Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător V. Jomiru-Niculiță)
Dosarul nr. 3a-49/26
2-24123049-02-3a-19012026

D E C I Z I E

18 martie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025, în cauza de contencios administrativ intentată de SRL „Prodiafarm" împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 30 octombrie 2024, reclamanta SRL „Prodiafarm" a depus cerere de chemare în judecată împotriva pârâtei Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, prin care a solicitat:

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 privind respingerea cererii SRL „Prodiafarm" de a include în licența de activitate Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în mun. Chişinău, sec. Rîşcani, str.M. Basarab, 1/4, ap./of.102 şi

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024 prin care cererea a fost respinsă;

-obligarea Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL „Prodiafarm", Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023 cu includerea subdiviziunii (filiala) amplasată în mun.Chişinău, C414836/2025 în licență cu eliberarea copiei autorizate.

În motivarea actiunii, reclamanta a indicat că este titulara licenței Seria A MMI nr.002349 eliberată la 18 decembrie 2023, valabilă până la 17 decembrie 2028, pentru genul de activitate în domeniul farmaceutic.

La 8 octombrie 2024 a depus către Agenția Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale cererea nr. C345492/2024 de reperfectare în vederea includerii subdiviziunii amplasate în mun. Chişinău, C414836/2025 în licență și eliberarea copiei autorizate. Cererea a fost depusă prin intermediul sistemului electronic de gestionare a actelor permisive, fiind însoțită de actele doveditoare cerute de lege pentru procedura de reperfectare.

Prin decizia Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024, cererea a fost respinsă. Soluția de refuz derivă din prezumția nerespectării normelor de extindere a întreprinderilor farmaceutice prevăzute la art.19 din Legea cu privire la activitatea farmaceutică nr.1456 din 25 mai 1993, ce edifică criterii demografice și geografice la înființarea noilor farmacii.

Considerând actul administrativ ilegal, netemeinic şi disproporțional, în adresa pârâtei a depus cerere prealabilă pentru anularea actului, iar pârâta a emis adresa nr. Rg02-005550. Din cuprinsul notei reiese că dosarul a fost examinat drept solicitare de înființare a unei unități farmaceutice noi.

Partea reclamantă a notat că la evaluarea cererii s-au aplicat normativele prevăzute de legea nr.1456 din 25 mai 1993, s-a pretins nerespectarea indicatorilor prevăzuți de art.19 alin. (4) şi (5), întrucât, noua adresă nu face față criteriului demografic şi de distanță, în considerarea acestor motive, cererea prealabilă a fost respinsă, iar decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 menținută.

SRL „Prodiafarm” a remarcat că la sesizare au fost anexate documentele cerute, inclusiv dovada regimului juridic a spațiului filialei şi drepturile deținute asupra lui, copia ordinului de angajare a conducătorului filialei farmaceutice, copia diplomei de absolvire în domeniul farmaceutic şi atestatul de calificare, copia certificatului de perfecționare continuă a cunoştințelor.

Partea reclamantă a punctat că în condițiile în care Legea nr.1456 din 25 mai 1993 stabileşte exact documentele ce urmează a fi prezentate întru obținerea/reperfectarea licenței, iar petentul se conformează cerințelor, solicitarea titularului se află la adăpostul legalității, iar siguranța admiterii cererii în acord cu rigorile prescrise devine indubitabilă.

SRL „Prodiafarm” a precizat că legea nr.160 din 22 iulie 2011 statorniceşte prioritatea reglementărilor speciale, indicând că licența se acordă, se prelungeşte, se suspendă şi se retrage în conformitate cu procedurile generale, cu excepția prevederilor specifice stabilite de legile care reglementează activitatea licențiată, la caz legea nr.1456 din 25 mai 1993 care indică că autoritatea de licențiere poate respinge eliberarea licenței doar dacă se refuză eliberarea autorizațiilor/avizelor conexe procedurii. Alte temeiuri de refuz în admiterea cererii de eliberare/reperfectare a licenței în domeniul farmaceutic nu sînt prevăzute.

Subsidiar, art. 6 din legea nr.160 din 22 iulie 2011 prevede dreptul autorității emitente la refuz numai cu o justificare corespunzătoare (..) şi doar în cazul în care solicitantul nu întruneşte condițiile specificate în lege sau, după caz, nu demonstrează întrunirea acestor condiții în decursul suspendării termenului de examinare, consecutiv,

art. 7 alin. (7) din legea precizată, susține că respingerea cererii de reperfectare se poate întemeia doar pentru lipsa informației despre solicitant.

