**Veselības inspekcijas lēmums, ar kuru noteikts aizliegums izplatīt tiesību normām neatbilstošu reklāmu, ir administratīvais akts**

No Reklāmas likuma normām un to izstrādes materiāliem ir secināms, ka likumdevējs uzraudzības iestādes kontroles rezultātā pieņemtu lēmumu ir paredzējis kā administratīvo aktu, kas attiecīgi ir pārsūdzams un izpildāms kā administratīvais akts.

Tas, ka Veselības inspekcijas lēmuma rezolutīvajā daļā uzliktais pienākums pats par sevi formulēts vispārīgi, nenozīmē, ka lēmums nerada konkrētas tiesiskas sekas vai tas attiecas tikai uz vispārīgu normatīvajos aktos noteiktās kārtības ievērošanu. Lēmuma rezolutīvajā daļā uzliktais pienākums jāaplūko kopsakarā ar lēmumā konstatētajiem pārkāpumiem. Ja Veselības inspekcija ir konstatējusi konkrētus zāļu reklamēšanas pārkāpumus personas darbībās, tad ir likumsakarīgi, ka uzliktais pienākums – aizliegums izplatīt reklāmu – attiecināts uz konkrētās lietas faktiskajiem apstākļiem un turpmāku šādu pārkāpumu nepieļaušanu.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2022.gada 18.februāra**

**LĒMUMS**

**Lieta Nr. A420306619, SKA-568/2022**

[ECLI:LV:AT:2022:0218.A420306619.5.L](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI:LV:AT:2022:0218.A420306619.5.L)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Anita Kovaļevska, Dzintra Amerika, Ieva Višķere

rakstveida procesā izskatīja Veselības inspekcijas blakus sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2021.gada 22.novembra lēmumu, ar kuru lietā izbeigta tiesvedība.

**Aprakstošā daļa**

[1] Veselības inspekcija (turpmāk – inspekcija) izvērtēja pieteicējas SIA „ŽURNĀLS SANTA” izdotajā žurnālā „Ievas VESELĪBA” vairākos 2019.gada numuros publicētos materiālus, kuros sniegta informācija par dažādu zāļu lietošanu, un secināja, ka šīs publikācijas pārkāpj Ministru kabineta 2019.gada 17.maija noteikumos Nr. 378 „Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus” ietvertās prasības attiecībā uz zāļu reklāmu.

Ņemot vērā konstatētos pārkāpumus, inspekcijas amatpersona 2019.gada 29.augustā pieņēma lēmumu, ar kuru aizliedza pieteicējai izplatīt normatīvo aktu prasībām neatbilstošu un aizliegtu zāļu reklāmu. Ar inspekcijas 2019.gada 15.novembra lēmumu (turpmāk – inspekcijas lēmums) sākotnējais lēmums atzīts par tiesisku.

[2] Uzskatot, ka strīdus publikācijas nav reklāma, pieteicēja vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu par inspekcijas lēmuma atcelšanu.

Administratīvās rajona tiesas tiesnesis ar 2019.gada 27.decembra lēmumu ierosināja administratīvo lietu.

[3] Ar Administratīvās rajona tiesas 2021.gada 22.novembra lēmumu lietā izbeigta tiesvedība. Lēmums pamatots ar turpmāk minētajiem apsvērumiem.

[3.1] Iestādes lēmuma pakļautība administratīvās tiesas kontrolei ir cieši saistīta ar to, vai tas ir atzīstams par administratīvo aktu, tostarp, vai tas rada tiesiskas sekas. Tātad jānoskaidro, vai inspekcijas lēmums rada pieteicējai tiesiskas sekas, proti, nodibina, groza, konstatē vai izbeidz konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatē faktisko situāciju.

[3.2] Inspekcijas lēmuma rezolutīvā daļa pamatota ar Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas 3.punktu. Līdz ar to tiesiskās sekas, ko rada inspekcijas lēmums, ir aplūkojamas sasaistē ar minēto normu. Kontekstā ar pārējiem Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas punktiem secināms, ka uzraudzības iestādei reklāmas neatbilstības konstatēšanas gadījumā pastāv rīcības brīvība adresātam piemērojamo korektīvo līdzekļu, sankcijas un tās apmēra izvēlē, lai nodrošinātu tiesisko seku individualizāciju katrā konkrētajā gadījumā. Izskatāmajā situācijā inspekcija izvēlējusies noteikt aizliegumu izplatīt neatbilstošu reklāmu.

[3.3] Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas 3.punktā paredzētā sankcija – aizliegums izplatīt reklāmu – attiecas tikai uz tādiem gadījumiem, kad ir ticis konstatēts nodoms konkrētu, jau izplatītu reklāmu turpināt darīt zināmu (pārraidīt, izvietot utt.) arī turpmāk. Tādējādi šāds aizliegums var attiekties tikai uz nākotnē veicamām darbībām. Savukārt strīdus publikācijas ir teksta un vizuāli materiāli periodiskā izdevumā, par kurām nav strīda, ka tās sagatavotas un iespiestas vienreizējam gadījumam – konkrētiem žurnāla izlaidumiem. Lietā nav informācijas vai norāžu par to, ka pieteicējai būtu bijis nodoms strīdus publikācijas tādā pašā vai citādā veidā izplatīt atkārtoti šajā pašā vai kādā citā preses izdevumā vai arī kādā citā formātā.

[3.4] Aizliegums izplatīt neatbilstošu reklāmu pieteicējai nekādas tiesiskas sekas nerada, jo ir vispārīgs. Vispārīgs aizliegums izplatīt neatbilstošu reklāmu ir noteikts likumā, un tiesiskās sekas adresātam pats par sevi nevar izraisīt iestādes lēmumā noteikts tiesību normu satura atkārtojums. Privātpersonai jebkurā gadījumā ir jāievēro likumā noteiktās prasības, un iestādes atgādinājums par to personas tiesību apjomu nekādā veidā nemaina.

[3.5] Pieteicēja uzskata, ka tiesiskas sekas rada inspekcijas lēmumā ietvertais situācijas novērtējums, atzīstot strīdus publikācijas par neatbilstošu zāļu reklāmu, jo nākotnē, atkārtojoties līdzīgam gadījumam, pieteicējai var tikt piemērotas nelabvēlīgākas tiesiskās sekas saskaņā ar Reklāmas likuma 20.panta trešās daļas 4.punktu. Taču normā minētais nosacījums „konstatēts ar uzraudzības iestādes lēmumu” paredz to, ka lēmumam jābūt tiesiskas sekas radošam, tas ir, administratīvajam aktam. Tam ir jārada kādas no tiesiskajām sekām, kas paredzētas Reklāmas likuma 15.panta ceturtajā daļā. Proti, adresātam ir jābūt uzliktam saistošam un tiesiski izpildāmam pienākumam. Tā kā inspekcijas lēmums noteic vien vispārīgu aizliegumu, tas nav uzskatāms par uzraudzības iestādes lēmumu, ar kuru konstatēts pārkāpums reklāmas jomā, Reklāmas likuma 20.panta trešās daļas 4.punkta izpratnē.

[3.5] Inspekcijas lēmumā ietvertais situācijas novērtējums, konstatējot, ka strīdus publikācijas atzīstamas par neatbilstošu reklāmu, nav radījis pieteicējai tiesiskās sekas. To var uzskatīt par inspekcijas viedokli, ar kuru turpmāk pieteicējai būtu vērts rēķināties. Taču, ievērojot to, ka pieteicējas tiesību un pienākumu apjoms ar lēmumu nav izmainījies (kā pirms, tā arī pēc lēmuma izdošanas ir pienākums ievērot normatīvajos aktos noteiktās prasības attiecībā uz zāļu reklāmu), tad lēmumu nevar uzskatīt par konstatējošo administratīvo aktu.

[3.6] Apkopojot minēto, inspekcijas lēmums neatbilst administratīvā akta obligātajai pazīmei – tas nerada tiesiskas sekas. Līdz ar to prasījums par lēmuma atcelšanu nav skatāms administratīvā procesa kārtībā, kas atbilstoši Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktam ir pamats tiesvedības izbeigšanai lietā.

[4] Par minēto rajona tiesas lēmumu inspekcija iesniedza blakus sūdzību, norādot turpmāk minēto.

[4.1] Likumdevējs Reklāmas likumā ir paredzējis inspekcijai kompetenci šā likuma ievērošanas uzraudzībā, kā arī noteicis, ka inspekcija lietas par pārkāpumiem reklāmas jomā izskata administratīvā procesa kārtībā. Uzraudzības rezultātā inspekcija ir tiesīga veikt Reklāmas likuma 15.panta trešajā daļā minētās darbības vai pieņemt vismaz vienu no minētā panta ceturtajā daļā izsmeļoši uzskaitītajiem lēmumiem. Atbilstoši Reklāmas likuma 17.panta pirmajai daļai uzraudzības iestādes lēmumu var pārsūdzēt Administratīvajā rajona tiesā.

[4.2] Konkrētajā gadījumā, ņemot vērā, ka pieteicēja ar strīdus publikācijām pārkāpusi vairākas normatīvo aktu prasības, inspekcija kā uzraudzības iestāde pieņēma Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas 3.punktā paredzēto lēmumu. Inspekcijas lēmumam ir visas administratīvā akta pazīmes. Tas ir lēmums, ar kuru konstatē tiesiskās attiecības (normatīvajiem aktiem neatbilstošas reklāmas izplatīšanu) un uzliek adresātam konkrētu pienākumu (aizliedz izplatīt reklāmu). Lēmums rada adresātam konkrētas tiesiskās sekas, kas ir uz nākotni vērstas (aizliegums turpināt normatīvo aktu prasībām neatbilstošu reklāmu), turklāt tas attiecas arī uz iespējamo Reklāmas likuma 20.panta trešās daļas 4.punktā noteikto pārkāpumu atkārtotību divu gadu laikā. Tādējādi lietas izskatīšana un strīda atrisināšana ir piekritīga administratīvajai tiesai.

**Motīvu daļa**

[5] Blakus sūdzības ietvaros izšķirams jautājums, vai rajona tiesa pamatoti secinājusi, ka inspekcijas lēmums nav administratīvais akts, un attiecīgi, vai tiesa pamatoti lietā izbeigusi tiesvedību.

[6] Secinājumu par to, ka inspekcijas lēmums nav administratīvais akts, tiesa balstījusi uzskatā, ka ar lēmumu pieteicējai uzlikts tikai vispārīgs aizliegums izplatīt normatīvo aktu prasībām neatbilstošu zāļu reklāmu, un, tā kā šāds pienākums izriet jau no likuma, lēmums nerada pieteicējai tiesiskas sekas.

Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ minētajam nevar piekrist.

[7] Inspekcijas lēmums pieņemts, īstenojot inspekcijai tiesību normās noteikto kompetenci zāļu reklāmas uzraudzībā.

Reklāmas likuma 13.panta pirmā daļa noteic par šā likuma ievērošanas uzraudzību atbildīgās iestādes (uzraudzības iestādes). Atbilstoši šai normai likuma ievērošanu savas kompetences ietvaros zāļu reklāmas jomā uzrauga inspekcija.

Saskaņā ar Reklāmas likuma 14.panta trešo daļu, ja uzraudzības iestāde, izvērtējot reklāmu, konstatē, ka reklāma neatbilst normatīvo aktu prasībām, tā ir tiesīga veikt šā likuma 15.panta trešajā daļā minētās darbības vai pieņemt vismaz vienu no šā likuma 15.panta ceturtajā daļā minētajiem lēmumiem.

Likuma 15.panta trešā daļa noteic, ka uzraudzības iestāde, izvērtējot konstatētā pārkāpuma raksturu un iespējamo ietekmi, kā arī citus būtiskus apstākļus, ir tiesīga:

1) ierosināt, lai reklāmas devējs vai reklāmas izplatītājs uzraudzības iestādes noteiktajā termiņā nodrošina reklāmas atbilstību normatīvo aktu prasībām;

2) ierosināt, lai reklāmas devējs vai reklāmas izplatītājs rakstveidā apņemas uzraudzības iestādes noteiktajā termiņā novērst konstatēto pārkāpumu. Rakstveida apņemšanās var ietvert arī apņemšanos segt patērētājiem radītos zaudējumus, sniegt papildu informāciju, kas nepieciešama, lai nodrošinātu reklāmas atbilstību normatīvo aktu prasībām, vai publicēt reklāmas atsaukumu un ievērot šādu darbību izpildei noteiktos termiņus;

3) pieņemt lēmumu par lietas izbeigšanu, izsakot aicinājumu reklāmas devējam vai reklāmas izplatītājam turpmāk savā darbībā nodrošināt reklāmas atbilstību normatīvo aktu prasībām.

Attiecībā uz 1. un 2.punktu detalizētāks regulējums paredzēts panta 3.1–3.5daļā, un abos gadījumos, ja noteiktajā termiņā netiek izpildītas attiecīgās darbības, uzraudzības iestādei ir tiesības pieņemt vienu vai vairākus no panta ceturtajā daļā minētajiem lēmumiem.

Likuma  15.panta ceturtajā daļā noteikts: ja reklāma neatbilst normatīvo aktu prasībām, uzraudzības iestāde ir tiesīga pieņemt vienu vai vairākus lēmumus, ar kuriem:

1) uzdod reklāmas devējam sniegt reklāmā, preču marķējumā vai citādā veidā papildu informāciju, kas ir būtiska no personu aizsardzības vai saimnieciskās darbības veicēju, vai profesionālās darbības veicēju likumīgo tiesību viedokļa;

2) pieprasa izslēgt no reklāmas atsevišķus elementus (informāciju, vizuālos attēlus, skaņu vai citus speciālos efektus);

3) aizliedz izplatīt reklāmu;

4) pieprasa atsaukt reklāmu;

5) uzliek soda naudu šā likuma 20.pantā noteiktajā kārtībā;

6) uzdod reklāmas devējam vai reklāmas izplatītājam izbeigt pārkāpumu un nosaka termiņu pārkāpuma izbeigšanai.

Reklāmas likuma 15.panta vienpadsmitā daļa noteic, ka lietas par pārkāpumiem reklāmas jomā izskata Administratīvā procesa likuma noteiktajā kārtībā, ciktāl šajā likumā nav noteikts citādi.

Atbilstoši likuma 17.panta pirmajai daļai uzraudzības iestādes lēmumu šā lēmuma adresāts var pārsūdzēt Administratīvajā rajona tiesā normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā. Lēmuma pārsūdzēšana neaptur tā darbību, izņemot šā likuma 15.panta ceturtās daļas 5.punktā minēto lēmumu.

Savukārt likuma 20.panta piektajā daļā noteiktas lēmumu, kas pieņemti saskaņā ar likuma 15.panta ceturtās daļas 1., 2., 3., 4. un 6.punktu, labprātīgas neizpildes sekas. Šādā gadījumā uzraudzības iestāde lēmumu izpilda piespiedu kārtā saskaņā ar Administratīvā procesa likumu. Veicot uz noteiktu darbību vai darbības aizliegumu vērsta lēmuma piespiedu izpildi, uzraudzības iestāde var uzlikt piespiedu naudu vienā reizē ne vairāk kā 2800 *euro* apmērā.

[8] No minētajām Reklāmas likuma normām skaidri izriet, ka likumdevējs ir paredzējis, ka likuma ievērošanas uzraudzība notiek administratīvā procesa ietvaros, un uzraudzības iestādes pieņemtais *lēmums* ir administratīvais akts. Tomēr ne vienmēr uzraudzības process noslēdzas ar lēmumu.

Atbilstoši Reklāmas likuma normām uzraudzības iestāde, veicot uzraudzību pār likuma ievērošanu, uzsāk administratīvo lietu, kuras ietvaros, iegūstot nepieciešamos pierādījumus un uzklausot paskaidrojumus, izvērtē iespējamos pārkāpumus. Konstatējot, ka reklāma neatbilst normatīvo aktu prasībām, uzraudzības iestāde saskaņā ar Reklāmas likuma 14.panta trešo daļu var rīkoties divējādi: 1) veikt likuma 15.panta trešajā daļā minētās darbības; vai 2) pieņemt vismaz vienu no likuma 15.panta ceturtajā daļā minētajiem lēmumiem. No likuma 15.panta trešās daļas regulējuma secināms, ka saskaņā ar šo normu veiktās uzraudzības iestādes darbības nav administratīvais akts, bet tikai aicinājums (ierosinājums) veikt noteiktus pasākumus reklāmas (konkrētas vai turpmākas) atbilstības normatīvo aktu prasību nodrošināšanai un pārkāpumu novēršanai. Tikai tad, ja šāds uzraudzības iestādes aicinājums netiek izpildīts, iestādei ir tiesības pieņemt vienu vai vairākus likuma 15.panta ceturtajā daļā minētos lēmumus (panta 3.1 un 3.5daļa). Savukārt likuma 15.panta ceturtajā daļā noteiktie lēmumi, vērtējot likuma normas kopsakarā, paredzēti kā administratīvie akti, ar kuriem uzraudzības iestāde, konstatējot normatīvo aktu pārkāpumus, var noteikt adresātam tiesiski saistošus pienākumus. Jebkuru no normā minētajiem lēmumiem var pārsūdzēt administratīvajā tiesā (likuma 17.panta pirmā daļa), jebkuru no tiem (izņemot lēmumu par soda naudas piemērošanu) iestāde var izpildīt piespiedu kārtā saskaņā ar Administratīvā procesa likumu (likuma 20.panta piektā daļa). Kā izriet no Reklāmas likuma 14.panta trešās daļas, tas, vai Reklāmas likuma ievērošanas uzraudzības process noslēdzas ar uzraudzības iestādes ierosinājumu veikt noteiktas darbības (15.panta trešā daļa) vai ar administratīvo aktu – kādu no likumā noteiktajiem lēmumiem (15.panta ceturtā daļa), atkarīgs no konstatēto pārkāpumu rakstura, iespējamās ietekmes un citiem būtiskiem apstākļiem.

Šāds Reklāmas likuma 15.panta trešās un ceturtās daļas skaidrojums izriet arī no attiecīgo grozījumu likumā, ar kuriem 14.panta trešā daļa un 15.panta trešā daļa izteiktas šobrīd spēkā esošajā redakcijā, anotācijas. Tajā norādīts, ka ar grozījumiem likuma 15.panta trešajā daļā tiks nodrošināta tiesiska iespēja uzraudzības iestādei, izvērtējot konstatētā pārkāpuma raksturu un iespējamo ietekmi, kā arī citus būtiskus apstākļus, veikt noteiktas darbības, neizdodot saistošus administratīvos aktus (piemēram, gadījumos, kad pieļautais pārkāpums ir atzīstams par objektīvi maznozīmīgu un nav konstatējams būtisks patērētāju tiesību un ekonomisko interešu aizskārums), un likuma 15.panta ceturtajā daļā noteikto lēmumu pieņemšana nav lietderīga un samērīga, lai sasniegtu likumā noteikto mērķi ([*http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/BF8B0B9C64135CA6C2257A460041118E?OpenDocument*](http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/BF8B0B9C64135CA6C2257A460041118E?OpenDocument)).

[9] Ievērojot minēto, no Reklāmas likuma normām un to izstrādes materiāliem ir nepārprotami secināms, ka likumdevējs uzraudzības iestādes (zāļu reklāmas jomā – inspekcijas) kontroles rezultātā atbilstoši likuma 15.panta ceturtajai daļai pieņemtu lēmumu ir paredzējis kā administratīvo aktu, kas attiecīgi ir pārsūdzams un izpildāms kā administratīvais akts. Nav arī šaubu, ka šāds lēmums atbilst visām administratīvā akta pazīmēm.

Izskatāmajā lietā inspekcijas lēmums pieņemts, pamatojoties uz Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas 3.punktu. Līdz ar to tas pieņemts atbilstoši Reklāmas likuma normai, kas paredz administratīvā akta izdošanu. Arī inspekcijas norādītais apliecina, ka tās mērķis, pieņemot lēmumu, ir bijis radīt tiesiskas sekas, proti, izdot administratīvo aktu.

[10] Ar inspekcijas lēmumu konstatēti konkrēti pieteicējas pieļauti pārkāpumi zāļu reklāmas jomā un uzlikts tiesisks pienākums – aizliegts izplatīt normatīvo aktu prasībām neatbilstošu un aizliegtu zāļu reklāmu.

Tas, ka inspekcijas lēmuma rezolutīvajā daļā uzliktais pienākums pats par sevi formulēts vispārīgi, nenozīmē, ka lēmums nerada konkrētas tiesiskas sekas vai tas attiecas tikai uz vispārīgu normatīvajos aktos noteiktās kārtības ievērošanu. Lēmuma rezolutīvajā daļā uzliktais pienākums jāaplūko kopsakarā ar lēmumā konstatētajiem pārkāpumiem. Ja inspekcija ir konstatējusi konkrētus zāļu reklamēšanas pārkāpumus pieteicējas darbībās, tad ir likumsakarīgi, ka uzliktais pienākums – aizliegums izplatīt reklāmu – attiecināts uz konkrētās lietas faktiskajiem apstākļiem un turpmāku šādu pārkāpumu nepieļaušanu. Proti, ar lēmumā uzlikto pienākumu faktiski noteikts aizliegums turpināt konkrētu (tādu, kas lēmumā atzītas par normatīvajiem aktiem neatbilstošām) zāļu reklāmu izplatīšanu. Pretēji rajona tiesas konstatētajam šāds pienākums ir pietiekami konkrēts un nav uzskatāms tikai par normatīvajos aktos noteiktā atkārtojumu.

Vienlaikus Senāts vērš uzmanību, ka arī tad, ja pieteicējai uzliktais pienākums būtu uzskatāms par pārāk vispārīgu (proti, nebūtu pietiekami skaidrs un saprotams), tas vien nenozīmētu, ka inspekcijas lēmums tāpēc nav administratīvais akts. Tas atbilstoši Administratīvā procesa likuma 75.panta pirmās daļas 1.punktam būtu vienīgi pamats lēmuma apstrīdēšanai.

[11] Savukārt jautājums par to, vai Reklāmas likuma 15.panta ceturtās daļas 3.punkta piemērošanas priekšnoteikums ir nodoms izplatīt konkrētu, jau izplatītu reklāmu arī turpmāk, ir pieteikuma pamatotības, nevis pieļaujamības jautājums. Proti, tas (tāpat kā citi priekšnoteikumi konkrētās normas piemērošanai) pārbaudāms, izskatot lietu pēc būtības.

[12] Rezumējot minēto, rajona tiesa ir kļūdaini interpretējusi Reklāmas likuma normas un nepareizi novērtējusi inspekcijas lēmuma tiesisko dabu, kas novedis pie nepamatotas tiesvedības izbeigšanas lietā. Tādēļ pārsūdzētais lēmums ir atceļams un lieta nosūtāma rajona tiesai jaunai izskatīšanai.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 323.panta pirmās daļas 2.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

**nolēma**

atcelt Administratīvās rajona tiesas 2021.gada 22.novembra lēmumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajai rajona tiesai.

Atmaksāt Veselības inspekcijai drošības naudu 15 *euro*.

Lēmums nav pārsūdzams.