Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Negurița Veaceslav)
Dosarul nr. 3r-1371/24
2-24093641-02-3r-25112024

D E C I Z I E

08 mai 2025 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Dașchevici Grigore

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 15 octombrie 2024, prin care s-a admis cererea înaintată de Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. privind emiterea ordonanței provizorii, în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil prin reperfectarea licenței pentru activitatea farmaceutică în legătură cu extinderea activității farmaceutice,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 20 august 2024, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, solicitând:

1) anularea deciziei nr. RC-248 din 28 iunie 2024, prin care s-a respins cererea nr. C324231/2024 din 24 iunie 2024 privind reperfectarea licenței pentru activitate farmaceutică seria A MMI nr.002316, cu termenul de valabilitate: 07.03.2023 – 06.03.2028, titularului Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L., ce vizează extinderea rețelei de farmacie, pe adresa: mun. Chișinău, sectorul Botanica, bd. Dacia, 5;

2) anularea deciziei nr. Rg02-003696 din 31 iulie 2024, prin care a fost respinsă cererea prealabilă din 26 iulie 2024;

3) obligarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică titularului Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. cu seria A

MMI nr.002316 din 7 martie 2023, cu includerea în Anexa la licență a subdiviziunii (filialei), amplasate pe adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia, 5, cu eliberarea copiei autorizate a licenței.

În același timp, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a depus cerere, prin care a solicitat în temeiul art. 215 din Codul administrativ, emiterea unei ordonanțe provizorii, cu obligarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită un act administrativ prin care să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică titularului Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L., cu seria A MMI nr. 002316 din 7 martie 2023, cu includerea în Anexa la licență a subdiviziunii (filialei), amplasate pe adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia, 5, cu eliberarea copiei autorizate a licenței, până la adoptarea unei hotărâri definitive pe fondul cauzei.

În argumentarea cererii de eliberare a ordonanței provizorii, partea reclamantă a indicat că, la 24 iunie 2024, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a depus cerere (nr. C324231/2024) privind reperfectarea şi eliberarea actului permisiv pentru desfășurarea activității farmaceutice la adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia 5. Reclamantul deţine cu drept de locațiune la adresa indicată încăperi destinate funcționării farmaciei.

Partea reclamantă a menționat că, la depunerea cererii nr. C324231/2024 din 24 iunie 2024, a solicitat recunoașterea dreptului prevăzut de lege: desfășurarea activității farmaceutice în mun. Chișinău, bd. Dacia 5, prin reperfectarea licenței Seria A MMI nr. 002316 din 7 martie 2023, eliberate Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. pentru activitatea farmaceutică cu includerea subdiviziunii (filialei) în anexa licenței şi eliberarea copiilor autorizate de pe licență pentru subdiviziunea (filialei) teritoriale amplasate în mun. Chișinău, bd. Dacia 5. În acest scop, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a prezentat pentru această subdiviziune (filială) toate actele prevăzute de lege, inclusiv copia de pe certificatul de înregistrare de stat a întreprinderii; licenţa ce necesită reperfectare; copia contractului de locaţiune a imobilului, unde urmează a fi desfășurată activitatea licenţiată; copia autorizaţiei sanitare de funcționare a întreprinderii sau instituției farmaceutice, eliberată de serviciul sanitaro-epidemiologic teritorial; copiile diplomelor de absolvire a instituției superioare sau medii de specialitate în domeniul farmaceutic, de instruire continuă; copiile carnetelor de muncă (pentru conducătorul unității farmaceutice) cu înscrierea respectivă despre angajarea în funcţia dată (actele prevăzute în mod exhaustiv prin lege). Suplimentar, atenționează că, pentru filiala menționată, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a primit actul permisiv care autorizează desfășurarea activității solicitate în mun. Chișinău, bd. Dacia 5, și anume: autorizația sanitară de funcționare nr. 021683/2024 din 24.06.2024.

Partea reclamantă a explicat că, la 28 iunie 2024 prin decizia nr. RC-248, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a informat despre decizia privind refuzul în satisfacerea cererii C324231/2024 din 24.06.2024, privind eliberarea actului permisiv pentru amplasarea filialei farmaciei în mun. Chișinău, bd. Dacia 5. În motivarea deciziei, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a invocat

temei de refuz în eliberarea actului permisiv solicitat neîncadrarea cererii în prevederile art. 19 alin. (4), (5) al Legii cu privire la activitatea farmaceutică.

Partea reclamantă a menționat că, la emiterea deciziei defavorabile, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nu a prezentat nici o confirmare a stărilor de fapt, raportate la motivele de drept, invocate în justificarea refuzului de a satisface cererea. Consideră neîntemeiat refuzul autorității publice pârâte în satisfacerea dreptului pretins de către Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale în calitate de autoritate emitentă nu a stabilit stările de fapt şi a interpretat eronat Legea invocată în detrimentul Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L., fapt care a stat la baza refuzului neîntemeiat în satisfacerea cererii adresate.

Partea reclamantă a precizat că, la 26 iulie 2024, în scopul supunerii controlului extrajudiciar al legalității şi temeiniciei actului administrativ individual defavorabil şi satisfacerea cererii inițiale prin care a solicitat recunoașterea unui drept prevăzut de lege şi eliberarea (reperfectarea) actului permisiv pentru desfășurarea activității farmaceutice, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a înaintat cerere prealabilă adresată Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Prin cererea respectivă, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a solicitat anularea deciziei nr. RC-248 din 28 iunie 2024, prin care a fost respinsă cererea inițială nr. C324231/2024 din 24 iunie 2024.

