Dosarul nr. 3-2660/2025 /2-25151699-12-3-28102025/

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

27 noiembrie 2025 mun. Chișinău

Judecătorul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani), Gandrabur Marcel, specializat în materia contenciosului administrativ, examinând unipersonal, în procedură scrisă, acțiunea de contencios administrativ înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată ”Prodiafarm” împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanţilor la proces.

La data de 28 octombrie 2025 Societatea cu Răspundere Limitată ”Prodiafarm” (SRL ”Prodiafarm”) a înaintat **acțiune de contencios administrativ** în contradictoriu cu Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale (AMDM) solicitând:

-A anula decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-444 din 25 septembrie 2025 privind respingerea cererii SRL ”Prodiafarm” de a include în licența de activitate seria ***** eliberată la 18 decembrie 2023, subdiviziunea amplasată în ***** și decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale adoptată în cadrul procedurii prealabile și comunicată prin adresa nr. Rg02-005152 din 24 octombrie 2025 prin care cererea a fost respinsă.

-A obliga Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența de activitate a SRL ”Prodiafarm” seria ***** eliberată la 18 decembrie 2023 și să includă subdiviziunea (filiala) amplasată în ***** în licență cu eliberarea copiei autorizate.

În motivarea acțiunii s-a menționat că, SRL ”Prodiafarm” este titulara licenței seria ***** eliberată la 18 decembrie 2023, valabilă până la 17 decembrie 2028, pentru genul de activitate în domeniul farmaceutic. La 24 septembrie 2025, SRL ”Prodiafarm” a depus Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale o cerere (nr. C463565/2025) de reperfectare în vederea includerii subdiviziunii amplasate în ***** 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 și Dispozitivelor Medicale nr. RC-444 din 25 septembrie 2025, cererea

a fost respinsă. Din conținutul actului administrativ rezultă că 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 geografice la înființarea noilor farmacii. Considerând actul administrativ ilegal, netemeinic și disproporționat, a fost declanșată procedura de soluționare prejudiciară, pârâta fiind sesizată cu o cerere prealabilă pentru anularea actului și admiterea solicitării. La data de 24 octombrie 2025 pârâta a emis adresa nr. Rg02-005152. Din cuprinsul notei reiese că dosarul a fost examinat drept solicitare de înființare a unei unități farmaceutice noi, iar 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), întrucât, noua adresă nu face față criteriului geografic. În considerarea acestor motive, cererea prealabilă a fost respinsă, iar decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-444 din 25 septembrie 2025, menținută. La data de 24 octombrie 2025 pârâta a emis adresa nr. Rg02-005152.

Potrivit Legii nr. 845-XII din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, întreprinderea este obligată să obțină licențe pentru genurile de activitate care se desfășoară în bază de licență. Activitatea de licențiere în domeniul farmaceutic este consacrată de Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică. Conform Legii nr. 160 din 22 iulie 2011, activitatea farmaceutică desfășurată de întreprinderile și/sau instituțiile farmaceutice, reprezintă un gen de activitate supus licențierii de care Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Potrivit art. 12^7 din Legea nr. 160 din 30 iulie 2011, pentru fiecare filială sau subdiviziune separată a titularului de licență la care va fi efectuată activitatea în baza licenței obținute, titularului de licență i se eliberează copii autorizate de pe aceasta și care confirmă dreptul filialei sau al subdiviziunii separate de a desfășura activități în baza licenței obținute. Corespunzător, în cazul care titularul intenționează să desfășoare activități autorizate în alte locații decât cele incluse în licență, el este obligat să depună autorității o cerere de reperfectare pentru includerea acestor subdiviziuni în anexa la licență. Art. 14^2 din Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993, prevede că pentru obținerea sau prelungirea licenței solicitantul depune la Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cererea în care se indică datele cerute de Lege, inclusiv asumarea pe propria răspundere a responsabilității de respectare a condițiilor de licențiere și autenticitate a documentelor, precum și actele menționate la art. 14^2 alin. (l) lit. (b)-(e). În strictă corespundere cu aceste rigori, reclamanta a depus cererea de reperfectare a licenței. La sesizare, au fost anexate documentele cerute, inclusiv dovada regimului juridic a spațiului filialei și drepturile deținute asupra lui (art. 142 alin. (1) lit. b), copia ordinului de angajare a conducătorului filialei farmaceutice (art. 142 alin. (1) lit. e), copia diplomei de absolvire în domeniul farmaceutic și atestatul de calificare (art. 142 alin. (1) lit. c), copia certificatului de perfecționare continuă a cunoștințelor (art. 142 alin. (1) lit. d). În condițiile în care Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993 stabilește 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. Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 statornicește prin art. 12^6, prioritatea reglementărilor speciale, indicând că licența se acordă, se prelungește, se suspendă și se retrage în conformitate cu procedurile generale, cu excepția prevederilor specifice stabilite de legile care reglementează activitatea licențiată. La caz, Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993 menționează la art. 14^2 alin. (4) 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 sunt prevăzute. Din perspectiva comentată, nu atestă nici un argument care ar arăta existența unui refuz la eliberarea autorizației. Susține însă, că asemenea refuz nici nu putea fi emis, or odată cu cererea de reperfectare, reclamanta a depus și dovada deținerii avizului sanitar eliberat de Agenția Națională pentru Sănătate Publică care indică la corespunderea subdiviziunii (filialei) cu cerințele stabilite în domeniu. Cu termeni similari, art. 6 alin. (8) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011, prevede dreptul autorității emitente la refuz numai cu o justificare corespunzătoare (...) și doar în cazul în care solicitantul nu întrunește 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 die reperfectare se poate întemeia doar pentru lipsa informației despre solicitant. Prin urmare, odată ce reclamanta la depunerea cererii a îndeplinit dispozițiile legale, administrând actele necesare pentru includerea în licență a adresei noi a filialei farmaceutice și nu se atestă dubii cu privire la identitate și/sau date neveridice, aceasta a dobândit un drept legitim pentru satisfacerea cererii, iar orice refuz derivat din alte temeiuri decât cele imperative, devine ilegal. De altfel, Codul administrativ impune prin art. 21 la respectarea legalității în exercițiul atribuțiilor. Orice deviere de la legalitatea formală și/sau materială, duce la desființarea actului administrativ. De asemenea, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a reținut în fundamentarea refuzului, dispozițiile art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993. În concluziile sale, pârâta a relatat că reclamanta a admis prin cererea de reperfectare, nerespectarea criteriului de distanță, potrivit căruia farmacia (filiala) nou-fondată va fi amplasată la o distanță de cel puțin 250 de metri (cale accesibilă) de la farmacia (filiala) existentă și 500 metri (cale accesibilă) de la farmacia existentă cu funcție de preparare a medicamentelor. În ce mod autoritatea de licențiere a conchis nesocotirea acestor norme, este neclar. Totuși dacă s-ar fi uzat de obligația prescrisă la art. 22 din Codul administrativ, care presupune cercetarea din oficiu, actul administrativ ar trebui să reflecte în motivare împrejurările și probele cercetate, ceea ce nu s-a făcut. Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993 nu stabilește modul în care se atestă amplasarea și 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 și delimitarea traseelor, modalitatea în care proiectul sau schița se supune verificării de către autoritatea de licențiere și 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 încât să nu fie admisă o ingerință disproporționată în drepturile petentului. Astfel, prezumția precum că reclamanta nu ar fi întrunit condițiile de

distanță devine incorectă, or indiferent de abordare, lipsa unor trimiteri la documente accesate/procesate și/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. Neclaritățile și insecuritatea juridică generată de prevederile art. 9 alin. (4) din Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993, în mod evident intră în câmpul de reglementare a Constituției Republicii Moldova, dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale, care prin hotărârea nr.2 din 30 ianuarie 2018 a reafirmat că exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41). Potrivit acesteia, principiul legalității și al certitudinii juridice, garantat de altfel și prin Codul administrativ, obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate. În speță, conduita asumată de pârâtă cu trimitere la art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456-XII din 25 mai 1993, pune serioase semne de întrebare cu privire la securitatea raporturilor juridice în raport cu temeiurile refuzului, întrucât echivalează cu încălcarea principiului legalității. Similar, în jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului s-a stabilit că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și a Libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile statului de drept. Curtea Europeană a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestor soluții. Prin urmare, respectarea actelor emise este o obligație fundamentală într-un stat de drept, iar orice acțiune a autorităților publice trebuie să fie subsumată acestui obiectiv, or autoritățile statului nu pot institui prin lipsa unui act oficial sau normativ previzibile și accesibile, bariere capabile să îngrădească drepturile în domeniul farmaceutic și implicit în vederea dezvoltării antreprenorialului supus licențierii. Din perspectiva guvernării drepturilor și libertăților fundamentale, accesul liber la justiție este un principiu complex, cuprinzând și dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești împotriva actelor care violează drepturile legitime ale persoanelor. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, accesul la justiție semnifică nu doar posibilitatea juridică efectivă de a exercita accesul la jurisdicție, ci și dreptul de a beneficia de o restabilire efectivă a violărilor prin executarea hotărârii. De asemenea, 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 și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe. Potrivit jurisprudenței instanței europene, violarea drepturilor generate de o licență (crearea și dezvoltarea unei afaceri), constituie o interferență în dreptul de a se bucura de proprietate, care este garantat de articolul 1 din Primul Protocol (Pudas v. Suedia, hotărirea din 27.10.1987, Tre Tractores Aktiebolag v. Suedia, hotărârea din 07.07.1989, Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Polonia, hotărârea din 28.07.2005, Bimer SA v. Moldova, hotărârea din 10.07.2007). Astfel, refuzul Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale în reperfectarea unei licențe, 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 o ”ingerință neprevăzută de Lege” în dreptul de proprietate. Codul administrativ la art. 29 prevede că orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității, lipsa unei proporții între măsură și scop, necesității de atingere a scopului și rezonabilității, fiind de natură să descalifice legalitatea actului administrativ. Aceste însușiri ale neproporționalității se întrunesc în prezenta cauză, or măsura nu este potrivită, întrucât este inaplicabilă împrejurărilor, fiind deopotrivă nerezonabilă ingerinței produse și scopului urmărit. Asemenea precedente și-au găsit aplicare în raport și cu alți titulari de licențe, iar prin deciziile instanțelor de judecată, opozabile prin publicitate și executare, drepturile revendicate au fost restabilite, fiind permise reperfectările licențelor. Prin urmare, promovarea unor solicitări în condiții identice, se află la adăpostul securității raporturile juridice și trebuie să genereze în virtutea Codului administrativ, certitudine, previzibilitate, proporționalitate și egalitate de tratament.

Prin **referința** Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale s-a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

În susținerea acesteia s-a invocat că, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale este autoritatea administrativă centrală, din subordinea Ministerului, cu statut de persoană juridică, competentă în domeniul medicamentelor, dispozitivelor medicale și activității farmaceutice, care exercită controlul de stat și supravegherea activității farmaceutice a persoanelor fizice și persoanelor juridice, indiferent de tipul de proprietate, în conformitate cu Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică, la art. 9^1 alin. (1). Pct. 6 din Hotărârea de Guvern nr. 71 din 23 ianuarie 2013 cu privire la aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale prevede că, misiunea Agenției constă în implementarea politicii statului în domeniul medicamentului, activității farmaceutice, circulației substanțelor stupefiante, psihotrope și a precursorilor și dispozitivelor medicale în scopul promovării și protejării sănătății publice prin asigurarea cu medicamente și dispozitive medicale de calitate, inofensive, eficiente și accesibile. Potrivit art. 1 din Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică, activitate farmaceutică este definită ca domeniu științifico-practic al ocrotirii sănătății. care include elaborarea medicamentelor, standardizarea, înregistrarea, producerea, prepararea, controlul calității, păstrarea, informarea, livrarea și eliberarea acestora populației, precum și conducerea întreprinderilor farmaceutice și a subdiviziunilor acestora, activități exercitate numai în cadrul întreprinderii farmaceutice, cu excepția cercetărilor în vederea elaborării și testării medicamentelor. efectuate în conformitate cu legislația în vigoare. Astfel. activitatea farmaceutică este reglementată de prezenta lege și de alte acte legislative care vizează activitatea farmaceutică. (art. 2 din Legea nr. 1456 din 25 mai 1993). Temei pentru desfășurarea activității farmaceutice servesc licența și certificatul de acreditare eliberate conform Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și conform legilor speciale.

Conform art. 6 alin. (7) din legea nominalizată, autoritatea emitentă (inclusiv autoritatea de licențiere) este obligată să acorde acte permisive tuturor solicitanților care îndeplinesc cerințele și condițiile stabilite expres de lege, în număr nelimitat, în ordinea înregistrării solicitărilor, cu excepția cazurilor în care: legea care reglementează activitatea licențiată/autorizată/certificată respectivă stabilește expres un număr limitat de acte permisive la nivel de țară sau regiune sau o formulă certă prin care poate fi identificat numărul-limită de titulari de acte permisive. Modul de solicitare, acordare, suspendare și retragere a actelor permisive prevăzute de prezenta lege pentru agenții economici se stabilește de Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător în partea în care nu este reglementat de Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică. În acest context, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, în virtutea atribuțiilor sale funcționale, este obligată să respecte condițiile prevăzute de lege la eliberarea/reperfectarea licenței pentru genul ”activitatea farmaceutică”. Este remarcabil faptul că Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică reprezintă o lege specială care reglementează domeniul specific, concret și anume cel farmaceutic, iar Legea nr. 160/2011 este una generală. Precizează că în cazul divergenței dintre o lege generală și una specială, vor fi aplicabile prevederile legii speciale. Totodată. în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (1) din Legea nr. 160/2011, licența se acordă, se prelungește, se suspendă și se retrage în conformitate cu procedurile și regulile stabilite de prezenta lege pentru actele permisive, cu excepția prevederilor specifice stabilite de prezentul capitol sau de legile care reglementează activitatea licențiată corespunzătoare. Or, prevederile art. 19 alin. (4), (5) din Legea nr. 1456/1993 stabilesc norme specifice care urmează a fi respectate de către deținătorii de licență pentru desfășurarea activității farmaceutice. Prin cererea nr. RC-444 din 25 septembrie 2025, la cererea C463565/2025 depusă la data de 24 septembrie 2025 ce vizează reperfectarea licenței pentru activitatea farmaceutică în vederea includerii filialelor noi amplasate *****, în licență și eliberarea copiilor autorizate. Dosarul depus a fost examinat ca solicitare de înființare a 1 unitate farmaceutică nouă și la evaluarea acestora au fost respectate toate procedurile operaționale și organizatorice prevăzute de actele normative în vigoare. La evaluarea criteriului geografic, s-a constatat că filiala preconizată pentru extindere pe adresa: *****, se intenționează a fi înființată la o distanță de 131 m de agentul economic SRL ”Farmacia Salut”, amplasat pe adresa: *****. Acest fapt contravine prevederii art. 19 alin. (4) din Legea nr. 1456/1993, conform căreia, farmaciile (filialele) nou-fondate vor fi amplasate la o distanță de cel puțin 250 de metri (cale accesibilă) de la farmacia (filiala) existentă. Menționează că, potrivit art. 9 și art. 126 din Constituția Republicii Moldova, farmacia și activitatea farmaceutică nu este ”comerț liber”. Conform prevederilor art. 1 din Legea nr. 1456/1993, activitatea farmaceutică este domeniu a ocrotirii sănătății și nu al comerțului. Art. 19^1 din aceeași Lege, se legalizează farmacia (întreprinderea) ca parte componentă a sistemului de sănătate cu drept și obligațiune de acordare a asistenței cu medicamente și de prestare a altor servicii farmaceutice orientate spre beneficiul populației, dar nu de exercitare a comerțului liber, iar în ce privește egalitatea tuturor în fața legii, normativele stabilite prin lege sunt legale pentru toți operatorii din piața farmaceutică, ele nu sunt diferențiate pentru diverși agenți economici, dar

sunt unice pentru toți, respectând principiile de bază a autorizării activității de întreprinzător. În concluzie, consideră absolut eronată poziția reclamantei, aceasta exprimând afirmații cu caracter subiectiv, ceea ce ne întărește părerea că acțiunea înaintată împotriva Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale este una neîntemeiată și nefondată. Este remarcabil faptul că Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică reprezintă o lege specială care reglementează domeniul specific, concret și anume cel farmaceutic, iar Legea nr. 160/2011 este una generală. Precizează că în cazul divergenței dintre o lege generală și una specială, vor fi aplicabile prevederile legii speciale. Totodată, în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (1) din Legea nr. 160/2011, licența se acordă, se prelungește, se suspendă și se retrage în conformitate cu procedurile și regulile stabilite de prezenta lege pentru actele permisive, cu excepția prevederilor specifice stabilite de prezentul capitol sau de legile care reglementează activitatea licențiată corespunzătoare. Or, prevederile art. 19 alin. (4), (5) din Legea nr. 1456/1993 stabilesc norme specifice care urmează a fi respectate de către deținătorii de licență pentru desfășurarea activității farmaceutice. Totodată, în corespundere cu Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, art. 129, termenul de valabilitate pentru licențele indicate în anexa nr. 1 compartimentul I pozițiile 1,5-13 este de 5 ani. Totodată această monitorizare, nu trebuie percepută de către antreprenori ca o tendință a statului de a stopa progresul economic, ci din contra, monitorizarea trebuie interpretată ca rolul de ”arbitru”, al statului în supravegherea respectării ”regulilor legale de joc”, de către antreprenori în practicarea activităților care necesită a fi licențiate. În cele din urmă, prin acest control statul, doar se asigură că anumite activități de importanță socială majoră practicate de antreprenori, sunt conforme întru totul cerințelor imperative ale legii. În acest sens, în Republica Moldova, legea cadru care stabilește lista activităților care sunt supuse licențierii, particularitățile și modul de obținere a actelor permisive, lista autorităților abilitate cu eliberarea actelor permisive (licențelor de activitate), condițiile de retragere, suspendare, dar și alte particularități ale activităților supuse licențierii, reprezintă Legea RM nr. 160 privind reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător, adoptată la 22 iulie 2011. Totodată, datorită diversității domeniilor care sunt supuse licențierii, legiuitorul prin diferite legi speciale, a stabilit care sunt particularitățile fiecărui domeniu de activitate supus licențierii, dar și care sunt condițiile necesare care trebuie să le întrunească solicitantul de licență pentru obținerea dreptului de a desfășura o anumită activitate supusă licențierii. În acest sens, potrivit prevederilor Legii nr. 160/2011, unul dintre domeniile de activitate, care este supus licențierii îl reprezintă și activitatea farmaceutică. Astfel, aferent Legii nr. 160/2011, legiuitorul a instituit și o lege specială care reglementează procedura privind obținerea licenței în domeniul farmaceutic printr-o lege specială. În sensul prevederilor art. 1 din Legea nr. 1456/1993 activitate farmaceutică reprezintă un domeniu științifico-practic al ocrotirii sănătății, care include elaborarea medicamentelor, standardizarea, înregistrarea, producerea, prepararea, controlul calității, păstrarea, informarea, livrarea și eliberarea acestora populației, precum și conducerea întreprinderilor farmaceutice și a subdiviziunilor acestora, activități exercitate numai în cadrul întreprinderii farmaceutice, cu excepția cercetărilor în vederea elaborării și testării medicamentelor, efectuate în conformitate cu legislația în vigoare.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 2 din legea prenotată, activitatea farmaceutică este reglementată de prezenta lege și de alte acte legislative care vizează activitatea farmaceutică. Consideră eronată poziția reclamantei, precum că datele utilizate de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale în luarea deciziilor sale nu sunt veridice, iar acțiunea înaintată de către SRL ”Prodiafarm” urmează a fi respinsă ca fiind neîntemeiată și nefondată or aceasta se bazează pe afirmații cu caracter subiectiv.

Prin cererile depuse de SRL ”Prodiafarm” și Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale s-a solicitat examinarea cauzei în procedură scrisă, astfel în temeiul art. 218 lit. a) din Codul administrativ, s-a dat curs cererilor și s-a dispus examinarea cauzei în procedură scrisă.

Aprecierea judecătorului.

Analizând piesele dosarului prin prisma rigorilor art. 130 din Codul de procedură civilă prin coraportare la prevederile legale ce guvernează raportul juridic litigios, judecătorul ajunge la concluzia că acțiunea dedusă judecății este admisibilă, întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele considerente.

Conform **art. 22 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În acord cu **art. 194 alin. (1) din Codul administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

În conformitate cu **art. 195 din Codul administrativ**, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169–171.

Conform **art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă**, circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanţa judecătorească pornind de la pretenţiile şi obiecţiile părţilor şi ale altor participanţi la proces, precum şi de la normele de drept material şi procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform **art. 121 din Codul de procedură civilă**, instanţa judecătorească reţine spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistenţa de circumstanţe, importante pentru soluţionarea justă a cazului, iar **art. 122 din Codul de procedură civilă** prevede că, circumstanţele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probaţiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

Admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ.

1. Partea reclamantă pretinde emiterea actului administrativ favorabil privind includerea în licență a subdiviziunii teritoriale, prin urmare pretențiile respective sunt susceptibile controlului judecătoresc în ordinea contenciosului administrativ în lumina prevederilor art. 39, 189 și art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

2. Cu referire la procedura prealabilă se va sublinia că însăși Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale în decizia nr. RC-444 din 25 septembrie 2025 a indicat expres, franc și explicit că în cazul dezacordului cu prezenta decizie, partea este în drept să înainteze acțiune în contencios administrativ. Mai mult, acțiunea deferită judecății este în obligare (art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ), iar conform art. 208 alin. (3) din Codul administrativ, dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. La caz, cerere de emitere a actului administrativ individual a fost depusă de către SRL ”Prodiafarm” (a se vedea cererea din 24 septembrie 2025), totodată, cadrul legal special care ar institui procedura prealabilă obligatorie nu există. Astfel, se conchide că procedura prealabilă nu este obligatorie pe caz, iar efectuarea ei de către SRL ”Prodiafarm” reprezintă un deziderat personal al acesteia.

3. Corelând momentul comunicării deciziei cu momentul înaintării acțiunii în judecată, se atestă întrunirea termenului legal de valorificare a acțiunii.

4. Partea reclamantă pretinde încălcarea dreptului la activitatea farmaceutică licențiată, dreptul de proprietate.

5. Nu există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; nu există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; la aceeași sau la altă instanță de judecată nu se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept. La fel, acțiunea de contencios administrativ corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și a fost depusă de o persoană împuternicită.

În această ordine de idei, judecătorul constată cu certitudine că partea reclamantă a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni prevăzute la art. 207 din Codul administrativ.

Raționamentele judecătorului.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor

invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanţele să-şi motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanţelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 şi 61, Seria A nr. 288, şi Burg c. Franţei (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II*). Întinderea obligaţiei de a-și motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei şi trebuie determinată în lumina circumstanţelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei şi Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A şi 303-B, § 29 şi, respectiv, § 27; şi Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile şi deciziile 1997-VIII*).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Or, respectarea principiului egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art.6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că efectul articolului 6 § 1 din Convenţie este, *inter alia*, de a plasa un „tribunal” sub o obligaţie de a efectua o examinare adecvată a declarațiilor, argumentelor şi probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

Totodată instanța învederează jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care statuează că întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum şi de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale şi de practicile diferite privind prezentarea şi redactarea sentințelor şi hotărârilor în diferite state (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61*).

Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din 19 februarie 1997, paragraful 60*). Or, conform regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, instanţa are obligaţia să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt identificate spre apreciere şi să nu să se limiteze doar la însușirea motivelor şi concluziilor date de participanții procesului.

Comisia Europeană în anul 2006 prin Compendiul de «cele mai bune practici» privind managementul timpului în cazul procedurilor judiciare (Strasbourg, 8 decembrie 2006,

CEPEJ(2006)13) [6], a stabilit că, „Judecătorii joacă rolul unui “terţ imparţial” în procesul de soluţionare a unui conflict.

Noţiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

În general, controlul judiciar asupra puterii executive este denumit sugestiv „contencios administrativ”, prin care se înţelege activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puţin, una dintre părţi este o autoritate a administraţiei publice, un funcţionar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte generate din acte administrative ilegale ori din refuzul soluţionării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Controlul judiciar exercitat asupra administraţiei publice dispune de câteva trăsături distincte: este exercitat de către instanţa judecătorească care este independentă sub aspect organizaţional şi funcţional faţă de subiectul controlat; prin intermediul controlului se exercită funcţia instanţei de judecată (justiţiei) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor şi contrabalanţelor, care constituie o garanţie a legalităţii şi a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităţilor executive; se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale; un cerc de subiecţi speciali ai acestor raporturi juridice; existenţa unui litigiu de drept public în calitate de temei al activităţii de control judiciar; controlul judiciar urmăreşte realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecţiei drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor izice şi juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public; activitatea instanţelor de control asupra autorităţilor administraţiei publice este limitată de următoarele condiţii: temei al exercitării acestuia serveşte doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv; obiect al activităţii de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerinţelor legalităţii, dar nu şi ale oportunităţii.

SRL ”Prodiafarm” este titularul licenţei pentru activitatea farmaceutică seria *****, valabilă până la 17 decembrie 2028. *(f.d. 50)*

La data de 24 septembrie 2025 SRL ”Prodiafarm” s-a adresat către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cu cerere în vederea reperfectării licenței în legătură cu extinderea rețelei farmaceutice prin crearea filialei noi pe adresa: r*****. *(f.d. 70)*

Prin decizia nr. 444-RC din 25 septembrie 2025 s-a respins cererea abordată supra în temeiul art. 12^6 și 12^8 din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a

activității de întreprinzător și art. 14^2 alin. (4) și (5), art. 19 din Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică. *(f.d. 69)*

La data de 13 octombrie 2025 SRL ”Prodiafarm” a depus cerere prealabilă la Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale solicitând anularea deciziei de refuz nr. 444-RC din 25 septembrie 2025 cu reperfectarea licenței și includerea noii subdiviziuni teritoriale în anexa licenței, eliberarea copiilor autorizate de pe aceasta pentru noua subdiviziune teritorială, amplasată în r*****. *(f.d. 71-72)*

Ca reacție la cererea prealabilă, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a emis răspunsul nr. Rg02-005152 din 24 octombrie 2025 prin care a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă. *(f.d. 73)*

Succesiunea celor derulate supra a determinat reclamanta să înainteze prezenta acțiune în instanța de judecată.

Potrivit **art. 14^1 din Legea nr. 1456 din 25 mai 1993 cu privire la activitatea farmaceutică**, modul de autorizare a activităţii farmaceutice este stabilit de legislaţie. Activitatea unităţii farmaceutice se desfăşoară pe teritoriul Republicii Moldova în baza licenţei şi a certificatului privind conformitatea cu buna practică de farmacie (Good Pharmacy Practice – GPP), eliberate de Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale. Autorizarea desfăşurării activităţilor de fabricaţie şi import, precum şi de distribuţie angro a medicamentelor de uz uman se realizează în conformitate cu prevederile Legii nr.153/2025 cu privire la medicamente. Modul de solicitare, acordare, suspendare şi retragere a actelor permisive prevăzute de prezenta lege pentru agenţii economici se stabileşte de Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător în partea în care nu este reglementat de prezenta lege.

Art. 14^2 din legea vizată statuează că, pentru obţinerea sau prelungirea licenţei, solicitantul depune la Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale:

a) cererea în care se indică: denumirea, forma juridică de organizare, IDNO-ul întreprinderii sau al organizaţiei ori numele, prenumele, adresa şi IDNP-ul persoanei fizice solicitante; genul de activitate, integral sau parţial, pentru a cărui desfăşurare se solicită licenţa; asumarea pe propria răspundere de către solicitantul de licenţă a responsabilităţii pentru respectarea condiţiilor de licenţiere la desfăşurarea genului de activitate pentru care se solicită licenţa şi pentru autenticitatea documentelor prezentate;

b) copia de pe actul de proprietate sau de pe contractul de locaţiune a imobilului ori a unităţii mobile în care se va desfăşura activitatea licenţiată;

c) copiile diplomelor de absolvire a instituţiei superioare sau medii de specialitate în domeniul farmaceutic (după caz, certificatele de echivalare a diplomelor obţinute în străinătate, eliberate în modul stabilit);

d) copia certificatului ce confirmă perfecţionarea continuă a cunoştinţelor;

e) copiile ordinelor de angajare a conducătorilor unităţilor farmaceutice şi filialelor acestora.

La data înregistrării cererii şi a documentelor stabilite de prezentul articol pentru obţinerea sau reperfectarea licenţei, Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale dispune

efectuarea unei vizite de control pentru a verifica corespunderea condiţiilor de activitate a solicitantului cu cerinţele stabilite, inclusiv pentru activitatea cu substanţe stupefiante şi/sau psihotrope şi cu precursori ai acestora.

În cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale emite un proces-verbal de control privind rezultatele verificării efectuate conform alin.(2). În cazul în care agenţia menţionată nu a efectuat o vizită de control sau nu a emis un proces-verbal de control în decursul a 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, se aplică principiul aprobării tacite.

În cazul primirii refuzului entităţilor solicitate de a emite autorizaţie, autoritatea de licenţiere este în drept să refuze eliberarea licenţei.

Drept temei pentru retragerea licenţei servesc:

a) desfăşurarea de către titularul de licenţă a unei alte activităţi decît cea indicată în licenţă;

b) desfăşurarea activităţii pe o altă adresă sau într-o altă unitate mobilă decât cea indicată în licenţă;

c) decizia definitivă a instanţei de judecată.

Drept temei pentru suspendarea temporară a licenţei servesc:

a) încălcarea uneia dintre condiţiile de practicare a activităţii farmaceutice;

b) lipsa dreptului de proprietate sau expirarea contractului de locaţiune a imobilului ori a unităţii mobile în care se desfăşoară activitatea licenţiată;

c) necorespunderea actelor de studii ale persoanelor angajate cu genurile de activitate prestate;

d) lipsa actelor ce confirmă instruirea continuă;

e) lipsa sau retragerea certificatului privind conformitatea cu bunele practici, prevăzut la art.14^1 alin.(2);

f) nerespectarea obligaţiei de serviciu public.

Licenţa se eliberează pe un termen de 5 ani.

În conformitate cu **art. 19 și art. 19^1 din legea pre citată**, asistenţa populaţiei cu medicamente, alte produse farmaceutice şi parafarmaceutice se efectuează prin intermediul farmaciilor şi instituţiilor medicale. Modul de deschidere, funcţionare şi control al activităţii întreprinderilor şi instituţiilor farmaceutice de asistenţă cu medicamente a populaţiei se stabileşte de Ministerul Sănătății în limita prevederilor legii. Ministerul Sănătății stabileşte normative referitoare la spaţiul, amplasarea şi extinderea întreprinderilor şi instituţiilor farmaceutice. Farmaciile (filialele) nou-fondate vor fi amplasate la o distanţă de cel puţin 250 de metri (cale accesibilă) de la farmacia (filiala) existentă şi la o distanţă de cel puţin 500 de metri (cale accesibilă) de la farmacia existentă cu funcţie de preparare a medicamentelor extemporale. Pentru înfiinţarea farmaciei se stabilesc normative demografice. Numărul de locuitori este dovedit prin adeverinţa eliberată de autoritatea administraţiei publice locale. În municipii, oraşe, centre raionale şi alte localităţi cu statut de oraş o farmacie se înfiinţează la un număr de la 3000 pînă la 4000 de locuitori.

Farmacia este o întreprindere farmaceutică, parte componentă a sistemului de sănătate, cu drept şi obligaţiune de acordare a asistenţei cu medicamente, cu alte produse farmaceutice şi parafarmaceutice şi de prestare a altor servicii farmaceutice orientate spre beneficiul populaţiei. Ministerul Sănătăţii stabileşte Nomenclatorul serviciilor farmaceutice prestate de farmacii şi indicatorii de asigurare a calităţii lor. În funcţie de modul de organizare şi funcţionare, de asistenţa farmaceutică – pentru tratament ambulatoriu sau staţionar, de destinatarii produselor şi serviciilor farmaceutice, se disting următoarele tipuri de farmacii: a) farmacie cu circuit deschis (de acces public, comunitară), care este amplasată într-un imobil sau într-o unitate mobilă şi este destinată publicului larg ce beneficiază de asistenţă farmaceutică în conformitate cu reglementările legale, indiferent de domiciliul pacientului, inclusiv în cazuri de urgenţe medicale; b) farmacie cu circuit închis, care asigură cu medicamente numai pacienţii internaţi într-o instituţie medico-sanitară de staţionar; c) farmacie universitară – bază de învăţământ, de cercetare, de producere a medicamentelor şi a altor produse farmaceutice, înfiinţată de comunitatea universitară în cadrul Facultăţii de farmacie ca farmacie cu circuit deschis.

Cu titlu de principiu, argumentele focusate pe nerespectarea cerințelor demografice şi a celor geografice, urmează a fi demonstrate prin probe pertinente și concludente sub auspiciul art. 93 din Codul administrativ, nu doar invocate într-o manieră declarativă și abstractă, sarcină pe care autoritatea publică pârâtă nu a îndeplinit-o în speță. Mai mult, cu referire la criteriul demografic, în accepțiunea legii, numărul de locuitori se confirmă prin adeverința eliberată de autoritatea administrației publice locale, act care nu a fost prezentat de partea pârâtă, fapt ce denotă substituirea competențelor funcționale în aspectul vizat.

Totodată, judecătorul atestă inexistenţa unui mecanism legal de implementare a cerinţelor legale privitor la factorul demografic - o farmacie la un număr de la 3000 până la 4000 de locuitori şi cel geografic - distanţă de cel puţin 250/500 de metri, prevăzute de art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică, introduse prin Legea nr. 57 din 01 aprilie 2011, omisiune care nu poate fi interpretată în defavoarea reclamantei. La fel, în acest context, judecătorul reţine că, potrivit Legii privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, este stabilit expres că, temei pentru respingerea cererii privind reperfectarea actului permisiv poate servi numai depistarea de către autoritatea în cauză, a datelor neveridice în documentele prezentate de către titularul de act permisiv ceea ce nu a fost sesizat de către autoritatea publică pârâtă pe cazul dat şi respectiv în astfel de circumstanţe, asemenea comportament este de natură să afecteze dreptul reclamantei la proprietate.

În segmentul abordat, sun relevante prevederile art. 1 Protocolul nr. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului care prevede că, orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică şi în condiţiile prevăzute de lege şi de principiile generale ale dreptului internaţional. Dispoziţiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a reglementa folosinţa bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuţii, sau a amenzilor. Astfel art. 1 al Protocolul Adiţional nr. l garantează în substanţă dreptul de proprietate, bunurile incorporale fiind incluse în aceasta protecţie, iar noţiunea de

bunuri este larg înţeleasă şi desemnează toate bunurile cu valoare patrimonială. Orice interes economic care are o valoare patrimonială poate fi considerat ca un bun în sensul art. 1 din Protocolul 1. Reieşind din practica constată a Curţii Europene a Drepturilor Omului, noţiunea de ”bun” în sensul acestei dispoziţii nu se limitează la proprietatea corporală şi este independentă în raport de calificările formale din dreptul intern: anumite alte drepturi şi interese constituind active pot fi considerate bunuri în sensul acestei dispoziţii. O creanţă suficient de certă, pentru ca reclamanta să poată avea speranţa legitimă că va obţine un avantaj patrimonial, poate să fie considerată un bun.

În speţă, licenţa valabilă seria *****, precum şi lipsa temeiurilor care ar justifica respingerea cererii de extindere, acordă reclamantei o speranţă legitimă că el va putea desfășura până la expirarea valabilităţii licenţei, activitatea farmaceutică. Prin urmare, există un ”bun” în sensul dispoziţiei de la art. 1 din Protocolul nr. l, iar neadmiterea cererii de extindere pe motive neimputabile reclamantei, constituie o ingerinţă în dreptul acestuia de proprietate.

În astfel de circumstanţe, judecătorul reţine că, pentru a fi compatibilă cu prevederile legale menţionate, o astfel de restricţie sau ingerinţă - adică refuzul pârâtului de extindere a reţelei farmaceutice, trebuie să fie ”prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe ”scopuri legitime” şi să fie ”necesară într-o societate democratică”, în vederea realizării scopurilor respective.

În acest sens, judecătorul va aplica testul de proporţionalitate ca o metodă logică prestabilită, destinată să identifice dacă dreptul reclamantei pretins a fi încălcat a suportat o atingere ce depăşeşte limitele impuse de lege.

În lumina art. 29 din Codul administrativ, orice măsură întreprinsă de autorităţile publice prin care se afectează drepturile sau libertăţile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporţionalităţii. O măsură întreprinsă de autorităţile publice este proporţională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autorităţile publice este una rezonabilă dacă ingerinţa produsă prin ea nu este disproporţională în raport cu scopul urmărit.

Conform testului de proporţionalitate reglementarea prevăzută de norma menţionată trebuie să urmărească în mod obiectiv un scop legitim, să fie indispensabilă pentru îndeplinirea scopului respectiv şi proporţională - pentru a asigura un just echilibru între interesele individului şi cele ale statului.

Prevăzută de lege. Pentru a stabili dacă norma impusă reclamantei este prevăzută de lege urmează să se verifice dacă norma contestată care o prevede este accesibilă, clară şi previzibilă. Norma respectivă este cuprinsă în art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică. Prin urmare, restricţia este prevăzută de lege şi întruneşte criteriul accesibilităţii, întrunind totodată condiţiile preciziei suficiente şi a previzibilităţii.

Din ansamblul reglementărilor de bază care se axează pe principiul concurenţei libere în afaceri, legiuitorul în art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică, a stabilit anumite limitări: pe criteriul demografic - o farmacie la un număr de la 3000 până la 4000

de locuitori şi pe criteriul geografic - distanţă de cel puţin 250/500 de metri, instituind o excepţie de la principiul cererii şi ofertei, urmărind scopul protejării intereselor cetăţenilor, care însă s-a dovedit a fi inaplicabilă, necătând la aceste circumstanţe, judecătorul nu poate să conchidă că norma respectivă nu urmăreşte un scop legitim, doar că lipseşte un mecanism care urma a fi elaborat, la nivel de norme subordonate legii.

Necesară într-o societate democratică. Pentru ca restricţia impusă de norma discutată să fie necesară într-o societate democratică, urmează să se verifice dacă există un just echilibru între interesele concurente aflate în discuţie, precum şi dacă ingerinţa în dreptul reclamantei este proporţională scopului legitim urmărit. În acest sens, instanţa urmează să pună în balanţă, pe de o parte, dreptul reclamantuei de a beneficia de garanţiile dreptului său de proprietate ce rezultă din licenţa seria ***** şi lipsa temeiurilor clare de respingere a cererii de extindere a reţelei farmaceutice, şi pe de altă parte, dreptul autorităţii pârâte de a respinge cererea pe motiv de nerespectare a criteriului geografic şi demografic. Se va reţine poziţia Curţii Europene în ceea ce priveşte marja de apreciere permisă şi principiile care urmează a fi respectate atunci când sunt puse în discuţie două drepturi concurente protejate de lege. Astfel, în jurisprudenţa sa, Curtea Europeană a notat că atunci când trebuie să soluţioneze un conflict între două drepturi care beneficiază de o protecţie egală potrivit legii, urmează a fi apreciată importanţa intereselor concurente. Astfel, instanţa judecătorească reţine că, interesul reclamantei, care fiind o societate comercială, este unul lucrativ, adică de a obţine venit în baza actului permisiv obţinut legal, statul garantând reclamantei dreptul de proprietate, inclusiv asupra bunurilor şi drepturilor incluse în această protecţie. Respectiv, autoritatea pârâtă prin decizia de refuz contestată, urmărind protejarea dreptului locuitorilor de pe adresele indicate în decizie la existenţa unui număr de farmacii, raportată la cap de locuitor şi la suprafaţa localităţii - nu a atins obiectivul propus, deoarece decizia pârâtului de refuz, nu este în interesul locuitorilor, or, o farmacie amplasată în plus nu poate avea consecinţe nefavorabile pentru cetăţeni, ci doar pentru concurenţi (care ar putea să obţină un eventual venit mai mic, ceea ce, la rândul său este de natură să determine concurenţii de a micşora preţul, în consecință asemenea conduită fiind în ultimă instanță favorabilă cetățenilor), pe când lipsa unei farmacii la locul potrivit ar putea avea consecinţe grave pentru localnicii din localităţile limitrofe, în special, în cazul necesității procurării de urgenţă a unor preparate medicamentoase.

În această ordine de idei, judecătorul nu are temei pentru a stabili că, la emiterea actului contestat, s-a respectat principiul unui just echilibru între interesele individuale ale societăţii reclamante şi cele pe care trebuie să le asigure autoritatea publică pârâtă, adică interesele publice, or, în speţă, o eventuală admitere a cererii reclamantei satisface interesele publice, prin urmare, măsura de respingere întreprinsă de autoritatea publică pârâtă nu este necesară într-o societate democratică.

Distinct de cele menționate, practica judiciară uniformă care a fost conturată pe cauze similare cu cea dedusă judecății este aptă să confere reclamantei certitudine juridică și securitate în raporturile juridice sub auspiciile art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și siguranța ca în situații asemănătoare atitudinea și tratamentul autorităților publice să

fie identică, conduita contrară ar constitui o discriminare inadmisibilă. Cu titlu de principiu, jurisprudența trebuie să fie unitară și constantă, în special la nivelul instanței supreme trebuie evitate deciziile contradictorii și asigurată coerența jurisprudenței *(Beian contra României, 2007)*. Prin urmare, elementele pe care se bazează principiul securității juridice sunt certitudinea și predictibilitatea dreptului. Acestea sunt necesare pentru a menține încrederea legitimă a cetățenilor în activitatea instanțelor. Jurisprudența clară a instanțelor în sensul confirmării pentru alte persoane aflate într-o situație similară cu cea a reclamantei a unui drept prevăzut de legislația națională constituie o speranță legitimă *(Weissman contra României, 2006).*

Nu în ultimul rând se va sublinia că, simpla existență a unei norme legale, fără mecanisme efective de aplicare, constituie o încălcare a Convenției Europene a Drepturilor Omului deoarece această carență afectează caracterul ”efectiv” al dreptului garantat. Convenția nu are ca scop garantarea unor drepturi teoretice sau iluzorii, ci a unor drepturi concrete și efective. *(Airey c. Irlandei, 1979)*. O normă fără mecanism de aplicare poate transforma dreptul într-unul iluzoriu. Statul are obligația nu doar să adopte norme, ci și să creeze mecanisme instituționale și procedurale care să permită exercitarea efectivă a drepturilor.

În sinteză, reglementarea formală a unui drept, în absența unor mecanisme clare, accesibile și eficiente de implementare, transformă acest drept într-unul iluzoriu, situație incompatibilă cu exigențele Convenției Europene a Drepturilor Omului, astfel cum sunt interpretate în jurisprudența Curții de la Strasbourg.

În consecință, raționamentele abordate supra atestă temeinicia acțiunii deferite judecății și admiterea ei.

În conformitate cu prevederile art. 218 lit. a), 219, 224, 225, 229 din Codul administrativ al Republicii Moldova, judecătorul

h o t ă r ă ș t e:

Se admite acțiunea de contencios administrativ deferită judecății.

Se anulează decizia de refuz nr. RC-444 din 25 septembrie 2025 emisă de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale cu privire la respingerea cererii de reperfectare a licenței, precum și decizia pe marginea cererii prealabile nr. Rg02-005152 din 24 octombrie 2025 emisă de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Se obligă Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită actul administrativ individual favorabil de reperfectare a licenței pentru activitatea farmaceutică a Societății cu Răspundere Limitată ”Prodiafarm”, seria *****, eliberată la 18 decembrie 2023 și valabilă până la 17 decembrie 2028, prin includerea în anexa la licență a subdiviziunii/filialei amplasate pe adresa: *****, cu eliberarea copiei autorizate.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii judecătorești, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

Judecătorul **Gandrabur Marcel**