

Fimmtudaginn 15. júní 2000.

Nr. 70/2000.

Háspenna ehf.

(Einar Gautur Steingrímsson hrl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Skaðabótamál. Lögreglusamþykkt. Opnunartími.

H, umboðsaðili HHÍ, rak tvo sölustaði með sjálfvirkum happdrættisvélum í R. Kvað H sölustaðina í upphafi hafa verið opna frá kl. 10 til 1. Í janúar 1994 hafi lögreglan mælt fyrir um að H bæri að loka stöðunum kl. 23.30 samkvæmt 28. gr. lögreglusamþykktar R. Í bréfi lögreglustjóra dagsettu 4. júní 1996 kom fram að dómsmálaráðuneytið hefði komist að þeirri niðurstöðu að 28. gr. lögreglusamþykktar R ætti ekki við um starfsemi H og teldi embættið því að ekki giltu neinar reglur um opnunartíma staðanna. Taldi H sig eiga rétt til skaðabóta vegna aðgerða lögreglu og höfðaði mál gegn Íslenska ríkinu og lögreglustjóranum í R. Talið var að fyrirsvarsmönnum H hefði verið kunnugt um afstöðu lögreglustjóra um að rekstur H heyrði undir 28. gr. lögreglusamþykktar R. Var talið að afskipti lögreglunnar af starfsemi H hafi verið til að halda uppi reglum sem fram koma í 3. mgr. 28. gr. samþykktarinnar og hafi þau verið liður í almennu eftirliti lögreglunnar, sem ekki falli undir stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Talið var að H hefði ekki látið reyna á umræddan skilning lögreglunnar fyrr en í maí 1996 og í framhaldinu hafi lögreglustjóri fallið frá fyrri skilningi sínum. Var talið að starfsemi H hefði fallið undir ákvæði 3. mgr. 28. gr. lögreglusamþykktar R og hafi lögreglu því verið heimilt að hafa afskipti af lokunartíma sölustaða H. Var staðfest niðurstaða héraðsdóms um að sýkna Íslenska ríkið og lögreglustjóran í R af kröfum H.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramarnir Guðrún Erlendsdóttir, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 22. febrúar 2000. Hann krefst þess að stefnda verði gert að greiða sér 7.261.209 krónur, auk dráttarvaxta samkvæmt 15. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá

29. júní 1997 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann lækkunar dómkrafna og að málskostnaður verði látinn niður falla í héraði og fyrir Hæstarétti.

Málavextir eru ítarlega raktir í héraðsdómi. Þar kemur fram að áfrýjandi hefur allt frá stofnun vélræns peningahappdrættis Háskóla Íslands verið umboðsaðili fyrir happdrættið. Happdrætti þetta er rekið undir heitinu Gullnáman, sbr. reglugerð nr. 455/1993 um pappírslaust peningahappdrætti Háskóla Íslands. Rekstur happdrættisins byggist á notkun sjálfvirkra happdrættisvéla, sem allar eru samtengdar í gegnum tölvukerfi Happdrættis Háskóla Íslands. Áfrýjandi rak tvo sölustaði með slíkar vélar er atvik máls þessa gerðust. Fyrirsvarsmönnum áfrýjanda var kunn sú afstaða lögreglustjórans í Reykjavík að rekstur áfrýjanda heyrði undir 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur nr. 625/1987, sem sett er samkvæmt lögum nr. 1/1890 um lögreglusamþykktir fyrir kaupstaðina, sbr. nú lög nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir. Þegar lögreglan hafði afskipti af spilasölum áfrýjanda 4. janúar 1994 var það meðal annars til að halda uppi reglum, sem fram koma í 3. mgr. 28. gr. samþykktarinnar. Í málsgreininni segir: „Knattborð, spilakassa eða leiktæki má reka frá kl. 09.00 til 23.30.“ Málsgreinin hefur stoð í b-lið 1. mgr. 3. gr. síðargreindra laga, sem mælir fyrir um það að í lögreglusamþykkt skuli kveða á um hvernig skemmtunum og öðrum samkomum skuli markaður tími. Voru afskipti þessi liður í almennu eftirliti lögreglunnar, sem ekki fellur undir stjórnarsýslulög nr. 37/1993, en eitt af meginhlutverkum lögreglunnar er að halda uppi allsherjarreglu. Áfrýjandi lét ekki reyna á þennan skilning lögreglunnar fyrr en með bréfi 3. maí 1996 en í framhaldi af því féll lögreglustjórinn í Reykjavík frá fyrri skilningi sínum. Þótt stjórnvöld telji starfsemi áfrýjanda heimila á grundvelli ákvæða í sérstakri löggjöf og hvort sem það leiddi til þess að sækja þurfti um leyfi samkvæmt 1. mgr. 28. gr. lögreglusamþykktarinnar fyrir starfsemi áfrýjanda eða ekki, breytir það ekki því að starfsemin kann að lúta öðrum ákvæðum greinarinnar. Verður 3. mgr. hennar ekki öðruvísi skilin en svo, að starfsemi áfrýjanda hafi fallið undir það ákvæði, en aðrar heimildir gátu ekki helgað annan opunar- og lokunartíma. Lögreglunni var því heimilt að hafa afskipti af lokunartíma sölustaða áfrýjanda. Ber þegar af þessum ástæðum að

sýkna stefnda af öllum kröfum áfrýjanda. Héraðsdómur skal því vera óraskaður.

Samkvæmt þessari niðurstöðu ber áfrýjanda að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti, svo sem nánar greinir í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Háspenna ehf., greiði stefnda, íslenska ríkinu, 150.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 22. nóvember 1999.

Mál þetta sem dómtekið var 28. september sl. er höfðað með stefnu birtri 22. janúar 1998.

Stefnandi er Háspenna ehf., kt. 441193-3199, Reykjavík.

Stefndu eru lögreglustjórinn í Reykjavík, kt. 450269-7519, Hverfisgötu 115, Reykjavík, og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, kt. 550169-2829, Arnarhvíli, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stefndu verði gert að greiða stefnanda in solidum 7.261.209 krónur auk dráttarvaxta skv. 15. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. júní 1997 til greiðsludags.

Krafist er málskostnaðar að skaðlausu.

Dómkröfur stefndu eru þær að stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og að stefndu verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda samkvæmt mati dómsins. Til vara er gerð krafa um að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og að málskostnaður verði í því tilviki felldur niður.

Með úrskurði uppkveðnum 21. maí sl. var kröfu stefndu um frávísun málsins hafnað.

Málsatvik.

Stefnandi hefur allt frá stofnun vélræns peningahappdrættis Háskóla Íslands (HHÍ), sem rekið er undir heitinu Gullnáman, sbr. reglugerð nr. 455/1993, verið umboðsaðili fyrir HHÍ varðandi rekstur spilavélanna. Rekstur happdrættisins byggist á notkun sjálfvirkra happdrættisvéla, sem allar eru samtengdar í gegnum tölvukerfi HHÍ. Stefnandi rak tvo sölustaði með slíkar vélar undir heitinu Háspenna, er atvik máls þessa áttu sér stað. Stefnandi fullyrðir að í Háspennu hafi verið opið frá kl. 10.00 til kl. 1.00.

Pann 4. janúar 1994 kl. 23.30 hafi það hins vegar gerst að lögreglumenn hafi komið í sölustaði Háspennu, annars vegar við Hafnarstræti 3 og hins vegar við

Laugaveg 118 í Reykjavík, og mælt svo fyrir að samkvæmt 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur bæri stefnendum að loka stöðunum kl. 23.30. Starfsmenn stefnanda hafi hlýtt fyrir mælum þessum, en stefnandi hafi hins vegar talið rétt á sér brotinn og reynt ítrekað að knýja fram svör frá stefnda, lögreglustjóranum í Reykjavík, varðandi skilyrði fyrir því að fá opnunartímann aftur í fyrra horf. Þar sem umleitanir þessar hafi ekki borið árangur hafi hafist mikil bréffleg samskipti við embætti lögreglustjórans og önnur yfirvöld, þar sem stefnandi hafi leitað réttar síns. Hafi hann talið fyrrnefnt ákvæði lögreglusamþykktarinnar ekki eiga við og skilning lögreglustjóra því rangan.

Með bréfi dags. 8. október 1994 hafi stefnandi óskað svars lögreglustjóra-embættisins í Reykjavík við því hvaða skilyrðum hann yrði að mæta til að mega færa opnunartímann til fyrra horfs.

Þann 1. sept. 1994 hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið reyndar ritað lögreglustjóranum í Reykjavík bréf, þar sem fram hafi komið skilningur ráðuneytisins á hugtakinu „spilakassi“ og gildi 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur fyrir sjálfvirkar happdrættisvélar. Hafi það verið afdráttarlaus niðurstaða ráðuneytisins, að fyrrnefnt ákvæði lögreglusamþykktarinnar gildi ekki um starfsemi sjálfvirkra happdrættisvéla. Stefnanda hafi hins vegar ekki verið kunnugt um tilvist þessa bréfs fyrr en á árinu 1997 og hafi embætti lögreglustjórans engan reka gert að því að kynna stefnanda álit ráðuneytisins og ekki brugðist við bréfinu á nokkurn hátt. Í bréfi ráðuneytisins sé vísað til enn annars bréfs ráðuneytisins til lögreglustjórans, dagsetts 6. janúar 1994, tveimur dögum eftir að Háspennu hafi verið lokað, en stefnandi hafi ekki fengið afrit þessa bréfs í hendur, en vera kunni að afstaða ráðuneytisins hafi þá þegar verið kunn lögreglustjóranum.

Þann 1. des. 1994 svaraði lögreglustjóraembættið í Reykjavík bréfi stefnanda með eftirfarandi hætti:

„Með vísan til bréfs yðar, dags. 8. okt. sl., varðandi lokunartíma spilasalas Háspennu skal eftirfarandi tekið fram:

Það er skilningur lögreglustjóra, að þar til annað verður ákveðið, gildir 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur um lokunartíma ofangreindra spilasalas, en skv. greininni er hann kl. 23.30.

Í þessu sambandi skal þess getið, að varðandi endurskoðun á 28. gr. lögreglusamþykktarinnar væri rétt að beina tilmælum þar um til borgarstjórnar Reykjavíkur.“

Athyglisvert sé, að bréf lögreglustjóra sé ritað eftir að honum hafi borist bréf dómsmálaráðuneytisins. Hann kjósi hins vegar að leyna tilvist þess fyrir stefnanda og sitja sem fastast á fyrri ákvörðun í trássi við bréf ráðuneytisins. Hann hafi vísað stefnanda jafnframt til borgarstjórnar í stað þess að vísa honum til ráðuneytisins, sem hefði verið hin rétta boðleið innan stjórnarsýslunnar.

Þann 5. des. 1994 hafi stefnandi ritað borgarstjóra bréf og óskað þess að hann tæki af skarið í málinu. Þann 1. mars 1995 hafi erindinu verið svarað af hálfu borgarstjóra og segi m.a. í bréfi hans:

„Á fundi borgarráðs í gær voru lögð fram bréf lögreglustjóra frá 1. þ.m. um leyfi til nætursölu á Hafnarstræti 3 og Laugavegi 18.

Borgarráð fellst ekki á leyfisveitingu með tilvísun til umsagnar lögreglustjóra. Þar sem sjálfvirkar happdrættisvélar eru á umræddum stað er samþykkt að leita eftir afstöðu dómsmálaráðuneytis til þess hvort slíkt fellur undir 28. gr. lögglusamþykktar...“

Þann 12. mars 1995 hafi stefnandi ritað lögreglustjóranum í Reykjavík bréf, þar sem þess hafi verið óskað að hann fengi að njóta þess vafa sem augljóslega hafi verið uppi um lögmæti ákvörðunar lögreglustjórans. Erindi þessu hafi lögreglustjóri svarað með ódagsettu bréfi þar sem hann hafnaði erindinu og segi í lok bréfs lögreglustjóra:

„Vegna frekari umsagna varðandi umsóknir ykkar um nætursöluleyfi telur embættið ástæðu til að bíða afstöðu dómsmálaráðuneytisins og viðbragða borgaryfirvalda.“

Lögreglustjóri villi þarna enn um fyrir stefnanda og láti sem afstaða ráðuneytisins liggi ekki fyrir. Eins og að framan greini hafði ráðuneytið sent lögreglustjóra tvö bréf er þarna var komið sögu og afstaða þess því löngu kunn lögreglustjóra.

Vegna hinna villandi upplýsinga lögreglustjóra hafi stefnandi ritað dómsmálaráðuneytinu bréf þann 23. mars 1995 og óskaði þess að ráðuneytið tæki af skarið í málinu. Bréf þetta hafi verið ítrekað tvívegis, annars vegar þann 10. júlí 1995 og hins vegar þann 20. sept. sama ár.

Þann 31. mars 1995 hafi dómsmálaráðuneytið ritað borgarstjóranum í Reykjavík og lögreglustjóranum í Reykjavík bréf vegna fyrirspurnar þessara aðila um það hvort rekstur sjálfvirkra happdrættisvéla falli undir 28. gr. lögglusamþykktar fyrir Reykjavík. Ráðuneytið hafi þar vísað til bréfs ráðuneytisins dags. 1. sept. 1994 til lögreglustjórans í Reykjavík þar sem afstaða ráðuneytisins hafi komið skýrt fram. Sem fyrr hafi lögreglustjóraembættið hins vegar engan reka gert að því að kynna stefnanda niðurstöðu ráðuneytisins, frekar en fyrra bréf ráðuneytisins, og hafi það ekki verið fyrr en þann 17. okt. 1995, er ráðuneytið svaraði tvítrekuðu bréfi stefnanda dags. 23. mars 1995, að stefnanda hafi loks orðið kunnugt um bréf ráðuneytisins til lögreglustjóraembættisins. Ráðuneytið hafi kynnt stefnanda bréfaskiptin milli lögreglustjóraembættisins og ráðuneytisins og segi í niðurlagi bréfs dómsmálaráðuneytisins:

„Ráðuneytið bendir á að ekki hefur komið fram að lögreglustjóri hafi talið afstöðu vegna málaleitunar yðar eftir að honum barst í hendur bréf þess til borgarstjóra, en eins og að ofan greinir taldi Lögreglustjóraembættið ástæðu til að

bíða afstöðu ráðuneytisins og borgaryfirvalda. Eins og mál þetta er vaxið telur ráðuneytið að á þessu stigi sé ekki unnt að taka afstöðu til erindis yðar.“

Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi gefið lögreglustjóra tækifæri til að rétta hlut stefnanda, hafi lögreglustjórinn ekki afturkallað ákvörðun sína, og það þótt embætti hans heyri undir dómsmálaráðuneytið. Þess í stað hafi embættið þverskallast við að rétta hlut stefnanda og látið hina ólögmætu ákvörðun standa óbreytta.

Þann 8. nóv. 1995 hafi stefnandi ritað borgarstjóranum í Reykjavík ítarlegt bréf þar sem hann hafi farið fram á leiðréttingu mála sinna. Bréfi þessu hafi borgarstjóri svarað þann 8. jan. 1996, með vísan til bréfs borgarstjóra frá 1. mars 1995. Í bréfi þessu sé ekkert minnst á álit dómsmálaráðuneytisins þrátt fyrir að í bréfinu frá 1. mars 1995 hafi verið talað um að bíða álits ráðuneytisins. Fyrirspurn stefnanda um það hvort 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur gildi um starfsemi hans hafi ekki verið svarað.

Að svo komnu máli hafi stefnandi leitað til Ólafs Haraldssonar hdl. og hafi hann ritað hann lögreglustjóranum í Reykjavík bréf þann 3. maí 1996. Þar vísi Ólafur í áðurgreind bréf dómsmálaráðuneytisins auk þess sem hann bendi á 11. gr. reglugerðar nr. 455/1993 því til stuðnings að 28. gr. lögreglusamþykktar eigi ekki við um rekstur stefnanda. Ólafur hafi að lokum óskað eftir rökstuddri afstöðu lögreglustjóraembættisins, annars vegar til þess hvort embættið væri enn þeirrar skoðunar, þrátt fyrir bréf dómsmálaráðuneytisins dags. 1. sept. 1994, 31. mars 1995 og 17. okt. 1995, að 28. gr. lögreglusamþykktarinnar ætti við um rekstur Háspennu ehf. Hins vegar hafi hann óskað eftir afstöðu embættisins til þess hvaða reglur um opnunartíma embættið teldi að ættu að gilda um rekstur Háspennu ehf.

Þann 4. júní 1996 hafi borist svarbréf lögreglustjóraembættisins en þar segi m.a.:

„Með hliðsjón af þeim gögnum sem málið hafa varðað frá byrjun starfseminnar og þeim lögum og reglugerðum sem reksturinn varða, er það afstaða embættis lögreglustjóra að engin rök séu til þess að embættið ákveði hvenær Háspenna hf. opnaði eða lokaði starfsemi sinni að Laugavegi 118 og Hafnarstræti 3 hér í borg. Engin ákvæði eru um opnunartíma pappírslauss peningahappdrættis í lögum og reglugerð það varðandi og dómsmálaráðuneytið hefur komist að þeirri niðurstöðu að 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur ætti ekki við um þá starfsemi. ...

Þar sem engar reglur eru um slíkt í lögum og reglugerð sem um rekstur pappírslauss peningahappdrættis gilda, og að ljóst er að 28. gr. lögreglusamþykktar gildir ekki um starfsemi þessa, getur embætti lögreglustjóra ekki rökstutt að ákveðnar reglur gildi um opnunartíma. Þó er ætlast til að forsvarsmenn Háspennu forðist að starfsemi þeirra valdi ónæði eða raski nætturró og að starfsemin verði að öllu leyti rekin lögum samkvæmt.“

Er bréf þetta hafi borist hafi ákvörðun lögreglustjóra sem stefnandi telur ólögmeta staðið frá 4. janúar 1994 til 4. júní 1996 og valdið stefnanda verulegu tjóni í formi tekjutaps. Stefnandi hafi brugðist eins skjótt við og mögulegt var og fært opnunartímann til fyrra horfs þann 1. júlí 1996 að loknum nauðsynlegum undirbúningi.

Stefnandi hafi óskað eftir afstöðu lögreglustjóra til skaðabótaskyldu embættisins vegna framangreindra aðgerða með bréfi þann 13. desember 1996. Ríkislögmaður hafi svarað bréfi þessu að nokkru leyti þann 7. febrúar 1997 og hafnað bótaskyldu. Þann 29. maí hafi ríkislögmanni verið send skaðabótakrafa stefnanda vegna aðgerða lögreglustjóra. Ríkislögmaður hafi hafnað kröfunni þann 23. júlí 1997 án nokkurs efnislegs rökstuðnings og sé því nauðsynlegt að dómstólar skeri úr.

Málsástæður og lagarök.

Stefnandi byggir kröfu sína á því að lögreglustjórinn í Reykjavík hafi tekið íþyngjandi ákvörðun, sem hafi verið óréttmæt og ólögmet allt frá upphafi. Samkvæmt bréfi lögreglustjóra sjálfs, dags. 4. júní 1996, viðurkenni hann með skýrum hætti að ákvörðunin hafi verið ólögmet. Ekki sé nóg með að ákvörðunina hafi skort lagastoð þegar hún hafi verið tekin í upphafi, heldur hafi lögreglustjóri þráast ítrekað við að draga ákvörðun sína til baka, þrátt fyrir að álit hins æðra stjórnvalds um ólögmeti hennar hafi legið fyrir. Jafnframt hafi hann leynt stefnanda því að afstaða ráðuneytisins lægi fyrir og tjáð þeim að embættið væri að bíða afstöðu ráðuneytisins. Þá hafi hann afvegaleitt stefnanda með því að beina honum til borgarstjóra í stað dómsmálaráðuneytisins. Með þessari víta-verðu málsmeðferð og misbeitingu valds hafi lögreglustjórinn orðið til þess að tjón stefnanda hafi orðið mun umfangsmeira en ella. Tjón stefnanda felist í missi þeirra tekna sem hann ella hefði fengið ef opnunartíminn hefði staðið óbreyttur til kl. 1.00. Auk þess að brjóta gegn lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins telji stefnandi lögreglustjórann hafa með málsmeðferð sinni brotið gegn eftirfarandi reglum stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttarins:

Atvinnufrelsisreglunni, sbr. 75. gr. stjkskr. nr. 33/1944, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, þar sem segi að atvinnufrelsi manna verði ekki settar skorður nema með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Ákvörðun lögreglustjóra hafi hvorki stuðst við lög né almannahagsmuni. Stefnandi telji ákvörðun lögreglustjóra þvert á móti hafa gengið gegn almannahagsmunum, þar sem hún hafi leitt til þess að þeim viðskiptavinum stefnanda, sem hafi viljað freista gæfunnar í Gullnámuvélum HHÍ eftir kl. 23.30, hafi verið nauðugur sá kostur að gera það á vínveitingahúsum, en sölustaðir stefnanda séu einu staðirnir, þar sem ekki sé selt áfengi.

Málshraðareglunni, sbr 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.). Stefnanda

þyki það með ólíkindum hve langan tíma það hafi tekið að fá fram ofangreinda afstöðu lögreglustjóra, sérstaklega með vísan til þess að afstaða dómsmálaráðuneytisins hafi verið embættinu löngu kunn, sbr. bréf dómsmálaráðuneytisins til embættisins dags. 1. september 1994.

Meðalhófsreglunni, sbr. 12. gr. ssl. Ráðist hafi verið í mun harkalegri aðgerðir en nauðsyn hafi borið til. Réttara hefði verið að lögreglustjórinn leitaði álits dómsmálaráðuneytisins áður en hann fyrirskipaði að rekstri stefnanda skyldi lokað með lögregluvaldi. Verði ekki séð að neinir lögmætir hagsmunir hafi réttlætt þá ákvörðun að loka sölustöðunum tafarlaust með lögregluvaldi. Hugsanlega hefði lögreglustjóri þegar á þessum tíma fengið álit ráðuneytisins.

Andmælareglunni, sbr. 13. gr. ssl. Stefnanda hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig, áður en lögreglustjórinn tók ákvörðun sína og hafi með því verið brotið gegn andmælarétti stefnanda.

Jafnræðisreglunni, sbr. 11. gr. ssl. Í bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. september 1994, komi fram að embætti lögreglustjóra hafi ekki talið efni til að beita 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur um starfsemi söfnunarkassa Rauða kross Íslands, sem reknir höfðu verið um árabil. Starfsemi þessi sé áþekk rekstri Gullnámuvéla HHÍ. Stefnandi telji því embætti lögreglustjóra hafa brotið gegn jafnræðisreglunni með því að loka starfsemi stefnanda á grundvelli 28. gr. lögreglusamþykktarinnar. Ennfremur hafi verið brotið gegn jafnræðisreglunni með því að gera stefnanda að loka kl. 23.30 á meðan umboðsaðilar Gullnámu, sem hafi haft vínveitingaleyfi, hafi óáreittir getað haldið áfram rekstri sinna véla. Þetta hafi verið þeim mun bagalegra fyrir stefnanda, þar sem happdrættisvélar Gullnámu séu tengdar miðlægu tölvukerfi og myndi með þeim hætti eina heild, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 455/1993. Fullljóst sé, að ákvarðanataka og málsmeðferð lögreglustjórans hafi þverbrotið reglur stjórnsýsluréttarins með þeim hætti að bótaskyldu varði. Vísist þar um til áratugalangrar dómvenju þess efnis að ríkinu beri að bæta það tjón sem stjórnvald veldur einstökum borgurum með ólögmætum stjórnsýsluathöfnum.

Sundurliðun kröfu stefnanda.

Tjón stefnanda sé fólgið í missi þess hagnaðar sem orðið hefði af rekstri sölustaðanna á milli kl. 23.30 og 1.00 yfir það tímabil sem áhrifa ákvörðunar lögreglustjórans gætti. Þar sé um að ræða tímabilið frá 4. janúar 1994, er lögreglumenn hafi lokað sölustöðum Háspennu, til 1. júlí 1996, er stefnendur gátu fært opnunartímann í fyrra horf. Alls séu þetta 900 dagar, en Háspenna sé opin alla daga vikunnar. Í því skyni að finna út tekjumissi stefnanda hafi Hapdrætti Háskóla Íslands útbúið yfirlit um spilun í happdrættisvélum Háspennu ehf. á milli kl. 23.30 og 1.00 frá 7. október 1996 til 2. apríl 1997, en spilunin sé skráð nákvæmlega í tölvukerfi Hapdrættisins. Með þessum hætti hafi verið fundinn

út meðaltalshagnaður stefnanda á dag af rekstri happdrættisvéla Háspennu ehf. á milli kl. 23.30 og 1.00 og sú fjárhæð margfölduð með 900 dögum.

Tjón stefnanda sundurliðist því með svofelldum hætti:

Innkoma milli kl. 23.30 og 1.00 að meðaltali per dag	kr.	10.332,00
Launa- og rafmagnskostnaður	kr.	– 2.640,00
Samtals nettó meðaltalshagnaður per dag	kr.	7.692,00
Margfaldað með 900 dögum	kr.	6.922.800,00
Samtals hagnaðarmissir	kr.	6.922.800,00
Vextir, sbr. 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987	kr.	207.684,00
Lögmannskostnaður v. aðgerða til afléttingar		
hinnar ólögmætu ákvörðunar	kr.	130.725,00
Samtals	kr.	<u>7.261.209,00</u>

Upphafsdagur dráttarvaxta miðist við 29. júní 1997 en þá hafi verið liðinn mánuður frá því að stefnandi setti fram bótakröfu sína á hendur stefnda, sbr. 15. gr. vaxtalaga nr. 25/1987.

Um málskostnað vísast til XXI. kafla l. nr. 91/1991, sérstaklega 129. gr. og 130. gr.

Stefndu mótmæla því að um hafi verið að ræða íþyngjandi ákvörðun stefnda, lögreglustjórans í Reykjavík. Forsvarsmönnum stefnanda hafi verið kunnugt um þá afstöðu lögreglu að einungis mætti hafa staðina opna til 23.30 og tilgangur heimsóknar lögreglumanna hafi verið að áréttu það. Engin íþyngjandi ákvörðun hafi því verið tekin þannig að til breytinga ætti að horfa fyrir stefnanda. Forsvarsmenn stefnanda hafi vitað eða mátt vita um afstöðu lögreglustjóra til opnunartímans og verði að leggja til grundvallar að það hafi einnig verið skilningur þeirra að 28. gr. lögreglusamþykktarinnar ætti við. Stefnanda hafi því ekki mátt gera ráð fyrir því að hafa opið til 1.00 í upphafi heldur að staðirnir yrðu ekki opnir lengur en til 23.30 og hafi afskipti lögreglu þann 4. janúar 1994 því ekki getað haft nein teljandi áhrif á rekstrartekjur stefnanda þannig að tjón hlytist af.

Stefndu mótmæla því að skilningur lögreglustjóra hafi verið ólögmætur eða óréttmætur. Verði að telja stefnanda hafa verið bundinn af 28. gr. lögreglusamþykktar og að spilavélarnar hafi fallið undir hugtakið „spilakassi“ í þeirri lögreglusamþykkt. Hafi verið eðlilegt og réttmætt af hálfu stefnda lögreglustjóra að telja starfsemi stefnanda og spilavélarnar falla undir hugtakið „spilakassi“. Öll þau rök sem almennt megi telja að réttlæti að sérstakar reglur gildi um spilakassa og takmarkanir á opnunartíma vegna þeirra gildi um spilavélar eins og stefnandi hafði umboð fyrir. Stefnandi hafi ekki haft með höndum rekstur er réttlætt gat rýmri opnunartíma og háður var vínveitinga-, skemmtana- eða nætursölualeyfi. Hafi því verið eðlilegt og í samræmi við lög og allsherjarreglu sem

lögreglu er gert að halda uppi að telja starfsemina falla undir 28. gr. lögreglu-samþykktarinnar varðandi opnunartíma, enda nærtækust skýring samkvæmt orðanna hljóðan. Í bréfi embættisins frá 4. júní 1996 hafi embætti lögreglustjóra tekið ívilnandi ákvörðun í máli stefnanda. Er því mótmælt að með því bréfi hafi lögreglustjóri viðurkennt að fyrri afstaða embættisins hafi verið ólögmæt, en ekki hafi legið fyrir ákvörðun æðra stjórnvalds um að afstaða lögreglustjóra um opnunartímann hefði verið ólögmæt eða óréttmæt. Hafi bréf ráðuneytisins í raun aðeins lotið að því að ekki væri rétt að áskilja sérstakt leyfi fyrir starfsemina. Er því mótmælt að lögreglustjóri hafi sjálfkrafa bakað stefndu bótaábyrgð með því að falla frá þeim skilningi sínum að opnunartími skyldi háður 28. gr. lög-reglusamþykktarinnar, en á því virðist málatalilbúnaður stefnanda byggður.

Stefndu mótmæla bótakröfum stefnanda. Er ætluðu tjóni mótmælt sem röngu og ósönnuðu. Beri stefnandi alla sönnunarbyrði fyrir ætlaðri sök stefndu, orsakatengslum og ætluðu tjóni. Engri sakarábyrgð sé til að dreifa af hálfu stefndu eða bótaskyldri háttsemi. Stefnandi byggir bótakröfu sína á mjög óljósum tölulegum upplýsingum og ónógum gögnum. Bótakrafan sé rökstudd með full-yrðingum um tapaðan ágóða, en tölulega sé miðað við tímaskeið eftir 7. októ-ber 1996 án frekari rökstuðnings um það af hverju sá dagur sé valinn. Alger-lega óraunhæft sé að leggja þær upplýsingar til grundvallar. Stefnandi hafi ekki reynt að sýna fram á hvert nettótjón kynni að hafa orðið miðað við það hvort umboðslaun hafi orðið minni en áður sem afleiðing af athöfnum lögreglunnar í Reykjavík. Engar upplýsingar séu um hagnað stefnanda á árinu 1993 til saman-burðar miðað við starfsemina að kvöldi, en í stefnu sé fullyrt að staðimir hafi verið opnir til kl. 1.00. Ekki komi fram hver hagnaður sé mismunandi milli virkra daga og helgidaga í réttu hlutfalli innbyrðis. Engin gögn komi fram er geri sennilegt að hagnaður stefnanda hafi minnkað vegna athafna lögreglu. Sé stefnandi í raun með örökstuddum hætti að krefja um bætur fyrir ímyndaðan hagnað á kostnað stefndu. Sé bótakrafa byggð á ímynduðum ágóða af starfsemi happdrættis og því óraunhæf. Sé það andstætt almennum reglum skaðabótaréttar að stefnandi hagnist á kostnað stefndu.

Stefnanda hafi verið í lófa lagið að bera málið fyrr undir dóm teldi hann vafa leika á því hve lengi hafa mætti opið að kvöldi, en borið að hlíta yfirvaldsboði meðan úr slíku máli var óleyst, sbr. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins. Sem fyrr segi hafi ekki komið fram ákvörðun æðra stjórnvalds um annan skilning á opn-unartíma en lögreglustjóri hefði lagt til grundvallar.

Stefndu mótmæla því sem röngu og tilhæfulausu að embætti lögreglustjóra hafi leynt stefnanda einhverri afstöðu sem legið hafi fyrir af hálfu dómsmála-ráðuneytis. Er því enn fremur mótmælt sérstaklega að stefnandi hafi verið afvegaleiddur með því að félaginu hafi verið beint til borgarstjórnar. Leyfis-beiðni fyrir nætursöluleyfi hafi verið beint þangað, en dómsmálaráðuneyti leit-

aði einnig eftir afstöðu borgaryfirvalda um skilgreiningu á hugtakinu spilakassi. Hafi lögreglustjóri ákveðið að bíða við svo búið eftir afstöðu ráðuneytisins. Er því mótmælt sem röngu að af hálfu stefndu hafi stefnandi verið misbeittur valdi með vítaverðri málsmeðferð, svo sem stefnandi byggir á. Mál stefnanda hafi verið rannsakað ítarlega. Stefnanda hafi bersýnilega verið kunnugt um að bréf ráðuneytisins höfðu ekki að geyma ákvörðun varðandi opnunartímann. Ekki kemur fram afstaða dómsmálaráðuneytis til opnunartíma í bréfi þess til lögreglustjóra frá 6. janúar 1994. Í bréfi ráðuneytisins, dags. sama dag, til HHÍ, sem stefnandi hafi starfað fyrir samkvæmt umboði, komi skýrt fram að ráðuneytið hefði ekki tekið afstöðu til álitafnisins.

Því er mótmælt að brotin hafi verið ákvæði 75. gr. stjórnarskrár. Ákvörðun lögreglustjóra hafi verið tekin með stöð í lögreglusamþykkt sem sett sé með heimild í lögum. Lögreglustjóri hafi rækt að lögum það lögboðna hlutverk að halda uppi allsherjarreglu í samræmi við þá samþykkt. Forsvarsmenn stefnanda hefðu frá upphafi ráðgert að hafa rekstur spilavélanna á stað þar sem ekki væri vínveitingaleyfi og verði starfsemi annarra aðila sem leyfi hafa til annars konar reksturs ekki borin saman. Starfsemi stefnanda verði því heldur ekki borin saman við starfsemi Rauða kross Íslands. Söfnunarkassar Rauða krossins séu á hinum ýmsu stöðum og gildi reglur um opnunartíma þeirra staða um rekstur einstakra kassa. Ekki sé kunnugt um að Rauði krossinn hafi opna sali þar sem einungis séu söfnunarkassar á hans vegum. Sé af þeim sökum mótmælt að brotin hafi verið á stefnanda jafnræðisregla stjórnsýslulaga. Spilasalir í umdæmi lögreglunnar í Reykjavík hafi aðeins haft leyfi til að hafa opið til 23.30. Miðað við þann opnunartíma hefði stefnandi verið jafnsettur við vínveitingahús 5 daga vikunnar, en styttri um helgar þótt miðað væri við vínveitingahús. Rökstuðningur bótakröfu sé því að þessu leyti villandi og rangur.

Því er eindregið mótmælt að brotinn hafi verið á stefnanda andmælaréttur. Stefnanda hafi verið fullkunnugt um afstöðu lögreglustjóra sem fyrr segi og verið ítrekað veittur kostur á að tjá sig um þá afstöðu. Því er mótmælt að embætti lögreglustjóra hafi staðið fyrir harkalegum aðgerðum í garð stefnanda. Er lögreglumenn hefðu haft afskipti af starfsemi stefnanda í ársbyrjun 1994 hafi forsvarsmönnum félagsins verið kunnug afstaða hans til opnunartíma. Lögreglumenn hafi áréttað það við starfsmenn stefnanda án þess að til harkalegra aðgerða kæmi. Hafi ekki verið um stjórnsýsluákvörðun að ræða í því tilviki eða lokunaraðgerðir heldur aðfinnslur. Stefnanda hafi ekki verið rétt, er afstaða lögreglustjóra var kunn, að brjóta gegn lögmætu yfirvaldsboði. Er því mótmælt að meðalhófsregla hafi verið brotin. Mótmælt er einnig að málshraðaregla hafi verið brotin, en engin endanleg niðurstaða dómsmálaráðuneytis um opnunartímann hafi legið fyrir. Hafi embætti lögreglustjóra gert það sem í valdi þess stóð að fá fram endanlega niðurstöðu málsins. Rétt sé að taka fram að í bréfaskiptum

sínum við lögreglustjóra komi fram að af hálfu stefnanda hafi ekki verið vitað gjörla um það hvenær lögreglumenn hefðu haft afskipti af starfseminni, sbr. bréf sem ritað var 13. desember 1996. Hafi bréf verið ritað lögreglustjóra í febrúar 1997 þar sem óskað var eftir lögregluskýrslum. Í þessu ljósi sé harla ólíklegt að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni vegna afstöðu eða afskipta lögreglu og sé bóta-krafan með öllu óraunhæf.

Mótmæla stefndu því að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga hafi verið brotnar í þessu máli þannig að bótaskyldu varði gagnvart stefnanda. Telja stefndu ofangreindar málsástæður sínar hverjar um sig eiga sjálfstætt að leiða til sýknu af kröfum stefnanda.

Stefnandi hefur ekki sannað að staðirnir tveir hafi ekki verið opnir lengur en til 23.30 það tímabil er bóta er krafist fyrir. Af hálfu lögreglu var ekki haft eftirlit með opnunartíma í önnur skipti en í ársbyrjun 1994.

Til stuðnings þrautavarakröfu er vísað til allra framangreindra málsástæðna gegn bótakröfu stefnanda. Telja stefndu að lækka beri umkrafðar bætur stórlega og að þær verði aðeins dæmdar að álitum fyrir það tjón sem telst óumdeilanlega sannað sem afleiðing af athöfnum embættis lögreglustjóra. Sé bótakrafa stefnanda mjög ótrúverðug og haldin fjölmörgum óvissupáttum. Stefndu telja að ætlað tjón stefnanda sé á hans ábyrgð og ágóði af starfseminni ef einhver hefur verið alfarið í samræmi við rekstraráform félagsins um að reka spilasal til kl. 23.30 en ekki lengur. Tekið skuli fram að óraunhæft sé að miða við 900 daga og ótrúverðugt að til frádráttar komi engin önnur gjöld en rafmagnskostnaður og laun. Grundvelli bótakröfu stefnanda er að öðru leyti mótmælt sem röngum sem fyrr er lýst.

Stefndu mótmæla höfuðstólsfærðri kröfu um vexti samkvæmt 7. gr. vaxtalaga sem örökstuddri og rangri og í engu samræmi við dómvenju við ákvörðun vaxta af skaðabótakröfum. Hvergi komi fram fyrir hvaða tímabil vextir þessir séu reiknaðir eða af hvaða fjárhæðum, en bótakrafan sé sett fram í einu lagi miðað við alllangan tíma.

Mótmælt er kröfu um lögmannskostnað sem sagður er vegna aðgerða til afléttingar ákvörðunar. Sé ekki lagaheimild til að taka þá kröfu til greina og verði að ætla að stefnandi beri sjálfur sérfræðikostnað vegna bréfaskipta við lögreglu.

Stefndu mótmæla dráttarvaxtakröfu stefnanda, einkum upphafstíma dráttarvaxta. Telja stefndu ekki skilyrði til að dæma dráttarvexti nema frá dómsuppsögu eða í fyrsta lagi frá 29. febrúar 1998, er mánuður var liðinn frá þingfestingu. Vísast til 15. gr. vaxtalaga nr. 25/1987.

Til stuðnings kröfu stefndu um málskostnað er vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Niðurstaða.

Vitnið Sigurður Halldór Sverrisson, sem starfaði hjá stefnanda að Laugavegi 118, skýrði frá því að staðurinn hafi í upphafi verið opin til kl. 23.30. Hann sagði að er lögreglumenn komu þ. 4. janúar 1994 hefði hann haft fyrirmæli um að hafa opið til kl. 1.00. Ekki mundi vitnið hversu langt tímabil opið var til kl. 23.30.

Vitnið Jón Tryggvi Sveinsson, sem starfaði hjá stefnanda að Laugavegi 118, sagði vinnutíma sinn hafa verið til kl. 23.30 og að gert hefði verið ráð fyrir því að staðurinn væri opin til kl. 23.30. Hann sagðist muna að rætt hefði verið um að leita eftir leyfi til að hafa opið til kl. 1.00 en mundi ekki eftir að hafa haft skýr fyrirmæli um að hafa opið til kl. 1.00. Ekki mundi vitnið hvort lögreglumenn fyrirskipuðu lokun er þeir komu á starfsstað vitnisins 4. janúar 1994. Nánar aðspurt sagði vitnið að það hefði skynjað að lögreglumenn hafi verið í eftirliti með lokunartíma sem hafi verið 23.30 á þessum tíma. Ekki mundi vitnið eftir fyrirmælum um að hafa opið til kl. 1.00 og fram kom hjá vitninu að aldrei hefði verið opið til kl. 1.00 á meðan vitnið starfaði hjá stefnanda.

Vitnið Jón Helgi Bjarnason kvaðst hafa unnið til kl. 23.30 flest kvöld. Ekki mundi vitnið til þess að opið hafi verið til kl. 1.00 og sagði að alla jafna hefði staðnum verið lokað kl. 23.30. Ekki mundi vitnið eftir heimsókn lögreglu.

Vitnið Reynir Þór Valgarðsson mundi ekki hvort einhvern tíma hefði verið opið til kl. 1.00.

Vitnið Starkaður Arnarson starfsmannastjóri stefnanda skýrði frá því, að hann hefði hafið að starfa við afgreiðslu hjá stefnanda í desember 1993 og að ekki hefði verið opið lengur en til kl. 23.30 allt til þess tíma að bréf lögreglustjóra dagsett 4. júní 1996 hafði borist stefnanda.

Af framburði þessara vitna er ljóst að staðir þeir sem stefnandi rak að Laugavegi 118 og Hafnarstræti 5 höfðu ekki verið opnir lengur en til kl. 23.30 er lögreglumenn komu þangað þann 4. janúar 1994 frá því að starfsemi stefnanda hófst í desember 1993. Er því sú fullyrðing stefnanda, að lögregla hafi með valdi lokað starfsstöðvum hans, ósönnuð og þykir stefnandi ekki hafa sýnt fram á að lögregla hafi gripið til sérstakra aðgerða sem hafi falið í sér bann við að starfsstöðvar hans væru opnar eftir kl. 23.30.

Fram kemur í málinu að það var afstaða stefnda, lögreglustjórans í Reykjavík, að rekstur stefnanda heyrði undir 28. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur og að forsvarsmönnum stefnanda var sú afstaða kunn er þeir hófu starfsemi sína. Stefnandi lét ekki á það reyna hvort sá skilningur væri réttur en þessi afstaða stefnda lögreglustjórans í Reykjavík bakar honum ekki bótaskyldu með því að samkvæmt framansögðu er ekki sýnt fram á að tekin hafi verið ákvörðun eða gripið hafi verið til aðgerða, og stefnanda þannig verið valdið tjóni.

Samkvæmt þessu verða stefndu sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og eftir

úrslitum málsins verður stefnandi dæmdur til að greiða stefndu 100.000 krónur í málskostnað.

Allan Vagn Magnússon héraðsdómari kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð :

Stefndu, lögreglustjórinn í Reykjavík og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skulu sýknir af kröfum stefnanda, Háspennu ehf.

Stefnandi greiði stefndu 100.000 krónur í málskostnað.