Partea reclamantă a relevat că, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a dispus respingerea cererii prin răspunsul nr. Rg02-003696 din data de 31 iulie 2024, invocând aceleași temeiuri: nerespectarea distanței şi încălcarea criteriului demografic, prevederile art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică. Filiala preconizată pentru extindere la adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia 5, se află la o distanță de 202 metri de o altă filială a farmaciei agentului economic „Farmacia Familiei" S.R.L. Totodată, a fost indicat că, conform răspunsului Biroului Naţional de Statistică nr. Rg01-000341 din 07.02.2022, s-a comunicat că populația din mun. Chișinău este de 369004 persoane, iar numărul de farmacii este 469, astfel existând un raport de 1362 locuitori la o farmacie.

Partea reclamantă a susținut că, la 14 martie 2024 a încheiat contract de locațiune, în temeiul căruia a primit în locațiune pentru activitate farmaceutică bunul imobil - încăpere nelocativă cu o suprafață totală de 53,40 mp., amplasată în mun. Chișinău, bd. Dacia 5. Până la momentul solicitării actului permisiv, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. a inițiat şi deja a efectuat investiții pentru amenajarea spațiilor închiriate corespunzător cerințelor legii pentru activitatea farmaceutică, şi anume, lucrări de reparație, achiziție de mobilier, angajare de specialiști etc. Drept dovadă a conformării bunului imobil închiriat constituie, *inter alia*, autorizaţia sanitară pentru funcţionare nr. 021683/2024 emisă si eliberată la data de 24.06.2024 (act permisiv), care confirmă corespunderea normelor sanitare a filialei farmaciei de pe adresa mun. Chișinău, bd. Dacia 5.

Partea reclamantă a notat că, potrivit contractului de locaţiune încheiat, pentru locațiunea bunului imobil închiriat, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. achită lunar chiria în

sumă de 1500.00 EUR, iar suplimentar la chirie şi plăți aferente locațiunii (utilități), care sunt considerabile. Atât investițiile efectuate la amenajarea spațiului destinat activității farmaceutice, cât şi cheltuielile de locațiune (chirie şi plăți aferente) urmează a fi recuperate din activitatea farmaceutică planificată. În lipsa unui mecanism juridic, care să asigure examinarea cu celeritate a unei proceduri cu valorificarea dreptului prevăzut de lege, petiționatul poate fi supus unor pierderi şi prejudicii continue, pentru motive care nu-i pot fi imputate. Aceste prejudicii devin iremediabile în situația în care, fiind luată decizia de inițiere şi extindere a afacerii, întreprinderea acțiunilor de conformare standardelor afacerii (cerințe normative stabilite prin lege), petiționarul nu poate obține actul permisiv oficial, predictibilitatea termenului de obținere fiind incertă şi extinsă în mod nedeterminat. Celeritatea ori siguranța în examinarea în termen rezonabil a cererii este importantă şi necesară, din moment ce persoana a luat decizia de extindere şi inițiere a activității potrivit art. 128 alin. (2) din Legea privind reglementarea prin autorizarea activității de întreprinzător.

Partea reclamantă a subliniat că, în situația respectării unui termen rezonabil la examinarea cauzei, Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. poate miza pe previzibilitatea cheltuielilor, asumându-și riscuri investiționale. În cazul în care termenul rezonabil nu poate fi asigurat reclamantului, din motive care nu-i pot fi imputate, dar care se datorează statului, se atestă o prejudiciere a petiţionarului, cauzată prin violarea dreptului la un proces echitabil.

Partea reclamantă a afirmat că suportă cheltuieli și pierderi fără a avea posibilitatea să le recupereze din contul activității preconizate. Cheltuielile efectuate de către Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. în vederea inițierii activității farmaceutice a filialei din mun. Chișinău, bd. Dacia 5, în condițiile impedimentelor de începere a activității, se atribuie la pierderi directe, care se datorează refuzului AMDM de a recunoaște dreptul prevăzut de lege și de a elibera actul permisiv (reperfectare).

Cât privește prima condiție de la art. 215 din Codul administrativ, partea reclamantă a reiterat că este titulară a licenței pentru activitatea farmaceutică seria A MMI nr. 002316, cu termen de valabilitate de la 07.03.2023 la 06.03.2028, eliberată de autoritatea competentă în temeiul dispozițiilor art. 8 alin. (1) lit. a) și pct. 25 din Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr. 451 din 30.07.2001. Rețeaua de farmacii administrată de Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. activează prin intermediul mai multor subdiviziuni teritoriale (filiale) și conform licenței eliberate, iar pe parcursul activității sale aceasta din urmă a depus eforturi considerabile pentru a contribui la evoluția unei piețe interne autentice, în vederea asigurării cu medicamente a populației, astfel încât consumatorii să poată beneficia pe deplin de avantajele concurenței libere, fiind, în paralel, garantate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor, inclusiv accesul la medicamente de calitate superioară și inofensive.

În temeiul Legii privind activitatea farmaceutică, în caz de extindere a activității prin intermediul unor subdiviziuni teritoriale, pentru fiecare dintre acestea se prezenta,

la reperfectarea licenței, includerea subdiviziunii în anexa la licență și eliberarea copiei autorizate de pe licență, un set de acte care consta din: cerere; copia de pe certificatul de înregistrare de stat a întreprinderii sau organizației; copia extrasului din registrul bunurilor imobile sau a contractului de locațiune a imobilului unde urmează a fi desfășurată activitatea licențiată, cu anexarea schemei privind amplasarea încăperilor și suprafața lor (cu specificarea destinației acestora); copia autorizației sanitare de funcționare a întreprinderii sau instituției farmaceutice, eliberată de serviciul sanitaro-epidemiologic teritorial; copiile diplomelor de absolvire a instituției superioare sau medii de specialitate în domeniul farmaceutic (după caz, certificatele de echivalare a diplomelor obținute în străinătate, eliberate în modul stabilit) și copiile ordinelor de angajare a conducătorilor unităților farmaceutice.

