**Slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptieku darbība**

**Normas konstitucionalitātes pārbaudes robežas**

Pieteikumā ietverts arguments par piemērojamo tiesību normu neatbilstību Satversmi ir pietiekami būtisks, tāpēc ir apsverams arī gadījumā, ja pirmšķietami nav šaubu par zemāka juridiskā spēka tiesību normu saturu. Tieši iespējamā tiesību normu kolīzija var būt pamats pieteikuma izskatīšanai pēc būtības, lai izdarītu secinājumu par personas izteikto argumentu pamatotību.

Situācijā, kad tiesību normas neparedz personas tiesības prasīt konkrētu tiesisko seku radīšanu, tiesai nav pamata automātiski prezumēt personas Satversmē nostiprināto pamattiesību vai tiesisko interešu aizskārumu un vienmēr ierosināt administratīvo lietu tiesību normu konstitucionalitātes pārbaudei. Tikai gadījumos, ja pieteikuma pieļaujamības izvērtēšanas stadijā nav iespējams konstatēt, vai konkrētajā gadījumā nav aizskartas personas tiesības un tiesiskās intereses, tiesa var interpretēt prasījumu plašāk un, skatot lietu pēc būtības, tostarp apsverot iespēju vērsties Satversmes tiesā, konstatēt tiesību aizskāruma esību vai neesību.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2021.gada 21.maija**

**LĒMUMS**

**Lieta Nr. A420164220, SKA-974/2021**

[ECLI:LV:AT:2021:0521.A420164220.8.L](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2021%3A0521.A420164220.8.L)

Tiesa šādā sastāvā: senatori Dace Mita, Andris Guļāns, Līvija Slica

rakstveida procesā izskatīja sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Daugavpils reģionālā slimnīca” blakus sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2021.gada 23.marta lēmumu, ar kuru administratīvajā lietā Nr. A420164220 izbeigta tiesvedība.

**Aprakstošā daļa**

[1] Ar Zāļu valsts aģentūras 2019.gada 1.marta lēmumu pieteicējas SIA „Daugavpils reģionālā slimnīca” slēgta tipa aptiekai izsniegta speciālā atļauja (licence) farmaceitiskās darbības veikšanai ārstniecības iestādē Vasarnīcas ielā 20, Daugavpilī.

Ar Veselības ministrijas 2020.gada 28.marta lēmumu pieteicējai atteikts izdot
labvēlīgu administratīvo aktu, ar kuru tās slēgta tipa aptiekai tiktu piešķirtas tiesības
izplatīt medikamentus fiziskajām personām. Lēmums pamatots ar Farmācijas likuma
35.panta ceturto daļu, kas noteic aizliegumu slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptiekās
izplatīt medikamentus fiziskajām personām.

[2] Pieteicēja iesniedza tiesā pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, ar kuru pieteicējas slēgta tipa aptiekai tiktu piešķirtas tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām.

[3] Ar Administratīvās rajona tiesas 2020.gada 3.novembra spriedumu pieteikums
noraidīts. Savukārt ar Administratīvās apgabaltiesas 2021.gada 23.marta lēmumu lietā izbeigta
tiesvedība.

Tiesvedības izbeigšanas lēmums pamatots ar to, ka nav pieļaujams ārstniecības iestāžu slēgta tipa aptiekām sniegt atļauju izplatīt zāles mazumtirdzniecībā, jo slimnīcu, tai skaitā to struktūrvienību – slēgta tipa aptieku –, mērķis ir atšķirīgs no vispārēja tipa aptieku darbības mērķa un zāļu izplatīšanas kārtības. Ievērojot, ka no tiesību normām konkrētajā gadījumā neizriet pieteicējas subjektīvās publiskās tiesības prasīt, lai iestāde pieņem konkrēto lēmumu un tādējādi izmanto publisko varu noteiktā veidā, pieteikums nav izskatāms administratīvā procesa kārtībā un tiesvedība lietā ir izbeidzama saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktu. Tāpat tiesa atzina, ka tai nerodas šaubas par Farmācijas likuma 35.panta ceturtās daļas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

[4] Senātā saņemta pieteicējas blakus sūdzība, kuras pamatā ir iebildumi par Farmācijas likuma 35.panta ceturtās daļas neatbilstību Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme). Pieteicējas ieskatā, tiesa nepamatoti nav vērtējusi, ka Farmācijas likuma 35.panta ceturtā daļa ierobežo Satversmes 105.pantā (tiesības veikt komercdarbību) un 111.pantā (tiesības uz veselību) noteiktās pamattiesības. Proti, pieteicējai ir izsniegta licence veikt farmaceitisko darbību tās slēgta tipa aptiekā. Tātad pieteicējas tiesības veikt farmaceitisko darbību kā komercdarbību uz licences pamata aizsargā Satversmes 105.pants. Pieteicēja argumentē, ka normā noteiktajam absolūtajam aizliegumam slēgtā tipa aptiekai izplatīt medikamentus fiziskajām personām nav leģitīma mērķa, kā arī tas nevar tikt atzīts par samērīgu.

[5] Iestāde paskaidrojumos par blakus sūdzību norāda, ka tā nav pamatota.

**Motīvu daļa**

[6] Pieteicēja ir vērsusies tiesā ar pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, ar kuru pieteicējas slēgta tipa aptiekai tiktu piešķirtas tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām. Senātam blakus sūdzības izskatīšanas ietvaros jāpārbauda, vai šāds pieteikums ir izskatāms tiesā administratīvā procesa kārtībā.

[7] Tas vien, ka iestāde ir atteikusies radīt kādas konkrētas, privātpersonas gribētas sekas, pats par sevi nav pietiekami, lai atzītu, ka šis atteikums ir negatīvs administratīvais akts (proti, atteikums izdot labvēlīgu administratīvo aktu) un personai līdz ar to ir tiesības vērsties tiesā ar prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Lai atzītu, ka iestādes lēmums ir atteikums izdot administratīvo aktu un personai ir tiesības prasīt attiecīgā akta izdošanu tiesas ceļā, vispirms jākonstatē, ka tiesību normās ir paredzētas privātpersonas tiesības noteiktos apstākļos prasīt konkrētu tiesisko seku radīšanu (labvēlīga administratīvā akta izdošanu). Tikai tad, ja no tiesību normām izriet privātpersonas tiesības pieprasīt, lai iestāde noteiktos apstākļos piešķir personai konkrētu labumu (labvēlīgas tiesiskās sekas), iestādes atteikums ir vērtējams kā administratīvais akts (labvēlīga administratīvā akta atteikums) un personai ir tiesības vērsties tiesā ar prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Attiecīgi tiesa tad pārbauda, vai pieteicēja gadījumā ir iestājušies no tiesību normām izrietošie priekšnoteikumi prasītā labvēlīgā administratīvā akta izdošanai. Minētais pamatojams ar to, ka tikai tādā gadījumā, ja tiesību normas piešķir personai tiesības prasīt no iestādes konkrētu labumu, iestādes atteikums rada personas tiesību (proti, tiesību saņemt konkrēto labumu) aizskārumu. Savukārt, ja persona iestādei prasa ko tādu, ko saskaņā ar tiesību normām personām vispār nav tiesību pieprasīt, iestādes atteikums nerada personas tiesību aizskārumu, tātad nerada tiesiskas sekas. Līdz ar to šai personai nav arī tiesību konkrēto labumu prasīt tiesas ceļā, jo pieteikums par labvēlīga administratīvā akta izdošanu ir līdzeklis, lai aizsargātu personu tiesības saņemt tos labumus (tās labvēlīgās tiesiskās sekas), kuras personām saskaņā ar tiesību normām pienākas, bet ko iestāde atsaka. Tas nav līdzeklis, lai persona tiesas ceļā prasītu tādu labumu, ko saskaņā ar tiesību normām vispār nav tiesību pieprasīt (*Senāta 2018.gada 16.aprīļa lēmuma lietā Nr. SKA-1054/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0416.SKA105418.3.L) 8.punkts*).

Ņemot vērā minēto, kā pareizi atzinusi apgabaltiesa, pieteikums par labvēlīga administratīvā akta izdošanu parasti ir pieļaujams, ja tiesību normas piešķir personai tiesības prasīt no iestādes konkrētu labumu.

[8] Fizisko un juridisko personu darbību farmācijas jomā regulē Farmācijas likums. Šā likuma 34.pants noteic, ka atkarībā no darbības veida un ierobežojumiem izšķir šādas aptiekas: vispārēja jeb atvērta tipa aptiekas, slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptiekas un veterinārās aptiekas.

Tiesības un ierobežojumus aptieku darbībā nosaka Farmācijas likuma 35.pants. Atbilstoši minētā panta pirmajai daļai vispārēja jeb atvērta tipa aptiekās atļauts: fasēt zāles atbilstoši tehnisko normatīvu prasībām (1.punkts); izgatavot zāles pēc ārsta vai praktizējoša veterinārārsta izrakstītas receptes un ārstniecības iestādes vai veterinārmedicīniskās aprūpes iestādes rakstveida pieprasījuma saņemšanas (2.punkts); izsniegt zāles pēc ārsta vai praktizējoša veterinārārsta receptes vai praktizējoša veterinārārsta rakstveida pieprasījuma saņemšanas (3.punkts); izplatīt medikamentus ārstniecības iestādēm un sociālās aprūpes institūcijām (4.punkts); izplatīt medikamentus fiziskajām personām (5.punkts).

Farmācijas likuma 35.panta trešā daļā savukārt noteic, ka slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptiekās atļauts: fasēt zāles atbilstoši tehnisko normatīvu prasībām (1.punkts); izgatavot zāles pēc ārstniecības iestāžu pieprasījumiem (2.punkts); izplatīt medikamentus ārstniecības iestādēm (3.punkts). Atbilstoši minētā panta ceturtajai daļai slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptiekās aizliegts izplatīt medikamentus fiziskajām personām.

Atbilstoši Farmācijas likuma 36.panta pirmajai daļai slēgta tipa aptiekas drīkst atvērt tikai stacionārās ārstniecības iestādes vai dienas stacionārs.

[9] No minētā tiesiskā regulējuma var secināt, ka tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām ir tādas tiesības, kuras izriet no aptiekas darbības veida un ir būtisks elements, kas nošķir vispārēja tipa aptiekas no slēgta tipa aptiekām. Ja personai ir izsniegta licence vispārēja jeb atvērta tipa aptiekas darbībai, tai nav atsevišķi jāvēršas Zāļu valsts aģentūrā ar lūgumu piešķirt tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām. Tās ir tiesības, kuras tieši izriet no Farmācijas likuma 35.panta pirmās daļas 5.punkta. Savukārt, ja personai ir izsniegta licence slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptiekas darbībai, aizliegumu šāda tipa aptiekā izplatīt medikamentus fiziskajām personām arī paredz tiesību norma – Farmācijas likuma 35.panta ceturtā daļa.

Tādējādi apgabaltiesa izskatāmās lietas faktiskajos apstākļos – konkrētajās telpās atļauta slēgta tipa aptiekas darbība – pamatoti atzinusi, ka pieteicēja prasa tādu labumu, ko tiesību norma tai nepiešķir. Tiesiskas sekas radošais administratīvais akts šajā gadījumā ir nevis iestādes atteikums piešķirt tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām, bet gan iestādes atteikums piešķirt tiesības konkrētajās telpās atvērt vispārēja tipa aptieku. Attiecīgi pieteicējas norādītais mērķis – iegūt tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām – sasniedzams ar pieteikumu par tāda labvēlīga administratīvā akta izdošanu, ar kuru pieteicējai šajās telpās tiktu atļauts atvērt vispārēja tipa aptieku. Pieteikuma apmierināšanas gadījumā pieteicēja iegūtu tiesības izplatīt medikamentus fiziskajām personām.

No Tiesu informācijas sistēmā pieejamiem datiem izriet, ka pieteicēja ar šāda satura pieteikumu tiesā jau ir vērsusies un ir ierosināta administratīvā lieta Nr. A420206120. Lieta šobrīd tiek skatīta apelācijas kārtībā apgabaltiesā.

[10] Pieteicēja savu prasījumu pamatojusi ar Farmācijas likuma 35.panta ceturtajā daļā noteiktā aizlieguma neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Apgabaltiesa šajā sakarā atzinusi, ka tai nerodas šaubas par tiesību normas konstitucionalitāti. Pieteicēja blakus sūdzībā iebilst, ka tiesa nepamatoti nav vērtējusi to, ka minētā tiesību norma aizskar pieteicējas tiesiskās intereses un tiesības sniegt farmaceitisko aprūpi, lai nodrošinātu zāļu pieejamību iedzīvotājiem, ko tai garantē Satversmes 111.pants, kā arī aizskar Satversmes 105.pantā nostiprinātās pieteicējas tiesības veikt komercdarbību.

[11] Senāts atzīst, ka personas arguments par piemērojamo tiesību normu konstitucionalitāti ir pietiekami būtisks, tāpēc ir apsverams arī gadījumā, ja pirmšķietami nav šaubu par zemāka juridiskā spēkā tiesību normu saturu. Tieši iespējamā tiesību normu kolīzija var būt pamats pieteikuma izskatīšanai pēc būtības, lai izdarītu secinājumu par personas izteikto argumentu pamatotību. Attiecīgi pieteikums būtu izlemjams pēc būtības, nevis atzīstams par nepieļaujamu.

Tajā pašā laikā situācijā, kad tiesību normas neparedz personas tiesības noteiktos apstākļos prasīt konkrētu tiesisko seku radīšanu, tiesai nav pamata automātiski prezumēt personas Satversmē nostiprināto pamattiesību vai tiesisko interešu aizskārumu un vienmēr ierosināt administratīvo lietu tiesību normu konstitucionalitātes pārbaudei. Tikai gadījumos, ja pieteikuma pieļaujamības izvērtēšanas stadijā nav iespējams konstatēt, vai konkrētajā gadījumā nav aizskartas personas tiesības un tiesiskās intereses, tiesa var interpretēt prasījumu plašāk un, skatot lietu pēc būtības, tostarp apsverot iespēju vērsties Satversmes tiesā, konstatēt tiesību aizskāruma esību vai neesību (sal. *Senāta 2016.gada 13.maija lēmuma lietā Nr. SKA-767/2016 7.punkts*). Lai noteiktu, vai ir aizskartas tiesiskās intereses, jānoskaidro piemērojamās normas mērķis, proti, jānoskaidro, vai tiesību norma izdota ar mērķi attiecīgajā tiesiskajā situācijā aizsargāt noteiktas personas individuālo interesi (*Senāta 2012.gada 6.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-618/2012 9.punkts, 2010.gada 3.decembra lēmuma lietā Nr. SKA-920/2010 6.punkts*).

[12] Senāts Farmācijas likuma 35.panta regulējumu attiecībā uz aptieku iedalījumu vērtē kā likumdevēja tiesībpolitisku izšķiršanos. Senāts piekrīt pārsūdzētajā tiesas lēmumā sniegtajam skaidrojumam, ka slēgta tipa aptieku darbības mērķis ir reglamentēts atšķirīgi no vispārēja tipa aptieku darbības mērķa un zāļu izplatīšanas kārtības. Ja slēgta tipa aptiekai tiktu piešķirtas tiesības tirgot medikamentus fiziskajām personām, tā, spriežot pēc 35.panta sistēmas, vairs nebūtu uzskatāma par slēgta tipa aptieku. Ārstniecības iestādēm, kā tas ir pieteicējas gadījumā, jāsniedz veselības aprūpes pakalpojums pacientiem tieši slimnīcā, nodrošinot ārstniecības procesu ārstniecības iestādē, regulējot zāļu patēriņu, izvairoties no pacientiem nevajadzīgu zāļu iegādes un lietošanas, neradot darbības, kas vērstas uz zāļu pārdošanu pacientiem. Ārstniecības iestādei no slēgta tipa aptiekas saņemtās zāles atļauts izmantot tikai ārstniecības procesa nodrošināšanai ārstniecības iestādē, savukārt ambulatorajai ārstniecībai nepieciešamās zāles pacienti iegādājas vispārēja tipa aptiekā (*Ministru kabineta 2007.gada 27.marta noteikumu Nr. 220 „Zāļu iegādes, uzglabāšanas izlietošanas, uzskaites un iznīcināšanas kārtība ārstniecības iestādēs un sociālās aprūpes institūcijās” 51.punkts*).

No minētā secināms, ka tiesību normas, kas regulē slēgta tipa jeb ārstniecības iestāžu aptieku darbību, pieņemtas ar mērķi nodrošināt ārstniecības iestāžu vajadzības, nevis sniegt farmaceitisko aprūpi iedzīvotājiem. Ja pieteicēja pati vēlas sniegt farmaceitisko aprūpi un izplatīt medikamentus iedzīvotājiem, tai ir jālūdz atļauja vispārēja tipa aptiekas atvēršanai, ko pieteicēja arī ir darījusi. Tieši minētās lietas ietvaros tiesai ir pamats pārbaudīt, vai pieteicējas gadījumā ir iestājušies no tiesību normām izrietošie priekšnoteikumi prasītā labvēlīgā administratīvā akta izdošanai un nepieciešamības gadījumā apsvērt tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka normām.

Ievērojot minēto, Senāts nesaskata pieteicējas tiesību vai tiesisko interešu aizskārumu, tādējādi nekonstatē arī pamatu konkrētās tiesību normas konstitucionalitāti vērtēt plašāk, skatot lietu pēc būtības. Šāds secinājums neskar pieteicējas tiesības pašai iesniegt konstitucionālo sūdzību Satversmes tiesā.

[13] Ņemot vērā iepriekš teikto, Senāts atzīst, ka tiesas lēmums ir atstājams negrozīts, savukārt pieteicējas blakus sūdzība ir noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa 323.panta pirmās daļas 1.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

**nolēma**

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2021.gada 23.marta lēmumu, bet SIA „Daugavpils reģionālā slimnīca” blakus sūdzību noraidīt.

Lēmums nav pārsūdzams.