

Fimmtudaginn 5. desember 1996.

Nr. 270/1996.

Íslenska ríkið

(Jón G. Tómasson hrl.)

gegn

Ástu Júlíu Kristjánsdóttur

(Tryggvi Gunnarsson hrl.)

og gagnsök

Lyfsala. Lyfsölusjóður. Kaupskylda. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Garðar Gíslason, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 17. júlí 1996. Hann krefst aðallega sýknu og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst aðaláfrýjandi þess, að kaupskylda eða skaðabótaskylda sín verði takmörkuð við áhöld og lyfjabirgðir, en nái hvorki til verslunar- né íbúðarhúsnaðis. Verði þá málskostnaður látinn falla niður.

Málinu var gagnáfrýjað með stefnu 25. september 1996. Gagnáfrýjandi krefst þess aðallega, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur, en í honum var viðurkennt, að aðaláfrýjanda væri skylt að kaupa húsnaði Siglufjarðar Apóteks og íbúð lyfsala að Norðurgötu 4 b á Siglufirði, innréttingar, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir apóteksins, eins og þær eru, þegar afhending fer fram. Við munnlegan flutning málsins hér fyrir dómi féll gagnáfrýjandi frá þeirri kröfu, að kaupskyldan yrði látin ná til lyfjabirgða. Í aðalkröfu er jafnframt krafist málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst gagnáfrýjandi þess, að viðurkennd verði skaðabótaskylda aðaláfrýjanda á tjóni gagnáfrýjanda, þar sem lyfsölusjóður hafði verið lagður niður, þegar gagnáfrýjandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt, þrátt fyrir kaupskyldu sjóðsins samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, sbr. lög nr. 112/1994, nr. 122/1994 og nr. 118/1995. Þá krefst gagnáfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Í lyfjalögum nr. 49/1978 voru nýmæli í X. kafla um stofnun lyfsölusjóðs. Hlutverk hans skyldi meðal annars vera það að kaupa áhöld og lyfjabirgðir lyfjabúðar, er leggja skyldi niður, og annast til bráðabirgða rekstur lyfjabúðar við lyfsalaskipti eða niðurlagningu lyfjabúðar, sbr. 12. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963. Í síðastgreindu ákvæði var kveðið á um rekstur lyfjabúðar um stundarsakir á kostnað ríkissjóðs, þegar lyfsöluleyfi félli niður í ákveðnum tilvikum. Tekjur lyfsölusjóðs skyldu meðal annars vera árlegt framlag ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum, en það átti að nema sem næst 1% af áætluðu CIF-verði innfluttra lyfja og lyfjaefna, sbr. lög nr. 88/1981. Fram er komið, að framlög ríkissjóðs hafi jafnan verið skert með ákvæðum í fjárlögum og lánsfjárlögum. Í 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 voru skyldur lyfsölusjóðs auknar þannig, að honum væri skylt að kaupa viðkomandi lyfjabúð og annast rekstur hennar til bráðabirgða, ef enginn sækti um tiltekið lyfsöluleyfi eða enginn umsækjandi væri talinn hæfur til að hljóta það. Þá voru í 9. gr. samsvarandi ákvæði og í 12. gr. laga nr. 30/1963 að því breyttu, að lyfsölusjóður kom í stað ríkissjóðs. Í lyfjalögum nr. 108/1984 voru sams konar ákvæði í X. kafla og verið höfðu í X. kafla laga nr. 49/1978. Var nú í ákvæði 41. gr. laganna um bráðabirgðarekstur lyfsölusjóðs á lyfjabúð vísað til 3. gr. laga nr. 76/1982.

Með lyfjalögum nr. 93/1994 voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skipan lyfsölu í landinu, og eru þær og atvik þessa máls skilmerkilega rakin í héraðsdómi. Hér skiptir máli, að með hinum nýju lyfjalögum voru ákvæði X. kafla laga nr. 108/1984 um lyfsölusjóð felld úr gildi frá og með 1. júní 1995, en ákvæði laga nr. 76/1982 um stofnun og rekstur lyfjabúða og lyfsöluleyfi, þar á meðal kaupskylduákvæði 6. mgr. 3. gr., voru látin halda gildi sínu, fyrst til 1. nóvember 1995, en síðan til 15. mars 1996, sbr. lög nr. 122/1994 og lög nr. 118/1995. Þegar frumvarp til lyfjalaga var lagt fyrir Alþingi í nóvember 1993, kom hins vegar fram í athugasemdum, að ákvæði X. kafla laga nr. 108/1984 um lyfsölusjóð ættu að gilda í eitt ár eftir gildistöku lyfjalaganna. Var sagt, að lyfsölusjóður hefði „hlutverki

að gegna“ þann tíma, án þess að það væri skilgreint frekar. Engin viðhlítandi skýring hefur verið gefin á þessu.

II.

Ákvæðum um kaupskyldu lyfsölusjóðs á lyfjabúð fráfarandi lyfsala, þegar enginn sækti um lyfsöluleyfi, var haldið í lögum í nýu og hálfan mánuð, eftir að stofnákvæði um sjóðinn, skipun hans, hlutverk og tekjur höfðu verið felld úr gildi. Á þeim tíma var viðtakandi lyfsala að ósk forvera síns skylt að kaupa nothæfar vörubirgðir lyfjabúðar og eftir ákvörðun ráðherra einnig húsnæði lyfjabúðarinnar og íbúð lyfsalans, sbr. 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 76/1982. Ef fallast ætti á sjónarmið aðaláfrýjanda, hefði réttarstaða fráfarandi lyfsala því verið mismunandi eftir því, hvort einhver sótti um lyfsöluleyfið eða ekki. Með hliðsjón af því, að kaupskylduákvæði 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 fólu í sér ríkari skyldur lyfsölusjóðs en ákveðnar voru í X. kafla laga nr. 108/1984, sbr. áður X. kafla laga nr. 49/1978, verður að telja, að löggjafanum hefði verið nauðsynlegt að taka af skarið um þann vilja sinn, ef svo hefði átt að vera. Þar sem það var ekki gert, verður ríkisvaldið að svara til þeirrar skyldu, sem að lögum hvíldi á lyfsölusjóði til 15. mars 1996, þótt sjóðurinn hafi af óskýrðum ástæðum verið lagður niður fyrir þann tíma. Nær viðurkenningarkrafa gagnáfrýjanda í málinu því fram að ganga, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Er þá og til þess að líta, að í auglýsingu um lyfsöluleyfi á Siglufirði 15. febrúar 1996, sem birtist í Lögbirtingablaðinu 27. sama mánaðar, var kveðið á um kaupskyldu viðtakandi lyfsöluleyfishafa á húsnæði lyfjabúðar og íbúð lyfsala, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 76/1982. Verður við það að miða, að ráðherra hafi þannig tekið ákvörðun um þessa kvöð.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms verður staðfest. Aðaláfrýjandi skal greiða gagnáfrýjanda málskostnað fyrir Hæstarétti, eins og í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

Viðurkennt er, að aðaláfrýjanda, íslenska ríkinu, er skylt að kaupa af gagnáfrýjanda, Ástu Júlíu Kristjánsdóttur, húsnæði Siglufjarðar Apóteks og íbúðarhúsnæði lyfsala að Norðurgötu 4 b, Siglufirði, auk innréttinga og lyfjabúðaráhalda.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms er staðfest.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda 250.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i **Hrafns Bragasonar**

Ákvæði laga um lyfsölusjóð, skipun hans, hlutverk og tekjur höfðu verið felld úr gildi, þegar gagnáfrýjandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt 14. febrúar 1996. Eignum sjóðsins hafði verið ráðstafað í samræmi við 45. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 að einum þriðja til Íslenska lyfjafræðisafnsins, en að tveimur þriðju til Lyfjafræðingafélags Íslands. Þegar sú staða kom upp, að enginn sótti um lyfsöluleyfið á Siglufirði, var því ekki mögulegt að framkvæma ákvæði 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu varðandi kaupskyldu sjóðsins samkvæmt efni þess. Ríkissjóður verður ekki við þessar aðstæður skyldaður til að koma í stað lyfsölusjóðs og efna skuldbindingar hans. Ber því að sýkna aðaláfrýjanda af aðalkröfu gagnáfrýjanda.