După adoptarea Legii menționate și a modificărilor operate prin Legea nr. 185 din 21.09.2017, ținând cont de cerințele demografice stabilite, Agenția Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale refuză solicitările companiei Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. cu privire la reperfectarea licenței pentru activitatea farmaceutică prin extinderea rețelei cu includerea noilor subdiviziuni, motivându-și refuzul pe dispozițiile Legii respective. Dispozițiile legale enunțate sunt ineficiente, atât timp cât acestea au fost puse în aplicare prin norme organizatorice, în special în ceea ce privește aspectul demografic. Acest fapt a fost stabilit expres prin nenumărate hotărâri judecătorești adoptate pe marginea cauzelor similare.

Partea reclamantă a punctat că, prin decizia de refuz nr. RC-248 din data de 28.06.2024, sunt încălcate flagrant principiile menționate la art. 3 din Legea nr. 160 din 22 iulie 2001, în lipsa unui cadru legal de implementare a legii. Agenția Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale, în referințele prezentate în instanța de judecată în alte procese similare, a confirmat faptul că nu există un mecanism legal de implementare a cerințelor referitoare la factorul demografic și geografic. Potrivit Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, este stabilit expres că temei pentru respingerea cererii privind reperfectarea actului permisiv poate servi doar depistarea de către autoritatea în cauză a datelor neveridice în documentele prezentate de către titularul actului permisiv. În acest caz, Agenția Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale nu a invocat un astfel de motiv.

Partea reclamantă a mai relevat că, la examinarea prezentei cereri privind recunoașterea unui drept prevăzut de lege, solicită respectuos să se țină cont inclusiv de dispozițiile art. 4 alin. (2) din Constituție, conform căruia, în cazul unor neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile sale interne, prioritate au reglementările internaționale. În acest sens, Republica Moldova și-a asumat obligația ajustării legislației naționale la standardele europene. Potrivit art. 4 din Legea cu privire la actele legislative, actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

Compatibilitatea cu legislația comunitară constituie o condiție obligatorie a oricărui act legislativ. În aceeași ordine de idei și întru executarea prevederilor art. III din Legea nr. 168 din 15.06.2006 pentru completarea și modificarea unor acte legislative, prin Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2009 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, Guvernul a stabilit că procesul de armonizare se va efectua conform procedurilor de organizare și tehnică legislativă stabilite de Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative și de Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, fiind concomitent aprobat, conform anexei, Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară.

Astfel, partea reclamantă a menționat că, potrivit pct. 3 din respectivul Regulament, legislaţia comunitară constă din tratatele constitutive ale Uniunii Europene precum şi din cele care le modifică şi completează pe acestea (legislaţia primară), jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Comunităţii Europene, precum şi actele emise de către instituţiile Uniunii Europene (legislaţia secundară), iar actele normative cele mai utilizate sun regulamentele, directivele, deciziile, fiecare dintre acestea având caractere, modalităţi de aplicare sau destinaţii proprii, inclusiv la lit. b) este indicat expres că directiva este actul obligatoriu, definind obiectivele ce urmează a fi atinse în contextul politicii comune. În atare context, precizează că reglementări similare cu criterii demografice și geografice la amplasarea farmaciilor au fost adoptate şi de către alte state ale Uniunii Europene. În paralel, Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European şi a Consiliului privind serviciile în cadrul pieţei interne impune statele membre să examineze dacă sistemul lor juridic condiţionează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de restricţii cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcţie de populaţie sau a unei distanțe geografice minime între prestatori. Asemenea restricţii urmează a fi eliminate, putând fi menţinute ca excepţie doar în cazul în care întrunesc condiţiile de nediscriminare, necesitate şi proporţionalitate.

În această privință, Comisia Europeană a inițiat, în anul 2006, o procedură de încălcare (infringement) împotriva Spaniei și Austriei, ale căror legislații conțineau restricții demografice și geografice privind amplasarea farmaciilor. Potrivit Comisiei Europene, sistemul de limitare a numărului de farmacii nou deschise pe baza unor reguli privind numărul de locuitori și distanța dintre farmacii pare disproporționat și chiar contraproductiv în raport cu obiectivul de asigurare a unei bune furnizări de medicamente în anumite zone. Curtea Europeană de Justiție, în Hotărârea din 01.06.2010, în cauzele conexate C-570/07 și C-571/07, a constatat următoarele: „limitele demografice și geografice (...) pentru înființarea unor noi farmacii constituie o restricție privind libertatea de stabilire”.

Cât privește condițiile de densitate demografică și de distanță minimă între farmacii aplicabile în Spania, Curtea Europeană de Justiție a menționat că astfel de

măsuri, precum (citat): „*aplicarea uniformă a normelor de bază de 2.800 de locuitori și de 250 de metri între farmacii (...) riscă să nu asigure un acces adecvat la serviciul farmaceutic în zone care prezintă anumite particularități demografice*”. Astfel, restricțiile privind amplasarea farmaciilor, prevăzute la art. 19 alin. (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică, sunt incompatibile cu legislația comunitară referitoare la libertatea de stabilire și concurență.

Mai mult decât atât, potrivit practicii Curții Europene a Drepturilor Omului o licență (act permisiv) constituie un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, în funcție de faptul dacă deținătorul sau solicitantul licenței are o speranță rezonabilă și legitimă privind dobândirea dreptului legal, valabilitatea în timp a actului permisiv și posibilitatea de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestuia. Potrivit jurisprudenței CtEDO, refuzul eliberării licenței și încetarea valabilității acesteia, prin care se permite crearea unei afaceri, constituie o interferență în dreptul de proprietate, garantat de art. 1 din Primul Protocol. (A se vedea: *Pudas vs. Suedia*, hotărârea din 27.10.1987; *Tre Tractores Aktiebolag vs. Suedia*, hotărârea din 07.07.1989; *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. vs. Polonia*, hotărârea din 28.07.2005; *Bimer S.A. vs. Moldova*, hotărârea din 10.07.2007 ș.a.). Prin urmare, restricţiile pentru amplasarea farmaciilor prevăzute la art. 19 alin.(4) şi (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică, sunt incompatibile cu legislaţia comunitară privind libertatea de stabilire şi concurenţă.

Din sinteza celor relatate, partea reclamantă conchide justificarea testului de temeinicie a pretenției examinate sumar, în raport cu obiectul acțiunii în obligare, motiv pentru care consideră că este îndeplinită condiția menționată la art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ.

În ceea ce privește cea de-a doua condiție de la art. 215 din Codul administrativ, menționează că, pe parcursul activității, a fost antrenat și instruit un considerabil potențial uman, au fost create noi locuri de muncă, au fost implementate sisteme inovatoare, precum și alte instrumente menite să asigure realizarea obiectivelor vizate. La moment, societatea dispune atât de contracte de investiții, cât și de alte forme și modalități de acte juridice ce conferă dreptul de posesie și folosință asupra imobilului, în vederea practicării activității farmaceutice. Reconstrucția și redimensionarea spațiului destinat acestei activități, precum și dotarea și amenajarea corespunzătoare a încăperilor – în conformitate cu prevederile Regulamentului sanitar privind dotarea și exploatarea farmaciilor și depozitelor farmaceutice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 504 din 12.07.2012 – necesită investiții substanțiale și presupun o anumită perioadă de timp. La data depunerii prezentei cereri, Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. are deja elaborată o strategie și un plan de acțiuni pentru extinderea activității farmaceutice prin deschiderea unei filiale în mun. Chișinău, bd. Dacia 5.

De asemenea, partea reclamantă a atras atenția asupra faptului că spațiul de la adresa indicată a fost luat în locațiune de către Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., iar pentru

amenajarea acestuia conform cerințelor legale privind deschiderea unei farmacii au fost efectuate cheltuieli semnificative. A fost achiziționat mobilier specializat, iar specialiștii angajați în domeniu își primesc deja retribuția salarială. Toate aceste împrejurări, în cumul, generează consecințe grave și ireparabile pentru partea reclamantă și clienții săi. Aceste motive justifică solicitarea de emitere a unei ordonanțe provizorii, în scopul prevenirii agravării situației și a consumării efective a consecințelor menționate.

Având în vedere că reclamantul justifică existența unei vătămări continue a drepturilor pretinse, pe o perioadă îndelungată, până la pronunțarea unei hotărâri definitive, și întrucât există riscul ca acest drept să rămână iluzoriu, se apreciază că este îndeplinită și condiția prevăzută la art. 215 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, în vederea evitării unor consecințe grave și ireparabile și pentru realizarea unei protecții legale efective a drepturilor reclamantei.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că, în temeiul art. 6 § 1 din Convenție, „dreptul la un tribunal” implică inclusiv executarea măsurilor provizorii adoptate până la pronunțarea unei decizii definitive (*Sharxhi și alții împotriva Albaniei*, pct. 92 – cauză în care Curtea a obligat statul albanez să achite reclamanților 13.098.600 euro pentru demolarea unei clădiri rezidențiale, în pofida măsurilor provizorii dispuse de instanțele naționale). Așadar, neexecutarea unor astfel de măsuri constituie o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție.

În consecință, având în vedere circumstanțele care justifică emiterea ordonanței provizorii, corelate cu raționalitatea și temeinicia cerințelor reclamantului analizate prin prisma exigențelor art. 215 din Codul administrativ, precum și riscul existenței *periculum in mora* și necesitatea asigurării unui echilibru între interesele părților, Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. conchide că motivele invocate în susținerea cererii sunt plauzibile și justificate, ceea ce impune admiterea cererii formulate.

Poziția pârâtului pe marginea cererii:

Fiind notificată cu privire la cererea privind eliberarea ordonanței provizorii, în termenul rezonabil acordat, de 5 zile calculate de la data recepționării încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 29 august 2024, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nu și-a exercitat dreptul de a depune referință cu privire la cererea de privind emiterea ordonanței provizorii.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea din 15 octombrie 2024 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă cererea Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. și emisă ordonanță provizorie prin care s-a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită act administrativ provizoriu de reperfectare a licenței pentru activitatea farmaceutică a Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., seria A MMI nr.002316 prin extinderea rețelei farmaceutice în privința subdiviziunii: mun. Chișinău, bd. Dacia, nr.5, cu eliberarea copiei autorizate până la adoptarea hotărârii definitive pe fondul cauzei.

Pentru a dispune astfel, prima instanță, în esență, a reţinut că, „*În urma examinării sumare, se constată că reclamanta Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. este titulara licenței Seria A MMI cu nr.002316, a cărei reperfectare se solicită, iar conform art.142 din Legea nr.1456-XII din 25.05.1993, a depus către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale o cerere de reperfectare însoțită de actele prescrise. Din conținutul refuzului/Deciziei din 28.06.2024, nu rezultă lipsa documentelor imperativ impuse de Lege.*

Referitor la prezumția neîntrunirii condițiilor de distanță și număr de locuitori, pe lângă faptul că este străină împrejurărilor sesizării, nu atestă vreo trimitere la documente accesate/procesate și sau proceduri demarate/verificate în procesul de licențiere, iar conform art. 23 din Codul administrativ, ce garantează egalitatea de tratament și art. 29 din Codul administrativ, ce consacră principiul proporționalității, persoanele trebuie să beneficieze de același tratament.

Prin urmare, conform mijloacelor de probațiune anexate, reclamanta arată că, prin licența de activitate că este titulara actului permisiv – Licența pentru activitatea farmaceutică; dispune de tot pachetul de acte necesare pentru buna funcționare, în urma unei examinări în mod sumar, se constată că reclamanta s-a conformat cerințelor prevăzute de Lege.

Mai mult ca atât, reclamanta a prezentat instanței, autorizația sanitară pentru funcționare nr.021683/2024, emisă la 24 iunie 2024, valabilă până la 14 martie 2027, eliberată Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. pentru adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia 5.

Este de menționat că, deficiențele invocate de reclamant fac să planeze în privința actului administrativ supus controlului judecătoresc semne de întrebare focusate pe substanța actului administrativ care pot fi confirmate sau infirmate în definitiv doar după o examinare minuțioasă și multiaspectuală a fondului cauzei, însă până la derularea exercițiului dat, la această etapă procesuală se impune necesitatea emiterii unei ordonanţe provizorii, iar actul administrativ contestat se va afla în stare de imponderabilitate până la soluționarea definitivă a litigiului deferit judecății.

Din sinteza celor relatate, judecătorul concluzionează justificarea testului de temeinicie a pretenției examinate sumar, în sensul obiectului acțiunii în obligare, motiv pentru care condiția menționată de art.215 alin.(2), lit.(a) din Codul administrativ o consideră îndeplinită.

În privința existenței celei de-a doua condiție, este necesar ca reclamanta să facă credibil că este amenințată cu dezavantaje care fac așteptarea hotărârii în procedura principală în principiu nerezonabilă și iluzorie. Este imperios necesar în această privință de a face o echilibrare a intereselor reclamantului și intereselor publice, inclusiv a celor private opuse, după caz. Mai mult, trebuie să se ia în considerare daunele ireparabile sau ineficiența protecției juridice ulterioare, care presupune evitarea consecințelor nefaste cauzate de perpetuarea vătămării dreptului, așa precum este descris la art.17 din Codul administrativ.

În această ordine de idei, judecătorul consideră îndeplinită și condiția prevăzută de art.215 alin.(2) lit.b) din Codul administrativ. Aici se includ faptele cu data demarării procedurilor pentru reperfectare, valorificarea activității administrtive și longevitatea procedurilor în materie de contencios administrativ.

Materialele cauzei arată că pentru punerea în executare a prevederilor art.142 din Legea nr.1456-XII din 25.05.1993, reclamanta inițial a contractat regimul juridic al spațiilor, pentru care în condițiile raporturilor plătește chirie până în prezent. În scopul autorizării au fost efectuate lucrări de conformare a suprafețelor pentru activitatea farmaceutică, care, precum afirmă reclamanta, au inclus reamenajarea, reparația și utilarea cu mobilier și angajarea cu specialiștii în domeniu(farmacist).

Având în vedere că reclamanta justifică perpetuarea vătămării drepturilor pretinse judiciar pentru o perioadă îndelungată de timp până la o eventuală hotărîre definitivă, iar acest drept ar putea rămâne iluzoriu, în vederea evitării unor consecințe grave și ireparabile și în scopul realizării unei protecții legale efective a drepturilor, judecătorul consideră întrunită și condiția prevăzută de art.215 alin.(2) lit.b) din Codul administrativ.

Pe altă parte, din moment ce titularul acţiunii invocă încălcări la emiterea actului administrativ, o analiză sumară a alegațiilor reclamantului și o incursiune superficială exercitată asupra actului administrativ contestat, aduce în vizorul judecătorului prima facie, vicii care pun la îndoială legalitatea actului administrativ contestat care rezidă în încălcarea principiului securității raporturilor juridice și încrederii publice în activitatea administrativă a autorităților publice, per ansamblu, aspectele reliefate sunt susceptibile să genereze suspiciuni rezonabile și serioase privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil contestat".

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 24 octombrie 2024, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, a declarat recurs, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 15 octombrie 2024, cu emiterea unei noi decizii, prin care să fie respinsă cererea înaintată de Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. privind emiterea ordonanței provizorii.

În motivarea cererii de recurs, partea recurentă a susținut că, sunt irelevante argumentele invocate de către intimat cu referire la faptul că a suportat cheltuieli aferente amenajării spațiilor închiriate, or, faptul procurării mobilierului în vederea amenajării spațiului farmaceutic, reprezintă o investiție care putea fi realizată și după eliberarea licenței. Bunurile date nu sunt perisabile, astfel chiar și în ipoteza în care licența va fi eliberată mai târziu, calitățile bunurilor nu se vor schimba, încât să devină inutilizabile. Prin urmare, probele suplimentare invocate de intimat în cererea de emiterea a ordonanței provizorii, precum efectuarea unor cheltuieli pecuniare mari pentru amenajarea imobilelor, procurarea mobilierului, angajarea specialiștilor în domeniu și achitarea retribuțiilor salariale și/sau achitarea locațiunii pentru spațiile imobiliare, nu au nici o legătură cu obiectul cauzei și sunt cheltuieli ce au fost asumate

pe proprie răspundere de către intimat, întrucât acestea nu au fost solicitate de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale întru a fi realizate la data depunerii cererii de reperfectare a licenței. Respectiv, nu sunt întrunite cumulativ condițiile legale obligatorii, instituite petru emiterea ordonanței provizorii care rezultă din reglementările art. 215 alin. (2) din Codul administrativ.

Partea recurentă a menționat că, ordonanța provizorie poate fi emisă în cazuri temeinic justificate, în scopul prevenirii unei pagube iminente, dar nu atunci când intimatul singur își crează potențiale riscuri cauzându-și prejudicii ireparabile.

Partea recurentă a precizat că, în baza răspunsului oferit de Primăria municipiului Chișinău nr. RgO 1-000341 din 07.02.2022, a fost confirmat un număr al populației de 639 004 persoane, precum și existența a 469 de farmacii, conform datelor din Registrul de Licențiere deținut de AMDM. Raportând numărul populației la numărul de farmacii, rezultă că revine câte o farmacie la 1 362 de locuitori. Prin urmare, sunt încălcate prevederile art. 19 alin. (5) din Legea nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică, potrivit cărora, „*în municipii, oraşe, centre raionale şi alte localităţi cu statut de oraş, o farmacie se înfiinţează la un număr de la 3 000 până la 4 000 de locuitori*”.