În opinia reclamantei, odată ce la depunerea cererii au fost îndeplinite dispozițiile legale, administrând actele necesare pentru includerea în licență a adresei noi a filialei farmaceutice şi nu se atestă dubii cu privire la identitate şi/sau date neveridice, SRL „Prodiafarm" a dobândit un drept legitim pentru satisfacerea cererii, iar orice refuz derivat din alte temeiuri decât cele imperative, devine ilegal.

De asemenea, Agenția Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale în fundamentarea refuzului a reținut art.19 alin. (4) şi (5) din legea nr.1456 din 25 mai 1993, nerespectarea criteriilor de distanță şi număr al populației, potrivit cărora farmacia (filiala) nou-fondată va fi amplasată la o distanță de cel puțin 250 de metri (cale accesibilă) de la farmacia (filiala) existentă şi 500 metri (cale accesibilă) de la farmacia existentă cu funcție de preparare a medicamentelor, ținînd cont de normativele demografice de 3 000 - 4 000 locuitori pentru o farmacie în municipii, oraşe, centre raionale, confirmate de autoritatea publică locală. În ce mod autoritatea de licențiere a conchis nesocotirea acestor norme, este neclar.

Partea reclamantă a notat că legea nr.1456 din 25 mai 1993 nu stabileşte modul în care se atestă amplasarea şi asigurarea căii de acces către farmacia înființată, autoritatea competentă desemnată pentru perfectarea schemei de acces, condițiile minime ce urmează a fi întrunite pentru asigurarea parcursului şi delimitarea traseelor, modalitatea în care proiectul sau schița se supune verificării de către autoritatea de licențiere şi după caz cerințele de perfectare.

Lipsa unui mecanism capabil să înlăture orice dubii cu privire la controlul îndeplinirii cerințelor nu pot fi puse în seama solicitantului, de obligația statului fiind asigurarea mijloacelor de aplicare, astfel încît să nu fie admisă o ingerință disproporțională în drepturile petentului. Normativul demografic se consideră confirmat dacă autoritatea publică locală din teritoriul unde se înființează farmacia, eliberează o adeverință ce confirmă numărul de locuitori, art.19 alin.(5) din Legea nr.1456 din 25 mai 1993.

Partea reclamantă a specificat că legea nu specifică nici sfera de acoperire sectorială a locuitorilor, densitatea acestora pentru un sector în sensul persoanelor deservite, teritoriul din care se calculează numărul, actualizarea datelor numărului de locuitori şi raportarea acestor date la momentul depunerii cererii, autoritatea competentă pentru actualizarea evidenței şi colectarea acestor informații în teritoriu, periodicitatea actualizărilor, interacțiunea datelor statistice furnizate şi corelarea acestor informații cu momentul introducerii cererii, precum şi nici alte informații accesibile privind procesele demografice, inclusiv circulația populației într-un anumit teritoriu.

Prezumția precum că nu s-ar fi întrunit condițiile de distanță şi număr de locuitori devine incorectă, or indiferent de abordare, lipsa unor trimiteri la documente accesate/procesate şi/sau proceduri demarate/verificate în procesul de licențiere, este de natură să desființeze orice refuz care nu are la bază un temei legal sau un probatoriu analizat.

SRL „Prodiafarm” a opinat că, conduita asumată de pârâtă cu trimitere la art.19 alin. (4) şi (5) din legea nr.1456/1993, pune serioase semne de întrebare la securitatea raporturilor juridice în raport cu temeiurile refuzului, întrucît echivalează cu încălcarea principiului legalității.

La fel a indicat că o licență constituie un bun în sensul articolului 1 din Primul Protocol adițional la CEDO în funcție de faptul dacă deținătorul licenței are o ,,speranță rezonabilă şi legitimă în privința valabilității în timp a licenței şi a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe”.

Partea reclamantă a concluzionat că refuzul Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale în reperfectarea unei licențe, este bazat pe norme contrare criteriilor de calitate, constituie o violare a dreptului de proprietate, or SRL „Prodiafarm”, depunând cererea în corespundere cu cerințele legislației în vigoare, a materializat „o speranță legitimă și rezonabilă” cu privire la caracterul cererii depuse, posibilității obținerii avantajelor din activitatea filialei revendicate pentru exercițiul activității, iar refuzul autorității nu poate fi altfel calificat decât „ingerință neprevăzută de Lege” dreptului de proprietate. Măsura aplicată nu este potrivită, întrucât este inaplicabilă împrejurărilor, fiind deopotrivă nerezonabilă ingerinței produse şi scopului urmărit.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025, s-a admis acțiunea de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Prodiafarm” împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

S-a anulat decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 privind respingerea cererii SRL „Prodiafarm” de a include în licența de activitate Seria A MMI nr. 002349, eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în mun. Chișinău, str. Matei Basarab 1/4, ap/of.102.

S-a anulat decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile și comunicată prin adresa nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024, prin care cererea a fost respinsă.

S-a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL „Prodiafarm” seria A MMI nr. 002349, eliberată la 18 decembrie 2023, valabilă până la 17 decembrie 2028 pentru activitatea farmaceutică, cu includerea subdiviziunii (filiala) amplasată în mun. Chișinău, str. Matei Basarab 1/4, ap/of.102 în licență, cu eliberarea copiei autorizate.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 25 septembrie 2025, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025, cu emiterea unei noi hotărâri (f. d. 220-222).

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a susținut în apel că instanța de fond nu a elucidat complet circumstanțele relevante ale cauzei și a ignorat caracterul imperativ al condițiilor legale aplicabile activității farmaceutice. Autoritatea a relevat că SRL „PRODIAFARM" a solicitat deschiderea unei filiale farmaceutice la adresa mun. Chișinău, str. Matei Basarab nr. 1/4, ap./of. 102, însă în urma verificărilor efectuate, s-a constatat că aceasta urma să fie amplasată la doar 151 m distanță de farmacia care aparține SRL „FARM COSMETIC PRIM", situată pe str. Matei Basarab nr. 6. Potrivit Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, această situație încălca în mod direct art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, care prevedea obligația amplasării unei farmacii nou-fondate la o distanță de cel puțin 250 m de o farmacie existentă și la cel puțin 500 m de o farmacie cu funcție de preparare a medicamentelor extemporale.

Totodată, apelanta a invocat încălcarea criteriului demografic prevăzut de art. 19 alin. (5) din aceeași lege. În acest sens, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a făcut trimitere la răspunsul Biroului Național de Statistică nr. 08/4/14 din 2 februarie 2022, transmis Primăriei municipiului Chișinău, potrivit căruia populația municipiului era de 639.004 persoane. Conform Registrului de licențiere deținut de AMDM, în municipiu erau înregistrate 466 farmacii. Raportând numărul populației la numărul farmaciilor existente, autoritatea a calculat că unei farmacii îi reveneau aproximativ 1 371 locuitori, sub limita minimă de 3.000 - 4.000 locuitori prevăzută de lege pentru înființarea unei noi farmacii în municipii și orașe. În opinia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale această condiție legală nu era îndeplinită, iar instanța nu putea ignora un criteriu expres prevăzut de lege pentru a favoriza un operator economic.

Partea apelantă a mai susținut că Legea nr. 1456/1993 reprezenta legea specială în materia activității farmaceutice și prevala asupra Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, care avea caracter general. Autoritatea a invocat principiul „lex specialis derogat legi generali", arătând că însăși Legea nr. 160/2011 prevedea, la art. 126 alin. (1), că procedurile privind licențierea se aplică în măsura în care nu există prevederi speciale în legile care reglementează activitatea licențiată. Or, art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1456/1993 stabileau expres condițiile speciale privind distanța și normativul demografic.

Astfel, autoritatea a argumentat că, potrivit art. 6 alin. (8) din Legea nr. 160/2011, era obligată să refuze eliberarea licenței în cazul neîndeplinirii condițiilor prevăzute de legea specială. În acest context, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a subliniat că activitatea farmaceutică nu constituia un simplu act comercial, ci un domeniu de interes public, reglementat strict pentru protecția sănătății populației. Licența farmaceutică reprezenta, în opinia sa, un act administrativ constitutiv de drepturi, care putea fi emis doar în condițiile expres prevăzute de lege, neexistând un „drept subiectiv absolut" la obținerea licenței.

De asemenea, apelanta a subliniat că și-a exercitat atribuțiile în conformitate cu art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, care obliga autoritatea să exercite dreptul discreționar strict în limitele legii și în scopul pentru care acesta a fost instituit. În opinia

Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale refuzul emis nu era arbitrar, ci întemeiat pe interpretarea directă și fidelă a normelor legale imperative. Autoritatea a considerat că instanța de fond s-a substituit competențelor organului de licențiere și a acordat prioritate eronată dispozițiilor Legii nr. 160/2011, ignorând regimul juridic special aplicabil domeniului farmaceutic.

Totodată, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a invocat că din probele administrate în dosar nu rezultau suspiciuni serioase privind ilegalitatea refuzului, ci dimpotrivă, toate actele și referințele prezentate confirmau legalitatea deciziei adoptate. Autoritatea a apreciat că intimata nu a demonstrat întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute de art. 19 din Legea nr. 1456/1993, în special respectarea criteriului geografic și a celui demografic.

În consecință, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a solicitat admiterea apelului, anularea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025 și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii formulate de SRL „Prodiafarm”.

Poziția intimatei pe marginea apelului

Partea intimată a fost notificată despre posibilitatea depunerii referinței cu indicarea motivelor de fapt și de drept pe care își întemeiază opinia, precum și probele invocate în susținerea acesteia. Cu toate acestea, intimata nu a exercitat dreptul de a se expune asupra cererii de apel printr-o referință.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 19 ianuarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) a fost pronunțat public la 29 august 2025, iar cererea de apel desfășurată a fost depusă la 25 septembrie 2025 (f. d. 220-222). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantei Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Stavila Constanța a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

Reprezentantul intimatei SRL „Prodiafarm", avocatul Clima Igor în ședința de judecată a instanței de apel, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile părților pe dosar, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:

Conform art. 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.

Potrivit art. 11 alin. (1) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile- actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile -actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

În privința primei condiții de admisibilitate se constată că, decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 și decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile și comunicată prin adresa nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024, reprezintă acte administrative individuale defavorabile.

Conform art. 189 alin. (1) și (2) 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. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

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

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil până la înaintarea acțiunii în contenciosul administrativ, Colegiul judiciar reține următoarele.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Conform art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Alin. (3) al articolului citat, cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; emiterea unui act administrativ individual.

Cu referire la actele cauzei și circumstanțele reflectate supra, Completul judiciar constată că la 8 octombrie 2024, SRL „Prodiafarm" a depus către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, cererea nr. C345492/2024 de reperfectare în vederea includerii subdiviziunii amplasate în mun. Chişinău, C414836/2025 în licență și eliberarea copiei autorizate

Prin decizia Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024, cererea a fost respinsă.

La 30 octombrie 2024, SRL „Prodiafarm" a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, prin care a solicitat:

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 privind respingerea cererii SRL „Prodiafarm" de a include în licența de activitate Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în mun. Chişinău, sec. Rîşcani, str.M. Basarab, 1/4, ap./of.102 şi

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024 prin care cererea a fost respinsă;

-obligarea Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL „Prodiafarm", Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023 cu includerea subdiviziunii (filiala) amplasată în mun.Chişinău, C414836/2025 în licență cu eliberarea copiei autorizate.

Conform art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din lucrările cauzei și din dosarul administrativ rezultă că SRL „Prodiafarm” este titulara licenței Seria A MMI nr.002349 eliberată la 18 decembrie 2023, valabilă până la 17 decembrie 2028, pentru genul de activitate în domeniul farmaceutic.

La 8 octombrie 2024, SRL „Prodiafarm” a depus către Agenția Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, cererea nr. C345492/2024 de reperfectare în vederea includerii subdiviziunii amplasate în mun. Chişinău, C414836/2025 în licență și eliberarea copiei autorizate. Cererea a fost depusă prin intermediul sistemului electronic de gestionare a actelor permisive, fiind însoțită de actele doveditoare cerute de lege pentru procedura de reperfectare.

Prin decizia Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024, cererea a fost respinsă.

La 30 octombrie 2024, reclamanta SRL „Prodiafarm” a depus cerere de chemare în judecată împotriva pârâtei Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, prin care a solicitat:

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 privind respingerea cererii SRL „Prodiafarm” de a include în licența de activitate Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în mun. Chişinău, sec. Rîşcani, str.M. Basarab, 1/4, ap./of.102 şi

-anularea deciziei Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024 prin care cererea a fost respinsă;

-obligarea Agenției Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL „Prodiafarm”, Seria A MMI Nr. 002349 eliberată la 18 decembrie 2023 cu includerea subdiviziunii (filiala) amplasată în mun.Chişinău, C414836/2025 în licență cu eliberarea copiei autorizate.

Fiind investită cu examinarea acțiunii în ordinea contenciosului administrativ, prima instanță a concluzionat asupra temeiniciei acțiunii depuse de SRL „Prodiafarm” și a anulat decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-449 din 11 octombrie 2024 privind respingerea cererii SRL „Prodiafarm” de a include în licența de activitate Seria A MMI nr. 002349, eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în mun.Chișinău, str. Matei Basarab 1/4, ap/of.102. A anulat decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile și comunicată prin adresa nr. Rg02-005550 din 24 octombrie 2024, prin care cererea a fost respinsă. A obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL „Prodiafarm” seria A MMI nr. 002349, eliberată la 18 decembrie 2023, valabilă până la 17 decembrie 2028 pentru activitatea farmaceutică, cu includerea subdiviziunii (filiala) amplasată în mun. Chișinău, str. Matei Basarab 1/4, ap/of.102 în licență, cu eliberarea copiei autorizate.

Completul judiciar constată că, hotărârea instanței de fond este întemeiată, a fost adoptată cu aprecierea corectă a probelor administrate și aplicarea justă a normelor de drept material și procedural, reieșind din următoarele motive.

La caz, Colegiul reține că obiectul litigiului îl constituie verificarea legalității refuzului emis de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale privind reperfectarea licenței reclamantei- SRL „Prodiafarm” prin includerea unei subdiviziuni farmaceutice noi.

Din materialele cauzei rezultă că SRL „Prodiafarm” este titulara licenței seria A MMI nr. 002349 din 18 decembrie 2023 pentru desfășurarea activității farmaceutice. La 8 octombrie 2024, SRL „Prodiafarm” a depus cerere de reperfectare a licenței în vederea includerii subdiviziunii amplasate în mun. Chișinău, str. Matei Basarab nr. 1/4, ap./of. 102, anexând actele prevăzute de lege pentru această procedură.

În continuare, Colegiul judiciar punctează că în speță nu se contestă că SRL „Prodiafarm” a prezentat: actele privind dreptul de folosință asupra spațiului; documentele privind angajarea conducătorului subdiviziunii; diploma de studii în domeniul farmaceutic; certificatul de perfecționare profesională; celelalte înscrisuri prevăzute de cadrul normativ.

Prin urmare, litigiul nu vizează inexistența documentelor obligatorii ori prezentarea unor date neveridice, ci exclusiv interpretarea și aplicarea de către autoritate a criteriilor prevăzute de art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1456/1993.

Completul judiciar constată că instanța de fond a reținut corect faptul că refuzul autorității administrative nu satisface exigențele de legalitate, previzibilitate și motivare impuse actului administrativ individual defavorabil.

Conform art. 21 din Codul administrativ, autoritățile publice exercită competențele legale în conformitate cu principiul legalității.

De asemenea, conform art. 31 alin. (1) din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

În speță, deși autoritatea a invocat pretinsa încălcare a criteriului distanței minime dintre farmacii, Colegiul observă că actul administrativ contestat nu conține o expunere clară a modalității concrete de determinare a distanței de 151 metri. Or, autoritatea pârâtă nu a prezentat: un proces-verbal de măsurare; o schiță oficială; un plan cadastral; o expertiză tehnică; coordonate geospațiale; metoda utilizată pentru stabilirea „căii accesibile”; traseul efectiv luat în calcul; punctele de reper dintre care s-a efectuat măsurarea.

În acest sens, Colegiul judiciar remarcă că art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456/1993 utilizează noțiunea de „cale accesibilă”, fără ca legislația să stabilească: metodologia de măsurare; standardele tehnice aplicabile; autoritatea competentă să efectueze verificarea; modalitatea de certificare a rezultatului; procedura contradictorie prin care solicitantul poate contesta măsurătoarea.

Prin urmare, Colegiul apreciază că lipsa unui asemenea mecanism normativ clar generează un grad sporit de incertitudine juridică și creează premise pentru aplicări arbitrare și neuniforme ale normei legale.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat constant că o ingerință a autorităților într-un drept protejat trebuie să fie „prevăzută de lege”, ceea ce presupune nu doar existența formală a unei norme, ci și calitatea acesteia, respectiv accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea sa.

Or, în cauza de față, criteriul geografic invocat de autoritate nu este însoțit de reguli suficiente care să permită persoanei interesate să prevadă, într-o manieră rezonabilă, condițiile concrete în care cererea sa poate fi admisă sau respinsă.

Colegiul judiciar consideră întemeiată și concluzia instanței de fond privind caracterul insuficient fundamentat al criteriului demografic.

Potrivit art. 19 alin. (5) din Legea nr. 1456/1993, normativul demografic pentru înființarea unei farmacii în municipii și orașe constituie 3.000-4.000 locuitori pentru o farmacie.

La caz, Colegiul judiciar învederează că norma legală nu reglementează următoarele aspecte: aria geografică exactă în care urmează a fi efectuat calculul; noțiunea de populație relevantă; ursa oficială obligatorie a datelor statistice; eriodicitatea actualizării informațiilor; modalitatea de raportare la farmaciile existente; situația farmaciilor inactive ori suspendate; delimitarea dintre sectoarele municipiului. Totuși, autoritatea a utilizat date statistice generale aferente întregului municipiu Chișinău și a realizat un simplu raport matematic între populația totală și numărul total de farmacii existente.

De altfel, Colegiul constată că legea nu prevede expres că normativul demografic urmează a fi calculat la nivelul întregului municipiu și nici nu stabilește formula exactă de calcul aplicabilă.

Mai mult, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale s-a întemeiat pe date statistice din anul 2022 pentru soluționarea unei cereri formulate în anul 2024, fără a demonstra caracterul actual și relevant al informațiilor utilizate.

În aceste condiții, Colegiul judiciar apreciază că refuzul emis de autoritate nu a fost fundamentat pe un mecanism legal clar, verificabil și previzibil.

Contrar susținerilor apelantei, instanța de fond nu a ignorat caracterul special al Legii nr. 1456/1993 și nici nu a acordat prioritate absolută Legii nr. 160/2011.

Completul judiciar reține că raportul dintre cele două acte normative trebuie analizat prin prisma principiului complementarității, iar nu a excluderii reciproce.

Legea nr. 1456/1993 stabilește condițiile speciale pentru activitatea farmaceutică, însă aplicarea acestor condiții trebuie realizată în concordanță cu garanțiile generale prevăzute de Codul administrativ, de Legea nr. 160/2011, cât și de principiile constituționale ale securității juridice și proporționalității.

Prin urmare, chiar dacă legea specială instituie anumite criterii suplimentare, autoritatea este obligată să le aplice într-o manieră clară, coerentă și nediscriminatorie.

Colegiul subliniază că existența unei marje de apreciere administrative nu echivalează cu existența unui drept discreționar absolut.

Potrivit art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, exercitarea dreptului discreționar trebuie să aibă loc: în limitele legii, în scopul pentru care competența a fost acordată și cu respectarea principiului proporționalității.

În speță, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nu a demonstrat în mod convingător că ingerința produsă în dreptul reclamantei de a desfășura activitate economică era necesară și proporțională scopului urmărit.

Aderent, Colegiul reține că SRL „Prodiafarm” a îndeplinit toate cerințele procedurale și a prezentat toate actele prevăzute de lege, dobândind astfel o speranță legitimă că cererea sa va fi examinată în baza unor criterii clare și aplicate uniform.

De altfe, Colwgiul judiciar reține că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că licențele și autorizațiile necesare desfășurării unei activități economice pot constitui „bunuri” în sens convențional atunci când titularul are o bază suficientă în dreptul intern pentru a pretinde emiterea ori menținerea acestora.

În speță, SRL „Prodiafarm” a respectat toate exigențele documentare prevăzute de legislație, iar refuzul emis de autoritate s-a întemeiat pe criterii insuficient reglementate și aplicate netransparent.

Prin urmare, ingerința produsă nu poate fi calificată drept una proporțională și previzibilă.

Completul judiciar apreciază că instanța de fond a efectuat o interpretare corectă și completă a normelor legale incidente și a ajuns în mod justificat la concluzia că actele administrative contestate sunt nelegale.

Referitor la argumentele invocate de apelantă, Colegiul judiciar le apreciază ca fiind neîntemeiate și pur declarative. Or, contrar susținerilor Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, prima instanță a elucidat complet și multiaspectual circumstanțele relevante ale cauzei, examinând atât condițiile prevăzute de Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, cât și exigențele generale de legalitate, motivare, previzibilitate și proporționalitate aplicabile activității administrative.

Invocarea de către apelantă a pretinsei nerespectări a criteriului geografic prevăzut la art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456/1993 nu poate fi reținută, or autoritatea nu a prezentat probe concludente și verificabile privind modalitatea concretă de stabilire a distanței de 151 metri. Actele administrative contestate nu conțin explicații suficiente referitoare la metoda de măsurare, traseul utilizat ori suportul tehnic care a stat la baza concluziilor formulate, ceea ce denotă caracterul insuficient motivat al refuzului emis.

De asemenea, Colegiul judiciar respinge și argumentele referitoare la neîntrunirea criteriului demografic prevăzut de art. 19 alin. (5) din Legea nr. 1456/1993. Autoritatea s-a limitat la utilizarea unor date statistice generale aferente întregului municipiu Chișinău, fără a demonstra existența unei metodologii legale clare privind modul de calcul al normativului demografic și fără a justifica aplicabilitatea concretă a datelor invocate în raport cu subdiviziunea solicitată de reclamantă.

Nu poate fi reținut nici argumentul apelantei privind pretinsa prevalență absolută a Legii nr. 1456/1993 asupra Legii nr. 160/2011. Deși legea specială stabilește anumite condiții specifice activității farmaceutice, aplicarea acestora urmează a fi realizată cu respectarea principiilor generale consacrate de Codul administrativ și Legea nr. 160/2011, inclusiv a obligației autorității de a emite acte administrative motivate, previzibile și proporționale.

Colegiul judiciar consideră nefondată și susținerea potrivit căreia instanța de fond s-ar fi substituit competențelor autorității administrative. Prima instanță nu a exercitat atribuțiile organului de licențiere, ci a realizat controlul de legalitate al actelor administrative contestate, în limitele competenței prevăzute de Codul administrativ.

În aceeași ordine de idei, argumentul apelantei privind caracterul nearbitrar al refuzului nu poate fi primit, întrucât lipsa unui mecanism normativ clar de aplicare a criteriilor geografice și demografice, precum și insuficiența motivării actului administrativ contestat, confirmă caracterul nelegal al soluției adoptate.

Prin urmare, Completul judiciar concluzionează că argumentele invocate în cererea de apel reprezintă o reiterare a poziției exprimate în fața primei instanțe, care a fost corect analizată și înlăturată prin hotărârea contestată, fără a fi prezentate împrejurări noi de natură să conducă la casarea acesteia.

Colegiul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul judiciar concluzionează că, argumentele expuse de către partea apelantă în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond - reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată, în corespundere cu art. 130 Cod de procedură civilă.

Prin prisma acestor constatări, Completul judiciar concluzionează că la caz dubiul judiciar a fost înlăturat, netemeinicia cerințelor părții apelante a fost demonstrată, iar argumentele invocate de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale poartă caracter pur formal.

Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Colegiul notează că dosarul nu conţine vreun element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

Distinct de cele enunțate, referitor la argumentele expuse în apelul declarat, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nu oferă niciun probatoriu nou pertinent care să susțină schimbarea soluției.

Mai mult, chiar dacă ar încerca să prezinte probe noi, o asemenea prezentare ar fi inadmisibilă în lipsa justificării faptului ca aceste probe nu au putut fi depuse în fond. Codul administrativ stipulează clar că în apel nu pot fi prezentate probe noi decât dacă partea dovedește că a fost în imposibilitate să le prezinte la fond, iar instanța de apel trebuie să admită, prin încheiere, administrarea lor. În speță, apelanta nu a motivat necesitatea unor probe suplimentare și nici nu a demonstrat vreo imposibilitate obiectivă de a propune probe la prima instanță. Prin urmare, apelul se sprijină exclusiv pe materialul probator deja administrat la fond, fără a aduce elemente noi.

Astfel, simpla reiterare a susținerilor respinse corect de instanța inferioară, nesusținută de probe suplimentare admisibile, nu poate conduce la retractarea hotărârii contestate. Apelul se prezintă astfel ca vădit neîntemeiat.

În continuare, Completul judiciar învederează că, apelanta exercitându-și calea de atac, în limite legale nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărârea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelantă sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 august 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia