

Fimmtudaginn 30. janúar 1997.

Nr. 290/1995.

Ívar Daníelsson

(Tryggvi Gunnarsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

lyfjaverðlagsnefnd og

Tryggingastofnun ríkisins

(Sigrún Guðmundsdóttir hrl.,

Kristín Briem hdl.)

Lyfjaverð. Stjórnvaldsákvörðun. Frávísun að hluta. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 28. ágúst 1995. Hann gerir eftirfarandi dómkröfur:

1. Að ógilt verði ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990, sem birt var með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 23. febrúar 1990, um skyldu apóteka til að veita Tryggingastofnun ríkisins afslátt af þeim reikningum fyrir sölu lyfja, sem þau innheimta hjá stofnuninni frá 1. janúar 1990, eftir nánar tilgreindum reiknireglum.

2. Að ógilt verði ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar frá 14. september 1990, sem birt var með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 26. september 1990, um skerðingu álagningar á þeim hluta reikninga fyrir sölu lyfja, sem apótek innheimta hjá Tryggingastofnun ríkisins frá 1. október 1990, eftir nánar tilgreindum reiknireglum.

3. Að stefndu íslenska ríkið og Tryggingastofnun ríkisins verði dæmd sameiginlega til að greiða áfrýjanda 4.086.112 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af nánar tilgreindum fjárhæðum frá 16. mars 1990 til greiðsludags.

Þá krefst áfrýjandi málkostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti sameiginlega úr hendi allra stefndu.

Stefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og

málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefjast stefndu lækkunar á fjárkröfum áfrýjanda og að málskostnaður verði látinn falla niður.

I.

Með fyrrnefndri ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar 27. janúar 1990 var lyfsölum gert að veita Tryggingastofnun ríkisins tiltekinn afslátt af reikningum, sem þeir innheimtu hjá henni vegna hlutdeildar hennar í söluverði lyfja til almennings og stofnana, að uppfylltum vissum skilyrðum um árlega heildarfjárhæð slíkra reikninga. Í ákvörðun nefndarinnar 14. september sama ár var mælt fyrir um sambærilegan frádrátt af reikningum lyfsala á hendur Tryggingastofnun ríkisins, en þar var hann nefndur skerðing á álagningu lyfsala.

Vegna þessara ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar sætti áfrýjandi, sem rak lyfjaverslunina Borgarapótek í Reykjavík, frádrætti á reikningum sínum til Tryggingastofnunar ríkisins á tímabilinu frá 16. mars 1990 til 16. júní 1994 sem nemur áðurgreindri fjárhæð greiðslukröfu hans í málinu. Áfrýjandi tók við greiðslum frá Tryggingastofnun á þessu tímabili með fyrirvara. Hann reisir málsókn sína einkum á því, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar, sem hér um ræðir, hafi ekki haft nægilega stöð í lyfjalögum nr. 108/1984, sem þá giltu um lyfjaverð og hlutverk nefndarinnar.

II.

Telja verður kröfu áfrýjanda um greiðslu úr hendi íslenska ríkisins og Tryggingastofnunar ríkisins reista á þeirri grunnröksemd, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar 27. janúar og 14. september 1990 séu ekki bindandi gagnvart honum. Verður því ekki leyst úr greiðslukröfu áfrýjanda án þess að taka afstöðu til þessarar röksemdar. Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að hann hafi af því hagsmuni að lögum, að jafnframt þessu verði sérstaklega leyst úr kröfu hans um, að mælt verði fyrir í dómi um ógildingu ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar. Verður því vísað sjálfkrafa frá héraðsdómi fyrsta og öðrum lið í kröfum áfrýjanda, en þetta eru einu kröfur hans á hendur stefndu lyfjaverðlagsnefnd að frátalinni kröfu um málskostnað.

Fjárhæðin, sem áfrýjandi krefst að fá greidda, er, sem áður segir, hin sama og dregin var af reikningum lyfjaverslunar hans til Tryggingastofnunar ríkisins vegna hinna umdeildu ákvarðana lyfjaverð-

lagsnefndar. Tryggingastofnun ríkisins fullnægir skilyrðum til að eiga sjálfstæða aðild að dómsmáli, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Áfrýjandi hefur ekki fært sérstök rök fyrir því, að íslenska ríkið þurfi að eiga hér aðild við hlið Tryggingastofnunar ríkisins til varnar gegn greiðslukröfu hans. Er aðild íslenska ríkisins að málinu því vanreifuð, svo að rétt er að vísa kröfum áfrýjanda á hendur ríkinu sjálfkrafa frá héraðsdómi.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður milli áfrýjanda og stefndu lyfjaverðlagsnefndar og íslenska ríkisins falli niður á báðum dómstigum.

III.

Í gögnum málsins kemur fram, að tilgangur hinna umdeildu ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar hafi annars vegar lotið að því að lækka útgjöld ríkisins vegna endurgreiðslu lyfja og hins vegar að jafna rekstrarskilyrði lyfjaverslana í landinu. Ákvarðanirnar leiddu ekki til breytinga á lyfjaverðskrá. Þær höfðu ekki áhrif á verð til neytenda og snertu einungis viðskipti lyfsala við Tryggingastofnun ríkisins. Verður að líta svo á, að í raun hafi hér verið um að ræða skerðingu á endurgreiðslu stofnunarinnar til tiltekinna lyfjaverslana miðað við veltu þeirra.

Pótt markmið af því tagi, sem lýst var, kunni að vera eðlileg og æskileg, þarf ótvíræð lagaheimild að vera fyrir hendi, til að stjórnvöld geti tekið ákvarðanir með þeim afleiðingum, sem hér um ræðir. Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 var það hlutverk lyfjaverðlagsnefndar að ákveða grundvöll heildsölu- og smásöluálagningar lyfja. Við þá ákvörðun átti hún að taka tillit til kostnaðar við sölu og dreifingu. Reyndi þá meðal annars á mat hennar á rekstrargrundvelli lyfjabúða, en ekki verður séð, að það mat hafi átt að geta leitt til þess, að verð á lyfjum yrði misjafnt eftir því, hvar lyfjabúðir væru staðsettar á landinu. Þá sér þess engin merki, að nefndin hafi átt að líta til þess, að hvaða leyti kostnaður af lyfjakaupum félli undir sjúkratryggingar í landinu og hvernig hann kæmi til skipta milli Tryggingastofnunar ríkisins og hinna sjúkratryggðu, þegar svo væri.

Í 34. gr. lyfjalaga eða öðrum lagaákvæðum var þannig enga heimild að finna fyrir lyfjaverðlagsnefnd til að ákveða mismun á smá-

söluálagningu lyfja eftir því, hvaða lyfsali krefði Tryggingastofnun ríkisins um greiðslu hlutdeildar hennar í söluverði lyfja. Áfrýjandi veitti hinum umdeildu ákvörðunum nefndarinnar ekki samþykki fyrir sitt leyti, og urðu þær ekki bindandi fyrir hann vegna þess eins, að þær voru teknar með samþykki fulltrúa lyfsala í nefndinni. Af þessum ástæðum verður að fallast á kröfu áfrýjanda um greiðslu á 4.086.112 krónum, en um fjárhæðina er ekki tölulegur ágreiningur.

Áfrýjandi gerði, sem áður segir, fyrirvara um lögmæti ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar hverju sinni, sem hann tók við greiðslu reikninga til Tryggingastofnunar ríkisins, sem sættu frádrætti samkvæmt þessum ákvörðunum. Var fjárhæðin, sem dregin var af reikningunum, tilgreind þar sérstaklega sem afsláttur. Er því rétt að telja gjald-daga reikninga áfrýjanda einnig hafa tekið til þessa hluta þeirra. Samkvæmt því og með vísan til 1. mgr. 9. gr. vaxtalaga verður að fallast á kröfu áfrýjanda um dráttarvexti, eins og nánar greinir í dómsorði.

Eftir þessum úrslitum málsins verður stefnda Tryggingastofnun ríkisins dæmd til að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem er ákveðinn í einu lagi eins og í dómsorði segir.

D ó m s o r ð:

Vísað er frá héraðsdómi kröfum áfrýjanda, Ívars Daníelssonar, á hendur stefndu lyfjaverðlagsnefnd og íslenska ríkinu. Málskostnaður milli þessara aðila í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Stefnda Tryggingastofnun ríkisins greiði áfrýjanda 4.086.112 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 62.879 krónum frá 16. mars 1990 til 17. apríl sama ár, af 113.659 krónum frá þeim degi til 16. maí sama ár, af 195.932 krónum frá þeim degi til 18. júní sama ár, af 273.416 krónum frá þeim degi til 16. júlí sama ár, af 327.146 krónum frá þeim degi til 16. ágúst sama ár, af 388.909 krónum frá þeim degi til 17. september sama ár, af 447.358 krónum frá þeim degi til 17. október sama ár, af 506.277 krónum frá þeim degi til 16. nóvember sama ár, af 606.057 krónum frá þeim degi til 17.

desember sama ár, af 679.561 krónu frá þeim degi til 16. janúar 1991, af 736.169 krónum frá þeim degi til 1. febrúar sama ár, af 735.102 krónum frá þeim degi til 18. febrúar sama ár, af 864.846 krónum frá þeim degi til 18. mars sama ár, af 920.922 krónum frá þeim degi til 16. apríl sama ár, af 996.953 krónum frá þeim degi til 16. maí sama ár, af 1.075.159 krónum frá þeim degi til 28. júní sama ár, af 1.246.396 krónum frá þeim degi til 17. júlí sama ár, af 1.360.340 krónum frá þeim degi til 16. ágúst sama ár, af 1.365.035 krónum frá þeim degi til 16. september sama ár, af 1.394.083 krónum frá þeim degi til 18. október sama ár, af 1.415.178 krónum frá þeim degi til 18. nóvember sama ár, af 1.451.012 krónum frá þeim degi til 16. desember sama ár, af 1.513.984 krónum frá þeim degi til 20. janúar 1992, af 1.543.564 krónum frá þeim degi til 1. febrúar sama ár, af 1.497.701 krónu frá þeim degi til 17. febrúar sama ár, af 1.601.375 krónum frá þeim degi til 16. mars sama ár, af 1.671.759 krónum frá þeim degi til 21. apríl sama ár, af 1.702.257 krónum frá þeim degi til 18. maí sama ár, af 1.783.595 krónum frá þeim degi til 16. júní sama ár, af 1.836.447 krónum frá þeim degi til 16. júlí sama ár, af 1.912.304 krónum frá þeim degi til 17. ágúst sama ár, af 2.019.736 krónum frá þeim degi til 16. september sama ár, af 2.065.631 krónu frá þeim degi til 16. október sama ár, af 2.151.043 krónum frá þeim degi til 16. nóvember sama ár, af 2.269.494 krónum frá þeim degi til 16. desember sama ár, af 2.317.176 krónum frá þeim degi til 19. janúar 1993, af 2.464.107 krónum frá þeim degi til 1. febrúar sama ár, af 2.423.610 krónum frá þeim degi til 16. febrúar sama ár, af 2.461.804 krónum frá þeim degi til 16. mars sama ár, af 2.513.990 krónum frá þeim degi til 16. apríl sama ár, af 2.625.795 krónum frá þeim degi til 17. maí sama ár, af 2.677.677 krónum frá þeim degi til 16. júní sama ár, af

2.783.443 krónum frá þeim degi til 19. júlí sama ár, af 2.902.131 krónu frá þeim degi til 16. ágúst sama ár, af 2.991.746 krónum frá þeim degi til 16. september sama ár, af 3.117.702 krónum frá þeim degi til 18. október sama ár, af 3.221.659 krónum frá þeim degi til 16. nóvember sama ár, af 3.380.090 krónum frá þeim degi til 16. desember sama ár, af 3.472.302 krónum frá þeim degi til 17. janúar 1994, af 3.571.331 krónu frá þeim degi til 1. febrúar sama ár, af 3.553.402 krónum frá þeim degi til 16. febrúar sama ár, af 3.685.648 krónum frá þeim degi til 16. mars sama ár, af 3.807.145 krónum frá þeim degi til 18. apríl sama ár, af 3.906.517 krónum frá þeim degi til 16. maí sama ár, af 4.007.513 krónum frá þeim degi til 16. júní sama ár, en af 4.086.112 krónum frá þeim degi til greiðsludags.

Stefnda Tryggingastofnun ríkisins greiði áfrýjanda samtals 400.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i
Haralds Henryssonar og
Hrafns Bragasonar

I.

Ágreiningsefni máls þessa varðar það, hvort ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar 27. janúar og 14. september 1990 um að veita Tryggingastofnun ríkisins afslátt af reikningum frá 1. janúar 1990 og til að þola skerðingu álagningar á þeim hluta reikninga, sem lyfsalar innheimtu frá Tryggingastofnun ríkisins frá 1. október 1990, hafi haft heimild í lögum og hafi þannig fallið innan verksviðs nefndarinnar. Telur áfrýjandi, að lyfjaverðlagsnefnd hafi ekki haft heimildir til þessara ákvarðana innan ramma lyfjalaga nr. 108/1984, sem þá giltu um lyfjaverð og hlutverk lyfjaverðlagsnefndar. Í bréfi nefndarinnar 30. maí 1994 var þessu svarað með eftirgreindum hætti:

„Í 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 er hlutverk lyfjaverðlagsnefndar skilgreint. M. a. skal lyfjaverðlagsnefnd skv. 1. tl. 1. mgr. 34. gr. ákveða grundvöll heildsölu- og smásöluálagningar lyfja. Skv. 2. mgr. 34. gr. skal við slíkar ákvarðanir m. a. taka tillit til kostnaðar við sölu og dreifingu lyfja. Ljóst er, að lyfjabúðir með litla veltu hafa

hlutfallslega meiri kostnað af sölu og dreifingu lyfja en lyfjabúðir með mikla veltu. Til að jafna afkomu lyfjabúða að þessu leyti hefur lyfjaverðlagsnefnd ákveðið að halda álagningu það hárri, að hún dugi flestum smærri lyfjabúðum, en beita í staðinn stigvaxandi álagningarskerðingu eftir veltu hinna stærri. Lyfjaverðlagsnefnd byggir ákvörðun sína á umræddum lagaákvæðum og telur, að ákvörðun um misháa álagningu eftir veltu rúmist fyllilega innan þeirra lagaheimilda, sem nefndinni er falið að starfa eftir.“ Þá er því haldið fram, að Tryggingastofnun ríkisins sé langstærsti viðskiptavinur lyfjabúða og því ekkert óeðlilegt, að sá aðili njóti magnafsláttar í viðskiptum við þær lyfjabúðir, sem hann kaupir mest af. Af hálfu stefnda er því haldið fram, að Tryggingastofnun ríkisins hafi samkvæmt reynslu greitt 80% lyfjaverðs.

II.

Lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982, sem giltu, þegar framangreindar ákvarðanir voru teknar, mæltu fyrir um, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti færi með yfirstjórn lyfjadreifingar. Lögin hafa að geyma ákvæði um lyfjabúðir og lyfjaútibú í ákveðnum héruðum, sem nánar á að kveða á um í reglugerð. Þá eru í lögnum ákvæði um lyfsöluleyfi, um veitingu þeirra og skilyrði þess, að þau falli niður. Lyfsöluleyfi þessi eru persónubundin. Í 8. gr. laganna eru ákvæði um rekstur lyfjabúða, þar sem meðal annars er mælt fyrir um, að lyfjabúðum sé skylt að versla með lyf, sem selja má hér á landi, enn fremur helstu gerðir lyfjagagna, hjúkrunar- og sjúkragagna. Þá hafa lögin að geyma ákvæði um það, er lyfsali hættir rekstri lyfjabúðar sinnar. Lyfsalar höfðu þannig einkaleyfi til lyfjadreifingar í ákveðnum héruðum og báru ákveðnar skyldur gagnvart íbúum þess hérads. Við þessar aðstæður gat verðlagning lyfja á engan hátt verið frjáls, og voru því sett fyrirmæli í lög um þetta efni.

III.

Þegar framangreindar ákvarðanir voru teknar, giltu hér um lyfjalög nr. 108/1984. Í IX. kafla laganna, sem bar yfirskriftina: „Verðlagning lyfja. Lyfjaverðlagsnefnd“, voru þau ákvæði, er hér reynir á. Í niðurstöðu héraðsdóms er saga lyfjaverðlagsnefndar rakin frá 1960 og því lýst, hvernig frá 1963 hefur verið reynt að skipa hana svo, að

gætt væri hagsmuna allra aðila að lyfjadreifingunni og viðskiptavina þeirra jafnframt því að tryggja hlutlaust mat nefndarinnar. Tryggingastofnun hefur frá þeim tíma átt fulltrúa í nefndinni. Ákvæði um skipun nefndarinnar voru í 33. gr. laga 108/1984. Í 32. gr. voru ákvæði um, að verð lyfja skyldi vera hóflegt og birt í lyfjaskrá, sem ráðherra staðfesti. Í 35. gr. voru fyrirmæli um, að yrðu allir nefndarmenn á einu máli um lyfjaverðið, skyldi ákvörðun nefndarinnar um það vera bindandi. Fyrirmæli um hlutverk lyfjaverðlagsnefndar komu fram í 34. gr. laganna. Um það sagði m. a.:

- „1. Að ákveða grundvöll heildsölu- og smásöluálagningar lyfja.
2. Að ákveða grundvöll vinnu- og afhendingargjalda lyfjabúða.
3. Að staðfesta framleiðsluverð lyfja að fengnum tillögum innlendra framleiðenda (lyfjagerða og lyfjabúða).
4. Að gera tillögur um lyfjaverðskrá, sbr. 32. gr.

Við ákvarðanir samkv. 1. – 3. tl. skal taka tillit til kostnaðar við framleiðslu, prófana, gæðaeftirlits, sölu og dreifingu.“

Í fram lögðum gögnum er fjallað um það, hversu mikill stærðarmunur sé á lyfjabúðum og að munur sé á kostnaði þeirra við lyfjadreifinguna eftir stærð þeirra, en samkvæmt framansögðu ber öllum lyfsölum jafnt að hafa ætíð á boðstólum ákveðnar vörur. Í 2. mgr. 34. gr., sem rakin er hér að framan, er áhersla lögð á kostnað við sölu og dreifingu. Erfitt gat orðið fyrir lyfjaverðlagsnefnd að ákveða verð samkvæmt 32. gr. laganna, sem var hóflegt, á sama hátt gagnvart öllum aðilum að lyfjadreifingunni, ef eitt og sama verð átti að gilda án tillits til stærðar lyfjabúða. Með skipun nefndarinnar samkvæmt 33. gr. laganna er Tryggingastofnun ríkisins viðurkennd sem aðili að dreifingunni neytenda megin, og stofnunin greiðir niður verulegan hluta þess lyfjaverðs, sem birt er í lyfjaverðskrá. Ákvæði 34. gr. laganna um hlutverk lyfjaverðlagsnefndar verður að skýra með öll ákvæði IX. kafla í huga, og verður ekki á það fallist með áfrýjanda, að skýra verði ákvæðin svo, að allar ákvarðanir nefndarinnar um endurgjald fyrir lyf verði að koma fram í lyfjaverðskrá. Ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar voru teknar með samþykki allra nefndarmanna. Þær voru teknar á málefnalegan hátt og náðu á sama hátt til allra, sem eins var ástatt um. Þær voru við það miðaðar að jafna stöðu minni og stærri lyfjabúða og að samfélagið greiddi sem hóflegast verð fyrir lyf.

Með framangreindum athugasemdum og að öðru leyti með tilvísun til raka hins áfrýjaða dóms teljum við, að staðfesta beri hann.

Rétt þykir, að áfrýjandi greiði stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 30. júní 1995.

Mál þetta, sem dómtekið var 8. maí 1995, er höfðað fyrir dóminum með stefnu, þingfestri 30. júní 1994, af Ívari Daníelssyni f. h. einkafirma hans, Borgarapóteks, kt. 400466-0169, Álftamýri 1 - 5, Reykjavík, á hendur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra vegna íslenska ríkisins, Guðmundi Sigurðssyni, kt. 200946-2439, Njálsgötu 85, Reykjavík, formanni lyfjaverðlagsnefndar, vegna lyfjaverðlagsnefndar, kt. 600189-2559, Eiðistorgi 15, Sel-tjarnarnesi, og Karli Steinari Guðnasyni forstjóra, kt. 270539-2549, Heiðarbrún 8, Keflavík, vegna Tryggingastofnunar ríkisins, kt. 660239-2669, Laugavegi 116, Reykjavík.

Dómkröfur.

Endanlegar kröfur stefnanda eru svofelldar:

1. Að ógilt verði með dómi sú ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990, sem birt var með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 23. febrúar 1990, um skyldu apóteka til að veita Tryggingastofnun ríkisins afslátt af þeim reikningum fyrir sölu lyfja, sem þau innheimta hjá stofnuninni frá 1. janúar 1990, eftir nánar tilgreindum reiknireglum.

Að ógilt verði með dómi sú ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar frá 14. september 1990, sem birt var með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 26. september 1990, um skerðingu álagningar á þeim hluta reikninga fyrir sölu lyfja, sem apótek innheimta hjá Tryggingastofnun ríkisins frá 1. október 1990, eftir nánar tilgreindum reiknireglum.

2. Að stefndu íslenska ríkinu og Tryggingastofnun ríkisins verði in solidum gert að greiða stefnanda 4.086.112 kr. með dráttarvöxtum [...].

3. Þess er einnig krafist, að stefndu verði dæmdir in solidum til að greiða stefnanda málskostnað skv. málskostnaðarreikningi, sem lagður var fram við aðalmeðferð málsins. Þess er krafist, að við ákvörðun á fjárhæð málskostnaðar verði tekið tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Enn fremur er þess krafist af hálfu stefnanda, að frávísunarkröfu stefndu verði hafnað.

Dómkröfur stefndu eru þær aðallega, að vísað verði frá dómi 1. tl. í kröfugerð stefnanda, að ógiltar verði með dómi tvær ákvarðanir lyfjaverð-

lagsnefndar annars vegar frá 27. janúar 1990 og hins vegar frá 14. september 1990, og stefndu tildæmdur málskostnaður að mati réttarins.

Til vara er gerð sú krafa, að stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður að mati réttarins.

Til þrautavara er gerð krafa um stórfellda lækkun á dómkröfum stefnanda og málskostnaður í því tilviki látinn falla niður.

Málavextir.

Mál þetta hefur stefnandi höfðað til þess að fá hnekkt ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar um afslátt og skerðingu álagningar apóteka á sölu lyfja, sem greidd eru af Tryggingastofnun ríkisins, og til endurgreiðslu þeirra fjárhæða, er stefnandi fékk þannig ekki greiddar fyrir lyfjasölu frá 1. janúar 1990 og til þess tíma, er mál þetta er höfðað.

Hinn 27. janúar 1990 ákvað lyfjaverðlagsnefnd, að apótek skyldu samkvæmt nánar tilgreindum reiknireglum veita Tryggingastofnun ríkisins afslátt af þeim reikningum fyrir sölu lyfja, sem þau innheimtu hjá stofnuninni frá 21. janúar 1990. Var ákvörðun þessi birt með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, dagsettri 23. febrúar 1990. Hinn 14. september 1990 ákvað lyfjaverðlagsnefnd, að apótek skyldu samkvæmt nánar tilgreindum reiknireglum sæta skerðingu álagningar á þeim hluta reikninga fyrir sölu lyfja, sem þau innheimtu hjá Tryggingastofnun ríkisins frá 1. október 1990. Var ákvörðun þessi birt með tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, dagsettri 26. september 1990. Stefnandi, sem er í hópi þeirra lyfsala, er sætti þessari skerðingu, gerði ætíð fyrirvara um lögmæti skerðingarinnar við móttöku greiðslu sinnar frá Tryggingastofnuninni. Telur hann, að lyfjaverðlagsnefnd hafi skort lagaheimild til ofangreindra ákvarðana. Einnig telur stefnandi, að ákvarðanirnar brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar, þær feli í sér ólögmæta skattheimtu og hafi enn fremur ekki verið birtar á lögformlegan hátt.

Frávísunarkrafa.

Stefndu krefjast frávísunar þeirrar kröfu stefnanda, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990 og 14. september 1990 verði ógiltar. Þau rök eru færð fyrir frávísunarkröfunni, að framangreindar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar séu gildandi gagnvart öllum lyfsölum. Álagning annarra lyfsala, sem falli undir ákvörðunina, hafi verið skert og viðskipti þeirra og Tryggingastofnunar hafi farið fram samkvæmt þeim ákvörðunum lyfjaverðlagsnefndar, sem krafist sé ógildingar á. Muni það vera rúmlega helmingur af lyfsölum. Fulltrúi apótekarafélagsins í lyfjaverðlagsnefnd, Werner Rasmussen, hafi borið ákvörðunina undir stjórn apótekarafélagsins og hún verið samþykkt þar. Þessir aðilar eigi hagsmuna að gæta, en þeir séu ekki aðil-

ar málsins. Yrði ógildingarkrafa stefnanda tekin til greina, myndi það hafa bein áhrif á viðskipti Tryggingastofnunar ríkisins og annarra lyfsala í þeirra óþökk og án þess að þeir hefðu fengið tækifæri til að gæta hagsmuna sinna. Í reynd sé þessi dómkrafa stefnanda fremur málsástæða, sem endurgreiðslukrafan byggist á. Beri því samkvæmt framansögðu að vísa þessum kröfulið frá dómi, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991.

Af hálfu stefnanda var þess krafist, að frávisunarkröfu stefndu yrði hafnað.

Telur stefnandi, að hér sé ekki um að ræða samaðild í skilningi 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991, enda legði ógilding ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar engar skyldur á aðra lyfsala. Lyfsalar beri ekki einn fyrir alla og allir fyrir einn skyldur eða eigi rétt gagnvart ríkisvaldinu. Ógilding ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar myndi ekki hafa áhrif á lyfjaverð aftur í tímann. Stefnandi geri endurgreiðslukröfu aðeins fyrir sína hönd, en ekki annarra.

Stefnandi telur sig hafa sjálfstæðan rétt til þess að fá efnislega niðurstöðu um gildi ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar. Borgarar hafi rétt til að leita réttar síns án samráðs við aðra, þar á meðal um það, hvort stjórnarskrárákvæði hafi verið brotin.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi heldur því fram, að slíkir annmarkar séu á nefndum ákvörðunum lyfjaverðlagsnefndar, sem birtar hafa verið af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, að ógilding þeirra varði og að innheimta afsláttar/álagningarskerðingar á grundvelli þeirra hafi því verið ólögmæt.

Stefnandi rökstyður mál sitt því, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar um afslátt/álagningarskerðingu á reikninga apóteka til Tryggingastofnunar ríkisins eigi sér ekki lagastoð. Lyfjaverðlagsnefnd sé stjórnsýsluhafi og ákvarðanir hennar verði að hafa stoð í og falla innan ramma þeirra laga, er henni sé ætlað að starfa samkvæmt, þ. e. lyfjalaga nr. 108/1984. Í þeim lögum séu ýtarlegar reglur um verksvið lyfjaverðlagsnefndar, sbr. 1. mgr. 34. gr., um grundvöll þann, er ákvarðanir hennar um lyfjaverð verði að byggjast á, sbr. 2. mgr. 34. gr., og um undirbúning að ákvörðunum, sbr. 3. - 5. mgr. 34. gr. Stefnandi telur, að þær ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar, sem hann krefst ógildingar á, séu í andstöðu við lögina í öllum þessum atriðum.

Ekkert ákvæði laga nr. 108/1984 heimili nefndinni að mæla fyrir um afslátt eða sérreglur um verðmyndun í viðskiptum við tiltekna aðila. Samkvæmt eldri lyfsölulögum nr. 30/1963 hafi verið sérákvæði um afslátt, sem veita hafi mátt sjúkrahúsum, heilsuhælum og læknum. Í lögum um lyfja-

dreifingu nr. 76/1982 hafi þótt sérstök ástæða til að setja sérákvæði í 54. gr. um frávik við verðlagningu lyfja, þegar selt væri til heilsugæslustöðva. Lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 hafi verið sett á eftir núgildandi lyfjalögum, sem þá voru lög nr. 49/1978, en þau lög hafi nú verið endurútgefin sem lög nr. 108/1984. Telur stefnandi, að óþarft hefði verið að setja sérákvæði í lög nr. 76/1982 um atbeina lyfjaverðlagsnefndar að sérstakri verðmyndun lyfja, sem seld eru heilsugæslustöðvum, ef lyfjaverðlagsnefnd hefði í lyfjalögum nr. 108/1984 haft almenna heimild til þess að kveða á um slíkar sérreglur. Það sé því augljóslega skilningur löggjafans, að innan núgildandi lyfjalaga rúmist engar heimildir til sérstakra reglna um verðmyndun í viðskiptum apóteka við tiltekna aðila.

Þá komi fram í 2. mgr. 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984, að við ákvarðanir um heilsölu- og smásöluálagningu, vinnu- og afhendingargjöld sé lyfjaverðlagsnefnd skylt að taka tillit til kostnaðar við framleiðslu, prófanir, gæðaeftirlit, sölu og dreifingu lyfja. Þessi kostnaður sé því sá grundvöllur, sem ákvarðanir um lyfjaverð verði að hvíla á. Kostnaðurinn sé ekki minni, þegar Tryggingastofnun greiðir hluta lyfjaverðs en þegar sjúklingur greiði kostnaðinn allan sjálfur. Líkur séu frekar á, að kostnaður sé meiri í fyrra tilviki, þar sem þá bætist við kostnað apóteks útskrift og innheimta reiknings hjá Tryggingastofnun. Verði því ekki séð, hvernig ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar um afslátt/álagningarskerðingu, þegar Tryggingastofnun greiði hluta lyfjaverðs, geti verið í samræmi við lögmæltan grundvöll lyfjaverðs.

Af 3. og 4. mgr. 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 og greinargerð með frumvarpi því, er orðið hafi að lögum nr. 49/1978, sbr. nú lög nr. 108/1984, sé ljóst, að lyfjaverðlagsnefnd sé ætlað að afla ýtarlegra upplýsinga um þann kostnað, sem samkvæmt 2. mgr. 34. gr. skuli mynda grundvöll að lyfjaverði, og reisa ákvörðun sína á þeim. Í nefndri greinargerð segi, að lyfjaverðlagsnefnd sé í 4. mgr. 34. gr. heimilað að áætla einhliða grundvöll lyfjaverðs, verði brestur á skilum nauðsynlegra gagna til ákvörðunar um lyfjaverð. Af því megi ráða, að lyfjaverðlagsnefnd sé ekki heimilt að láta hjá líða að reyna að afla gagna og upplýsinga um þau atriði, sem samkvæmt 2. mgr. 34. gr. skuli liggja til grundvallar ákvörðun um lyfjaverð, áður en hún áætli sjálf einhliða grundvöll lyfjaverðs. Ekkert sé fram komið um, að þess hafi verið gætt við töku ákvörðunar um afslátt/álagningarskerðingu af reikningum apóteka til Tryggingastofnunar að afla nauðsynlegra gagna um þessi atriði.

Einu forsendur ákvörðunar lyfjaverðlagsnefndar 27. janúar 1990, sem fram komi í greinargerð lyfjaverðlagsnefndar, dags. 29. febrúar 1990, séu þær, að hún muni hafa í för með sér tiltekna lækkun á heildarútgjöldum vegna lyfja. Af því megi ráða, að við töku ákvörðunarinnar hafi ekki verið

miðað við kostnað við framleiðslu, prófanir, gæðaeftirlit, sölu og dreifingu lyfja eða við gögn um þann kostnað. Lyfjaverðlagsnefnd hafi því hvorki sinnt sérstakri lögmælti skyldu sinni til að afla upplýsinga áður en hún tók umræddar ákvarðanir, né hinni almennu rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, og ekki hafi heldur verið bætt úr því hjá ráðuneytinu.

Þá brjóti umræddar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar í bága við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Í ákvörðununum sé fólgin tvenns konar mismunur milli aðila, sem eins sé ástatt um að öðru leyti. Annars vegar mismuni þær apótekurum eftir því, hverri veltu þeir nái í þeim hluta lyfjareikninga, sem innheimta skuli hjá Tryggingastofnun ríkisins. Hins vegar felist mismunur og brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar í þeim afleiðingum ákvarðananna, að sú lækkun lyfjaverðs, sem af þeim hljótist, sé eingöngu Tryggingastofnun ríkisins í hag, en ekki öðrum þeim, er greiði fyrir lyf, hvort sem viðkomandi greiði allt verðið sjálfur eða hluta þess á móti Tryggingastofnun.

Stefnandi telur, að auk þess að skorta lagastoð í lyfjalögum nr. 108/1984 fari þær ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar, sem hann krefst ógildingar á, í bága við heimildir stjórnvalda til að gera einstaklingum og lögaðilum að greiða til ríkisins.

Ekki sé ljóst af orðalagi greinargerðar lyfjaverðlagsnefndar, dags. 29. febrúar 1990, hvað átt sé þar við með orðalaginu heildarútgjöld vegna lyfja, þ. e. heildarútgjöld hvers eða hverra. Tryggingastofnun ríkisins sé ríkisstofnun á A-hluta fjárlaga, og fjármunir, sem henni sparist vegna lyfjakostnaðar, lækki heildarútgjöld ríkisins vegna lyfja. Sé litið til áhrifa ákvörðunar lyfjaverðlagsnefndar um afslátt á reikninga apóteka til Tryggingastofnunar ríkisins, verði ljóst, að í greinargerðinni sé átt við heildarútgjöld ríkisins, þar sem engum öðrum sparist útgjöld vegna þeirra ákvarðana nefndarinnar, er greinargerðin varði. Slík gjaldtaka hins opinbera af einkaaðilum, sem ekki hafi í sér fóligna endurgreiðslu kostnaðar, er ríkið hafi af gjaldanda eða greiðslu fyrir þjónustu, feli í sér skattlagningu. Einu gildi, með hverjum hætti búið sé um slíka gjaldtöku, hvort hún sé lögð á sem beinn eða óbeinn skattur í ríkissjóð eða til tiltekinnar ríkisstofnunar og auki þannig heildartekjur ríkisins eða hvort hún sé lögð á sem afsláttur eða önnur skerðing greiðslna frá ríkinu eða ríkisstofnun og lækki þannig heildarútgjöld ríkisins. Eðli greiðslunnar til ríkisins og hinnar skertu greiðslu frá ríkinu sé hið sama, þ. e. hagsbæturnar, sem af hljótist, renni til ríkisins, og það, sem á vinnist eða sparist, fari til þess að standa undir almennum þörfum ríkisvaldsins.

Um slíka skattlagningu verði að gæta ákveðinna grundvallarreglna, og sé þá fyrst að nefna þá grundvallarreglu, að skattlagning verði samkvæmt

brýnu boði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 að byggjast á lögum, sbr. 40. gr., þar sem segi, að engan skatt megi leggja á, breyta né taka af nema með lögum, og 77. gr., þar sem segi, að skattamálum skuli skipa með lögum. Engin slík lagastöð sé fyrir þeirri skattlagningu sem ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar feli í sér. Þá fari það í bága við þá meginreglu, að gæta beri jafnræðis við skattlagningu, að skylda apótek, sem nái tiltekinni veltu í þeim hluta söluverðs lyfja, er þeim beri að innheimta hjá Tryggingastofnun, að veita umræddan afslátt/álagningskerðingu. Þar sé um óeðlilega mismunun skattþegna að ræða, þar sem ekki gildi hið sama um alla þá, er eins sé ástatt um, þ. e., sem stundi sömu atvinnustarfsemi við sömu ytri skilyrði að öðru leyti en hvað varði skattheimtuna. Þá tryggji slíkt fyrirkomulag ekki heldur, að almenns jafnræðis skattþegna sé gætt og skattur sé lagður á fjármunalega hliðstæða aðila jafnt. Með slíkri skattheimtu felist því brot á jafnræðisreglu þeirri, sem gilda eigi við skattlagningu.

Þá telur stefnandi, að hér sé um að ræða brot á friðhelgi eignarréttarins, sbr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, þar sem skattheimta þessi feli í sér skerðingu eigna tiltekinna aðila. Réttindi þau, er felist í lyfsöluleyfum og hagnýtingu þeirra, falli undir hugtakið eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem um sé að ræða sérleyfi tiltekinna aðila. Með því að sumum handhöfum þeirra réttinda sé gert að afhenda til ríkisins hluta afraksturs síns af hagnýtingu þeirra, en öðrum ekki, sé um óheimila skerðingu á eignarrétti þeirra manna að ræða samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki sé hér um heimila skattheimtu að ræða, samanber það, sem að framan hafi verið rakið, og því síður almennar takmarkanir á eignarrétti manna, eins og gjaldtökunni sé fyrir komið. Verði því ekki fundin heimild til slíkrar skerðingar eignarréttar manna og hagnýtingar hans, sem felist í gjaldtöku af lyfjareikningum þeirra apóteka, er nái tiltekinni veltu í hluta Tryggingastofnunar af lyfjareikningum.

Enn fremur telur stefnandi þær ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar, sem hann krefst ógildingar á, ekki nægilega birtar né staðfestar af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Umræddar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar hafi að vísu verið birtar af ráðuneytinu, en með röngum hætti. Samkvæmt 32. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 skuli birta verð lyfja í lyfjaverðskrá, er ráðherra staðfesti. Ákvarðanir lyfjaverðlagsefndar um afslátt/álagningskerðingu af lyfjareikningum til Tryggingastofnunar hafi ekki verið birtar þar, heldur einungis með tilkynningum ráðuneytisins, dags. 23. febrúar 1990 og 26. september 1990. Verð lyfja sé myndað af framleiðsluverði eða kaupverði, heildsöluálagningu, smásöluálagningu og vinnu- og afhendingargjöldum, sbr. 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984. Afsláttur eða álagningskerðing frá hinu

almenna verði, sem með varanlegum hætti sé komið á eftir tilteknum reglum, feli í raun í sér nýtt verð lyfja, sem því verði að birta í lyfjaverðskrá. Auk þess hafi nefndar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar ekki verið staðfestar með formlegum hætti, s. s. með bréfi eða auglýsingu, heldur aðeins með tilkynningu ráðuneytisins um, að lyfjaverðlagsnefnd hafi tekið ákvörðun um þær á fundi sínum. Þá ber samkvæmt lögum um birtingu stjórnvaldaerinda nr. 64/1943, 3. gr., að birta opinber verðlagsákvæði í Lögbirtingablaði. Þar sem ekki sé í 32. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 kveðið á um það, hvar eða hvernig beri að birta lyfjaverðskrá, beri að skýra hana í samræmi við 3. gr. laga nr. 64/1943, þannig, að lyfjaverðskrá beri að birta í Lögbirtingablaði. Jafnvel þótt talið yrði nægilegt að birta umræddar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar um verðmyndun lyfja með tilkynningu ráðuneytis, en ekki í lyfjaverðskrá, verði í samræmi við 3. gr. laga nr. 64/1943 að birta slíka tilkynningu í Lögbirtingablaði. Tilkynningar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 23. febrúar 1990 og 26. september 1990 hafi ekki verið birtar í Lögbirtingablaði, og hljóti því birting þeirra að teljast ófullnægjandi allt að einu.

Stefnandi krefst endurgreiðslu þess afsláttar/álagningarskerðingar, sem honum hefur verið gert að greiða Tryggingastofnun ríkisins, eða skaðabóta vegna þess tjóns, sem hinar ólögmætu stjórnisýsluákvarðanir hafi valdið honum, á grundvelli þess, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990 og 14. september 1990 séu andstæðar lögum og ógildar og gjaldtaka á grundvelli þeirra því ólögmæt. Þótt telja verði, að með hinni síðari ákvörðun og tilkynningu hennar, dags. 26. september 1990, hafi hin fyrri fallið úr gildi, krefst stefnandi ógildingar þeirra beggja, þar sem sömu málsástæður eigi við að öllu leyti og endurgreiðslu- eða skaðabótakrafa hans byggist á því, að gjaldtaka af honum á grundvelli þeirra, eftir því, hvor þeirra hafi verið í gildi, sé ólögmæt. Stefnandi kveðst því hafa lögvarða hagsmuni af því, að dómur gangi um ógildingu beggja ákvarðananna.

Stefnandi telur sig eiga rétt til endurgreiðslu eða skaðabóta vegna þess, sem hann hafi ranglega greitt, án tillits til þess, hvort hann hafi gert fyrirvara um greiðsluna á grundvelli þess, að nefndar ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar hafi verið ólögmætar. Stefnandi hafi þrátt fyrir það gert eftirfarandi fyrirvara um greiðslur til Tryggingastofnunar ríkisins frá því á árinu 1990: „Afsláttur er greiddur með þeim fyrirvara, að innheimta þessi fái staðist skv. reglugerðum og lögum, ef til málsmeðferðar kæmi. Á þessi fyrirvari við um allar hliðstæðar innheimtur, frá því að þær hófust í febrúar 1990.“ Stefnandi kveðst auk þess reisa kröfu sína um endurheimtu fjáris á þeirri meginreglu, að þar sem innheimta afsláttarins sé ólögmæt, sé ávinn-

ingur ríkisins af henni ólögmatúr og að slíkum ávinningi beri ríkinu ekki að halda.

Stefnandi kveðst styðja málsókn sína reglum stjórnsýsluréttar um ógildingu stjórnsýsluákvæðana, þ. m. t. á grundvelli brota gegn lögmatísreglu, jafnræðisreglu og rannsóknarreglu, 40., 67. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, lögum um birtingu stjórnvaldaerinda nr. 64/1943 og reglum um endurheimtu fjár, sem greitt hafi verið á grundvelli ólögmatrar stjórnsýsluákvörðunar.

Um málskostnaðarkröfu stefnanda er vísað til 129. gr., sbr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Stefndu telja, að hafa verið í huga þjóðfélagslegar forsendur, þegar álagningarskerðing apótekanna hafi verið ákveðin árið 1990. Það sé megin-krafa á hendur ríkisvaldinu að tryggja einstaklingum sem jafnastan rétt til ákveðinna þjóðfélagslegra gæða, svo sem jafnrétti til menntunar og heilsugæslu. Með því að bæði þessi svið séu mjög útgjaldafrek, sé þörf sífelldrar árvekni um eyðslu þeirra fjármuna, sem til þessarar samneyslu gangi. Lyfjakostnaður sé hér mjög mikill liður, lyfseðlavelta apótekanna hafi verið áætluð rúmlega 3 milljarðar fyrir árið 1990. Af henni myndi hafa komið í hlut Tryggingastofnunar ríkisins að greiða um 80% miðað við reynslu fyrri ára. Sjúklingar eða viðskiptamenn lyfsala hafi þannig greitt um 20%. Þetta hlutfall hafi nú breyst. Þannig sé ljóst, að um gífurlegar fjárhæðir hafi verið að ræða fyrir ríkið og æskilegt að lækka þessi útgjöld, ef unnt væri. Meðal annars hafi verið skipuð nefnd til að gefa álit á því, hvernig unnt væri að lækka lyfjakostnað. Hafi nefndin skilað ýtarlegu nefndarálini, sem að hluta til hafi verið lagt fram í máli þessu.

Ákvörðun um lyfjaverð sé lögbundin, þ. e., hverjir skuli hafa það hlutverk að ákveða lyfjaverð og að lyfjaverð skuli birt í lyfjaverðskrá, sem ráðherra staðfesti. Ein lyfjaverðskrá sé því í gildi fyrir allt landið. Lyfjaverðlagsnefnd hafi í desember 1989 gert skýrslu um rekstrarafkomu apótekanna árin 1986 og 1987, og sé hún lögð fram. Rúmlega 50 lyfsölur selji lyf í landinu, þar af 43 apótek, og séu afkomumöguleikar lyfsala mjög misjafnir. Þegar tekin hafi verið ákvörðun um skerðingu álagningarinnar, hafi legið fyrir athugun á afkomu einstakra apóteka. Hafi þeim verið skipt í þrjá nokkurn veginn jafnstóra hópa eftir vörusölu. Miðað sé hér við árið 1987. Samanburðurinn á hópunum hafi sýnt gríðarlegan mun á afkomu. Vakin sé athygli á því, að í framangreindri skýrslu um rekstrarafkomu apótekanna sé ekki tekið tillit til launa lyfsalans, en laun hans vegi hlutfallslega meira í minnstu

apótekunum. Auk þessa hafi verið brýn þörf vegna fjárhagsafkomu ríkissjóðs að hafa sem best taumhald á lyfjakostnaði. Því hafi þessi skerðing álagningar verið valin, en auk þess sé hún til þess fallin að jafna rekstrar-skilyrði (afkomu) lyfsala. Skerðing álagningarinnar sé því gagnvart lyfsölum eins konar leiðrétting við lyfjaverðskrá, með því að talið hafi verið, að stærri apótekin þyrftu ekki á að halda allri verðlagningunni samkvæmt lyfjaverðskránni. Væri eðlilegt, að ríkissjóður nyti þess, af því að hann greiddi 80% af lyfseðlaveltunni. Málið hafi þannig eingöngu snúist um að jafna stöðu lyfsala og lækkun niðurgreiðslu ríkissjóðs á lyfjaverði, lækkun, sem stærri apótekin skyldu bera.

Það sé hlutverk lyfjaverðlagsnefndar að ákveða lyfjaverð þannig, að tekið sé tillit til kostnaðar við framleiðslu, prófana, gæðaeftirlits, sölu og dreifingu. Sölu- og dreifingarkostnaður sé mismunandi hjá lyfsölum eftir veltu þeirra og jafnframt eftir staðsetningu þeirra. Eðli máls samkvæmt sé velta stóru lyfjabúðanna í þéttbýli meiri en þeirra, sem eru úti á landi. Lyfjaverðlagsnefnd beri samkvæmt 2. mgr. 34. gr. lyfjalaga að taka tillit til þessara at-riða. Þar sem sömu sjónarmið eigi ekki við um alla lyfsala, hafi orðið að finna reglu, sem myndi fullnægja þessum markmiðum. Sú ákvörðun hafi verið tekin að halda álagningunni það hárrí, að hún dygði flestum smærri lyfjabúðum, og beita í staðinn stigvaxandi álagningarskerðingu á veltu stærri lyfjabúðanna. Regla sú, er upp hafi verið tekin, sé með fullri lagaheimild og stuðli beinlínis að auknu jafnræði milli lyfsala.

Stefndu mótmæla þeirri fullyrðingu stefnanda, að lyfjaverðlagsnefnd hafi hvorki sinnt „sérstakri lögmælti skyldu sinni til að afla upplýsinga, áður en hún tók umræddar ákvarðanir, né hinni almennu rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, og ekki var heldur bætt úr því hjá ráðuneytinu“. Í fyrsta lagi þekki lyfjaverðlagsnefnd lyfjamarkaðinn gjörli á hverjum tíma, sem sjá megi af því, að í henni eigi sæti lyfsali og starfandi lyfjafræðingur frá Lyfjafræðingafélagi Íslands auk sérfróðs aðila um lyfsöllumál, skipaðs af ráðherra. Í öðru lagi hafi legið fyrir úrvinnsla á rekstrarskýrslum flestra apóteka í landinu auk margháttaðra upplýsinga um verðlagningu lyfja og úrvinnslu úr þeim og auk þess þær skýrslur, sem lagðar séu fram í máli þessu: skýrsla lyfjaverðlagsnefndar frá desember 1989 um rekstrarafkomu apóteka-anna árin 1986 og 1987 og nefndarálit nr. 3/1989 frá október 1989 um lækkun lyfjakostnaðar. Þá hafi sérstökum þriggja manna vinnuhópi verið falið að athuga, hvort og með hvaða hætti unnt væri að koma á afsláttarkerfi og/eða stíglækkandi álagningu í smásölu. Í þessum hópi hafi verið Guðmundur Sigurðsson, formaður lyfjaverðlagsnefndar, Guðmundur Reykjalín, framkvæmdastjóri apótekarafélagsins, og Guðrún S. Eyjólfssdóttir, ritari lyfja-

verðlagsnefndar og starfsmaður lyfjaeftirlits ríkisins. Það sé fullljóst, að ákvörðun þessi hafi verið vel ígrunduð og upplýsinga verið aflað, áður en til hennar hafi komið. Þá sé sú fullyrðing með öllu staðlaus og órökstudd, að brotin hafi verið „hin almenna rannsóknarregla stjórnssýsluréttarins“. Staðhæfingin styðjist ekki við nein sérstök atriði, sem tilgreind séu í stefnunni. Ekki verði heldur séð, hvernig ráðuneytið hefði átt að bæta úr varðandi ætlaðan skort á upplýsingaöflun. Samkvæmt 35. gr. lyfjalaga sé ákvörðun lyfjaverðlagsnefndar bindandi, ef allir nefndarmenn eru sammála. Sé ágreiningur, skeri ráðherra úr. Enginn ágreiningur hafi verið í nefndinni um þessa ákvörðun, svo að bág sé að sjá, hvað ráðuneytið hefði átt að gera í málinu.

Af hálfu stefndu er einnig vísað til þess, að stefnandi sé bundinn af ákvörðunum lyfjaverðlagsnefndar. Hér verði að hafa í huga, hvernig lyfjaverðlagsnefnd er skipuð og að ákvarðanir hennar séu bindandi, ef allir eru sammála. Ráðherra skeri úr um ágreining. Samkvæmt bókun, sem Werner Rasmussen, fulltrúi apótekarafélagsins, hafi gert á fundi lyfjaverðlagsnefndar 27. janúar 1990, hafi hann í samráði við stjórn apótekarafélagsins samþykkt þær tillögur, sem formaður nefndarinnar hafi borið upp, og meðal þeirra hafi verið „stighækkandi afsláttur af lyfjareikningum til Tryggingastofnunar ríkisins“. Samþykkið hafi verið gert með fyrirvara, sem ekki skipti máli hér. Samþykki þetta, sem gert sé í umboði stjórnar, sé bindandi gagnvart stefnanda sem og öðrum félagsmönnum.

Þá haldi stefnandi því fram, að brotin sé jafnræðisregla stjórnssýsluréttar í tvær áttir, annars vegar með því að mismuna lyfsölum innbyrðis. Á þetta verði ekki fallist. Það ætti til dæmis að vera ljóst, að lyfsali á Reykjavíkursvæði hafi allt aðra rekstraraðstöðu en lyfsali á Patreksfirði. Svo sem áður hafi verið bent á, beri lyfjaverðlagsnefnd einmitt að líta til kostnaðar við sölu samkvæmt 2. mgr. 34. gr lyfjalaga. Verði því á engan hátt talið jafnræði milli slíkra aðila. Þess beri og að geta, að skerðing álagningarinnar ráðist algerlega af hlutlægum reglum, svo að engum geðþóttaákvörðunum sé fyrir að fara. Hins vegar telji stefnandi, að mismunun felist í því, að skerðing álagningarinnar sé Tryggingastofnun ríkisins í hag, en ekki öðrum, sem greiði fyrir lyf sín að einhverju eða öllu leyti. Á þetta verði ekki fallist. Kosturinn við reglu lyfjaverðlagsnefndar sé einmitt sá, að hún mismuni neytendum ekki. Lyfjaverðskráin gildi fyrir þá alla, og allir viðskiptavinir lyfsala greiði hið sama fyrir lyfin. Ábatinn af skerðingu álagningarinnar renni í hinn sameiginlega sjóð landsmanna, ríkissjóð, en ekki til einstaklinga. Þá megi íhuga, hvort það myndu teljast óeðlileg kjör í viðskiptum einkafyrirtækja, ef sá aðili, sem gerði 80% viðskiptanna og greiddi þau skilvíslega hálfsmánaðarlega, fengi ríflegan afslátt frá hinu almenna smásöluverði.

Þeirri málsástæðu stefnanda, að skerðing álagningarinnar sé í raun skattur, sé eindregið hafnað. Skerðing álagningarinnar sé til leiðréttingar á niðurgreiðslum ríkisins í ákveðnum tilvikum. Lagareglur um skatta komi því þessu máli ekkert við. Engar jafnræðisreglur séu brotnar með því, að skerðingin sé ákveðin eftir almennum hlutlægum reglum, eins og áður hafi verið gerð grein fyrir.

Reglur um friðhelgi eignarréttarins, 67. gr. stjórnarskrárinnar, skipti hér ekki máli né sé brotið gegn réttindum, sem felist í hagnýtingu lyfsöluleyfis. Rök, sem sett hafi verið fram fyrir skerðingunni, eigi einnig við um þetta tilvik. Ákvæði 2. mgr. 34. gr. lyfjalaga stangist ekki á við 67. gr. stjórnarskrárinnar. Með henni sé lyfjaverðlagsnefnd falið að taka tillit til kostnaðar við dreifingu og sölu. Þetta sé opin heimild, þar sem nefndin ráði því, á hvern hátt hún geri það, enda sé það gert með almennum, hlutlægum reglum. Leggja verði áherslu á það, að þátttaka ríkisins í lyfjakostnaði sé þjóðfélagsleg aðstoð, einhliða ákvörðuð af hinu opinbera og geti breyst frá einum tíma til annars. Stefnandi geti aldrei eignast stjórnarskrárverndaðan eignarrétt að niðurgreiðslum í því formi. Lyfsöluleyfið sem slíkt tengist ekki slíkum greiðslum.

Að því er varðar staðfestingu og birtingu hinna umdeildu ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar, benda stefndu á, að samkvæmt 32. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 skuli birta verð í lyfjaskrá, sem ráðherra staðfestir. Ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar um skerðingu álagningarinnar hafi ekki breytt verði lyfja samkvæmt lyfjaverðskrá. Því hafi ekki verið ástæða til að gera almenningi kunnugt um ákvarðanirnar. Málið hafi aðeins verið á milli Tryggingastofnunar ríkisins og hluta lyfsala, ekki allra, og ákvarðanirnar hafi verið staðfestar og birtar þeim af ráðuneytinu.

Því sé hafnað, að 3. gr. laga nr. 64/1943 eigi við í málinu. Lyfjaverðskrá hafi aldrei verið birt í Lögbirtingablaði. Hún sé fjölrituð, gefin út af ráðuneytinu og fáið þar. Jafnframt því sé hún send út, m. a. til lyfsala, og fái þeir hana bæði á tölvudiski og í prentuðu formi. Og jafnvel þó að lög nr. 64/1943 ættu við, hafi ekki verið um verðbreytingu á lyfjum að ræða, heldur mál milli ráðuneytis og hluta lyfsala.

Eins og gögn málsins beri með sér, fái lyfsalar uppgerða lyfseðlaveltuna á hálfsmánaðarfresti og álagningarskerðinguna jafnframt fráðregna einu sinni í mánuði. Verði því vart séð, hvaða raunverulega þýðingu birting hafi í þessu tilfelli, þar sem svo tíð uppgjör fari fram milli Tryggingastofnunar og lyfsala og málið varði ekki aðra.

Verði ekki fallist á varakröfu stefndu um sýknu, er til þrautavara krafist lækkunar á dómkröfum stefnanda, og málskostnaður verði í því tilfelli látinn falla niður. Ekki sé gerður ágreiningur um höfuðstól kröfunnar, en

dráttarvaxtakröfu sé harðlega mótmælt. Upphafstími vaxta geti í fyrsta lagi verið við þingfestingu málsins, og sé þá m. a. haft í huga tómlæti stefnanda, jafnframt því sem hluti vaxtanna sé fyrndur, sbr. 3. gr. laga nr. 14/1905. Þá sé mótmælt kröfu um, að „við ákvörðun á fjárhæð málskostnaðar verði tekið tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun“.

Um málskostnað er vísað til 130. gr. laga nr. 91/1991.

Niðurstaða um frávísunarkröfu stefndu.

Stefndu vísa til 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991 til stuðnings frávísunarkröfu sinni, og snýr hún aðeins að kröfu stefnanda um ógildingu á ákvörðunum lyfjaverðlagsnefndar. Samaðild í skilningi framangreindrar greinar tekur til þeirra tilvika, er aðilar dómsmáls eiga óaðskiljanlega saman rétt eða bera skyldu. Greindar ákvarðanir taka ekki til allra lyfsala, heldur nánar tilgreinds hóps þeirra. Stefnandi málsins hefur krafist endurgreiðslu þeirrar álagningarskerðingar/afsláttar, sem ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar gerðu honum að sæta í þágu Tryggingastofnunar ríkisins. Úr þeirri kröfu verður aðeins skorið á grundvelli lögmætis ákvörðunar lyfjaverðlagsnefndar. Að því er þennan hóp lyfsala varðar, eru reglurnar almennar stjórnsýslu-ákvarðanir. Ekki verður fallist á það, að allir lyfsalar landsins séu bundnir slíkum lögböndum, þótt þeim sé öllum sameiginlegt að hafa einkaleyfi til ákveðinnar starfsemi og hafi þurft að lúta ákveðnum reglum, að því er þá starfsemi varðar, að ógilding ákvarðana lyfjaverðlagsnefndar myndi sjálfkrafa leiða til þess, að grundvöllur yrði til leiðréttinga á greiðslum Tryggingastofnunar ríkisins til þeirra lyfsala, er sættu afslætti eða álagningarskerðingu. Slík endurgreiðslukrafa margra aðila, enda þótt hún sé runnin af sömu rót, telst ekki til óskiptra réttinda í skilningi 18. gr. laga nr. 91/1991. Í þessu máli er enn fremur aðeins gerð krafa um slíka leiðréttingu, að því er varðar stefnanda málsins. Íslenskur þegn, er slík stjórnsýslufyrirmæli varða, á réttarhagsmuni af því að geta vefengt réttmæti þeirra og fá úr því skorið, hvort grundvallarsjónarmiða og lögmætis hafi verið gætt, án tillits til þess, hvort þau verði einnig réttindi og skyldur annarra í sambærilegri stöðu. Stefnandi þykir þannig eiga lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið fyrir dómstólum skv. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, hvort lyfjaverðlagsnefnd hafi gætt málefnalegra og lögmætra aðferða við hinar umþrættu ákvarðanir. Frávísunarkröfu stefndu er því hafnað.

Niðurstaða um efni máls.

Lyfjaverðlagsnefnd var upphaflega sett á stofn árið 1960, en áður hafði lyfsölustjóri samið lyfsöluskrá. Sá háttur, sem hafður var á við skipun

nefndarinnar og störf, var síðan í öllum meginatriðum staðfestur með 28. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963. Nefndin var þá skipuð fimm aðilum, þannig, að einn var tilnefndur af félagi lyfsala, annar af félagi lyfjafræðinga og hinn þriðji af Tryggingastofnun ríkisins, en hinir tveir samkvæmt tilnefningu Hagstofu Íslands og landlæknis. „Á þennan hátt er gert ráð fyrir, að gætt sé hagsmuna framleiðenda og neytenda, jafnframt því, sem tryggt sé hlutlaust mat,“ segir í greinargerð með lögnum. Þessu ákvæði var breytt með lögum nr. 49/1978, sem síðar voru endurútgefin með smávægilegum breytingum sem lyfjalög nr. 108/1984, og var lyfjaverðlagsnefnd samkvæmt þeim skipuð fimm mönnum: hagfræðingi eða viðskiptafræðingi að fengnum tillögum Hagstofu Íslands, lögfræðingi að fengnum tillögum Tryggingastofnunar ríkisins, starfandi lyfsala að fengnum tillögum Apótekarafélags Íslands, starfandi lyfjafræðingi að fengnum tillögum Lyfjafræðingafélags Íslands og manni sérfróðum um lyfsölumál, skipuðum af ráðherra án tilnefningar. Ný lyfjalög hafa nú tekið gildi frá 1. júní 1994, lög nr. 93/1994, og starfar samkvæmt þeim lögum þriggja manna nefnd, lyfjaverðsnefnd; er kveðið á um hlutverk hennar í 40. gr. laganna.

Í tíð laga nr. 30/1963 var verð á lyfjum til neytenda ákveðið með lyfjaverðskrá, og var það hlutverk lyfjaverðlagsnefndar „að finna grundvöll til eðlilegs lyfjaverðs“, sbr. 28. gr. Síðar í greininni segir: „Eftirtalin atriði skulu vera grundvöllur verðlagsins: 1. innkaupsverð á lyfjum og lyfjaefnum, 2. laun og kjör starfsfólks í lyfjabúðum, enda séu þau í samræmi við laun og kjör launþega með sambærilega menntun og við sambærileg störf, 3. eðlilegur meðalrekstrarkostnaður lyfjabúða samkvæmt rekstrarreikningum þeirra og öðrum nauðsynlegum gögnum“. Ákvarðanir nefndarinnar voru bindandi um lyfjaverð, hvorki mátti selja lyf herra verði né lægra en lyfjaverðskrá tilgreindi, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 30/1963. Þó mátti samkvæmt 2. mgr. sömu greinar veita sjúkrahúsum, heilsuhælum og læknum afslátt. Sambærilegt ákvæði, að því er varðar heilsugæslustöðvar, er í 54. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu. Samkvæmt 32. gr. laga nr. 108/1984 skal verð lyfja vera hóflegt, og skal birta það í lyfjaverðskrá, sem ráðherra staðfestir. Það er síðan meðal annars hlutverk lyfjaverðlagsnefndar samkvæmt 4. tl. 1. mgr. 34. gr. að gera tillögur að lyfjaverðskrá, sbr. 32. gr. Með lögum nr. 49/1978 og síðar lögum nr. 108/1984 er þannig fallið frá lögbindingu fasts verðs lyfja. Enn fremur segir í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 49/1978: „Núgildandi lyfsölulög nr. 30/1963 eru að dómi nefndarinnar óþarflega ýtarleg í ýmsum greinum. Að vísu hafi verið eðlilegt, eins og á stóð, er lögin voru sett, að hafa ákvæði þeirra sem rækilegust, meðan fátt var til reglugerða um lyfjamál, stofnanir til framkvæmda fáar og starfsvenjur ekki

mótaðar sem skyldi. Í þessu frumvarpi hefur því stefnan verið sú, að lög-festa beri meginreglur, en veita heimildir til að skipa ýmsum framkvæmda-atriðum með reglugerðum.“ Samkvæmt þeim lögum, er nú hafa tekið gildi, nr. 93/1994, sbr. 39. og 40. gr., skal lyfjaverðsnefnd ákveða hámarksverð lyf-seðilsskyldra lyfja, en að öðru leyti er verðlagning lyfja frjáls.

Sú þróun löggjafar um lyfjaverð, sem hér hefur verið rakin, sýnir ljóslega, að smám saman hefur frjálsræði aukist við verðlagningu og dregið hefur úr afskiptum hins opinbera. Verður því ekki fallist á þau rök stefnanda, að niðurfelling þess ákvæðis, sem hér að framan var getið og heimilaði afslátt til heilsugæslustöðva og fleiri aðila, bendi til þrengingar á heimild lyfjaverð-lagsnefndar til að mæla fyrir um afslátt eða sérreglur um verðmyndun í við-skiptum við tiltekna aðila.

Verksvið lyfjaverðlagsnefndar á þeim tíma, er hér um ræðir, er greint þannig í 1. mgr. 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984: 1. að ákveða grundvöll heild-sölu- og smásöluálagningar lyfja, 2. að ákveða grundvöll vinnu- og afhend-ingargjalda lyfjabúða, 3. að staðfesta framleiðsluverð lyfja að fengnum til-lögum innlendra framleiðenda og 4. að gera tillögur um lyfjaverðskrá, sbr. 32. gr. Við ákvarðanir samkvæmt 1. – 3. tl. skal taka tillit til kostnaðar við framleiðslu, prófana, gæðaeftirlits, sölu og dreifingu, sbr. 2. mgr. 34. gr. Séu allir nefndarmenn sammála um lyfjaverðskrá, er ráðherra bundinn af ákvörðun nefndarinnar, sbr. 35. gr. lyfjalaga.

Ágreiningsefni máls þessa snýst um það, hvort þær ákvarðanir lyfjaverð-lagsnefndar frá 27. janúar og 14. september 1990, sem krafist er ógildingar á, um skyldu lyfjabúða til að veita Tryggingastofnun ríkisins afslátt af reikn-ingum frá 1. október 1990 og til að þola skerðingu álagningar á hluta reikn-inga, sem lyfsalar innheimtu hjá Tryggingastofnun ríkisins frá 1. október 1990, séu í samræmi við verksvið nefndarinnar og hafi þannig lagastoð.

Við ákvörðun grundvallar álagningar lyfja er nefndinni samkvæmt 2. mgr. 34. gr. lyfjalaga gert að taka m. a. tillit til kostnaðar við sölu og dreif-ingu lyfja. Eðlilegt er að líta á þetta ákvæði sem leiðbeinandi um fram-kvæmd við ákvörðun álagningar frekar en tæmandi þrönga upptalningu. Þannig þykir nefndin réttilega hafa tekið tillit til mismunandi rekstrarað-stöðu apótekanna í landinu, hvað stærð umdæma og íbúafjölda varðar. Í fram lögðum gögnum er fjallað um, að lyfjabúðir séu stórar, meðalstórar og litlar. Geta hinar fyrstnefndu verið reknar með verulegum hagnaði, en hin-ar síðastnefndu kunna að vera reknar með halla. Miðað við þá áherslu, sem lögð er á, að taka skuli mið af sölu og dreifingu, þykir sú stefna lyfjaverð-lagsnefndar að halda álagningunni svo hárrí, að hún dygði flestum smærri lyfjabúðum, vera réttmæt og falla innan lagaheimildarinnar.

Hinn 4. desember 1986 skipaði þáverandi heilbrigðisráðherra nefnd til að finna leiðir til að draga úr lyfjakostnaði í landinu. Sérstaklega var nefndinni falið að gera úttekt á forsendum álagningar á lyfjum og tilhögun og eftir atvikum gera tillögur um nýtt fyrirkomulag álagningar, sem leitt gæti til lægra lyfjaverðs. Er nefndarálitíð, sem ber fyrirsögnina Lækkun lyfjakostnaðar, gefið út í október 1989. Þar er m. a. fjallað um hlutverk og reiknireglur lyfjaverðlagsnefndar.

Í nefndarálitinu er réttilega á það bent, að lyfsalar séu í vissum skilningi opinberir sýslunarmenn. Atvinnuréttindi lyfsala eru skilgreind í lögum um lyfjadreifingu nr. 76/1982. Þeir reka lyfsölu samkvæmt einkaleyfi, opinberir aðilar greiða fyrir meginhluta lyfjanna, og opinber aðili, lyfjaverðlagsnefnd, ákveður álagningarprósentu lyfja og þar með rekstrarskilyrði lyfsala. Rekstrarskilyrði þeirra eru hins vegar mjög misjöfn, svo sem áður var nefnt, og getur munurinn orðið allt að fimmfaldur samkvæmt nefndarálitinu. Það að jafna slíkan mun meðal opinberra sýslunarmanna í sömu stétt með skerðingu þess ágóða, sem leiðir af beinum aðgerðum og fyrirkomulagi hins opinbera, hlýtur að teljast málefnalegt sjónarmið og þykir ekki stangast á við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Þar sem lyfsölum er skylt að veita sérstaka þjónustu, m. a. með því að hafa tiltækar lágmarksbirgðir af lyfjum, er erfitt að komast hjá allhárri álagningu í þágu hinna smærri lyfsala vegna sölu- og dreifingarkostnaðar þeirra. Við þessar aðstæður þykir það ekki vera ólögmæt mismunun að skerða álagningarhlutfall, þegar vissu þaki er náð í sölu, enda í samræmi við tilgang 32. gr. lyfjalaga um hóflegt verð lyfja. Er slík regla almenn og hlutlæg gagnvart öllum lyfsölum, en söluvelta ræður, hvort hún tekur til einstakra lyfsala eða ekki. Er því ekki fallist á það með stefnanda, að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar hafi skert atvinnuréttindi hans né heldur falið í sér ólögmæta eignaskerðingu samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar og 14. september 1990 eru í samræmi við niðurstöðu þeirrar nefndar, sem fjallaði um lækkun lyfjakostnaðar, þar sem stungið er upp á svokallaðri „afsláttaraðferð“, sem er fólgin í stighækkandi afslætti lyfsala til sjúkrasamlags (Tryggingastofnunar), þannig, að við mánaðarlegt uppgjör „væri „afslátturinn“ dreginn frá þeirri upphæð, sem hið opinbera greiðir apótekunum“. Ljóst er, að tilgangur hinna umdeildu ákvarðana var að lækka lyfjakostnað og lækka útgjöld ríkisins vegna greiðslu lyfja, eins og fram kemur í fundargerð lyfjaverðlagsnefndar frá 10. janúar 1990. Upplýst er í málinu, að hlutur ríkisins á þessum tíma vegna lyfjakostnaðar var um 80%. Þótt almennt yrði það ekki talin fullnægjandi réttlætning fyrir stjórnvaldsákvörðun, sem skerti hagsmuni til-

tekinna einstaklinga, að tilgangurinn væri sparnaður á almannafé, þykja atvik hér vera nokkuð sérstæð. Um er að ræða, að ríkið (Tryggingastofnun) ber meginhluta kostnaðar vegna lyfjanotkunar almennings, og má því segja, að óbeint sé afsláttur til Tryggingastofnunar ríkisins í þágu neytenda með því stuðla að því, að unnt sé að halda hinu háa greiðsluhlutfalli hennar, og enn fremur í samræmi við þann tilgang laganna að halda lyfjaverði hóflegu jafnframt því að gera mögulegan rekstur hinna smærri lyfsala. Verður því eigi talið, að þessi háttur brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar að heldur. Enn fremur eru lyfsalar í stærri lyfjabúðum, svo sem stefnandi var, réttthafar í krafti einkaleyfis, veittu af ríkisvaldinu, og sá hagnaður þeirra, sem er skertur, markast af ákvörðun og reikniaðferð lyfjaverðlagsnefndar við ákvörðun álagningargrundvallar, eins og áður var rakið. Þegar allt þetta er virt í heild sinni, þykir sú aðferð, sem lyfjaverðlagsnefnd beitti, og tilgangur hennar með hinum umdeildu ákvörðunum vera lögmæt.

Þegar litið er til eðlis og tilgangs skattaheimtu og þeirra sjónarmiða, sem þar að baki búa, og álagningar þeirra, þykir reikniaðferð lyfjaverðlagsnefndar og ákvörðun um stighækkandi álagningarskerðingu ekki vera þess eðlis, að talin verði skattur. Almennt eru skattar álögur á tekjur eða eignir, sem mynda höfuðstól til ráðstöfunar í þágu almennings. Sú ákvörðun, að álagning skyldi fara stiglækkandi, var að mati dómsins lögmæt, eins og rakið hefur verið. Það, að útgjöld Tryggingastofnunar ríkisins lækki af þeim sökum, að hún nýtur afsláttar af álagningu, er því ekki skattlagning að mati dómsins. Ber því að hafna þeirri málsástæðu stefnanda, að hér sé um dulda skattlagningu að ræða.

Samkvæmt framansögðu þykja ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990 og 14. september 1990 geta samræmst því hlutverki, sem henni er sett með 1. tl. 1. mgr. 34. gr., sbr. 32. gr. lyfjalaga, og er því hafnað dómkröfum stefnanda samkvæmt 1. og 2. lið kröfugerðar um að ógilda greindar ákvarðanir, þar sem þær skorti lagastoð.

Ekki er fallist á það með stefnanda, að nefndin hafi brugðist rannsóknarskyldu sinni að stjórnisýslurétti við undirbúning ákvörðunar sinnar. Ekki hefur verið bent á neinar rangfærslur, og þykja gögn málsins sýna, að nefndin hafi haft staðgóðar upplýsingar um þau atriði, sem henni bar að fara eftir, sbr. 3. mgr. 34. gr. laga nr. 108/1984.

Stefnandi heldur því enn fram, að birting hinna umdeildu ákvarðana hafi ekki verið lögmæt. Ekki verður fallist á, að þær séu þess eðlis að teljast opinber verðlagsákvæði í skilningi laga nr. 64/1943, sem birta beri í Lögbirtingablaði. Ekki var heldur um að ræða breytingar á lyfjaverðskránni sjálfri. Þær ákvarðanir, sem hér um ræðir, þykir hafa verið fullnægjandi að tilkynna með þeim hætti, sem gert var.

Með því að ákvarðanir lyfjaverðlagsnefndar frá 27. janúar 1990 og 14. september 1990 teljast hafa haft fullnægjandi lagastoð, þykir stefnandi ekki hafa sýnt fram á réttmæti fjárkröfu sinnar. Er henni því hafnað, og skulu stefndu vera sýknir af kröfum stefnanda.

Eftir atvikum og vegna eðlis máls þessa þykir rétt, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, að hver aðili beri sinn kostnað af málinu.

Dóminn kveða upp Hjördís Hákonardóttir, Allan Vagn Magnússon og Eggert Óskarsson héraðsdómarar.

D ó m s o r ð:

Frávísunarkröfu stefndu er hafnað.

Stefndu, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra f. h. íslenska ríkisins, lyfjaverðlagsnefnd og Tryggingastofnun ríkisins, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, Ívars Daníelssonar.

Málskostnaður fellur niður.