Partea recurentă a remarcat că, Legea nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică reprezintă o lege specială, care reglementează un domeniu specific și anume cel farmaceutic, în timp ce Legea nr. 160/2011 este o lege cu caracter general. Se impune precizarea că, în cazul unei divergențe între o lege generală și una specială, prioritate au prevederile legii speciale. Totodată, potrivit art. 126 alin. (1) din Legea nr. 160/2011, „*licenţa se acordă, se prelungeşte, se suspendă şi se retrage în conformitate cu procedurile şi regulile stabilite de prezenta lege pentru actele permisive, cu excepţia prevederilor specifice stabilite de prezentul capitol sau de legile care reglementează activitatea licenţiată corespunzătoare*”. Or, prevederile art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1456/1993 stabilesc norme specifice care trebuie respectate de către deținătorii de licență pentru desfășurarea activității farmaceutice.

Partea recurentă a punctat că, constatările instanței de fond nu sunt în concordanță cu însăși natura instituției ordonanței provizorii, care are la bază ideea că necesitatea încetării unei încălcări a legii poate fi atât de urgentă și esențială, încât desfășurarea unor proceduri judiciare de durată ar deveni nerezonabilă pentru persoanele afectate. Prin urmare, instanțele trebuie să intervină prompt.

Partea recurentă a explicat că, nu este suficient ca intimatul să afirme existența unor motive de nelegalitate, ci este necesar să ofere elemente probatorii evidente, care, fără a necesita o cercetare aprofundată, să permită formarea unui dubiu rezonabil asupra legalității actului. Aceste indicii de nelegalitate trebuie să fie suficient de clare pentru a putea fi identificate cu ușurință la nivelul aparențelor. În acest context, se reține că argumentul principal invocat de intimat, în susținerea nelegalității actului administrativ contestat, constă în faptul că restricțiile privind amplasarea farmaciilor, prevăzute la art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1456/1993 privind activitatea

farmaceutică, ar fi incompatibile cu legislația comunitară referitoare la libertatea de stabilire și concurență. Astfel, argumentul invocat de intimat în susținerea aplicării condiției prevăzute de art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ vizează interpretarea normelor de drept material. Reținerea unui astfel de argument implică riscul ca instanța de judecată să se pronunțe prematur asupra fondului litigiului. Or, potrivit art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, ordonanța provizorie poate fi emisă doar dacă, în urma unei examinări sumare, instanța ajunge la concluzia că pretenția reclamantului este întemeiată. În speță, însă argumentele invocate de intimat în susținerea cererii de emitere a ordonanței provizorii nu pot fi analizate la această etapă, acestea urmând a fi examinate exclusiv odată cu fondul cauzei. Mai mult decât atât, nu au fost constatate, în mod obiectiv, suspiciuni serioase și rezonabile privind nelegalitatea acțiunilor părții recurente. Prin urmare, pentru a putea fi aplicată instituția ordonanței provizorii, intimatul are obligația de a demonstra întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute de art. 215 alin. (2) din Codul administrativ. În cauză, intimatul a eșuat să probeze îndeplinirea condiției prevăzute la lit. a) a aceluiași alineat.

Mai mult, partea recurentă a reiterat că, intimatul nu a demonstrat în niciun mod că, în speță, emiterea ordonanței provizorii este absolut necesară pentru evitarea unor consecințe grave și ireparabile.

Admisibilitatea recursului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 25 noiembrie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de recurs, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

Conform art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătoreşti nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva*”.

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul*”.

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs*. *Apelul (recursul) se declară inadmisibil, în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată*”.

Cu întâietate, Completul judiciar stabilește că, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani a emis încheierea recurată la 15 octombrie 2024, iar recursul a fost depus la 24 octombrie 2024 (f.d. 92). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, „*instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces*”.

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, în raport cu argumentele invocate în cererea de recurs și cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale este întemeiat și urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate și adoptarea unei noi încheieri, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere*”.

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*”.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul de judecată constată că, prin decizia Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-248 din 28 iunie 2024, s-a respins cererea de reperfectare a licenței pentru activitate farmaceutică seria/nr. A MMI 002316, cu termen de valabilitate: 07.03.2023-06.03.2028, titularului Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., ce vizează extinderea rețelei de farmacie.

La 26 iulie 2024, Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. a depus cerere prealabilă în adresa Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale.

Prin decizia nr. Rg02-003696 din 31 iulie 2024, a fost respinsă cererea prealabilă.

Nefiind de acord, la 20 august 2024, Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. a depus prezenta acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, solicitând:

1) anularea deciziei nr. RC-248 din 28 iunie 2024, prin care s-a respins cererea nr. C324231/2024 din 24 iunie 2024 privind reperfectarea licenței pentru activitate farmaceutică seria A MMI nr.002316, cu termenul de valabilitate: 07.03.2023 – 06.03.2028, titularului Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., ce vizează extinderea rețelei de farmacie, pe adresa: mun. Chișinău, sectorul Botanica, bd. Dacia, 5;

2) anularea deciziei nr. Rg02-003696 din 31 iulie 2024, prin care a fost respinsă cererea prealabilă din 26 iulie 2024;

3) obligarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică titularului Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. cu seria A MMI nr.002316 din 7 martie 2023, cu includerea în Anexa la licență a subdiviziunii (filialei), amplasate pe adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia, 5, cu eliberarea copiei autorizate a licenței.

În același timp, Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. a depus cerere, prin care a solicitat în temeiul art. 215 din Codul administrativ, emiterea unei ordonanțe provizorii, cu obligarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită un act administrativ prin care să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică titularului Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., cu seria A MMI nr. 002316 din 7 martie 2023, cu includerea în Anexa la licență a subdiviziunii (filialei), amplasate pe adresa: mun. Chișinău, bd. Dacia, 5, cu eliberarea copiei autorizate a licenței, până la adoptarea unei hotărâri definitive pe fondul cauzei.

Prin încheierea din 15 octombrie 2024 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă cererea Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. și emisă ordonanță provizorie prin care s-a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită act administrativ provizoriu de reperfectare a licenței pentru activitatea farmaceutică a Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L., seria A MMI nr.002316 prin extinderea rețelei farmaceutice în privința subdiviziunii: mun. Chișinău, bd. Dacia, nr.5, cu eliberarea copiei autorizate până la adoptarea hotărârii definitive pe fondul cauzei.

Efectuând controlul judiciar al încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 15 octombrie 2024, în lumina argumentelor invocate în cererea de recurs, Completul de judecată consideră că soluția instanței de fond este nejustificată și contravine probelor din dosar.

În corespundere cu art. 215 din Codul administrativ, „*în cazurile care nu cad sub incidenţa art. 214, reclamantul poate solicita instanţei de judecată care examinează acţiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanţe provizorii. Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul poate solicita emiterea unei ordonanţe provizorii instanţei de judecată la care se va depune acţiunea.*

Instanţa de judecată poate emite o ordonanţă provizorie dacă: a) în baza unei examinări sumare, ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de reclamant este întemeiată; şi b) emiterea ordonanţei este necesară pentru evitarea consecinţelor grave şi ireparabile pentru reclamant. Prevederile art. 214 alin. (3)–(5), (7) şi (8) se aplică corespunzător".

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (3)–(5), (7) și (8) din Codul administrativ, „*pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere.*

Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art.177 alin.(2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

Suspendarea executării poate fi condiționată de plata unei cauțiuni, de îndeplinirea anumitor condiții sau poate fi limitată în timp.

Instanța de judecată care examinează acțiunea în contenciosul administrativ poate modifica sau anula în orice moment încheierile privind cererile prevăzute la alin.(4). Participantul la proces poate solicita modificarea sau anularea unei astfel de încheieri ca urmare a schimbării circumstanțelor sau a neinvocării acestora în procedura inițială din motive neimputabile lui.

Nu pot fi suspendate actele Băncii Naţionale a Moldovei ce ţin de domeniul politicii monetare şi valutare, inclusiv de măsurile de salvgardare, actele Băncii Naţionale cu privire la administrarea specială asupra băncilor referitoare la retragerea licenţei entităţilor supravegheate de Banca Naţională, cu privire la iniţierea procedurii de lichidare silită a băncilor, actele Băncii Naţionale adoptate în procesul de evaluare şi supraveghere a calităţii acţionarilor entităţilor supravegheate de Banca Naţională, precum şi măsurile implementate de Banca Naţională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii".

Completul judiciar subliniază că instituția ordonanței provizorii pornește de la ideea că necesitatea încetării unei încălcări a legii poate fi atât de urgentă, atât de

necesară încât procedurile judiciare îndelungate ar deveni nerezonabile pentru cei afectați și deci instanțele trebuie să acționeze rapid.

Totodată, în conformitate cu articolul 215 din Codul administrativ, ordonanța provizorie este o măsură provizorie dispusă de instanța de judecată alta decât suspendarea actului administrativ atunci când în baza unei examinări sumare, intanța ar ajunge la concluzia că pretenția revendicată de reclamant este întemeiată și emiterea ordonanței este necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant.

Ordonanţa provizorie constituie o măsură de protecţie provizorie din partea instanţei împotriva actelor administrative emise de către autorităţile publice. La rândul său, termenul de „act administrativ" înseamnă orice măsură sau decizie individuală care este luată prin exercitarea autorităţii publice şi care este de natură să afecteze în mod direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor.

Completul judiciar punctează că instanța de judecată urmează să se asigure că, măsurile pe care intenționează să le dispună, sunt suficient de eficiente pentru atingerea obiectivului lor.

Subsecvent, instanța de recurs reliefează că, art. 215 din Codul administrativ, conferă judecătorului o largă marjă de apreciere în exercitarea căreia acesta este abilitat în special, în raport cu circumstanțele fiecărei spețe, să precizeze obiectul și domeniul de aplicare al măsurilor provizorii solicitate, precum și, dacă consideră necesar, să adopte, dacă este cazul din oficiu, orice măsură accesorie care să garanteze eficacitatea măsurilor provizorii pe care le dispune.

Completul de judecată învederează că, spre deosebire de examinarea în fond, analiza judecătorească în pretențiile circumscrise ordonanței provizorii este una sumară, adică o superficială analiză judecătorească trebuie să fie suficientă ca să furnizeze concluzii consistente pentru a aprecia temeinicia pretenției revendicate de titularul ordonanței provizorii. În acest context, nu se impune o examinare profundă și detaliată a cauzei judiciare ci o studiere laconică a pretențiilor reclamantului din perspectiva cadrului normativ invocat și probatoriului prezentat. Examinarea sumară a temeiniciei pretenției presupune atestarea unor fapte de natură să convingă la o etapă primară, că pretenția reclamantului este întemeiată, fără a purcede la examinarea fondului în cadrul dezbaterilor judiciare.

La acest capitol, Completul de judecată notează că din conținutul art. 215 din Codul administrativ, se desprind două condiții ***cumulative*** ce urmează a fi întrunite pentru emiterea ordonanței provizorii:

1) în baza unei examinări sumare se ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de reclamant este întemeiată;

2) emiterea ordonanţei este necesară pentru evitarea consecinţelor grave şi ireparabile pentru reclamant.

Astfel, cu referire la primul temei prevăzut de legislator - *atunci când în baza unei examinări sumare, se ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de reclamant*

este întemeiată, Completul de judecată reţine că examinarea cererii de emitere a ordonanţei provizorii, nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanţa având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenţei dreptului, în prezenta speţă în limitele necesare examinării cererii.

Instanța de recurs subliniază că, nu este suficient ca Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L. să afirme existenţa unor motive de nelegalitate, ci trebuie să ofere unele elemente probatorii, evidente, care fără o cercetare aprofundată să permită formarea unui dubiu asupra legalităţii actului. Aceste indicii de nelegalitate este necesar să fie evidente, pentru a putea fi identificate cu uşurinţă la nivelul aparenţelor.

În context, se reține că argumentul principal în opinia reclamantului, care denotă ilegalitatea actului administrativ contestat, constituie faptul că Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la emiterea actului administrativ contestat, a acționat contrar prevederilor art. 14^2 din Legea nr. 1456 din 25.05.1993 cu privire la activitatea farmaceutică. Totodată, reclamantul invocă faptul că restricțiile pentru amplasarea farmaciilor prevăzute la art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, sunt incompatibile cu legislația comunitară privind libertatea de stabilire și concurență. Mai mult, se invocă nerespectarea principiului egalității de tratament și motivarea necorespunzătoare a actului.

Sub acest aspect, Completul judiciar consideră că argumentul invocat de reclamant în susținerea condiției prevăzute de art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, se referă la interpretarea aplicării normelor materiale, respectiv reținând un astfel de argument al reclamantului, apare riscul pronunțării de către instanța de judecată asupra fondului litigiu, or, art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ stipulează că în baza unei examinări sumare, instanța de judecată ajunge la concluzia că pretenția revendicată de reclamant este întemeiată, în timp ce în speță, argumentele invocate de reclamant în susținerea cererii privind emiterea ordonanței provizorii, nu pot fi analizate la etapa dată, acestea urmând a fi interpretate doar la examinarea fondului litigiului.

Prin urmare, aprecierea temeiniciei sau netemeinicia argumentelor părții reclamante, care în opinia sa, demonstrează ilegalitatea deciziei de refuz nr. RC-248 din 28 iunie 2024, poate să aibă loc doar la examinarea fondului litigiului, oferind posibilitatea participanților la proces de a beneficia de un proces echitabil, cu dezbateri judiciare pe marginea fondului litigiu, în cadrul căruia fiecare participant la proces va avea posibilitate de a apăra poziția sa procedurală, cu prezentarea probelor relevante.

În această ordine de idei, nu poate fi reținută concluzia primei instanțe, precum că „*Î.M. „Elodi-Farm" S.R.L., în virtutea deținerii licenței Seria A MMI nr. 002316, eliberată la 07.03.2023, a cărei reperfectare se solicită, a depus tot setul de acte în conformitate cu art. 14^2 din Legea nr.1456-XII din 25.05.1993. Din conținutul deciziei din 28.06.2024 nu rezultă lipsa documentelor imperativ impuse de Lege*". În acest context, Completul de judecată subliniază că simpla depunere a setului de acte necesar

pentru reperfectarea licenței nu poate justifica emiterea ordonanței provizorii, or, faptul că actele au fost depuse în conformitate cu prevederile art. 14^2 din Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 nu reprezintă, în sine, o dovadă clară că refuzul de a reperfecta licența este ilegal sau că acesta ar produce un prejudiciu imediat și ireparabil.

Respectiv, prima instanță greșit a ajuns la concluzia despre temeinicia cererii reclamantului privind emiterea ordonanței provizorii, întrucât în speță, din analiza sumară a materialelor cauzei, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea acțiunilor părții pârâte, în caz contrar instanța se va pronunța asupra unor argumente care țin de fondul litigiului, fapt care este inadmisibil.

În lumina celor expuse, Completul judiciar statuează că, cerințele intimatului Î.M. „ElodiFarm" S.R.L. privind emiterea ordonanței provizorii, sunt nefondate, întrucât nu se referă la aparenţa de nelegalitate a actelor contestate, ci privesc însuşi fondul aspectului litigios şi reprezintă veritabile critici de nelegalitate care urmează a fi analizate în cadrul examinării fondului acţiunii.

Totodată, chiar dacă în urma efectuării unei analize sumare referitor la întrunirea celeilalte condiții de emitere a ordonanței provizorii, reglementată de art. 215 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ (emiterea ordonanței este necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant), s-ar constata temeinicia acesteia, instanța de judecată este în imposibilitate de a admite cererea privind emiterea ordonanței provizorii. Or, așa cum s-a invocat *supra*, pentru a fi aplicată instituția ordonanței provizorii, reclamantul urmează să demonstreze întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute de art. 215 alin. (2) din Codul administrativ, în timp ce reclamantul a eșuat să demonstreze întrunirea condiției prevăzute în art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ.

Drept urmare, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru atestă că cererea de eliberare a ordonanței provizorii nu întrunește cumulativ condițiile art. 215 alin. (2) din Codul administrativ.

Ţinând cont de toate aceste împrejurări, este evident că la examinarea cererii cu privire la eliberarea ordonanței provizorii, instanţa de fond nu avea posibilitatea să stabilească o altă aparenţă decât cea care rezultă din probele administrate şi din interpretarea textelor de lege ce au incidenţă în cauză, aşa cum au fost expuse mai sus, or, în temeiul art. 16 alin. (2) din Codul administrativ, exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare. Iar, în temeiul art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, „*în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul*".

Astfel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios adminitrativ al Curții de Apel Centru atestă că în cazul de față instanţa de fond nu a atribuit o apreciere obiectivă circumstanţelor cauzei, motiv pentru care va admite recursul

declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, va anula încheierea Judecătoriei Chişinău, sediul Râșcani din 15 octombrie 2024 și adoptă o nouă încheiere, prin care se respinge cererea înaintată de Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. privind emiterea ordonanței provizorii.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 15 octombrie 2024 și soluționând prin decizie problema respectivă, se adoptă o nouă încheiere, *potrivit căreia:*

Se respinge ca neîntemeiată cererea înaintată de Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. privind emiterea ordonanței provizorii, în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Î.M. „Elodi-Farm” S.R.L. împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil prin reperfectarea licenței pentru activitatea farmaceutică în legătură cu extinderea activității farmaceutice.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului,
judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore