Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. C. Panfil)
Dosarul nr. 3r-1152/24 (2-24053112-02-3r-18092024)

D E C I Z I E

07 aprilie 2025 mun. Chişinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Dașchevici Grigore și Cașcaval Andrei
Judecătorii

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 26 iulie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a ÎM „Elodi-Farm” SRL către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La data de 16 mai 2024 ÎM „Elodi-Farm” SRL, s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, solicitând

- anularea Deciziei nr. RC-89 din 11.04.2024;
- anularea răspunsului cu privire la respingerea cererii prealabile, exprimat prin decizia Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr. RG02-002040 din 24.04.2024;
- obligarea Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL seria A MMI nr. 002316, eliberată de către Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, la data de 07.03.2023, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii (filialei) amplasate pe adresa *****, cu eliberarea copiei autorizate a Licenței.

Concomitent cu cererea de chemare în judecată, ÎM „Elodi-Farm” SRL a depus o cerere cu privire la emiterea unei ordonanțe provizorii în sensul obligării Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, să emită actul administrativ individual favorabil de reperfectare a licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm”

SRL seria A MMI nr. 002316, eliberată de către Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, la data de 07.03.2023, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii (filialei) amplasate pe adresa *****, cu eliberarea copiei autorizate a Licenței, până la adoptarea unei hotărâri definitive pe fondul cauzei în contencios administrativ.

În motivarea cererii s-a invocat că, privitor la aprecierea pretenţiei ÎM „Elodi-Farm" SRL sub aspectul caracterului întemeiat, există o jurisprudenţă formată şi uniformă, inclusiv în raport cu cauzele similare cu participarea reclamantei.

Privitor la importanţa şi necesitatea emiterii ordonanţei în scopul evitării consecinţelor ireparabile, declară următoarele.

La data de 12.02.2024 ÎM „Elodi-Farm" SRL a încheiat contract de locaţiune nr. 12/02/24/B, în temeiul căruia a primit în locaţiune pentru activitate farmaceutică bunul imobil - încăpere nelocativă cu o suprafaţă totală de 54,00 mp, amplasată în *****.

Până la momentul solicitării actului permisiv, ÎM „Elodi-Farm" SRL a iniţiat şi deja a efectuat investiţii pentru amenajarea spaţiilor închiriate corespunzător cerinţelor legii pentru activitatea farmaceutică şi anume lucrări de reparaţie, achiziţie de mobilier, angajare de specialişti, etc.

Drept dovadă a conformării bunului, imobil, închiriat constituie, *inter alia*, Autorizaţia sanitară pentru funcţionare nr. 020970/2024 emisă şi eliberată la datat de 03.04.2024 (act permisiv), care confirmă corespunderea normelor sanitare a filialei farmaciei de pe adresa *****.

Conform contractului de locaţiune încheiat, pentru locaţiunea bunului imobil, închiriat ÎM „Elodi-Farm" SRL achită lunar chirie în sumă de 1.500,00 euro, iar suplimentar la chirie şi plăţi aferente locaţiunii (utilităţi), care sunt considerabile.

Atât investiţiile efectuate la amenajarea spaţiului destinat activităţii farmaceutice, cât şi cheltuielile de locaţiune (chirie şi plăţi aferente) urmează a fi recuperate din activitatea farmaceutică planificată. În lipsa unui mecanism juridic, care să asigure examinarea cu celeritate a unei proceduri cu valorificarea dreptului prevăzut de lege (situaţia din speţă), petiţionarul poate fi supus unor pierderi şi prejudicii continue, pentru motive care nu-i pot fi imputate. Aceste prejudicii devin iremediabile în situaţia în care, fiind luată decizia de iniţiere şi extindere a afacerii, întreprinderea acţiunilor de conformare standardelor afacerii (cerinţe normative stabilite prin lege), petiţionarul nu poate obţine actul permisiv oficial, predictibilitatea termenului de obţinere fiind incertă şi extinsă în mod nedeterminat. Celeritatea ori siguranţa în examinarea în termen rezonabil a cererii este importantă şi necesară, din moment ce persoana a luat decizia de extindere şi iniţiere a activităţii potrivit art. 12^8 alin. (2) din Legea privind reglementarea prin autorizarea activităţii de întreprinzător. Ţinând cont de practica jurisprudenţei pe cauzele în contencios administrativ, o procedură judiciară poate dura mai mult de un an (petiţionara a fost parte la proces cu stări de fapt, motive, temeiuri, părţi, obiect al acţiunii similare, celei din prezenta

speţă, cauza fiind examinată şi în termen mai mare de 1 an, din motive neimputabile petiţionarei). În asemenea circumstanţe procedura de solicitate a ordonanţei provizorii are menire să elimine riscurile şi pierderile evidenţiate şi constituie unica cale prevăzute de lege pentru situaţiile invocate în speţă.

În situaţia respectării unui termen rezonabil la examinarea cauzei, petiţionarul poate miza pe previzibilitatea cheltuielilor, asumându-şi riscuri investiţionale. În cazul în care termenul rezonabil nu poate fi asigurat petiţionarului, din motive care nu-i pot fi imputate, dar care se datorează statului, se atestă o prejudiciere a petiţionarului, cauzată prin violarea dreptului la un proces echitabil. Către momentul depunerii cereri, ÎM „Elodi-Farm" SRL suportă cheltuieli şi pierderi fără a avea posibilitate să le recupereze din contul activităţii preconizate. Cheltuieli efectuate de către ÎM „Elodi-Farm" SRL în vederea iniţierii activităţii farmaceutice a filialei din *****, în condiţia impedimentelor de începere a activităţii, se atribuie la pierderi directe, care se datorează refuzului AMDM în recunoașterea dreptului prevăzut de lege şi eliberarea actului permisiv (reperfectare).

Menționează că, invocând nerespectarea unor condiţii geografice, limite la nivel de distanţe între farmacii existente şi cele noi înfiinţate, AMDM nu a prezentat motive privitor la modul în care se atestă amplasarea farmaciilor sub aspectul cerinţelor de distanţă, modul de stabilire a distanţelor cu respectarea şi asigurarea căii de acces, indicarea autorităţii competente pentru perfectarea, aprobarea schemei de acces, condiţiile minime ce urmează a fi întrunite pentru asigurarea parcursului şi delimitarea traseelor, modalitatea în care proiectul sau schiţa se supune verificării de către autoritatea de licenţiere şi după caz cerinţele de perfectare.

Considerațiile AMDM precum că, ÎM „Elodi-Farm" SRL nu ar fi întrunit condiţiile de distanţă, sunt declarative, superficiale şi lipsite de un suport probator, întrucât nu au fost prezentate acte, documente oficiale, emise, aprobate, verificate în sensul aplicării normelor din art. 19 alin. (4), (5) din Legea cu privire la activitatea farmaceutică, în procesul de examinare a cererii ÎM „Elodi-Farm" SRL privind eliberarea actului permisiv.

La caz, aprecierea eronată a circumstanţelor cauzei în concurs cu interpretarea şi aplicarea eronată a prevederilor art. 19 din Legea cu privire la activitatea farmaceutică de către autoritatea emitentă a refuzului, atestă o vădită contradicție a actului administrativ contestat cu normele Legii supreme a RM.

Pornind de la faptul că ÎM „Elodi-Farm" SRL dispune de dreptul legal de a practica o activitate licenţiată, refuzul Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale în recunoaşterea dreptului prevăzut de lege la practicarea activităţii farmaceutice (prin reperfectarea licenţei) prin intermediul amplasării subdiviziunii (filiale) teritoriale din *****, fundamentat pe motivele invocate în refuz, este unul vădit neîntemeiat. În esenţă, refuzul AMDM se bazează pe interpretarea eronată a legii şi aprecierea fie incompletă, fie greşită a stărilor de drept şi de fapt.

La caz, prin menținerea stării de imponderabilitate a cererii de reperfectare a

licenţei şi stagnării procesului respectiv, ÎM „Elodi-Farm” SRL se produc consecinţe grave şi ireparabile care se rezumă la efectuarea achitărilor pentru locaţiunea spaţiului în cadrul căreia se preconizează a fi exercitată activitatea farmaceutică, suportarea cheltuielilor pentru adaptarea, utilarea şi reparaţia unităţii farmaceutice (conform cerinţelor normative) ce presupune suportarea, avansarea unor plăţi în acest sens, angajarea specialiştilor în domeniu pentru implementarea proiectului de reperfectare a licenţei de activitate. În aceste condiţii şi stări de fapt, o eventuală întoarcere a executării ar deveni imposibilă şi inefectivă în substanţă.

Astfel, ÎM „Elodi-Farm” SRL riscă şi suportă în continuu cheltuieli şi prejudicii considerabile, irecuperabile în legătură cu refuzul de a elibera actul permisiv, fapt care nu permite desfăşurarea activităţii depline la subdiviziunile preconizate. Aceste prejudicii constau în direcţionarea resurselor-financiare pentru învestiţii în scopul îmbunătăţirii subdiviziunii preluate, cuantumul chiriei, plăţilor aferente chiriei, utilităţi, mobilier, salariul angajaţilor, impozite şi taxe, achiziţia stocului de mărfuri, etc., în condiţiile restricţionării activităţii depline.

Prin încheierea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 26 iulie 2024, s-a admis cererea de eliberare a ordonanței provizorii înaintată de ÎM „Elodi-Farm” SRL.

S-a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită cu titlu provizoriu actul administrativ de reperfectare a Licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL Seria A MMI Nr. 002316 eliberată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 07.03.2023, valabilă până la 06.03.2028, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii teritoriale în ***** cu eliberarea copiei autorizate de pe licență.

Solicitarea recurentului:

La data de 09 august 2024 Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a depus cerere de recurs, prin care se solicită anularea încheierii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 26 iulie 2024.

La data de 18 septembrie 2024 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Dașchevici Grigore și Cașcaval Andrei.

La data de 21 octombrie 2024, ÎM „Elodi-Farm” SRL a depus cerere de strămutare, care a fost respinsă prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 27 noiembrie 2024.

La data de 17 februarie 2025 ÎM „Elodi-Farm” SRL a depus cerere de recuzare al judecătorilor Sîrbu Victoria și Braga Angela, care a fost respinsă prin încheierea Curții de Apel Centru din 03 martie 2025.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs recurentul a indicat că, constatările instanţei de fond nu corelează cu însăşi conceptul instituţiei ordonanţei provizorii, care porneşte de la ideea că necesitatea încetării unei încălcări a legii poate fi atât de urgentă, atât de necesară încât procedurile judiciare îndelungate ar deveni nerezonabile pentru cei

afectaţi şi deci instanţele trebuie să acţioneze rapid.

Relevă că, în conformitate cu articolul 215 din Codul administrativ, ordonanţa provizorie este o măsură provizorie dispusă de instanţa de judecată alta decât suspendarea actului administrativ, atunci când în baza unei examinări sumare, intanţa ar ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de intimat este întemeiată şi emiterea ordonanţei este necesară pentru evitarea consecinţelor grave şi ireparabile pentru intimat.

Menționează recurentul că, pentru a fi posibilă emiterea ordonanţei provizorii, trebuie să fie demonstrat că Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, la emiterea actului contestat decizia de refuz nr. RC-89 din 11.04.2024 cu privire la reperfectarea licenţei ce vizează extinderea reţelei farmaceutice, a admis încălcări grave ale legii şi din examinarea sumară pot fi deduse suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, precum şi iminenţa prejudiciului ce ar putea fi cauzat intimatei.

Astfel, cu referire la primul temei prevăzut de legislator - atunci când în baza unei examinări sumare, se ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de intimat este întemeiată, şi examinarea cererii de emitere a ordonanţei provizorii, nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanţa având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenţei dreptului, în prezenta speţă în limitele necesare examinării cererii.

Consideră că, nu este suficient ca ÎM „Elodi-Farm” SRL să afirme existenţa unor motive de nelegalitate, ci trebuie să ofere unele elemente probatorii, evidente, care fără o cercetare aprofundată să permită formarea unui dubiu asupra legalităţii actului. Aceste indicii de nelegalitate este necesar să fie evidente, pentru a putea fi identificate cu uşurinţă la nivelul aparenţelor. Se reţine că argumentul principal în opinia intimatei, care denotă ilegalitatea actului administrativ contestat, constituie faptul că restricţiile pentru amplasarea farmaciilor prevăzute la art. 19 alin. (4) şi (5) din Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, sunt incompatibile cu legislaţia comunitară privind libertatea de stabilire şi concurenţă.

Declară că, argumentul invocat de intimat în susţinerea condiţiei prevăzute de art.215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, se referă la interpretarea aplicării normelor materiale, respectiv reţinând un astfel de argument al intimatei, apare riscul pronunţării de către instanţa de judecată asupra fondului litigiu, or, art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ stipulează că în baza unei examinări sumare, instanţa de judecată ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de intimat este întemeiată, în timp ce în speţă, argumentele invocate de intimat în susţinerea cererii privind emiterea ordonanţei provizorii, nu pot fi analizate la etapa dată, acestea urmând a fi interpretate doar la examinarea fondului litigiului.

Opinează că, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase şi rezonabile privind ilegalitatea acţiunilor părţii recurente. Prin urmare, pentru a fi aplicată instituţia ordonanţei provizorii, intimatul urmează să demonstreze întrunirea cumulativă a

condiţiilor prevăzute de art. 215 alin. (2) din Codul administrativ, în timp ce intimatul a eşuat să demonstreze întrunirea condiţiei prevăzute în art. 215 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ.

Indică că, intimatul nu a probat în nici un mod faptul că la caz, emiterea ordonanţei este absolut necesară pentru evitarea consecinţelor grave şi ireparabile acestora. Din probatoriul cauzei rezultă că reprezentantul recurentei Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale a prezentat instanţei atât referinţa, cât şi dosarul administrativ, invocând contraargumente împotriva motivelor invocate de intimat în susţinerea acţiunii.

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

Verificarea termenului de declarare a recursului:

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

La caz, Colegiul Civil a constatat cu certitudine că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 26 iulie 2024 a fost atacată de recurentul Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 09 august 2024.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat este depus în interiorul termenului legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, pe baza dosarului şi a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ, consideră recursul întemeiat, care urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate și emiterea unei noi încheieri de respingere a cererii cu privire la emiterea unei ordonanțe provizorii depusă de ÎM „Elodi-Farm” SRL, reieșind din următoarele considerente.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere.

Iar alin. (2)-(4) al aceluiași articol stabilesc că, (2) Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces. (3)

Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris. (4) După finalizarea procedurii de soluţionare a recursului împotriva încheierii judecătoreşti, dosarul judiciar se transmite instanţei competente în termen de 3 zile.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, (1) Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. (3) Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, actele cauzei atestă că, prin decizia Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. RC-89 din 11.04.2024, s-a respins cererea de reperfectare a licenței pentru activitate farmaceutică, seria A MMI nr. 002316, cu termen de valabilitate: 07.03.2023-06.03.2028, titularului ÎM „Elodi-Farm” SRL, ce vizează extinderea rețele de farmacie, pe adresa: *****.

În decizia de refuz nr. RC-89 din 11.04.2024, autoritatea pârâtă a indicat drept temei pentru respingerea cererii nr. C337211/2024 din 28.08.2024, prevederile alin. (4), (5) a art. 19 din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică;.

La data 16 mai 2024 ÎM „Elodi-Farm” SRL s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, solicitînd anularea Decizia Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale nr.RC-89 din 11.04.2024 și a obliga Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale să reperfecteze licența pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL seria A MMI nr. 002316, eliberată de către Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale, la data de 07.03.2023, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii (filialei) amplasate pe adresa *****, cu eliberarea copiei autorizate a Licenței.

Totodată, la depunerea acțiunii, ÎM „Elodi-Farm” SRL a solicitat emiterea unei ordonanțe provizorii, în sensul obligării Agenţiei Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale să emită cu titlu provizoriu actul administrativ de reperfectare a Licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL Seria A MMI nr. 002316 eliberată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 07.03.2023, valabilă până la 06.03.2028, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii teritoriale în ***** cu eliberarea copiei autorizate de pe licență.

Prima instanță, prin încheierea din 26 iulie 2024, a admis cererea cu privire la emiterea ordonanţei provizorii și a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, să emită cu titlu provizoriu actul administrativ de reperfectare a Licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL Seria A MMI Nr. 002316 eliberată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 07.03.2023, valabilă până la 06.03.2028, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii teritoriale în ***** cu eliberarea copiei autorizate de pe licență.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 09 august 2024, Agenția

Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

Potrivit art. 215 Codul administrativ, (1) În cazurile care nu cad sub incidenţa art.214, reclamantul poate solicita instanţei de judecată care examinează acţiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanţe provizorii. Pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul poate solicita emiterea unei ordonanţe provizorii instanţei de judecată la care se va depune acţiunea.

(2) Instanţa de judecată poate emite o ordonanţă provizorie dacă:

a) în baza unei examinări sumare, ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de reclamant este întemeiată; ***şi***

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

(3) Prevederile art.214 alin.(3)–(5), (7) şi (8) se aplică corespunzător.

Potrivit art. 214 alin. (3)–(5), (7) și (8) Codul administrativ, (3) Pentru probarea faptelor, participanţii, în locul prezentării probelor obişnuite, pot depune o declaraţie pe propria răspundere.

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

(5) Suspendarea executării poate fi condiţionată de plata unei cauţiuni, de îndeplinirea anumitor condiţii sau poate fi limitată în timp.

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

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

Completul judiciar subliniază că instituția ordonanței provizorii pornește de la ideea că necesitatea încetării unei încălcări a legii poate fi atât de urgentă, atât de necesară încât procedurile judiciare îndelungate ar deveni nerezonabile pentru cei afectați și deci instanțele trebuie să acționeze rapid.

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

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

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

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

Completul de judecată învederează că, spre deosebire de examinarea în fond, analiza judecătorească în pretențiile circumscrise ordonanței provizorii este una sumară, adică o superficială analiză judecătorească trebuie să fie suficientă ca să furnizeze concluzii consistente pentru a aprecia temeinicia pretenției revendicate de titularul ordonanței provizorii.

În acest context, nu se impune o examinare profundă și detaliată a cauzei judiciare ci o studiere laconică a pretențiilor reclamantului din perspectiva cadrului normativ invocat și probatoriului prezentat. Examinarea sumară a temeiniciei pretenției presupune atestarea unor fapte de natură să convingă la o etapă primară, că pretenția reclamantului este întemeiată, fără a purcede la examinarea fondului în cadrul dezbaterilor judiciare.

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

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

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

La caz, se reiterează că pentru a fi posibilă emiterea ordonanței provizorii, trebuie să fie demonstrat că Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, la emiterea actului contestat decizia de refuz nr. RC-89 din 11.04.2024 cu privire la

reperfectarea licenței ce vizează extinderea rețelei farmaceutice, a admis încălcări grave ale legii și din examinarea sumară pot fi deduse suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, precum și iminența prejudiciului ce ar putea fi cauzat reclamantului.

Astfel, cu referire la primul temei prevăzut de legislator – atunci când în baza unei examinări sumare, se ajunge la concluzia că pretenţia revendicată de reclamant este întemeiată, Completul de judecată reţine că examinarea cererii de emitere a ordonanţei provizorii, nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanţa având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenţei dreptului, în prezenta speţă în limitele necesare examinării cererii.

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

În context, se reține că argumentele cheie în opinia reclamantului, care denotă ilegalitatea actului administrativ contestat, constituie faptul că Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la emiterea actului administrativ contestat, a acționat contrar prevederilor art. 14^2 Legea 1456-XII din 25.05.1993 cu privire la activitatea farmaceutică, totodată, reclamantul invocă critici asupra prevederilor art. 19 alin. (5) aceleiași Legi în temeiul căreia a fost adoptat actul contestat, considerând că aceasta reprezintă o normă ambiguă, lipsită de claritate, totodată se invocă nerespectarea principiului egalității de tratament și motivarea necorespunzătoare al actului.

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

Prin urmare, aprecierea temeiniciei sau netemeinicia argumentelor părții reclamante, și care în opinia sa, demonstrează ilegalitatea deciziei de refuz nr. RC-89 din 11.04.2024, poate să aibă loc doar la examinarea fondului litigiului, oferind posibilitatea participanților la proces de a beneficia de un proces echitabil, cu dezbateri judiciare pe marginea fondului litigiu, în cadrul căruia fiecare participant la proces va avea posibilitate de a apăra poziția sa procedurală, cu prezentarea probelor

relevante.

Respectiv, în speță, din analiza sumară a materialelor cauzei, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase şi rezonabile privind ilegalitatea acţiunilor părţii pârâte, în caz contrar, instanța se va pronunța asupra unor argumente care țin de fondul litigiului, fapt care este inadmisibil.

În această ordine de idei, nu poate fi reținută concluzia primei instanțe, precum că reclamanta ÎM „Elodi-Farm" SRL, în virtutea deținerii licenței Seria A MMI nr. 002316, eliberată la 07.03.2023, a cărei reperfectare se solicită, a depus tot setul de acte în conformitate cu art. 14^2 Legea nr.1456-XII din 25.05.1993, nu reprezintă un temei ce justifică eliberarea ordonanței provizorii, dat fiind faptul că aceste circumstanțe nu corelează cu motivele ce au stat la baza refuzului reperfectării licenței.

Cu referire la al doilea temei prevăzut de legislator, Completul specializat reţine că scopul aplicării acestui temei, este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătoreşti. Astfel, pentru a fi dispusă emiterea ordonanței, persoana vătămată trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum şi faptul că aceasta are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

La acest capitol, prin cererea privind eliberarea ordonanței, ÎM „Elodi-Farm" SRL a invocat că pericolul producerii unor prejudicii ireparabile a fost reliefat inclusiv prin faptul că suportă în continuu cheltuieli semnificative în legătură cu închirierea imobilului amplasat pe adresa de referință și achitarea utilităților, precum și a investit în amenajarea spaţiului destinat activităţii farmaceutice, iar neeliberarea licenței va duce la pierderi și prejudicii continue, pe care nu le poate recupera, or cheltuielile date se atribuie la pierderi directe, care se datorează refuzului AMDM în recunoașterea dreptului prevăzut de lege şi eliberarea actului permisiv.

Completul specializat în acest sens urmează să accentueze că, motivele invocate de ÎM „Elodi-Farm" SRL nu sunt plauzibile în vederea eliberării ordonanței provizorii, iar condițiile indicate în art. 215 alin. (2) lit. b) Codul administrativ, care ar justifica eliberarea ordonanței provizorii nu sunt îndeplinite, întrucât paguba iminentă, precum şi ilegalitatea actului administrativ nu se prezumă, ci trebuie și dovedite de persoana lezată, prin probe concludente şi pertinente, or argumentele reclamantei în opinia instanței nu sunt suficiente în vederea justificării eliberării ordonanței provizorii, ci urmează a se efectua prin raportarea la probe concrete și convingătoare care să justifice aplicabilitatea unei atare măsuri.

Sub acest aspect, instanţa de recurs reţine că, în speță nu sunt întrunite nici prevederile art. 215 alin. (2) lit. b) Codul administrativ, or, contrar prevederilor art. 93 Cod administrativ, reclamantul nu a prezentat careva probe confirmative, care ar demonstra existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin neeliberarea ordonanței provizorii, va provoca prejudicii ireparabile reclamantului.

Cu referire la alegațiile reclamantului-intimat ÎM „Elodi-Farm" SRL, cu referire la pierderile materiale provocate de neeliberarea ordonanței provizorii,

Completul specializat le apreciază ca fiind eronate, în contextul în care existența unui prejudiciu material sau a unui disconfort temporar nu este suficient pentru eliberarea ordonanței provizorii, or pierderile financiare invocate de către reclamant potrivit cererii reprezintă un prejudiciu ce poate fi recuperat, astfel Completul apreciază invocarea de către reclamant al unui prejudiciu ireparabil drept una speculativă.

Astfel, elementul cu privire la evitarea consecinţelor grave şi ireparabile pentru reclamant nu a fost argumentat şi nici probat în regim suficient de obiectiv şi convingător, deşi sarcina probațiunii în acest sens revine nemijlocit reclamantului.

Cu atât mai mult, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile, reclamantul va fi restabilit în drepturile încălcate, inclusiv având posibilitate să solicite compensarea prejudiciului cauzat prin actul nominalizat, în cazul în care va fi demonstrată existența prejudiciului, iar argumentele contrare cu privire la caracterul ireparabil al prejudiciului nu pot fi reținute, întrucât sunt lipsite de justificare, având caracter declarativ.

Totodată, așa cum s-a invocat supra, pentru a fi aplicată instituția ordonanței provizorii, reclamantul urmează să demonstreze întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute de art. 215 alin. (2) din Codul administrativ, în timp ce reclamantul a eșuat să demonstreze întrunirea condițiilor prevăzute în art. 215 alin. (2) Codul administrativ.

Astfel, în raport cu circumstanţele concrete ale prezentei cauze, pe baza actelor dosarului şi a împrejurărilor de fapt şi de drept prezentate de reclamant, la caz nu se atestă îndeplinirea cumulativă a celor două condiţii impuse de art. 215 alin. (2) din Codul administrativ.

În aceeași ordine de idei, Completul specializat concluzionează că la etapa înaintării cererii cu privire la eliberarea ordonanței provizorii, instanței nu i-au fost prezentate suficiente probe și argumente, care ar fi permis, în baza unei examinări sumare să concluzioneze despre temeinicia incontestabilă a pretenției revendicate de reclamantă. La rândul său, reclamanta nu a probat în nici un mod faptul că la caz, emiterea ordonanței este absolut necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile acestora.

Mai mult, din probatoriul cauzei rezultă că Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a prezentat instanței atât referința, cât și dosarul administrativ, invocând contraargumente împotriva motivelor invocate de reclamant în susținerea acțiunii.

Ţinând cont de toate aceste împrejurări, este evident că la examinarea cererii cu privire la eliberarea ordonanței provizorii, instanţa nu dispune de posibilitatea să stabilească o altă aparenţă decât cea care rezultă din probele administrate şi din interpretarea textelor de lege ce au incidenţă în cauză, aşa cum au fost expuse mai sus, or, în temeiul art. 16 alin. (2) Codul administrativ, exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare. Iar, în temeiul art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreţionar atribuit,

autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul”.

În lumina celor expuse, Completul judiciar statuează că, cerințele ÎM „Elodi-Farm” SRL sunt nefondate, întrucât nu se referă la aparenţa de nelegalitate a actelor contestate, ci privesc însuşi fondul aspectului litigios şi reprezintă veritabile critici de nelegalitate care urmează a fi analizate în cadrul examinării fondului acţiunii.

Astfel, instanța de fond în mod eronat a dat apreciere materialelor dosarului cu referire la examinarea cererii de eliberare al ordonanței provizorii, normele de drept aplicate au fost interpretate eronat, iar drept urmare, eronat s-a ajuns la concluzia de admitere a cererii de eliberarea unei ordonanțe provizorii, întrucât cererea respectivă, nu își găsește suportul de fapt și de drept.

În contextul celor supra enunțate, Completul de contencios administrativ ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, de a anula încheierea contestată și de a emite o nouă încheiere de respingere a cererii cu privire la emiterea unei ordonanțe provizorii depusă de ÎM „Elodi-Farm” SRL.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se admite recursul declarat de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 26 iulie 2024, prin care s-a obligat Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită cu titlu provizoriu actul administrativ de reperfectare a Licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL Seria A MMI Nr. 002316 eliberată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 07.03.2023, valabilă până la 06.03.2028, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii teritoriale în ***** cu eliberarea copiei autorizate de pe licență.

Se adoptă o nouă încheiere prin care, se respinge ca fiind neîntemeiată cererea ÎM „Elodi-Farm” SRL cu privire la obligarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale să emită cu titlu provizoriu, actul administrativ de reperfectare a Licenței pentru activitatea farmaceutică a ÎM „Elodi-Farm” SRL Seria A MMI Nr. 002316 eliberată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale la data de 07.03.2023, valabilă până la 06.03.2028, cu includerea în anexa licenței a subdiviziunii teritoriale în *****.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Dașchevici Grigore

Cașcaval Andrei