Gagnáfrýjandi hefur ekki fært fram gögn um það, að hann geti ekki losað sig við eignir sínar á Siglufirði á annan hátt. Hann hefur þannig ekki reynt að sýna fram á, að hann hafi orðið fyrir tjóni, vegna þess að lyfsölusjóður var lagður niður, áður en kaupskylda sjóðsins var felld úr lögum. Hann á því ekki lögvarða kröfu til þess, að um bótaábyrgð ríkissjóðs verði fjallað í þessu máli í samræmi við 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Ber því að vísa varakröfu hans frá héraðsdómi.

Rétt þykir, að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

S é r a t k v æ ð i **Garðars Gíslasonar**

Um lyfsölusjóð og hlutverk hans vísast til I. kafla atkvæðis meiri hluta dómenda, sem ekki er ágreiningur um.

Af greinargerð gagnáfrýjanda til gerðardóms í ágreiningsmáli hennar við fráfarandi lyfsala Siglufjarðar Apóteks um söluverð fasteignarinnar, sem dagsett er 4. september 1994, kemur fram, að henni var fullkunnugt um þær breytingar, er fyrirhugaðar voru á

lyfjalögum, og hún tók sérstaklega fram, að er hún sjálf hætti lyfsölustörfum á Siglufirði, yrði vegna hinna nýju laga „algjörlega undir hælinn lagt, hvort og á hvaða verði mér tekst að selja eignir mínar“. Gerðardómurinn kvað upp úrskurð sinn 30. september 1994 og mat kaupverð fasteignarinnar 9.800.000 krónur. Það taldi gagnáfrýjandi allt of hátt verð, og er fram komið í málinu, að hún hafi talið verðið þremur eða fimm milljónum króna yfir markaðsverði.

Gagnáfrýjandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt til þess að freista þess, að aðaláfrýjanda yrði gert að kaupa þær eignir, sem lyfsölusjóður hefði átt að kaupa. Hún tilkynnti aðaláfrýjanda þessa fyrirætlan sína í bréfi til hans 23. október 1995, eftir að sjóðurinn hafði verið lagður niður, og lagði síðan inn leyfið með bréfi 14. febrúar 1996.

Gagnáfrýjanda hlaut að vera kunnugt um, að með hinum nýju lögum yrði lyfsölusjóður lagður niður og hvenær það yrði gert. Hefði hún lagt inn leyfið, meðan lyfsölusjóður var enn starfandi, þ. e. á átta mánaða tímabilinu frá 30. september 1994 til 1. júní 1995, er ekki óhugsandi, að annar hefði sótt um leyfið, en í því tilfelli hefði ekki reynt á kaupskyldu sjóðsins. Ef enginn hefði þá sótt um leyfið, hefði sjóðurinn borið kaupskylduna. Með því að láta tímann líða fram yfir 1. júní 1995 kom því gagnáfrýjandi sjálf sér í þá stöðu, sem hún nú leitast við að láta aðaláfrýjanda leiðrétta. Ekki verður séð, að við aðaláfrýjanda sé um það að sakast. Þegar af þessari ástæðu verður hann ekki talinn bera ábyrgð á kröfum gagnáfrýjanda, og ber að sýkna hann af þeim.

Eftir atvikum er rétt, að hvor aðili beri sinn málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 11. júlí 1996.

Mál þetta, sem dómtekið var að loknum munnlegum málflutningi 28. júní sl., er höfðað af Ástu Júlíu Kristjánsdóttur, kt. 280665-3399, Norðurgötu 4, Siglufirði, gegn Friðriki Sophussyni fjármálaráðherra, kt. 181043-4669, til heimilis að Bjarkargötu 10 í Reykjavík, og Ingibjörgu Pálmadóttur, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, kt. 180249-2659, til heimilis að Vesturgötu 32 á Akranesi, báðum f. h. íslenska ríkisins, með stefnu, birtri 3. júní 1996.

Með beiðni stefnanda 24. maí 1996 var óskað eftir því, að málið sætti flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991,

og var það samþykkt af dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júní sl., sbr. áritun á stefnu þann dag.

Dómkröfur stefnanda eru þær aðallega, að viðurkennt verði, að ríkissjóði vegna íslenska ríkisins sé skylt að kaupa húsnæði Siglufjarðar Apóteks og íbúð lyfsala að Norðurgötu 4 b, Siglufirði, innréttingar, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir Siglufjarðar Apóteks, eins og þær eru, þegar afhending fer fram. Til vara er þess krafist, að viðurkennd verði skaðabótaskylda íslenska ríkisins við stefnanda, þar sem lyfsölusjóður hafði verið lagður niður, þegar stefnandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt, þrátt fyrir kaupskyldu sjóðsins samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, sbr. lög nr. 112/1994 og lög nr. 118/1995. Þá er gerð sú krafa, að stefndi greiði stefnanda málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi og við þá ákvörðun tekið tillit til þeirrar skyldu stefnanda að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Af hálfu stefnda er aðallega gerð krafa um, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins. Til vara krefst stefndi þess, að kaupskylda/skaðabótaskylda sín verði takmörkuð við áhöld og lyfjabirgðir, en taki hvorki til verslunar- né íbúðarhúsnæðis. Verði þá málskostnaður látinn niður falla. Við munnlegan málflutning var því sérstaklega mótmælt, að virðisaukaskattur yrði lagður á málskostnað stefnanda við ákvörðun hans, verði stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað, þar sem stefnandi reki virðisaukaskattsskylda starfsemi.

Af hálfu stefnda er jafnframt vakin athygli dómsins á því, að kröfugerð stefnanda og málatilbúnaður sé með þeim hætti, að það varði frávísun ex officio.

Málavextir og ágreiningsefni.

Hinn 14. febrúar 1994 var auglýst laust til umsóknar lyfsöluleyfi á Siglufirði, og var umsóknarfrestur til 14. mars sama ár. Stefnandi sótti um leyfið með bréfi, dags. 11. mars 1994, en hún var annar tveggja umsækjenda. Var henni veitt umrætt leyfi frá og með 1. apríl 1994 með leyfisbréfi, dags. 15. apríl það ár. Í leyfisbréfinu eru tilgreind þau skilyrði, sem lyfsöluleyfið var bundið, þ. á m., að leyfishafi kaupi húseign lyfjabúðarinnar á Siglufirði, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir svo og íbúð fráfarandi lyfsala. Einnig var í 1. mgr. 11. gr. þágildandi laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 kveðið á um skyldu lyfsala, er tæki við rekstri lyfjabúðar, til að kaupa vörubirgðir lyfjabúðar, og samkvæmt 2. mgr. sömu lagagreinar gat ráðherra, ef fráfarandi lyfsali eða bú hans óskaði, skyldað viðtakandi lyfsala til þess að kaupa húseign þá, er lyfjabúðin var í, enda væri hún eingöngu ætluð til rekstrar lyfjabúðarinnar og íbúðar lyfsalans og viðunandi hæf til hvors tveggja.

Stefnanda var því skylt að kaupa húseign Siglufjarðar Apóteks við Norðurgötu 4, þ. m. t. íbúð lyfsala, allan búnað apóteksins og lyfjabirgðir að kröfu fráfarandi lyfsala. Þar sem ekki var samkomulag um verð, var kaupverð innréttinga apóteksins, búnaðar og áhalda ákveðið með mati tveggja lyfjafræðinga, alls 2.472.550 kr. Kaupverð húsnæðis apóteksins og íbúðar lyfsala var ákveðið af gerðardómi 30. september 1994 samkvæmt framangreindri lagagrein og bráðabirgðalögum nr. 112/1994 um breytingu á lyfjalögum nr. 93/1994, og var það 9.800.000 kr. Samtals nam því kaupverð eignanna 12.272.550 kr. auk lyfjabirgða, sem tekið var við á metnu kostnaðarverði.

Með lyfjalögum nr. 93/1994 frá 20. maí 1994, sem tóku gildi 1. júlí 1994, féllu úr gildi lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 og lyfjalög nr. 108/1984 að undanskildum ákvæðum X. kafla laga nr. 108/1984 um lyfsölusjóð, sem skyldi falla úr gildi 1. júní 1995. Ákvæði VII. og XIV. kafla laganna skyldu þó eigi koma til framkvæmda fyrr en 1. nóvember 1995, en VII. kafli fjallar um stofnun lyfjabúða og lyfsöluleyfi og XIV. kafli um lyfjaverð. Með bráðabirgðalögum nr. 112/1994 frá 28. júní 1994, sbr. lög nr. 122/1994, var lögfest sú breyting á lögum nr. 93/1994, að ekki skyldu falla úr gildi ákvæði IX. kafla laga nr. 108/1984 og ákvæði II., III. og VI. kafla laga nr. 76/1982 fyrr en 1. nóvember 1995. Þá var því enn frestað til 1. mars 1996 með lögum nr. 118/1995, að ákvæði VII. og XIV. kafla laga nr. 93/1994 kæmu til framkvæmda og að ofangreindir kaflar laga nr. 108/1984 og nr. 76/1982 héldu gildi til sama dags.

Í bréfi stefnanda til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 23. október 1995, skýrði stefnandi frá því, að hún hefði í hyggju að leggja inn lyfsöluleyfi sitt, áður en ný lyfjalög tækju gildi. Jafnframt óskaði hún eftir því að fá að vita í ljósi þess, að lyfsölusjóður hefði verið lagður niður, hvernig yfirvöld hygðust leysa til sín þær eignir, sem sér hefði borið skylda til að kaupa, þegar sér var veitt lyfsöluleyfið. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 11. desember sama ár, er vísað til niðurstöðu ríkislögmanns, en samkvæmt henni sé ríkissjóði ekki skylt að leysa til sín eignir apóteksins á Siglufirði.

Stefnandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt á Siglufirði með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 14. febrúar 1996, en í bréfinu er tekið fram, að leyfið væri lagt inn þannig, að nýr leyfishafi tæki við frá og með 14. mars sama ár. Gerði stefnandi jafnframt þá kröfu, að viðtakanda lyfsöluleyfisins yrði gert skylt að kaupa húseign lyfjabúðarinnar, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir svo og íbúð hennar. Þá fór hún fram á, að ríkissjóður leysti til sín ofangreindar eignir, ef enginn sækti um lyfsöluleyfið. Ráðuneytið auglýsti lyfsöluleyfið laust til umsóknar með auglýsingu, sem birtist í

Morgunblaðinu 17. febrúar 1996, en umsóknarfrestur var til 5. mars 1996. Ekki kom þar fram, að stefnandi gerði kröfu um, að viðtakanda lyfsöluleyfis yrði gert skylt að kaupa húseign lyfjabúðarinnar, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir svo og íbúð fráfarandi lyfsala. Hinn 19. febrúar 1996 ritaði lögmaður stefnanda heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og kom á framfæri þeim óskum stefnanda, að auglýsing um lyfsöluleyfið yrði birt að nýju, þar sem áskilnaður um kaupskyldu viðtakanda lyfsöluleyfis kæmi fram. Einnig var í bréfinu ítrekaður sá áskilnaður, að sækti enginn um lyfsöluleyfið, færi stefnandi fram á, að ríkissjóður leysti til sín umræddar eignir. Hinn 27. febrúar 1996 var lyfsöluleyfið auglýst laust til umsóknar í Lögbirtingablaðinu, þar sem umræddar kröfur stefnanda komu fram. Enginn sótti um ofangreint lyfsöluleyfi.

Stefnandi beindi þeirri fyrirspurn til ráðuneytisins með bréfi, dags. 12. mars 1996, hvort það óskaði þess, að hún sinnti áfram lyfjaafgreiðslu á Siglufirði og héldi þannig Siglufjarðar Apóteki opnu um tiltekinn tíma, þar til frekari ákvarðanir yrðu teknar, en vísað var til þess, að stefnanda hefði „ekki borist nein tilkynning ráðuneytisins um viðtakandi lyfsala eða með hverjum hætti ráðuneytið hefur í hyggju að standa að lyfsölu á Siglufirði“. Í bréfinu var enn fremur tekið fram, að slíkt breytti engu af hennar hálfu um þær kröfur, sem hún hefði sett fram um eignir, sem henni hefði verið gert að kaupa samkvæmt lyfsöluleyfinu. Í bréfi ráðuneytisins 13. mars sama ár var lýst ánægju með þá afstöðu stefnanda að vilja halda áfram lyfjasölu á Siglufirði, en óski stefnandi eftir að halda áfram lyfjasölu þar, komi til greina þeir möguleikar, að lögð verði inn umsókn um nýtt lyfsöluleyfi eða dregin til baka sú ákvörðun að skila inn núgildandi leyfi. Af því varð þó ekki.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 15. mars 1996, var Jóhannesi H. Pálssyni, lyfsöluleyfishafa á Sauðárkróki, veitt leyfi til að reka útibú frá Apóteki Sauðárkróks í húsnæði Siglufjarðarapóteks í samræmi við 21. gr. lyfjalaga nr. 93/1994. Í bréfinu var tekið fram, að stefnandi myndi annast rekstur útibúsins. Jóhannes og stefnandi gerðu samkomulag um, að stefnandi annaðist rekstur útibúsins undir nafninu Siglufjarðar Apótek frá og með 15. mars 1996, en apótekið skyldi rekið faglega og fjárhagslega á ábyrgð stefnanda.

Helstu málsástæður aðila og réttarheimildir, sem þeir miða við.

Stefnandi reisir aðalkröfu sína í máli þessu á því, að ríkissjóði f. h. íslen ska ríkisins hafi á þeim tíma, sem stefnandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt og enginn sótti um það, borið skylda samkvæmt lagaboði til að kaupa þær eignir, sem dómkrafa tekur til. Samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um

lyfjadreifingu hafi lyfsölusjóði verið skylt að kaupa viðkomandi lyfjabúð, ef enginn sækti um tiltekið lyfsöluleyfi. Það ákvæði hafi verið í fullu gildi, þegar stefnandi sagði lyfsöluleyfi sínu lausu 14. febrúar 1996, og hafi stefnandi því haft rétt samkvæmt því. Ákvæðið hafi gilt til 15. mars 1996 skv. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 93/1994, sbr. 3. gr. laga nr. 118/1995. Hins vegar hafi lyfsölusjóður verið lagður niður með 2. mgr. 45. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 frá 1. júní 1995, án þess að kveðið væri á um í lögum, hverjum væri skylt að taka að sér skuldbindingar sjóðsins. Hafi því orðið misræmi í lagasetningu með því að viðhalda kaupskyldunni til 15. mars 1996, en leggja lyfsölusjóð niður 1. júní 1995. Það misræmi sé á ábyrgð ríkisins, og ríkissjóði beri því skylda til að svara kaupskyldunni.

Ákvæði II. kafla laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, sem m. a. hafi haft að geyma umrædda 6. mgr. 3. gr. laganna, hafi upphaflega átt að falla úr gildi 1. júlí 1994, sbr. 45. gr. laga nr. 93/1994. Með bráðabirgðalögum, sem sett voru 28. júní 1994, lög nr. 112/1994, hafi m. a. ákvæði II. kafla laga nr. 76/1982, 2. – 6. gr., verið sett í gildi aftur og hafi þá átt að gilda til 1. nóvember 1995. Þessi tími hafi síðan verið framlengdur til 15. mars 1996 með lögum nr. 118/1995.

Þegar stefnandi hafi lagt inn lyfsöluleyfi sitt, hafi enn verið í gildi reglur laga nr. 76/1982 um stofnun lyfjabúða og veitingu lyfsöluleyfa. Stefnandi hafi því verið bundin af reglum laganna og notið réttinda samkvæmt þeim. Stefnandi hafi einnig átt að lögum kröfu til þess, að lyfsölusjóður keypti lyfjabúðina, þar sem enginn hafi sótt um lyfsöluleyfið. Við viðtöku lyfsöluleyfis hefði stefnandi á grundvelli laga verið gert að taka við ákveðnum eignum fráfarandi lyfsöluleyfishafa og hún þar hvorki átt val um eignir né kaupverð. Skylda lyfsölusjóðs (ríkissjóðs) til að kaupa þessar eignir fráfarandi lyfsala feli í sér vernd eignarréttinda fráfarandi lyfsala í samræmi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. nú 72. gr., enda hafi þágildandi lög um ráðstöfun lyfsöluleyfa kveðið á um, að það væri ekki á forræði fráfarandi lyfsöluleyfishafa að ákveða, hver tæki við lyfsöluleyfi. Það vald hafi verið í höndum ráðherra. Samkvæmt lagatextanum hafi „lyfsölusjóður“ átt að svara þessari skyldu. Það, að þess hafi ekki verið gætt við lagabreytingar eða framkvæmd á uppgjöri lyfsölusjóðs að sjá til þess, að fjármunir af hálfu ríkisins væru tiltækir til að svara þessari skyldu, geti ekki leitt til þess, að kaupskylda samkvæmt upphafsákvæði 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 hafi fallið niður.

Því er haldið fram af hálfu stefnandi, að í ljósi framangreinds eigi stefnandi beina kröfu á því, að kaupskyldan verði efnd. Lyfsölusjóður hafi samkvæmt X. kafla laga nr. 108/1984 verið opinber sjóður, og það sé á ábyrgð

íslenska ríkisins, að sjóðurinn hafi ekki verið lengur tiltækur til að verða við lögbundinni skyldu, þegar enginn sótti um lyfsöluleyfi það, sem stefnandi hafði lagt inn, og því sé kröfu um kaupskylduna beint að ríkissjóði f. h. íslenska ríkisins.

Í upphafsákvæði 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 hafi sagt, að þegar enginn sækti um tiltekið lyfsöluleyfi, væri lyfsölusjóði „skylt að kaupa viðkomandi lyfjabúð“. Ekki hafi verið þarna nánar skilgreint, til hvaða eigna kaupskyldan tæki, en af hálfu stefnanda er því haldið fram, að afmarka verði kaupskylduna með sama hætti og gert væri í 11. gr. sömu laga um skyldu viðtakandi lyfsala. Kaupskyldu lyfsölusjóðs samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laganna hafi verið ætlað að koma í stað þess réttar, sem fráfarandi lyfsali nyti, ef nýr lyfsöluleyfshafi kæmi að hinu tilgreinda lyfsöluleyfi. Þá hafi lyfsölusjóði verið ætlað að reka lyfjabúðina til bráðabirgða. Í samræmi við þetta er af hálfu stefnanda til þess vísað, að kaupskyldan taki til þess húsnæðis, sem lyfjabúðin væri í, auk íbúðar lyfsala, lyfjabúðaráhalda og lyfjabirgða.

Krafa stefnanda um viðurkenningu þess, að ríkissjóði beri skylda til að kaupa hinar tilgreindu eignir, er jafnframt á því reist, að ríkissjóður beri skaðabótaábyrgð á afleiðingum vegna framangreinds misræmis við lagasetninguna. Með þessu misræmi hafi stefnandi verið svipt þeim rétti, sem hún hafi notið lögum samkvæmt og verið í samræmi við stjórnarskrárvernduð réttindi hennar. Hún hafi því með ólögmætum hætti verið svipt þeim rétti, að lyfsölusjóði bæri að kaupa umræddar eignir hennar við þær aðstæður, sem upp komu, þegar enginn sótti um lyfsöluleyfi Siglufjarðar Apóteks. Gildi þá einu, hvort misræmi þetta í lagasetningu verði rakið til ásetnings eða handvammar við lagasetninguna. Tjón stefnanda felist í því að geta ekki við skil á lyfsöluleyfinu selt lyfsölusjóði þær eignir, sem kaupskylda taki til, og því væri á grundvelli þess, að ríkissjóður beri skaðabótaábyrgð á afleiðingum framangreinds misræmis, gerð krafa um, að viðurkennd verði skylda ríkissjóðs til að kaupa eignirnar.

Varakrafa stefnanda er studd þeim rökum, að viðurkenna beri skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna þeirra mistaka, sem orðið hafi við hlutaðeigandi lagasetningu, þess efnis að leggja lyfsölusjóð niður, en viðhalda kaupskyldu hans samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982. Þá er krafa um viðurkenningu á bótaskyldu ríkisins studd því, að stefnanda hafi með lögum og stjórnvaldsákvörðun verið gert að kaupa umræddar eignir og það verið skilyrði fyrir viðtöku stefnanda á lyfsöluleyfinu. Verð eignanna hafi verið ákveðið með mati, og miðað við upplýsingar um fasteignaverð á Siglufirði og greiðslukjör í þeim viðskiptum, telur stefnandi einsýnt, að verð eignanna hafi verið metið herra en fá megi fyrir þessar eignir við

frjálsa sölu á Siglufirði, ef á annað borð takist að selja eignirnar. Við þessum eignum hafi stefnandi tekið í trausti þess að geta á gildistíma 3. gr. laga nr. 76/1982 lagt inn lyfsöluleyfi sitt og nyti þá þess réttar að gera kröfu um, að viðtakandi lyfsöluleyfishafi keypti þessar eignir gegn matsverði eða lyfsölusjóður, ef enginn sækti um lyfsöluleyfið. Með áðurgreindu misræmi í lagasetningunni, þ. e. að viðhalda kaupskyldunni, en leggja lyfsölusjóð niður, hafi stefnandi verið svipt lögmaeltum réttindum, sem hún hafi reist ákvarðanir sínar á.

Jafnframt er í þessu tilviki eins og um skaðabótaskyldu vegna aðalkröfu bent á, að íslenska ríkið beri bótaábyrgð á tjóni stefnanda, þar sem hún hafi verið svipt stjórnarskrárvernduðum rétti, sem hafi tryggt henni, að lyfsölusjóður keypti eignir apóteksins, ef enginn sækti um lyfsöluleyfið.

Í frumvarpi til lyfjalaga, sem samþykkt voru sem lög nr. 93/1994, hafi komið fram, að lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 skyldu falla úr gildi 1. júlí 1994. Í því hafi falist, að ákvæði það, sem hér reyni á, 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, hefði fallið úr gildi 1. júlí 1994 að öðru óbreyttu. Samkvæmt frumvarpinu skyldu ákvæði um lyfsölusjóð falla síðar úr gildi, þ. e. 1. júní 1995. Vísað er jafnframt til þess, hvernig háttað var gildistíma ákvæðisins um kaupskyldu lyfsölusjóðs samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 og áður hefur verið lýst.

Með ofangreindum lagabreytingum hafi komið til misræmi í löggjöf, sem leiði til tjóns fyrir stefnanda. Nánar tiltekið hafi stefnandi haft rétt til þess fram að 15. mars 1996 samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 76/1982, að lyfsölusjóður keypti lyfjabúð Siglufjarðar Apóteks, ef enginn sækti um lyfsöluleyfi þar. Hins vegar hefði löggjafinn lagt lyfsölusjóð niður 1. júní 1995. Með vísan til ofangreindrar lýsingar á tilhögun lagasetningar þeirrar, sem hér reyni á, sé ljóst, að löggjafinn hafi mátti sjá fyrir það tjón, sem af téðu misræmi leiddi. Kaupskyldan hafi verið ótvíræð, og það geti ekki bitnað á stefnanda, þó að löggjafinn hafi ekki gætt þess samræmis í lagasetningu sinni, að sá aðili, sem hafi átt að svara kaupskyldunni, væri ekki lengur til. Gildi þá einu, hvort misræmi þetta í lagasetningu verði rakið til ásetnings eða handvammara við lagasetninguna.

Ástæða þess, að aðeins væri í málinu gerð krafa um viðurkenningu á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins, en ekki krafist skaðabóta að ákveðinni fjárhæð, sé sú, að ekki liggi enn fyrir, hvert endanlegt fjártjón stefnanda verði, þar sem enn sé óvist, hvernig eignum Siglufjarðar Apóteks, þ. m. t. íbúð lyfsala, verði ráðstafað. Fyrir liggi, hvert hafi verið kaupverð stefnanda á eignum, og stefnandi hafi að auki endurbætt eignirnar að hluta. Með tilliti til hins stutta tíma, sem liðinn sé, frá því að matið hafi farið fram og

endurbæturnar verið gerðar, sé ljóst, að lægra söluverð en matsverðið að viðbættum kostnaði við endurbætur feli í sér fjártjón fyrir stefnanda.

Auk þess tjóns hafi stefnandi orðið fyrir tjóni vegna óvissu og biðtíma, frá því að lyfsöluleyfi hennar féll úr gildi. Stefnandi sitji uppi með sérhæfðar eignir og aðstöðu, sem sérstaklega hafi verið komið upp til reksturs apóteks á Siglufirði, en enginn hafi óskað eftir lyfsöluleyfi þar. Stefnandi sé því ekki einungis í algjörrri óvissu um eignir sínar á Siglufirði, heldur einnig um framtíð atvinnu sinnar og búsetu fjölskyldu. Því kunni hún að verða fyrir enn frekara ófjárhagslegu tjóni.

Við þessar aðstæður sé stefnanda nauðsynlegt að fá úrlausn dómstóla um það, hver sé réttarstaða hennar, þar sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi hafnað því að leysa til sín eignir Siglufjarðar Apóteks og talið, að ekki sé lagalegur grundvöllur fyrir því.

Stefnandi vísar einkum á 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, sbr. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 93/1994 með síðari breytingum, sbr. lög nr. 122/1994 og lög nr. 118/1995 og 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, sbr. lög nr. 100/1995. Einnig er miðað við almennar reglur skaðabótaréttar og 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Um fyrirkomulag málshöfðunar vísar stefnandi til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, og um málskostnað er skírskotað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr. Einnig var vísað til þess við munnlegan málflutning vegna andmæla stefnda, að ekki skipti máli, hvort stefnandi ræki virðisaukaskattsskylda starfsemi, þegar ákveðinn væri málskostnaður hennar úr hendi stefnda að teknu tilliti til virðisaukaskatts, eins og krafist er.

Af hálfu stefnda er því haldið fram, að kröfugerð stefnanda og málatilbúnaður sé með þeim hætti, að það varði frávísun ex officio. Rök stefnda fyrir því eru þau, að kröfugerðin sé óglögg og illa skilgreind. Þannig væri í aðalkröfu ekki kveðið á um, hvernig kaupverð skyldi ákveðið, ef kaupskylda yrði viðurkennd, eða hvenær hún ætti að verða virk. Við munnlegan málflutning var sérstaklega fundið að því, að sakarefnið væri ekki nægjanlega afmarkað og skilgreint. Krafan væri um, að ríkissjóði yrði gert skylt að kaupa eignir stefnanda, eins og þær yrðu, þegar afhending færi fram. Kröfugerðin fullnægði því ekki ákvæðum réttarfarslaga, og var m. a. vísað í því sambandi til 1. mgr. 25. gr. og 80. gr. laga um meðferð einkamála. Með sama hætti væri varakrafa stefnanda óglögg og vanræifuð. Ætlað tjón stefnanda verði ekki lesið úr dómkröfum eða stefnu. Stefnandi reki áfram lyfjaverslun á Siglufirði. Þegar stefnandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt, hefði lyfsalanum á Sauðárkróki verið veitt heimild til að starfrækja útibú á Siglufirði, en stefnandi hefði áfram annast rekstur þess. Því hafi einungis verið um

formbreytingu að ræða. Stefnandi hefði haldið áfram húsnæði, áhöldum og birgðum og ræki lyfsöluna með sama hætti og áður. Geri hún það öldungis á eigin ábyrgð og fyrir eigin reikning. Ekkert uppgjör hafi farið fram á vörubirgðum eða öðrum eignum 15. mars 1996. Stefnandi hafi engin gögn lagt fram um eða leitt rök að því, að hún hafi orðið fyrir „tjóni“, sem krafist er, að viðurkennt verði, að stefndi beri skaðabótaábyrgð á. Stefnandi virðist reisa varakröfu sína á þeim „mistökum“ við lagasetningu, að kaupskyldu lyfsölusjóðs samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 hafi verið við haldið til 15. mars 1996, en sjóðurinn hafi verið lagður niður 1. júní 1995. Aðalkröfu sína um viðurkenningu á kaupskyldu styðji stefnandi hins vegar því, að umrædd 6. mgr. 3. gr. laga 76/1982 hafi verið í gildi fram til 15. mars 1996. Málsástæður stefnanda séu þannig þversagnakenndar. Þá er því haldið fram af hálfu stefnda, að dómur stefnanda í hag, hvort sem er um aðalkröfu eða varakröfu, muni ekki leiða réttarágreining aðila til lykta. Telur stefndi kröfugerð stefnanda, eins og hún sé sett fram, ekki dómtæka, og varði það frávísun málsins ex officio, sbr. ákvæði 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig meginreglur 80. gr. sömu laga.

Af hálfu stefnda er sýknukrafa hans í málinu rökstudd þannig:

Því er hafnað, að stefnandi geti á grundvelli 6. mgr. 3. gr. laga um lyfjadreifingu krafist þess, að íslenska ríkið kaupi tilgreindar eignir hennar, þar sem lagaákvæðið hafi ekki fallið úr gildi fyrr en 15. mars 1996, þ. e. daginn eftir, að stefnandi telji innlögn sína á lyfsöluleyfinu hafa tekið gildi. Lagaákvæðið hafi kveðið á um skyldu lyfsölusjóðs, en lyfsölusjóður hafi verið lagður niður frá 1. júní 1995, sbr. 2. mgr. 45. gr. lyfjalaga nr. 93/1994.

Frumvarp til lyfjalaga hafi verið lagt fram á Alþingi 30. nóvember 1993. Í frumvarpinu hafi verið gert ráð fyrir gildistöku laganna 1. mars 1994 að undanskildum m. a. ákvæðum um lyfsölusjóð, sem hafi átt að falla úr gildi 1. mars 1995. Frumvarpið hafi verið samþykkt og birt sem lög 20. maí 1994 með gildi frá 1. júlí 1994. Samkvæmt 3. tl. ákvæðis til bráðabirgða hafi VII. kafli laganna um stofnun lyfjabúða og lyfsöluleyfi og XIV. kafli um lyfja-verð átt að koma til framkvæmda 1. nóvember 1995. Með lögum frá 31. október 1995 nr. 118/1995 hafi gildistöku þessara kafla laganna verið frestað til 15. mars 1996.

Með gildistöku lyfjalaga 1. júlí 1994 hafi lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 og lyfjalög nr. 108/1984 fallið úr gildi, en ákvæði X. kafla lyfjalaga um lyfsölusjóð hafi fallið úr gildi 1. júní 1995, sbr. 45. gr. lyfjalaga nr. 93/1994. Eignum lyfsölusjóðs hafi verið ráðstafað, svo sem nánar væri kveðið á um í þeirri lagagrein. Með bráðabirgðalögum nr. 112/1994, sem hafi öðlast gildi 1. júlí 1994, hafi verið kveðið á um, að ákvæði í IX. kafla lyfjalaga nr. 108/1984

og ákvæði í II., III. og VI. kafla laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 skyldu falla úr gildi 1. nóvember 1995. Bráðabirgðalögin hafi verið staðfest með lögum nr. 122/1994.

Stefnandi hafi fengið lyfsöluleyfi frá 1. apríl 1994. Þá hafi verið til umfjöllunar á Alþingi frumvarp til lyfjalaga, þar sem gert hafi verið ráð fyrir gildistöku laganna frá og með 1. mars 1994 að því undanskildu, að ákvæði um lyfsölusjóð skyldu falla úr gildi 1. mars 1995. Stefndanda hafi þannig verið alveg ljóst, þegar hún sótti um og fékk lyfsöluleyfið á Siglufirði, að þær breytingar voru á næsta leiti, að lyfsalar gætu ekki gert kröfu um, að viðtakandi leyfishafi eða lyfsölusjóður keypti upp eignir þeirra, svo sem verið hafði í tíð áður gildandi laga. Engu að síður hafi stefnandi sótt fast að fá leyfið, og hafi hún tekið við því og hafið rekstur lyfjaverslunar án nokkurs fyrirvara eða athugasemda. Í því sambandi er af hálfu stefnda vakin athygli á 5. tl. í leyfisbréfi stefnanda á dskj. nr. 3 svo og niðurlagsmálgrein leyfisbréfsins.

Það hafi ekki verið fyrr en 23. október 1995, sbr. bréf stefnanda til ráðuneytisins á dskj. nr. 17, sem stefnandi hafi lýst því áformi sínu að leggja inn lyfsöluleyfið, „áður en ný lyfjalög taka gildi“, sem hafi að vísu verið 1. júlí 1994. Í bréfinu geti stefnandi þess, að lyfsölusjóður hafi verið lagður niður.

Því er mótmælt af hálfu stefnda, að stefnandi hafi tekið við eignum fráfarandi lyfsala á Siglufirði í trausti þess að geta lagt inn lyfsöluleyfi sitt og að viðtakandi lyfsali keypti eignirnar eða lyfsölusjóður, ef enginn sækti um lyfsöluleyfið. Stefndanda hafi á þeim tíma, er hún keypti eignirnar, verið fullkunnugt um fyrirhugaðar breytingar samkvæmt nýjum lyfjalögum frá 20. maí 1994. Í greinargerð hennar til gerðardóms frá 4. september 1994 komi fram, að með nýjum lyfjalögum falli niður sú skylda, sem hvílt hafi á viðtakandi lyfsala, að kaupa fasteignir og aðrar eignir fráfarandi lyfsala, og sé því undir hælinn lagt, hvort og á hvaða verði henni takist að selja eignir sínar.

Hlutverk lyfsölusjóðs hafi verið skilgreint í 45. gr. laga nr. 108/1984, sem hafi m. a. verið rekstur lyfjabúðar til bráðabirgða, sbr. 3. gr. laga nr. 76/1982. Ákvæði um lyfsölusjóð í lögum nr. 108/1984 hafi fallið úr gildi 1. júní 1995. Þótt ákvæði II. kafla laga nr. 76/1982 hafi ekki fallið úr gildi fyrr en 15. mars 1996, hafi lyfsölusjóður og skilgreint hlutverk hans í áður gildandi lyfjalögum verið löngu fallið brott. Ástæðan til frestunar brottfellingar ákvæða II. kafla laga nr. 76/1982 hafi ekki verið að framlengja gildistíma lyfsölusjóðs, sem hefði formlega verið lagður niður, heldur frestun á gildistöku ákvæða nýrra lyfjalaga um stofnun lyfjabúða og útgáfu lyfsöluleyfa. Eftir niðurlagningu lyfsölusjóðs hafi ákvæði 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 ekkert sjálfstætt gildi. Þess utan hafi stefndanda verið fullkunnugt um, að til

hafi staðið að leggja niður lyfsölusjóðinn, þegar hún sótti um og tók við lyfsöluleyfinu á Siglufirði og keypti eignir fráfarandi lyfsala. Henni hafi einnig verið kunnugt um, að sjóðurinn hafði verið lagður niður, þegar hún hafi fyrst haft uppi áform um að krefja opinbera aðila um kaup á eignum sínum.

Því er haldið fram af hálfu stefnda, að réttur lyfsala samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 geti ekki verið meiri eða betri en réttur samkvæmt 11. gr. sömu laga. Sá réttur hafi verið skilyrtur og óviss og að auki verið fallinn niður, þegar stefnandi skilaði inn leyfi sínu. Af hálfu stefnda er einnig bent á, að aldrei hafi reynt á, að lyfsölusjóður keypti lyfjabúð og annaðist rekstur hennar til bráðabirgða á grundvelli 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 eða samsvarandi ákvæðis í eldri lögum. Eina dæmið um kaup lyfsölusjóðs á lyfjabúð sé kaup hans á Seyðisfjarðarapóteki árið 1980. Af hálfu stefnda er því haldið fram, að það hafi verið gert að ósk ráðuneytisins, en af hálfu stefnanda er því andmælt og því haldið fram, að það hafi verið vegna kröfu lyfsala.

Af hálfu stefnda er því mótmælt, að kaupskylda lyfsölusjóðs samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 hafi færst yfir á ríkissjóð til 15. mars 1996. Þeirri röksemd er jafnframt hafnað, að kaupskylda lyfsölusjóðs hafi á einhvern hátt verið löghelguð af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Um leið og lyfsölusjóður var lagður niður, hafi kaupskylda hans samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 einnig fallið niður af sjálfu sér, og sú kaupskylda hafi ekki yfirfærst á annan aðila. Ríkissjóður hafi ekki að lögum borið ábyrgð á lyfsölusjóði.

Réttindi lyfsala til að fá vörubirgðir, lyfjabúð og jafnvel húseign keyptar hafi bæði verið skilyrt og óviss. Breytingar, sem hafi verið gerðar á tilhögun þessara mála, hafi á engan hátt svipt lyfsala atvinnuréttindum þeirra né eignar- og nýtingarrétti á lyfjabúðum og öðrum rekstrartengdum eignum. Um hafi verið að ræða almennar reglur um atvinnuréttindi og rýmkun atvinnufrelsis á sviði lyfsölumála. Því er hafnað af hálfu stefnda, að þessi réttindi hafi verið löghelguð af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og að umræddar breytingar hafi í för með sér bótaskyldu ríkissjóðs. Samkvæmt lokamálsgrein 22. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 geti leyfishafi við starfslok selt reksturinn lyfjafræðingi, sem hafi öðlast lyfsöluleyfi samkvæmt lögum. Stefnandi hafi getað og geti auglýst Siglufjarðar Apótek til sölu, en það hafi hún ekki gert.

Pá er af hálfu stefnda bent á, að vörubirgðir Siglufjarðar Apóteks séu eftir sem áður í eigu og á ábyrgð stefnanda, þótt lyfjabúðin á Siglufirði sé rekin að nafninu til sem útibú frá Apóteki Sauðárkróks frá 15. mars 1996. Þar sem stefnandi sé rekstraraðili lyfjabúðarinnar eftir þann dag og reki

verslunina, þ. m. t. lyfsöluna og lyfjainnkaup, á eigin ábyrgð, sé það staðfesting á því, að svokölluð „innlögn“ stefnanda á lyfsöluleyfinu hafi eingöngu verið til málamynda og gerð í því skyni að knýja opinberan aðila til greiðslu á hluta kaupverðs fasteignar, sem stefnandi hafi gengist undir að kaupa, þegar hún fékk lyfsöluleyfið í apríl 1994, og gerði ekki athugasemdir við, þegar úrskurður gerðardóms um kaupverð lá fyrir 30. september 1994.

Um varakröfu stefnda er sérstaklega áréttað, að 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 hafi eingöngu kveðið á um skyldu til kaupa á „viðkomandi lyfjabúð“, án þess að skilgreint væri frekar, hvað í því hugtaki fælist. Verði fallist á dómkröfu stefnanda um viðurkenningu á kaupskyldu/skaðabótaskyldu stefnda, er því haldið fram, að slík skylda geti aðeins náð til lyfjabirgða og nauðsynlegra áhalda, en ekki til atvinnuhúsnaðis og því síður íbúðarhúsnaðis, svo sem krafa er gerð um af hálfu stefnanda.

Peirri röksemd stefnanda, að kaupskylduna beri að afmarka með sama hætti og gert hafi verið í 11. gr. laga nr. 76/1982 um skyldu viðtakandi lyfsala, er hafnað af hálfu stefnda. Kaupskylda samkvæmt þeirri lagagrein hafi verið óviss og skilyrt, en einnig hafi sérstaklega verið tilgreint, til hvaða eigna kaupskyldan skyldi taka, ef á hana reyndi. Hugtakið „lyfjabúð“ taki samkvæmt skilgreiningu 11. gr. ekki til húseignar og því síður íbúðar. Merking orðsins „lyfjabúð“ í 6. mgr. 3. gr. laganna hafi ekki getað verið önnur en skilgreind hafi verið í 11. gr. sömu laga.

Þá er því haldið fram af hálfu stefnda, að stefnandi hafi engar sönnur eða rök fært fyrir því, að hin ætluðu mistök, sem stefnandi telji hafa orðið við lagasetningu og stefndi beri skaðabótaskyldu á, hafi valdið stefnanda tjóni. Peirri röksemd stefnanda er hafnað af hálfu stefnda, að það hafi verið mistök, að 6. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 skyldi ekki hafa verið felld formlega úr gildi, um leið og lyfsölusjóður var lagður niður 1. júní 1995. Ekki verði séð, að þau „mistök“ hafi valdið stefnanda tjóni. Krafa stefnanda væri enn fjarlægari, ef umrædd lagagrein hefði verið felld úr gildi. Málatilbúnaður stefnanda hvíli beinlínis á tilvist þessa ákvæðis til 15. mars 1996. Kaup stefnanda á eignum lyfjaverslunarinnar á Siglufirði í apríl 1994 hafi verið gerð samkvæmt þágildandi lögum og reglum. Hún hafi vitað, að þessum reglum yrði breytt, svo sem raun varð á, og af hálfu stefnda er því allsendis hafnað, að þær breytingar hafi valdið tjóni, sem stefnda sé skylt að bæta. Stefnandi vísi í málatilbúnaði sínum til almennra reglna skaðabótaréttar og 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, en af hennar hálfu hafi ekki verið skilgreint nánar, hvernig ætluð mistök við lagasetningu geti fallið undir almennu skaðabóta-regluna um ólögmæta og saknæma háttsemi eða undir ólögmæta meingerð gegn persónu stefnanda. Er því haldið fram af hálfu stefnda, að hvorki al-

mennar reglur skaðabótaréttar né 26. gr. skaðabótalaganna sé lagagrundvöllur fyrir þessari stefnukröfu.

Niðurstöður.

Stefnandi hefur með rökstuðningi sínum sýnt fram á, að hún hefur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómsins um skyldu stefnda gagnvart sér um það sakarefni, sem hér um ræðir. Stefndi hefur bent á, að kröfugerð stefnanda væri óglögg og illa skilgreind, en ekki kveðið á um, hvernig kaupverð skyldi ákveðið, ef kaupskylda yrði viðurkennd, eða hvenær hún ætti að verða virk. Enn fremur væri krafan ekki nægjanlega afmörkuð og skýr, en samkvæmt henni væri farið fram á, að viðurkennd væri sú skylda stefnda að kaupa tilgreindar eignir stefnanda, eins og þær verða, þegar afhending fer fram. Ekki þykja rök fyrir því, að þetta orðalag í kröfugerð, sem á við um lyfjabirgðir apóteksins, komi í veg fyrir, að stefnandi geti leitað úrlausnar dómsins um þann ágreining, sem mál þetta snýst um. Þótt ágreiningur kunni að rísa síðar milli málsaðila um kaupverð, afhendingartíma eða önnur atriði varðandi kaupskylduna, verði hún viðurkennd, geta þeir báðir leitað viðeigandi úrræða í því sambandi. Aðalkrafa stefnanda þykir því hafa þá annmarka, að henni beri að vísa frá dómi án kröfu.

Með lyfjalögum nr. 93/1994 frá 20. maí 1994, sem tóku gildi 1. júlí 1994, féllu úr gildi lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 og lyfjalög nr. 108/1984 að undanskildum ákvæðum X. kafla lyfjalaga um lyfsölusjóð, sem skyldi falla úr gildi 1. júní 1995. Í 3. lið ákvæða til bráðabirgða í lögum nr. 93/1994 segir, að ákvæði VII. og XIV. kafla laganna komi eigi til framkvæmda fyrr en 1. nóvember 1995. Með bráðabirgðalögum nr. 112/1994 frá 28. júní 1994, sbr. lög nr. 122/1994 um breytingu á lyfjalögum, var einnig undanskilið, að felld væru úr gildi ákvæði IX. kafla laga nr. 108/1984 og ákvæði II., III. og VI. kafla laga nr. 76/1982, sem ekki skyldu falla úr gildi fyrr en 1. nóvember 1995, en lagabreytingin öðlaðist gildi 1. júlí 1994. Þannig tóku aftur gildi ákvæði lyfjalaga um lyfjaverð og laga um lyfjadreifingu, um rekstur og stofnun lyfjabúða og lyfsöluleyfi, sem felld höfðu verið úr gildi með lögum nr. 93/1994. Eins og fram kemur í rökstuðningi fyrir setningu bráðabirgðalaganna, var ástæðan til þessa sú, að við þingmeðferð lyfjalaga hafði verið ákveðið að fresta gildistöku VII. kafla laganna um stofnun lyfjabúða og lyfsöluleyfi og XIV. kafla um lyfjaverð til 1. nóvember 1995, en láðst hafði að framlengja gildistíma sambærilegra ákvæða IX. kafla lyfjalaga nr. 108/1984 og II., III. og VI. kafla laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982. Að óbreyttum lögum hefðu því við gildistöku lyfjalaga nr. 93/1994 1. júlí 1994 engin lagaákvæði gilt um lyfjaverð, stofnun lyfjabúða og lyfsöluleyfi fram til 1. nóvem-

ber 1995. Með lögum nr. 118/1995 var því enn frestað, að ákvæði VII. og XIV. kafla laga nr. 93/1994 kæmu til framkvæmda, til 1. mars 1996, og var jafnframt kveðið svo á, að framangreind ákvæði laga um lyfjadreifingu og eldri lyfjalaga giltu til sama dags.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982, sem var af framangreindum ástæðum í gildi á þeim tíma, er stefnandi óskaði eftir því með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 14. febrúar 1996 að leggja inn lyfsöluleyfi sitt, var heimilt að fella lyfsöluleyfi úr gildi, ef leyfishafi óskaði þess. Á sama hátt giltu ákvæði 6. mgr. 3. gr. laganna, en þar var gert ráð fyrir því, að þegar enginn sækti um tiltekið lyfsöluleyfi, væri lyfsölusjóði skylt að kaupa viðkomandi lyfjabúð og annast rekstur hennar með þeim réttindum og skyldum, er því fylgdi samkvæmt lögnum. Einnig giltu ákvæði 11. gr. laganna, en í 1. mgr. hennar sagði m. a., að ef lyfsali léti af rekstri lyfjabúðar, skyldi lyfsala þeim, er tæki við, skylt að kaupa vörubirgðir lyfjabúðarinnar að svo miklu leyti sem þær væru nothæfar. Samkvæmt 2. mgr. sömu lagagreinar var lyfsala skylt að ósk fráfarandi lyfsala og samkvæmt ákvörðun ráðherra að kaupa húseign þá, er lyfjabúðin væri í, enda væri hún eingöngu ætluð til rekstrar lyfjabúðarinnar og íbúðar lyfsalans og viðunandi hæf til hvors tveggja. Loks sagði í 5. mgr. lagagreinarinnar, að ef ekki næðist samkomulag milli lyfsala þess, sem við tæki, eða lyfsölusjóðs og fráfarandi lyfsala um þau atriði, sem um ræddi í greininni, skyldi ágreiningurinn úrskurðaður af gerðardómi. Af þessu leiðir, að ákveðið lögbundið fyrirkomulag gildi um réttarstöðu lyfsala, sem lögðu inn lyfsöluleyfi og létu af störfum, og úrræði, sem þeir gátu beitt í því sambandi.

Þótt X. kafli lyfjalaga nr. 108/1984 um lyfsölusjóð hafi fallið úr gildi 1. júní 1995 með 2. mgr. 45. gr. laga nr. 93/1994, hafði það ekki áhrif á þessa tilhögun, enda kemur fram í athugasemdum við frumvarp til þeirra laga, að gert væri ráð fyrir því, að lyfsölusjóður hefði hlutverki að gegna í eitt ár, eftir að lögin tækju gildi, eða þann aðlögunartíma, sem getið væri um í ákvæði til bráðabirgða, 3. tl., sbr. Alþingistíðindi 1993, A, bls. 1572. Frumvarpið var lagt þannig fyrir Alþingi, að gert var ráð fyrir gildistöku laganna 1. mars 1994 og að eldri lyfjalög féllu þá úr gildi að undanskildum ákvæðum um lyfsölusjóð, sem gert var ráð fyrir, að féllu úr gildi 1. mars 1995. Enn fremur var í frumvarpinu gert ráð fyrir því í 3. tl. ákvæða til bráðabirgða, að fram til 1. mars 1995 væri ráðherra heimilt að hafna umsókn um lyfsöluleyfi. Um það atriði segir í athugasemdum við frumvarpið, að rétt þætti að veita leyfishöfum nokkurn aðlögunartíma að breyttu fyrirkomulagi, sbr. Alþingistíðindi 1993, A, bls. 1573. Í nefndarálitni meiri hluta heilbrigðis- og

trygginganefndar Alþingis var lagt til, að sett yrði í frumvarpið nýtt ákvæði til bráðabirgða um gildistöku þeirra kafla laganna, sem fjölluðu um breyttar reglur um lyfsöluleyfi og verðlagningu lyfja, en þau ákvæði kæmu eigi til framkvæmda fyrr en 1. júní 1995 samkvæmt breytingartillögu meiri hluta nefndarinnar. Fram kemur í nefndarálitinu, að markmiðið með þessu væri tvíþætt. Annars vegar gæfist með breytingunni tækifæri til að greina afmörkuð áhrif EES-samningsins á lyfjamarkað hér á landi, og hins vegar, þar sem lögfesting frumvarpsins myndi leiða til umfangsmikilla breytinga, væri eðlilegt að veita lengri aðlögunartíma en almennt gerðist, svo að allir aðilar gætu lagað sig að aðstæðum og undirbúið starfsemi í breyttu rekstrarumhverfi, sbr. Alþingistiðindi 1993, A, bls. 4526. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi með þeim breytingum, sem hér skipta máli, að ákvæði VII. og XIV. kafla laganna skyldu eigi koma til framkvæmda fyrr en 1. nóvember 1995, en sá tími var síðan framlengdur til 1. mars 1996 með lögum nr. 118/1995, eins og áður er komið fram.

Í 6. mgr. 3. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982, sem var í gildi á þeim tíma, sem hér skiptir máli, segir, að lyfsölusjóði sé skylt að kaupa viðkomandi lyfjabúð og annast rekstur hennar til bráðabirgða, þegar enginn sækir um tiltekið lyfsöluleyfi. Lyfsölusjóður hafði þá verið lagður niður samkvæmt 2. mgr. 45. gr. laga nr. 93/1994. Umræddu lagaákvæði verður því ekki beitt samkvæmt orðanna hljóðan, en það verður hins vegar að túlka í samræmi við almenn lögskýringarsjónarmið og með hliðsjón af þeim aðstæðum, sem voru á þeim tíma, er stefnandi lagði inn lyfsöluleyfi sitt.

Þegar lítið er til þess, sem hér að framan er rakið, verður að telja, að ekki hafi verið rök fyrir því að leggja lyfsölusjóð niður, á meðan hann hafði enn hlutverki að gegna samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laga um lyfjadreifingu. Lyfsölusjóður var settur á stofn með lyfjalögum nr. 49/1978, sbr. 39. gr. þeirra laga, en hlutverk sjóðsins er skilgreint í 41. gr. laganna. Hafði sjóðurinn m. a. það hlutverk að annast til bráðabirgða rekstur lyfjabúðar, sbr. 12. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963. Í 3. mgr. þeirrar greinar segir, að ráðherra ákveði, hvernig haga skuli rekstri lyfjabúðar, þegar lyfsöluleyfi fellur niður af öðrum ástæðum en þeim, sem fram koma í 1. og 2. mgr., en þá megi um stundarsakir að fengnum tillögum landlæknis reka lyfjabúð á kostnað ríkissjóðs. Í athugasemdum með frumvarpi til lyfjalaga nr. 49/1978 kemur fram, að um langt skeið hafi eigendaskipti að lyfjabúðum verið ýmsum vandkvæðum bundin. Raktar eru í athugasemdunum ástæður og afleiðingar þessa. Tilgangur lyfsölusjóðs sé að stuðla með nokkrum hætti að lausn þessa vanda, einkum að auðvelda eigendaskipti að lyfjabúðum og jafna aðstöðu þeirra, sem fá lyfsöluleyfi. Enn fremur sé sjóðnum ætlað að stuðla að stofnun lyfjabúða á þeim stöðum, þar sem vafasamt sé, að rekstur beri sig. Þá er vakin athygli á því, að

samkvæmt 3. tl. 39. gr. sé sjóðnum ætlað að reka lyfjabúð um stundarsakir í stað þess, að sú kvöð sé lögð á ríkissjóð, eins og málum væri skipað með 12. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963, sbr. Alþingistíðindi 1977-1978, A, bls. 1924-1925. Í 42. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 er mælt fyrir um tekjur lyfsölusjóðs, sem áttu m. a. að koma frá ríkissjóði, en í 2. mgr. segir, að ríkissjóður leggi lyfsölusjóði til árlegt framlag. Þegar þetta er virt, verður að skýra 6. mgr. 3. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 svo, að ríkissjóði hafi verið skylt að kaupa lyfjabúð við þær aðstæður sem hér er um að ræða og lagagreinin kveður á um.

Í 5. mgr. 11. gr. laga um lyfjadreifingu segir, að ef ekki náist samkomulag milli lyfsala þess, sem tekur við rekstri lyfjabúðar, eða lyfsölusjóðs og fráfarandi lyfsala eða bús hans um þau atriði, sem um ræðir í 11. gr. laganna, skuli ágreiningur úrskurðaður af gerðardómi. Réttarstaða lyfsölusjóðs er á þann hátt lögð að jöfnu við réttarstöðu lyfsala, sem tekur við lyfjabúðarrekstri, en í lagagreininni er mælt fyrir um skyldu til að kaupa vörubirgðir lyfjabúðar, sbr. 1. mgr., og skyldu til að kaupa húseign, sem lyfjabúðin er í, og íbúð lyfsala, sbr. 2. mgr. Verður því að telja, að skylda stefnda samkvæmt 6. mgr. 3. gr. laganna nái til þeirra eigna, sem 11. gr. tekur til.

Vitneskja stefnanda um þær breytingar, sem í vændum voru samkvæmt lagafrumvarpinu, eða um lagaákvæði, er síðar áttu að taka gildi, svo og um þau lagaákvæði, sem þegar höfðu tekið gildi um niðurfellingu lyfsölusjóðs, hafa ekki áhrif á réttarstöðu hennar í þessu sambandi. Ekki skiptir heldur máli, hvaða ástæður voru fyrir því, að stefnandi óskaði að leggja inn lyfsöluleyfið og neyta þeirra úrræða, sem lögin heimiluðu, enda voru ekki sett nein skilyrði í lögum um, að fyrir því þyrftu að vera sérstakar ástæður.

Samkvæmt þessu ber að taka aðalkröfu stefnanda til greina.

Rétt þykir eftir þessum úrslitum, að stefndi greiði stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilegur 500.000 kr., og er hann ákveðinn án virðisauka-skatts.

Dóm þennan kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Viðurkennt er, að stefnda, ríkissjóði vegna íslenska ríkisins, sé skylt að kaupa húsnæði Siglufjarðar Apóteks og íbúð lyfsala að Nordurgötu 4 b, Siglufirði, innréttingar, lyfjabúðaráhöld og lyfjabirgðir apóteksins, eins og þær eru, þegar afhending fer fram.

Stefndi greiði stefnanda, Ástu Júlíu Kristjánsdóttur, 500.000 kr. í málskostnað.