

Það athugast, að krafa stefnanda er mjög vanreifuð, þar sem hvorki verður ráðið af reikningi þeim, er áður var greindur, né öðrum sóknargögnum, hvernig bótafjárhæðin, sem krafizt er greiðslu á, er hugsuð. Innti dómarrinn lögmenn stefnanda skýringar á þessu við munnlegan flutning málsins, en lögmaðurinn taldi sig þess ekki umkominn að skýra kröfugerðina. Auk þessa galla á málalilbúnaði stefnanda er krafa hans einnig að öðru leyti vanreifuð. Þykir þó hvorki ástæða til þess að víkja frekar að þessum göllum né heldur láta þá varða frávisun málsins, þar eð kröfufjárhæðin kemur ekki til álita, vegna þess hver úrslit málsins verða.

Gunnar M. Guðmundsson, fulltrúi borgardómara, kvað upp þenna dóm.

Dómsorð:

Í máli þessu er stefndi, Félag vatnsvirkja, sýkn af kröfum stefnanda, Sigurjóns Guðmundssonar. Hvor aðili beri sjálfur kostnað sinn af málinu.

Miðvikudaginn 23. maí 1962.

Nr. 146/1961. **Heilbrigðismálaráðherra**

(Ragnar Jónsson hrl.)

gegn

Aage Schiöth og gagnsök

(Gunnar J. Möller hrl.).

Dómenndur:

hæstaréttardómararnir Jónatan Hallvarðsson og Árni Tryggvason og prófessorarnir Ármann Snævarr, Ólafur Jóhannesson og Theodór B. Línal.

Svipting lyfsöluleyfis úr gildi felld.

Dómur Hæstaréttar.

Aðaláfrýjandi, sem skotið hefur máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 31. ágúst 1961, krefst sýknu af kröfum gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi hefur áfrýjað málinu af sinni hendi með stefnu 15. september 1961 og fengið gjafsóknarleyfi 10.

nóvember s. á. Hann gerir þær dómkröfur, að sú ráðstöfun ráðherra með bréfi 23. maí 1958 að svipta gagnáfrýjanda lyfsöluleyfi á Siglufirði frá 1. september s. á. verði dæmd ógild frá öndverðu og að aðaláfrýjanda verði dæmt að greiða honum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál þar, þar á meðal laun talsmanns hans fyrir Hæstarétti.

Fallast má á það með héraðsdómara, að ákvörðun um að svipta gagnáfrýjanda til fullnaðar leyfi því til lyfsölu á Siglufirði, er konungur veitti honum 2. apríl 1928, beri undir forseta lýðveldisins. Af því leiðir, að ráðherra brast heimild til þeirrar sviptingar leyfisins, er hann framkvæmdi með bréfi 23. maí 1958, og verður hún því dæmd ógild frá upphafi.

Eftir þessum úrslitum er rétt, að í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði samtals kr. 19.000.00, og hljóti gagnáfrýjandi þar af kr. 9000.00, en talsmaður hans fyrir Hæstarétti kr. 10.000.00.

Dómsorð:

Framangreind leyfissvipting er ógild.

Í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði kr. 19.000.00, og hljóti gagnáfrýjandi, Aage Schiöth, þar af kr. 9.000.00, en talsmaður hans fyrir Hæstarétti, Gunnar J. Möller hæstaréttarlögmaður, kr. 10.000.00.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 24. júní 1961.

Mál þetta var tekið til dóms í dag. Það var höfðað með stefnu, sem birt var 31. júlí 1959, af Aage Schiöth, Siglufirði, gegn heilbrigðismálaráðherra Íslands. Af hálfu stefnanda er þess krafizt, að staðfest verði með dómi, að svipting lyfsöluleyfis Aage Schiöth, sem fram fór með bréfi Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins (Heilbrigðismálaráðuneytisins), dags. 23. maí 1958, sé ógild og að Heilbrigðismálaráðuneytið verði dæmt til þess að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu eftir reikningi eða mati dómsins.

Af hálfu stefnda er krafizt sýknu og málskostnaðar.

Málavextir eru þessir:

Hinn 2. apríl 1928 fékk stefnandi konungsleyfi til að setja á stofn og reka lyfsölu á Siglufirði. Fer hér á eftir útdráttur úr leyfisbréfinu, sem lagt hefur verið fram í málinu í frumriti:

„Vjer Christian hinn Tíundi

af guðs náð konungur Íslands og Danmerkur, Vinda og Gauta, hertogi í Sljesvík, Holtsetalandi, Stórmæri, Þjettmerski, Láenborg og Aldinborg.

GJÖRUM KUNNUGT: að Vjer samkvæmt þegnlegri umsókn og beiðni og málavöxtum, er Vor dómsmálaráðherra hefur borið upp fyrir Oss, allramilldilegast höfum leyft og veitt svo og hérmeð veitum og leyfum, að cand. pharm. Aage Riddermann Schiöth megi setja á stofn lyfjabúð á Siglufirði og reka þar lyfjaverzlun, og er þetta leyfi bundið eftirfarandi skilyrðum:

1. Leyfið gildir fyrir leyfishafa sjálfan, en ekki fyrir erfingja hans.

2. Ef leyfishafi hættir að nota leyfið, þá verður það auglýst laust til umsóknar, en þeim, er leyfið hlýtur, verður þá gert að skyldu að kaupa af honum eða búi hans þær lyfjabirgðir og áhöld, sem til eru, og fer um þau kaup eftir reglum, er ráðuneytið setur.

3. Að leyfishafi sé skyldur til þess ávallt að hafa nægar birgðir af öllum vörum, sem tilfærðar eru í hinni íslenzku lyfsöluskrá, svo og að hafa húsakynni og áhöld í því lagi, er heilbrigðisstjórnin telur viðunandi.

— — — —

Að öðru leyti ber leyfishafa að haga sér eftir ákvæðum þeim, er sett hafa verið eða sett verða um lyfsala á Íslandi og sölu í lyfjabúðum, svo og eftir gildandi lyfsöluskrám og eiði þeim, er honum ber að vinna.

Brjóti lyfsalinn áfengisbannlögin eða reglugjörðir um áfengisölu, getur ráðuneytið þegar svipt hann lyfsöluleyfinu.

Ber honum, ef ágreiningur rís upp um skilning á þessu Voru konunglega leyfisbréfi, að hlíta úrskurði ráðuneytisins þar um í öllum greinum.

Gefið á Amaliuborg, 2. apríl 1928.

Undir Vorri konunglegu hendi og innsigli
Cristian R.

Jónas Jónsson.

.....“

Í máli þessu hefur verið lagt fram bréf frá landlækni, Vilmundi Jónssyni, til stefnanda, dagsett 24. júlí 1948. Í bréfi þessu segir m. a.:

„Hér með samrit af mér sendri eftirlitsgerð eftirlitsmanns lyfjabúða, dags. 19. þ. m., þar sem hann gerir grein fyrir niðurstöðum athugana sinna við eftirlitsheimsókn í lyfjabúð yðar hinn 21. og 22. júní síðastliðinn.

Vænti ég að þér, herra lyfsali, kynnið yður sem allra bezt athugasemdir eftirlitsmannsins, takið þær til greina og kappkostið að ráða sem allra fyrst bætur á misfellunum.

.....“

Þá hafa verið lögð fram skjöl (í afritum nema annars sé getið):

Bréf landlæknis frá 5. október 1949, sama efnis og nýnefnt bréf í því, er hér skiptir máli.

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða, Ívars Daníelssonar, til landlæknis frá 25. september 1950, þar sem sagt er, að bréfinu fylgi eftirlitsgerð þess árs um skoðun Siglufjarðar Apóteks. Sérstaklega er vakin athygli á átta atriðum, sem eftirlitsmaðurinn taldi, að væri ábótavant.

Bréf landlæknis til stefnanda frá 26. september 1950. Þar er vikið að nýnefndri eftirlitsgerð og síðan sagt m. a.:

„Eins og eftirlitsgerðin ber með sér, er enn um svo alvarlegar misfellur að ræða á rekstri lyfjabúðar yðar og svo lítil viðleitni sýnd við að bæta úr því, sem aflaga fer, að stórlega verður að átélja. Væri mér, ef til vill, skylt að afhenda málið nú þegar ráðuneytinu til frekari aðgerða í því skyni að koma fram ábyrgð á hendur yður fyrir vítaverða vanrækslu í starfi, og það hlýt ég að gera, ef þér gerið ekki tafarlaust ráðstafanir til að bæta úr alvarlegustu misfellunum og látið ekki staðar numið, unz lyfjabúðinni og rekstri hennar er komið í æskilegt horf.“

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 21. október 1950, þar sem segir, að landlækni sé eftir ósk hans send ýmis gögn varðandi Siglufjarðar Apótek.

Skjal, dagsett sama dag. Það ber fyrirsögnina: „Almennt yfirlit um niðurstöður eftirlitsgerða undanfarinna þriggja ára um skoðun Siglufjarðar Apóteks“ og er undirritað af eftirlitsmanninum. Í upphafi segir, að við fyrstu skoðun eftirlitsmannsins 1948 hafi honum fljótlega orðið ljóst, að alvarlegar misfellur

væri að finna á rekstri lyfjabúðarinnar. Er síðan um málið fjallað og í niðurlagskafla skjalsins segir eftirlitsmaðurinn þá skoðun sína, „að rekstri Siglufjarðar Apóteks hefur a.m.k. undanfarin þrjú ár verið einkar ábótavant“. Þá segir: „Svo lítil viðleitni hefur verið sýnd undanfarið á því að bæta úr því, sem að hefur verið fundið við skoðun lyfjabúðarinnar, að stórlega verður að átelja, og verður jafnvel ekki hjá því komizt að efast um starfshæfni lyfsala á pörtum“. Enn segir: „Að endingu vil ég taka fram, að bregðist lyfsali ekki þegar í stað við og bæti úr téðum misbrestum á rekstri lyfjabúðar sinnar, lít ég svo á, að ekki verði hjá því komizt, að ráðuneytinu verði fengið málið til viðeigandi aðgerða.“

Áminningarbréf frá landlækni til stefnanda frá 24. október 1950.

Greinargerð frá landlækni til Dómsmálaráðuneytisins frá 11. nóvember 1950. Í greinargerð þessari og áminningarbréfinu frá 24. október kemur fram, að stefnandi hefur ritað landlækni 30. september 1950 og sent ráðherra endurrit. Þá kemur fram, að hann hefur enn ritað landlækni 2. nóvember. Telur landlæknir brýna nauðsyn bera til aðgerða vegna framkomu stefnanda.

Bréf landlæknis til Dómsmálaráðuneytisins frá 16. marz 1951, þar sem hann ítrekar nauðsyn þess, að stefnanda verði veitt áminning.

Bréf Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til stefnanda, dagsett 16. júní 1951, þar sem segir m. a.:

„Ráðuneytið telur aðfinnslurnar við rekstur Siglufjarðar Apóteks á rökum byggðar og kemst eigi hjá því að víta mjög ákveðið viðbrögð yðar við ábendingum lyfjabúðaeftirlitsins og landlæknis og hlýtur jafnframt að krefjast þess, að nú þegar verði hafizt handa um að bæta úr þeim misfellum, sem enn hafa eigi verið lagfærðar, þannig að verulegan árangur megi sjá við næstu eftirlitsgerð hjá Siglufjarðar Apóteki.“

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 17. ágúst 1951, þar sem segir, að send sé eftirlitsgerð. Síðan eru gerðar sérstaklega ýmsar athugasemdir. Segir þar m.a., að mikið skorti á fullnægjandi úrbætur, en margt sé í betra horfi en áður.

Bréf landlæknis til stefnanda frá 28. ágúst 1951. Er þar brýnt fyrir stefnanda að bæta úr því, sem ábóta vant var talið, og því beint til hans, að hann geri skriflega grein fyrir fyrirætluunum sínum í þessu efni.

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 12. ágúst 1952,

þar sem segir, að send sé eftirlitsgerð. Almennar athugasemdir eru gerðar. Segir þar, að lítil breyting virðist hafa orðið á rekstri lyfjabúðarinnar undanfarið ár, en ýmsar umbætur muni vera á döfinni. Þá kemur fram, að stefnandi hefur sótt um undanþágu frá fyrimælum um búnað og rekstur lyfjabúðarinnar.

Bréf landlæknis til stefnanda frá 13. ágúst 1952. Segir þar, að send sé eftirlitsgerð o. fl. Þá er sagt m. a. um undanþágubeiðni stefnanda: „Mun ég að sjálfsögðu taka slíkt til vinsamlegrar athugunar, þegar þér hafið skýrt mér frá því, hverjar þær einstöku undanþágur eru, sem þér æskið. Í móti er þess vænzt, að þér sýnið viðleitni við að lagfæra a.m.k. þær misfellingur á starfrækslu lyfjabúðar yðar, sem ekki hafa umtalsverðan kostnað í för með sér. En samkvæmt meðfylgjandi eftirlitsgerð eru auðsjáanlega á því miklir misbrestir.“

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða frá 28. júlí 1953, þar sem segir, að send sé eftirlitsgerð. Þá segir, að ekki virðist hafa orðið breyting til batnaðar á rekstri lyfjabúðarinnar, og telur eftirlitsmaðurinn honum svo áfátt, að stórlega verði að átelja.

Bréf landlæknis til stefnanda frá 30. júlí 1953, þar sem hann er enn áminntur.

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 24. ágúst 1954. Þar segir, að send sé eftirlitsgerð. Einnig segir m. a.:

„Sé ég ekki aðra lausn á, en að heilbrigðisstjórnin verði að grípa hér í taumana, áður en í fullkomið óefni er komið, og þá helzt með þeim hætti, að lyfsala verði gefinn stuttur frestur, t. d. til n.k. áramóta, til að koma færslum fyrirskipaðra bóka í viðunandi horf svo og öðru, sem fyrirhafnarlítið er að kippa í lag, en að lengri frestur verði gefinn til að koma húsakynnum og búnaði í það horf, sem mælt er fyrir um í auglýsingu nr. 197 19. sept. 1950 um búnað og rekstur lyfjabúða.“

Án þessarar íhlutunar heilbrigðisstjórnarinnar álit ég tilgangslaust að gerðar séu fleiri eftirlitsferðir í lyfjabúðina, og segi ég mig jafnframt úr allri ábyrgð, sem af því kann að hljóta, ef ekkert verður aðhafzt í þessum efnum.“

Bréf landlæknis til stefnanda frá 2. september 1954, þar sem segir, að send sé eftirlitsgerð o. fl. og að óhjákvæmilegt sé að vísa málinu til sérstakra aðgerða ráðuneytisins.

Bréf landlæknis til Dómsmálaráðuneytisins frá 3. september 1954, þar sem gerðar eru tillögur um vissar aðgerðir.

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 2. júní 1955.

Þar sem segir m. a., að eftirlitsmaðurinn telji tilgangslaust að gera fleiri eftirlitsferðir í lyfjabúð stefnanda, nema til komi íhlutun ráðuneytisins.

Áminningarbréf landlæknis til stefnanda frá 3. september 1956.

Bréf eftirlitsmanns lyfjabúða til landlæknis frá 7. september 1956, þar sem hann gerir grein fyrir skiptum sínum við stefnanda. Kemur þar fram, að ekki hefur verið farin eftirlitsferð í lyfjabúð stefnanda á árunum 1955 og 1956, og telur eftirlitsmaðurinn, að hraða þurfi aðgerðum.

Bréf landlæknis til Dómsmálaráðuneytisins frá 10. september 1956. Segir þar frá umkvörtunum héraðslæknisins á Siglufirði og forseta bæjarstjórnar þar varðandi lyfjabúðina. Þá er málið rakið nokkuð og sagt í niðurlagi bréfsins: „Ég beini því til ráðuneytisins að taka upp mál lyfsalans á Siglufirði, þar sem það var látið niður falla fyrir tveimur árum“

Eftirlitsgerð og álitserð um skoðun Siglufjarðar Apóteks dagana 25. febrúar til 3. marz 1958. Gerðirnar eru lagðar fram í afriti, en frumrit hafa verið sýnd í réttinum og fylgja þeim fylgigögn, þ. á m. myndir, sem ekki eru í afritunum. Gerðirnar eru undirritaðar af Ívari Daníelssyni og Erling Edwald. Í niðurlagi álitserðar þeirra segir:

„Viljum við ljúka álitserð þessari með því að lýsa því yfir, að við erum sammála um, að rekstur lyfjabúðarinnar sé í slíkum ólestri, að teflt sé á tæpa stað um öryggi almennings, ef sama áframhald verður á rekstri lyfjabúðarinnar, og teljum við því brýna nauðsyn bera til, að ráðuneytið láti málið til sín taka og geri þegar í stað viðeigandi ráðstafanir, er tryggja megi viðunandi rekstur lyfjabúðarinnar til frambúðar.“

Bréf Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til stefnanda, dagsett 28. marz 1958 (frumrit): Í bréfinu segir:

„Hér með sendist yður, herra lyfsali, til athugunar skoðunar- og álitserð dr. Ívars Daníelssonar, eftirlitsmanns lyfjabúða, og Erlings Edwalds cand. pharm., er þeir hafa gert að lokinni skoðun Siglufjarðarapóteks, sem þeir framkvæmdu samkvæmt fyrir-lagi ráðuneytisins.

Vill ráðuneytið með vísun til álitserðarinnar, sbr. og fyrri kröfur ráðuneytisins og eftirlitsmannsins um úrbætur á rekstri lyfjabúðarinnar, gera yður þess kost að segja lyfsöluleyfinu á Siglufirði lausu tafarlaust. Mun ráðuneytið, ef þér fallízt eigi

á að taka þann kost, verða að gera þær ráðstafanir gagnvart yður, sem efni standa til.

Hannibal Valdimarsson.

Baldur Möller.“

Bréf stefnanda til ráðuneytisins frá 1. apríl 1958. Þar segir: „Mér hefur borizt eftirlitsgerð um skoðun Siglufjarðar apóteks, dags. 25. febrúar til 3. marz 1958, ásamt álitsgerð. Álitsgerð þessari fylgja 17 myndir, sem flestar eru af kjallarageymslu, þar sem komið hefur verið fyrir efnavörum, er ég tel að mestu ónothæfar til framleiðslu á lyfjum og því verið teknar úr umferð.

Mun ég innan skamms senda ráðuneytinu athugasemdir við umrædda skoðunargerð, sem ég tel, að sé vægast sagt algjörlega röng og villandi sem heimildarrit um rekstur lyfjabúðarinnar.

Þá hefur mér einnig borizt bréf Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. marz, og leyfi mér að fara þess á leit við hið háa ráðuneyti, að mér verði veittar upplýsingar um, við hvaða lagaákvæði er stuðzt í umræddu bréfi.“

Bréf stefnanda til heilbrigðismálaráðherra frá 3. maí 1958. Þar segir m. a.:

„Ég skal taka fram, að ég hefi mótmælt skoðunargerðinni og segi ekki af mér.“ Þá eru bornar fram athugasemdir varðandi starfsskilyrði.

Bréf Lárusar Jóhannessonar hrl. til heilbrigðismálaráðherra, dagsett 23. maí 1958. Í bréfinu er þess getið, að stefnandi hafi svarað athugasemdum í skoðunargerðinni 1958 að nokkru leyti með bréfi 12. apríl. Þess er ennfremur getið, að með skjali, dagsettu 1. maí, hafi þeir, sem skoðunina gerðu, gert athugasemdir við svörin. Ekki hafa þessi skjöl verið lögð fram í málinu. Þá segir í bréfinu, að lögmaðurinn hafi fengið frest til að gera athugasemdir, áður en teknar séu ákvarðanir um ráðstafanir, en sá frestur sé í knappasta lagi vegna starfa hans. Kveðst lögmaðurinn því ekki hafa getað sent stefnanda afrit af fyrrnefndu svari frá 1. maí og tekur fram, að athugasemdirnar í bréfi hans séu samdar án samráðs við stefnanda.

Lögmaðurinn gerir þessu næst lögfræðilegar athugasemdir. Síðan vikur hann að eftirliti með lyfjabúðum og ýmsum atriðum, sem verða þá menn, er koma við mál stefnanda. Þá gerir lögmaðurinn margvíslegar athugasemdir við skoðunargerðina frá 1958. Í niðurlagi bréfsins segir:

„Ég hef nú farið nokkuð yfir skoðunargerðina og þykist hafa

glögglega sýnt fram á, að þar gæti lítillar sanngirni. Ef ég hefði haft betri tíma og getað haft samband við umbjóðanda minn, myndi ég hafa tekið mörg fleiri atriði til athugunar.

Ég vona þó, að það, sem ég hef tekið fram, nægi til þess að sannfæra yður, herra ráðherra, um, að yfirsjónir umbjóðanda míns eru stórum minni en eftirlitsmaður lyfjabúða vill vera láta og að það geti bakað ríkissjóði mikla skaðabótaábyrgð, ef hlaupið er í það að víkja umbjóðanda mínum frá starfi, þó ekki verði nema um stundarsakir, án þess að gefa honum færi á að lagfæra það, sem með réttu kann að teljast ábótavant við lyfjabúðarrekstur hans.“

Þess er að geta, að í stefnu eru eftirfarandi ummæli lögmannsins:

„Heilbrigðisstjórninni hafði verið tilkynnt, að ég myndi senda henni frekari athugasemdir við skoðunargerð þeirra dr. Ívars Daníelssonar og Erlings Edwalds, og fékk ég frest til þess til 23. maí 1958.

Þann dag afhenti ég ráðuneytinu 17 fyrstu blaðsíðurnar af bréfi, dagsettu s. d., alls 22 folio-síður að stærð, þar sem bæði var farið út í lagahlið þessa máls og gerðar veigamiklar athugasemdir við skoðunargerðina.

En *einmitt þennan sama dag* (23. maí 1958) og sýnilega án þess að hafa lesið bréf mitt sendi ráðherrann umbjóðanda mínum eftirfarandi bréf“ Er síðan tekið upp úr bréfi því, sem nú mun að vikið.

Bréf Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins dagsett 23. maí 1958 til stefnanda (í frumriti). Þar segir:

„Í framhaldi af bréfi ráðuneytisins, dags. 28. marz s.l., til yðar, herra lyfsali, þar sem yður er gerður kostur þess að segja lausu lyfsöluleyfinu á Siglufirði, svo og með hliðsjón af andsvörum yðar, þar sem fram kemur, að þér óskið ekki að taka þann kost, þá vill ráðuneytið hér með úrskurða eftirfarandi:

Með hliðsjón af áminningarbréfi ráðuneytisins til yðar, dags. 16. júní 1951, svo og áminningum landlæknis og eftirlitsmanns lyfjabúða um árabíl fyrir og eftir þann tíma, svo og með hliðsjón af niðurstöðu eftirlits- og álitserðar dr. Ívars Daníelssonar og Erlings Edwalds lyfjafræðings, er fram fór 25. febr.—3. marz s.l., og andsvörum yðar í bréfi, dags. 12. þ. m., og með skírskotun til 25. gr. tilskipunar um lækna og lyfsala frá 4. des. 1672, þá eruð þér hér með sviptur lyfsöluleyfi í Siglufirði frá 1. september n.k. að telja.“

Útdráttur úr bréfi Lárusar Jóhannessonar hrl. til stefnanda, dagsettu 30. maí 1958. Þar segir m. a., að lögmaðurinn hafi 25. maí fengið afrit bréfs ráðuneytisins frá 23. maí. Þá er það haft eftir deildarstjóra ráðuneytisins, að nýnefnt bréf hafi að vísu verið ritað, áður en bréf lögmannsins frá 23. maí væri lesið, en ekki sent úr stjórnarráðinu, fyrr en eftir að ráðherrann átti aðgang að því.

Bréf Lárusar Jóhannessonar hrl. til Heilbrigðismálaráðuneytisins frá 28. ágúst 1958. Þar segir:

„Aage Schiöth, lyfsali á Siglufirði, hefur beðið mig að tilkynna yður, að hann álíti sviptingu á lyfsöluleyfi hans algerlega ólöglega.

Hann mun sem löghlýðinn borgari haga sér, eins og um löglega sviptingu væri að ræða, gagnvart hinum nýja leyfishafa, en í því felst engin viðurkenning á réttmæti leyfissviptingarinnar.

Áskilur hann sér rétt til að fá leyfissviptinguna ógilta með dómi og til skaðabóta á hendur ríkissjóði fyrir allt það tjón, sem leyfissviptingin hefur valdið honum og á eftir að valda honum, ef hún reynist ólögleg að mati dómstólanna.“

Dómkröfur þær, sem gerðar eru af hálfu stefnanda, eru studdar þeim rökum,

1) að það hafi ekki verið á valdi ráðherra, heldur forseta Íslands eins að svipta stefnanda lyfsöluleyfi hans,

2) að stefnandi hafi fengið ónógar aðvaranir og honum ekki gefið nægilegur kostur á að bæta úr misfellum í rekstri lyfjabúðar sinnar,

3) að stefnanda hafi ekki verið gefið viðhlítandi færi á að tala máli sínu, áður en til sviptingar kom.

Um 1. atriðið er það sagt af hálfu stefnanda, að lyfsala verði að telja opinbera sýslunarmenn samkvæmt íslenskum lögum. Því til stuðnings er bent á, að í tilskipun um lækna og lyfsala frá 4. desember 1672, 11. atriði, segir: „Enginn má halda nokkra lyfjabúð, nema hann hafi þar til allranáðugast leyfisbréf Vort og hafi unnið Oss eið“ Þá er því haldið fram, að sá háttur hafi verið á áður fyrr, að lyfsalar hafi fengið ókeypis húsnæði og jarðnæði, og innanstokksmuni í búð þeirra hafi ríkið átt til 1834. Með Rentukammersbréfi frá 26. apríl þess árs hafi lyfsala verið heitið húsaleigustyrk og hann þá nefndur embættismaður, þó að sama stjórnardeild segi ári síðar, að lyfsalinn sé ekki konunglegur embættismaður. Lyfsalar hafi sótt um lausn frá starfinu, eins og embættismenn, og verið veitt

hún. Þá hafi borið við, að nýjum lyfsala hafi verið gert að greiða fráfaraandi lyfsala eða ekkju hans eftirlaun. Sérstakt leyfi þjóðhöfðingjans, eiður eða heit og kröfur um sérstaka þekkingu hafi jafnan haldizt, og verði því að telja lyfsala opinbera sýslunarmenn. Sama niðurstaða fáist, þegar athuguð séu ákvæði um þagnarskyldu lyfsala í 24. atriði tilskipunarinnar frá 1672 og í 2. tölulið 94. gr. laga nr. 27/1951. Einnig verði að telja, að hliðstætt ákvæði í 3. tölulið 126. gr. laga nr. 85/1936 taki til lyfsala. Það styðji og þessa niðurstöðu, að staða lyfsala sé á ýmsan annan hátt en að framan er greint svipuð stöðu fastra starfsmanna ríkisins. Þar á sé sá munur helztur, að lyfsalar taki ekki föst laun, en reki lyfjabúðir sínar á eigin ábyrgð og áhættu. Þeir séu hins vegar í ríkum mæli háðir eftirliti og fyrirmælum stjórnvalda og hafi ríka þörf fyrir vernd gegn brottvikningu án nægra saka vegna atvinnuhagsmuna sinna, og þá ekki sízt vegna þess, að miklir fjármunir séu bundnir í lyfjabúðunum.

Þá er því haldið fram, að af því, að lyfsala beri að telja opinbera sýslunarmenn, leiði, að um sviptingu lyfsöluleyfis verði að fara eftir sömu reglum og beita skal, þegar embættismönnum eða öðrum starfsmönnum ríkisins er vikið frá störfum.

Á þessum grundvelli er því haldið fram, að um mál stefnanda komi til 20. grein stjórnarskrár nr. 33/1944 og 10. grein laga nr. 38/1954. Felist í þessum lagaákvæðum, að leyfi, sem konungur hefur veitt, geti enginn svipt leyfishafa nema forseti Íslands. Sé svipting af hálfu ráðherra því ógild, markleysa eða a.m.k. ógildanleg.

Því er jafnframt haldið fram, að um stjórnarathöfn þessa hafi átt að fjalla í ríkisráði skv. 5. gr. tilskipunar nr. 82/1943 og að brestur í þessu efni geti valdið ógildi.

Um 2. atriðið er það sagt af hálfu stefnanda, að ráðherra hafi veitt stefnanda áminningu 16. júní 1951, en síðan ekki. Ekki hafi ráðherra sinnt áskorunum landlæknis um aðgerðir 1954 og 1956. Ekki hafi lyfjabúð stefnanda heldur verið skoðuð frá 1954 og þar til 1958. Hins vegar hafi honum 1958 verið veitt færi á að segja af sér, en þá hafi stefnandi staðið í verulegum og kostnaðarsömum umbótum á húsnæði lyfjabúðar sinnar. Með bréfi ráðherra, dagsettu 23. maí 1958, hafi stefnanda verið tilkynnt, að hann væri sviptur lyfsöluleyfi, en sú svipting hafi þó ekki átt að koma til framkvæmda fyrr en 1. september um haustið. Hafi ráðherra því ekki litið svo á, að mjög brýn nauð-

syn hafi verið, að stefnandi hætti starfsemi. Því hafi honum í öllu falli borið að víkja stefnanda frá um stundarsakir samkv. 7. gr. laga nr. 38/1954 og síðan að láta rannsaka mál hans í samræmi við ákvæði þeirra laga.

Um 3. atriðið er það sagt af hálfu stefnanda, að ekki hafi um þetta atriði verið gætt ákvæðis 1. málsg. 11. gr. laga nr. 38/1954. Veittur hafi verið of skammur frestur til að koma að sjónarmiðum stefnanda og bréfi Lárusar Jóhannessonar hafi ekki verið sinnt og ráðherra sýnilega ekki kynnt sér það.

Því er haldið fram, að 2. og 3. atriðið í röksemdum fyrir dómkröfum stefnanda leiði til þess, að svipting lyfsöluleyfisins sé ógild.

Sýknukrafa stefnda er fyrst og fremst studd þeim rökum, að stefnandi hafi verið óhæfur til að annast þá þjónustu, sem lyfsölum er ætlað að veita. Hafi heilbrigðisyfirvöldum því borið skylda til að vernda hagsmuni almennings með því að svipta hann lyfsöluleyfi.

Því er haldið fram, að áminningarbréf þau frá landlækni og ráðherra, sem áður eru nefnd, hafi falið í sér, að fullnægt hafi verið þeim skilyrðum, sem sett eru fyrir því, að svipta megí menn lyfsöluleyfi að íslenskum rétti. Er því haldið fram, að reglur laga nr. 38/1954 eigi hér ekki við. Þó að lyfsalar væru taldir sýslunarmenn, geti það ekki breytt þessari niðurstöðu, þar sem sýslunarmenn falli ekki innan skýrgreiningar 1. greinar laganna á þeim, sem þau taka til. Ekki er heldur, að því er haldið er fram af hálfu stefnda, nægilegur grundvöllur lögjöfnunar frá reglum laganna til tilvika, er varða sviptingu lyfsöluleyfa.

Enn er því haldið fram af hálfu stefnda, að svipting lyfsöluleyfa sé á valdsviði ráðherra. Ýmis gögn hafa verið lögð fram héraðlútandi. Deildarstjórinn í Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, Baldur Möller, hefur samið greinargerð um veitingu lyfsöluleyfa. Þar segir:

„Að gefnu tilefni, vegna fyrirspurnar um form fyrir veitingu lyfsöluleyfa á undanförnum árum, þykir rétt að gefa eftirfarandi upplýsingar um þetta efni, að því er varðar leyfisveitingu á tíma konungsvaldsins, ríkisstjóra og forsetaembættisins. Um tvennskónar leyfi getur verið að ræða í þessu sambandi, lyfsöluleyfi fyrir ákveðinn mann til þess að taka við rekstri apóteks, sem starfað hefur áður, leyfi til stofnunar lyfjabúðar, sem jafnframt er leyfi fyrir ákveðinn mann fyrir lyf-

söluleyfinu. Ennfremur eru svo úrskurðir um stofnun lyfjabúðar, án þess að lyfsöluleyfi sé veitt um leið.

Það mun ekki hafa komið fyrir síðan 2. apríl 1928, að lyfsöluleyfi hafi verið veitt, samtímis því að lyfjabúð hefur verið sett á stofn (þá var stofnuð lyfjabúð á Siglufirði og 2 lyfjabúðir í Reykjavík, Iðunn og Ingólfsapótek). Síðan hefur ávallt lyfjabúð verið stofnuð sérstaklega og lyfsöluleyfið síðan veitt eftirá.

Stofnun lyfjabúðar er ávallt ákveðin með úrskurði þjóðhöfðingjans (konungs, ríkisstjóra, forseta), en veiting lyfsöluleyfis því aðeins, að hún sé framkvæmd með sömu afgreiðslu og stofnun lyfjabúðar. Lyfsöluleyfi er hins vegar veitt í nafni þjóðhöfðingjans „samkvæmt skipun“ eða „eftir skipun“. Slík leyfi, veitt í nafni þjóðhöfðingjans, eru gefin út af viðkomandi stjórnvaldi, án þess að afgreiðslan sé borin undir þjóðhöfðingjann, og ekki er kunnugt um, að þjóðhöfðingjar hinna síðustu áratuga (forsetar eða ríkisstjóri) hafi fengið tilkynningu um, að slík leyfi væru gefin út fyrir þeirra hönd. Þess má geta, að nafn forseta eða ríkisstjóra hefur ekki komið fram í þessum leyfisveitingum, en hins vegar var sá háttur á um konungsleyfin, að nafns viðkomandi konungs var getið (Vér Kristján o.s.frv.). Rétt þykir að benda á eftirfarandi tilvitnanir í Lovsamling for Island varðandi þessi efni: 17. des. 1819 stofnun lyfjabúðar og leyfisveiting á Akureyri. — Tilkynning Dómsmálaráðuneytis 6. júní 1848 um innsendingu Cancellie afgreiðslna til konunglegrar staðfestingar. Í frásögn af þessari tilkynningu er þess getið, að „Apo-tekerbevillinger“ séu þær einu þess háttar, þ. e. „ad mandatum“ afgreiðslur, sem tíðkist á Íslandi. Þá skal bent á tilkynningu 14. jan. 1864 (einnig birt í Tíðindum fyrir stjórnarmálefni á Íslandi) um innsendingu til konunglegrar staðfestingar á leyfum, útgefnum af dómsmálastjórninni. Þessi innköllun er í sambandi við valdatöku nýs konungs.“

Í málinu hefur verið lagt fram bréf til lögmanns stefnda, undirritað fyrir hönd ráðherra af ráðuneytisstjóra Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fulltrúa í ráðuneytinu. Þar segir m. a.:

„1) Stjórnarathöfn ráðherra frá 23. maí 1958 var ekki gerð eftir skipun forseta Íslands.

2) Lyfsöluleyfi, er veitt hafa verið á undanförnum árum, hafa verið veitt „samkvæmt tillögu (sic) forseta Íslands“ og þar áður „samkvæmt tillögu (sic) ríkisstjóra Íslands.“

Sviptingar lyfsöluleyfa hafa engar farið fram, aðrar en sú,

sem fram fór með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. maí 1958.“

Lagt hefur verið fram í afriti leyfisbréf til lyfsölu í Hafnarfirði, dagsett 17. október 1917. Er það undirritað af konungi, og um þau atriði, sem hér skipta máli, er það eins og leyfisbréf stefnanda. Þá hefur verið lögð fram í afriti tillaga heilbrigðismálaráðherra til forseta Íslands frá 30. ágúst 1948 um, að sett verði á stofn ný lyfjabúð í Reykjavík. Á tillöguna hefur forseti ritað samþykki sitt. Einnig hefur verið lagt fram ófullkomið afrit af leyfisbréfi til stjórnar Kaupfélags Árnesinga frá 25. nóvember 1949, þar sem henni er leyft að reka lyfjabúð á Selfossi. Leyfisbréfið virðist gefið út í nafni forseta Íslands, en vera undirritað af ráðherra „eftir skipun forseta Íslands“. Þá hefur verið lagt fram í afriti bréf frá ráðuneytinu til Guðna Ólafssonar lyfjafræðings, dags. 10. apríl 1948, þar sem segir, að það hafi gefið út leyfisbréf til að mega reka lyfjabúð. Loks hafa verið lögð fram í afritum tvö leyfisbréf um rekstur lyfjabúða, sem áður höfðu verið stofnsettar. Bréfin hefjast bæði á orðunum: „Forseti Íslands gjörir kunnugt“. Undirskrift ráðherra er á öðru bréfinu, og stendur yfir henni: „Samkvæmt skipun forseta Íslands“. Ráðherra virðist og hafa undirritað hitt bréfið samkvæmt „skipun ríkisstjóra Íslands“. Ekki er annað komið fram í máli þessu um það, hvað felst í, að bréfin séu gerð eftir „skipun“ þjóðhöfðingjans, en segir í greinargerð Baldurs Möllers deildarstjóra.

Þá hefur því af hálfu stefnda verið hreyft til stuðnings þeirri skoðun, að svipting lyfsöluleyfis stefnanda hafi fallið innan valdsviðs heilbrigðismálaráðherra, að í leyfisbréfi hans er, eins og áður er fram komið, tekið fram, að ráðuneytið geti, þegar vissar aðstæður eru fyrir hendi, svipt hann leyfinu.

Þá er því mótmælt af hálfu stefnda, að borið hafi að bera sviptinguna upp á ríkisráðsfundi. Leyfissviptingar séu ekki meðal þeirra stjórnarathafna, sem taldar eru í 5. grein tilskipunar nr. 82/1943, og sé það því samkvæmt almennum reglum íslenzks réttar á þessu sviði á valdi ráðherra, hvort hann beri málið upp í ríkisráði. Þá geti það ekki valdið ógildi, þó að vanrækt sé að fjalla um stjórnarathöfn í ríkisráði.

Loks er því haldið fram af hálfu stefnda, að samkvæmt 13. grein stjórnarskrár nr. 33/1944 hafi ráðherra haft heimild til þeirrar stjórnarathafnar, sem um er deilt. Þá hefði forseti, ef málið hefði verið lagt fyrir hann, ekki haft heimild til að neita að gera stjórnarathöfnina.

Þessari síðustu málsástæðu er mótmælt sérstaklega af hálfu stefnanda.

Í 2. grein stjórnarskrár nr. 33/1944 segir m. a., að forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum lögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. grein segir, að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt, og í 14. grein, að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þrátt fyrir þessi ákvæði 13. og 14. greinar, er ljóst af ýmsum lagaákvæðum, að atbeina forseta þarf til ýmissa stjórnarathafna, sbr. til dæmis 15., 16., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 29. og 30. gr. stjórnarskrárinnar. Eftir íslenzkum lögum er störfum skipt milli stjórnvalda, m. a. æðri og lægri stjórnvalda. Telja verður, að það sé regla íslenzks réttar, að lægra sett stjórnvald geti ekki gert stjórnarathöfn, sem felur í sér, að stjórnarathöfn æðra setts stjórnvalds er felld úr gildi, nema til komi sérstök lagaheimild eða skipun eða heimild frá hinu æðra stjórnvaldi, þar sem slíkt valdframsal getur átt sér stað. Forseti er æðsti handhafi framkvæmdavaldsins, og ráðherra getur því ekki gert stjórnarathöfn, sem felur í sér, að felld er úr gildi stjórnarathöfn, sem forseti hefur löglega gert. Slíka íþyngjandi stjórnarathöfn ráðherra verður að telja ógilda eftir íslenzkum lögum.

Stefnandi í máli því, sem hér er til úrlausnar, fékk 2. apríl 1928 leyfisbréf, undirritað af konungi til að reka lyfjabúð á Siglufirði. Var það gefið út með heimild í 11. grein tilskipunar frá 4. desember 1672. Í 25. grein tilskipunar þessarar er ekki að finna heimild fyrir ráðherra til að svipta stefnanda þessu leyfi, og ekki er slík heimild í öðrum lögum. Ekki var sviptingin heldur gerð að fenginni sérstakri skipun eða heimild frá forseta. Samkvæmt fyrrgreindum reglum íslenzkra laga verður því að telja, að ráðherrann hafi brostið vald til að svipta stefnanda leyfi til að reka lyfjaverzlun á Siglufirði. Ekki breytti það þessari niðurstöðu, þótt talið yrði, að ráðherra geti gefið út lyfsöluleyfi að mandatum, þar eð slíkt jafngildir ekki heimild til að svipta þann mann leyfi, sem fengið hefur það frá þjóðhöfðingjanum sjálfum.

Þar sem um var að ræða valdþurrð, verður að telja, að ógilda beri leyfissviptinguna. Þegar þess er gætt, að veitingar og sviptingar leyfa af svipuðu tagi og lyfsöluleyfi eru geta ekki talizt til starfa, sem eðlilegt og venjulegt er nú á tímum, að þjóðhöfðinginn ræki, að verulegur vafi var af þessari ástæðu og

öðrum um það, hvort ráðherra var heimilt að svipta stefnanda leyfi sínu, og að vegna almenningshagsmuna ber nauðsyn til, að ákvörðunum heilbrigðisyfirvalda sé almennt framfylgt, þykir ógildingin eiga að gilda frá lögbirtingu dóms þessa.

Þær ástæður, er nú hafa verið raktar, valda því, að ekki verður talið, að ógilding ætti að gilda frá öðrum tíma en að ofan greinir, þó að svo yrði litið á, að 2. og 3. málsástæða, sem fram hefur verið borin af hálfu stefnanda, hefði við rök að styðjast. Er því ekki þörf á að fjalla um málsástæður þessar.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Þór Vilhjálmsson, fulltrúi borgardómara, kvað upp dóm þenna.

Dómsorð:

Stjórnarathöfn sú, sem gerð var með bréfi heilbrigðismálaráðherra, dagsettu 23. maí 1958, er hann svipti stefnanda, Aage Schiöth, lyfsöluleyfi á Siglufirði, skal vera ógild frá lögbirtingu dóms þessa.

Málskostnaður falli niður.

Föstudaginn 25. maí 1962.

Nr. 35/1962. **Hans Kragh,**
Elvar Berg,
Hans Jensson,
Óli G. Gunnarsson,
Andrés Ingólfsson og
Gunnar Kvaran (Páll S. Pálsson hrl.)
 gegn
Plútó h/f (Sigurgeir Sigurjónsson hrl.).

Dóminn skipuðu hinir reglulegu dómara Hæstaréttar.

Bönnuð notkun atvinnuheitis.

Dómur Hæstaréttar.

Áfrýjendur hafa skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 21. marz 1962, að fengnu áfrýjunarleyfi s. d., og gert þessar dómkröfur: