planifică și desfășoară procedurile de

achiziții publice centralizate de bunuri și servicii, atribuie contracte de achiziții publice, precum și evaluează și supraveghează executarea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate din contul mijloacelor bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, mijloacelor financiare ale instituțiilor publice, mijloacelor fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală și al împrumuturilor externe raportate la datoriile de stat directe sau garantate.

65. Potrivit pct. 8 al Regulamentului menționat, misiunea Centrului constă în: 1) planificarea procedurilor de achiziții publice de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate; 2) desfășurarea procedurilor de achiziții publice de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate; 3) asigurarea eficienței; 4) coordonarea proceselor de achiziții publice centralizate pentru necesitățile sistemului; 5) *supravegherea și monitorizarea executării contractelor de achiziții publice cu privire la procurarea de bunuri și servicii*, transport specializat medical, servicii de mentenanță a dispozitivelor medicale și a sistemelor informaționale incluse în Registrul medical, servicii de tratare și eliminare a deșeurilor medicale din banii publici.
66. Potrivit pct. 10 al aceluiași Regulament, Centrul are următoarele drepturi: 1) să generalizeze experiența din domeniile de competență și să prezinte Ministerului Sănătății sau altor autorități ori instituții publice propuneri privind perfecționarea legislației, precum și să emită acte ce țin de reglementarea relațiilor în domeniile sale de activitate; 2) să coopteze, în caz de necesitate, specialiști competenți, angajați ai altor autorități sau instituții, în scopul consilierii și soluționării unor probleme legate de domeniile de activitate ale Centrului; 3) să solicite și să primească informații de la organele centrale de specialitate ale administrației publice, de la autoritățile administrației publice locale, precum și de la orice persoană fizică sau juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridico-organizațională de funcționare, dacă Centrul consideră că informațiile suplimentare vor contribui la îndeplinirea funcțiilor sale; 4) *să monitorizeze executarea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate.*
67. În temeiul pct.35 al Regulamentului privind achizițiile publice centralizate de bunuri și servicii pentru necesitățile sistemului de sănătate, aprobat prin

Hotărârea Guvernului nr. 1128 din 10.10.2016 cu privire la Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate, operatorii economici contractanți și instituțiile medico-sanitare beneficiare sau altă persoană juridică au obligația să execute contractul de achiziții publice cu bună-credință și diligența corespunzătoare.

68. Conform pct.36 al Regulamentului *supra*, Centrul va supraveghea și va monitoriza executarea contractelor de achiziții publice încheiate. În acest scop, instituțiile medico-sanitare publice, autorități/instituții bugetare care prestează servicii medicale și sociale beneficiare prezintă o informație privind realizarea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii (inclusiv nivelul de executare a acestora), conform modelului stabilit de Centru.
69. În temeiul pct. 29 subpct. 6) al Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru în domeniul achizițiilor publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 10 din 20.01.2021, membrii grupului de lucru monitorizează executarea conformă a contractelor/acordurilor - cadru de achiziții publice.
70. Potrivit art. 74 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, (1) Contractul de achiziții publice se încheie conform procedurilor de achiziție publică prevăzute de prezenta lege, pentru întreaga sumă atribuită unei achiziții pe an, în temeiul planului de achiziție și în limita alocațiilor aprobate. (3) Ofertanții sunt informați, la momentul solicitării ofertelor, despre condițiile de încheiere a contractului de achiziții publice. (5) Termenul de executare a contractului de achiziții publice se stabilește în documentația de atribuire și ulterior se transpune în contract, avînd în vedere necesitățile rezonabile ale autorității contractante. Acesta se va calcula luînd în considerare complexitatea achiziției preconizate, cantitatea subcontractată anticipat și timpul real solicitat pentru producerea, stocarea și transportarea bunurilor de la punctele de furnizare sau pentru prestarea serviciilor.
71. În temeiul art.76 alin.(5) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, operatorul economic execută necondiționat clauzele contractului de achiziții publice încheiat, respectînd cerințele de calitate și prețul stabilit. Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale atrage după sine răspunderea operatorului economic conform legislației și clauzelor contractului de achiziții publice.
72. Din textul pct. 9.8 al Contractului nr. 6/100-80744/80482 din 28.09.2023 **pentru refuzul de a vinde** bunurile prevăzute în prezentul contract,

vînzătorul suportă o penalitate în valoare de 30% din suma bunurilor nelivrate (f.d. 51 -57).

73. În conformitate cu art. 901 alin.(1) Cod civil (1) Atunci cînd, fără justificare, debitorul nu îşi execută obligaţia, creditorul poate, în condiţiile legii şi, după caz, ale contractului, la alegerea sa:
    a) să ceară executarea silită a obligaţiei;
    b) să suspende executarea obligaţiei corelative;
    c) să reducă obligaţia sa corelativă;
    d) să recurgă la rezoluţiunea contractului;
    e) să ceară plata de despăgubiri pentru prejudiciul suferit prin neexecutare;
    f) să exercite orice alt mijloc juridic de apărare, prevăzut de lege sau contract, pentru realizarea dreptului său încălcat prin neexecutare.
74. În conformitate cu art. 903 Cod civil, în afară de alte cazuri prevăzute de lege, neexecutarea obligaţiei este justificată în măsura în care debitorul demonstrează una din următoarele circumstanţe: a) ea se datorează unui impediment prevăzut la art.904; b) creditorul a cauzat neexecutarea obligaţiei debitorului, inclusiv prin întîrziere sau prin faptul că debitorul a suspendat executarea obligaţiei în temeiul art.914.
75. Potrivit art.904 Cod civil (1) Neexecutarea obligaţiei debitorului este justificată dacă ea se datorează unui impediment în afara controlului debitorului şi dacă debitorului nu i se putea cere în mod rezonabil să evite sau să depăşească impedimentul ori consecinţele acestuia. (2) În cazul în care obligaţia a apărut dintr-un contract sau alt act juridic, neexecutarea nu este justificată dacă debitorul ar fi putut în mod rezonabil să ia în considerare impedimentul la data încheierii. (3) În cazul în care impedimentul justificator este doar temporar, justificarea produce efecte pe durata existenţei impedimentului. Totuşi, dacă întîrzierea capătă trăsăturile neexecutării esenţiale, creditorul poate să recurgă la mijloacele juridice de apărare întemeiate pe o asemenea neexecutare. (4) În cazul în care impedimentul justificator este permanent, obligaţia se stinge. Obligaţia corelativă de asemenea se stinge. În cazul obligaţiilor contractuale, efectele restitutive ale acestei stingeri sînt reglementate prin dispoziţiile art.926-932, care se aplică în mod corespunzător. (5) Debitorul are obligaţia de a asigura ca creditorul să primească o notificare despre impediment şi efectele lui asupra capacităţii de a executa, într-un termen rezonabil după ce debitorul a cunoscut sau trebuia să

cunoască aceste circumstanţe. Creditorul are dreptul la despăgubiri pentru orice prejudiciu rezultat din neprimirea respectivei notificări. (6) Impedimentul justificator nu exonerează debitorul de plata despăgubirilor dacă impedimentul a apărut după neexecutarea obligaţiei, cu excepţia cazului cînd creditorul nu ar fi putut, oricum, din cauza impedimentului, să beneficieze de executarea obligaţiei.

76. Din sensul normelor enunțate rezultă că penalitatea este o modalitate de compensare a prejudiciului pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare (tardivă) a obligaţiei.
77. Cu toate acestea norma cuprinsă la art. 901 alin.(1) Cod civil prevede că aceasta se aplică doar atunci cînd, fără justificare, debitorul nu îşi execută obligaţia, în caz contrar, debitorul nu poate fi impus la plata prejudiciilor.
78. În speță, același lucru este inserat și prin prisma pct.7.1 al contractului, potrivit căruia neexecutarea obligației părților contractante este justificată dacă ea se datorează unui impediment în afara controlului ei și dacă părții nu i se putea cere în mod rezonabil să evite sau să depășească impedimentul ori consecințele acestuia.
79. La fel, potrivit pct.6.2 lit.d) în baza contractului, **beneficiarul se obligă să perfecteze, în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare** a clauzelor contractuale de către vînzător, **actele confirmative**: copia bonului de comandă, refuzul vînzătorului de a livra bunurile prevăzute de contract și să le înainteze Centrului în decurs de pînă la 10 zile din momentul constatării neexecutării sau executării necorespunzătoare.
80. Prin această clauză contractuală, părțile semnatare au prevăzut o procedură de raportare, menită să asigure trasabilitatea nerespectării contractului și să permită Centrului să intervină sau să ia măsurile necesare. Totodată, termenul de 10 zile are rolul de a preveni întârzierile și de a obliga beneficiarul să acționeze prompt, pentru a nu afecta derularea relației contractuale.
81. La caz însă, printre înscrisurile care se atestă la materialele cauzei, asemenea acte confirmative: precum copia bonului de comandă, refuzul vînzătorului de a livra bunurile prevăzute de contract, înaintate Centrului în decurs de pînă la 10 zile din momentul constatării neexecutării sau executării necorespunzătoare, nu se regăsesc.
82. Astfel, nu poate fi pusă pe seama Î.C.S. „Farmina” SRL sarcina suportării prejudiciilor sub formă de penalitate. Or, după cum s-a inserat mai sus, prin

scrisoarea Spitalului Clinic Bălți din 20.03.2024 se atestă că instituția dispune în stoc de cantitatea necesară pînă la sfîrșitul anului 2024, iar achiziționarea medicamentului va duce la depozitarea acestora și utilizarea ineficientă a surselor financiare, ***** solicită micșorarea în cantitate de 34680 flacon a medicamentului – Heparini natrium, Heparin-Indar 25000 UI/5 ml, N5, sol. inj. (f.d. 63).

83. Din cele menționate mai sus, instanța reține că reclamantul, în situația descrisă, la toate etapele de derulare a contractului de achiziții a acționat cu diligență și bună credință, a întreprins măsurile necesare pentru executarea corespunzătoare a obligațiilor contractuale.
84. Așadar, aplicarea unei sancțiuni precum penalitatea impusă este o măsură disproporționată în raport cu situația de fapt, avînd în vedere că nu se atestă o neexecutare a obligațiilor din partea operatorului economic.
85. În plus, art.28 Cod administrativ consacră principiul eficienței procedurii administrative, care prevede că procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient şi corespunzător scopului. Legalitatea și eficiența procedurii administrative este esențială pentru interesul public ce vizează ordinea de drept, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi satisfacerea necesităţilor sociale.
86. În același timp, principiul legalității prevede că autorităţile publice nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decît în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.
87. Instanța de judecată reține, că în principiu, ingerința în drepturile persoanei în cazurile și condițiile stabilite de lege, este posibilă, însă aceasta trebuie să fie proporțională.
88. Astfel, conform art. 29 alin. (1) – (3) din Codul administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.
89. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

90. Instanța de judecată reține că testul de proporționalitate se realizează pe verticală și cuprinde anumite elemente. Potrivit algoritmului de verificare a proporționalității, testul eșuează și actului administrativ individual este ilegal, dacă cel puțin lipsește un element. În așa fel, o măsură oficială întreprinsă de autoritățile publice și este proporțională dacă: - are un scop legitim;- este potrivită;- necesară; - rezonabilă.
91. Analizând circumstanțele de fapt și dispozițiile legale aplicabile, instanța reține că aplicarea penalității către Î.C.S. „Farmina" SRL nu întrunește condițiile răspunderii contractuale și administrative. Deși sancțiunea este prevăzută la pct. 9.8 al contractului, aceasta nu poate fi aplicată decât în prezența unei **neexecutări nejustificate** a obligațiilor asumate de operatorul economic, conform art. 901 Cod civil și clauzelor contractuale referitoare la impedimentele justificate. În cauză, documentele administrate demonstrează că nelivrarea a fost determinată de **refuzul beneficiarului de a recepționa bunurile**, instituția medicală confirmând că dispunea de stocuri suficiente și că achiziționarea suplimentară ar conduce la utilizarea ineficientă a fondurilor.
92. Mai mult, **beneficiarul nu a respectat procedura de constatare a neexecutării prevăzută la pct. 6.2 lit. d)** – lipsesc actele confirmative care să probeze un refuz de livrare imputabil operatorului economic, ceea ce împiedică juridic angajarea răspunderii contractuale.
93. În aceste condiții, CAPCS nu putea aplica penalitatea ca o manifestare liberă și necondiționată a voinței administrative. Puterea discreționară a autorității publice este strict limitată de principiile legalității și proporționalității (art. 21 și 29 Cod administrativ), precum și de îndeplinirea cumulativă a condițiilor contractuale și legale care justifică sancționarea operatorului economic. Așadar, CAPCS nu dispune de o prerogativă discreționară absolută, ci de una reglementată, exercitabilă numai atunci când sunt respectate toate condițiile de drept substanțial și procedural.
94. CAPCS nu a demonstrat existența unui prejudiciu și nici necesitatea aplicării penalității pentru protejarea interesului public.
95. Dimpotrivă, operatorul economic a fost pus în situația de a suporta consecințele unei erori de planificare privind necesarul de medicamente al sistemului public.

96. În lipsa oricărei dovezi privind o neexecutare culpabilă a obligațiilor contractuale și în absența actelor constatatorii obligatorii, intervenția sancționatorie a autorității devine o ingerință nelegală, nejustificată și disproporționată în raport cu scopul urmărit. Testul de proporționalitate eșuează, întrucât măsura nu este necesară, rezonabilă și adecvată într-un stat de drept.
97. Pentru toate aceste motive, măsura dispusă de CAPCS nu poate fi menținută, ceea ce justifică anularea Deciziei grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate din 13.01.2025, în partea aplicării penalității în sumă de 23 854, 84 lei pentru refuzul de a vinde bunurile (medicamentul Heparin-Indar 25000 UI/5 ml, N5) către *****.
98. În aceeași ordine de idei, instanța atestă că se impune admiterea parțială a acțiunii, întrucît la cererea prealabilă a reclamantei autoritatea și-a anulat Decizia din 31.12.2024 a grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor, altor bunuri și servicii din cadrul CAPCS de aplicare a penalității în sumă de 99 193,24 lei.
99. în conformitate cu prevederile art. art. 219, 224 alin.(1) lit.a), 232 Cod administrativ, instanţa de judecată,

h o t ă r ă ș t e :

Se admite parțial acțiunea.

Se anulează Decizia grupului de lucru privind achiziționarea medicamentelor din cadrul Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate din 13.01.2025, în partea aplicării penalității în sumă de 23 854, 84 lei pentru refuzul de a vinde bunurile (medicamentul Heparin-Indar 25000 UI/5 ml, N5) către *****.

Hotărîrea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărîrii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîșcani).

Președintele ședinței,
Judecător Irina MAXIM