

Fimmtudaginn 30. nóvember 2000.

Nr. 295/2000.

Brynjólfur Jósteinsson og

Gyða Brynjólfsdóttir

(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Hjörleifur B. Kvaran hrl.)

Stjórnarskrá. Sveitarstjórn. Áfengisveitingar. Skipulag. Sératkvæði.

Borgarráð R (B) hafnaði beiðni BJ um aukinn veitingatíma áfengis á veitingahúsi hans L, en veitingahúsið var á svokölluðu miðborgarsvæði samkvæmt aðalskipulagi. Staðfesti úrskurðarnefnd um áfengismál ákvörðunina með úrskurði. Ákvörðunin var byggð á samþykkt B um að heimila rýmkun veitingatíma áfengis á tilteknum afmörkuðum svæðum í miðborginni. BJ og G, rekstraraðilar L, höfðuðu mál og kröfðust ógildingar á úrskurðinum. Talið var að ákvæði 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998, þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn skuli ákveða heimilan veitingatíma á veitingastöðum, fæli í sér almenna skerðingu á atvinnufrelsi, sem löggjafinn hafi metið nauðsynlega með tilliti til almannahagsmuna. Þá var talið að ákvæði 14. gr. laganna, um framsal löggjafans til ráðherra og sveitarstjórna varðandi nánari framkvæmd þessara mála, væri nægilega afmarkað og skilgreint og væri því stjórnskipulega gilt. Einnig var talið að almenn stefnumörkun sveitarstjórnar um afgreiðslutíma áfengis á tilteknum svæðum innan sveitarfélagsins væri heimil á grundvelli 14. gr. áfengislaga. Hins vegar var talið að ákvörðun B hefði ekki verið tekin á grundvelli gildandi skipulags, heldur á grundvelli tímabundinnar áætlunar, og að ákvæði 14. gr. áfengislaga um að leita beri álits skipulags- og byggingarnefnda áður en leyfi til áfengisveitinga væri veitt bæri að skilja á þann veg að tryggja skuli að farið sé að skipulagi og lagaákvæðum um byggingar í sveitarfélaginu. Enda þótt ákvörðun B hafi verið talin byggð á stjórnskipulega gildri lagaheimild þótti hún, eins og hún var rökstudd, ekki rúmast innan lagaheimildarinnar þegar hún var tekin. Var ákvörðun B því felld úr gildi.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramirnir Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar 25. júlí 2000. Þeir krefjast þess að viðurkennt verði með dómi að ógildur sé úrskurður úrskurðarnefndar um áfengismál frá 13. mars 2000 þar sem ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 30. júlí 1999 um að hafna ósk áfrýjandans Brynjólfs Jósteinssonar um aukinn vínveitingatíma var látin standa óröskuð. Þá er krafist málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefnda krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Aðilar eru sammála um að verði kröfur áfrýjenda teknar til greina hafi það þau réttaráhrif að ákvörðun borgarráðs verði jafnframt ógild.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Framangreindur úrskurður fjallaði um þá ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur 30. júlí 1999 að hafna ósk áfrýjanda Brynjólfs Jósteinssonar um aukinn veitingatíma áfengis á veitingahúsi áfrýjenda, „LA Café“ á horni Frakkastígs og Laugavegs í Reykjavík. Veitingahúsið er á svokölluðu miðborgarsvæði samkvæmt aðalskipulagi fyrir Reykjavík. Ákvörðun þessi var byggð á þeirri samþykkt borgarráðs 20. júlí 1999 að heimila rýmkun á veitingatíma áfengis á tilteknum, afmörkuðum svæðum í miðborginni, eins og nánar er lýst í héraðsdómi. Var þessi tilhögun ákveðin til reynslu í þrjá mánuði, en síðan framlengd fyrst í níu mánuði 19. október 1999 og aftur 11. júlí 2000 í tíu mánuði.

Af hálfu áfrýjenda er á því byggt að lagaheimild skorti fyrir ofangreindri ákvörðun borgarráðs og þeirri skiptingu miðborgarsvæðisins með tilliti til veitingahúsa, sem hún var miðuð við. Telja áfrýjendur að í áfengislögum nr. 75/1998 sé hvergi mælt fyrir um heimildir sveitarstjórna til að taka ákvarðanir um afgreiðslutíma áfengis fyrir fleiri en einn stað í einu. Er í þessu sambandi sérstaklega vísað til 4. málslíðar 1. mgr. 14. gr. áfengislaga, þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn skuli ákveða heimilan veitingatíma áfengis á hlutaðeigandi veitingastað, gildistíma og skilyrði leyfis. Með þessu ákvæði sé sveitarstjórn

framselt vald til að ákveða leyfilegan veitingatíma áfengis. Þetta ákvæði fengi ekki staðist ef þetta framsal færi fram án þess að mælt væri samhliða í áfengislögum fyrir um meginreglur, þar sem fram kæmu takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin væri nauðsynleg og heimil. Eina meginreglan sem unnt sé með vissu að leggja til grundvallar sé það markmið laganna samkvæmt 1. gr. þeirra að vinna gegn misnotkun áfengis. Verði ekki séð að takmörkun leyfilegs vínveitingatíma fyrir ofan Klapparstíg sé til þess fallin að vinna gegn áfengismisnotkun meðan veitingatíminn er óheftur neðan Klapparstígs. Áfrýjendur telja og óhjákvæmilegt að líta svo á að svæðaskipting á borð við þá, sem um ræðir í máli þessu, verði að byggja á gildandi skipulagi enda hljóti borgaryfirvöld alltaf að vera bundin af því. Þá halda áfrýjendur því fram að með umdeildri ákvörðun hafi atvinnuréttur þeirra verið skertur þannig að brjóti í bága við 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 10. gr. og 13. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995. Einnig hafi verið brotið á þeim jafnræði samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. áðurgreindra laga.

II.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. áfengislaga skal sækja um leyfi til áfengisveitinga á veitingastað til sveitarstjórnar. Fyrir gildistöku núgildandi áfengislaga var það lögreglustjóri sem gaf leyfi til áfengisveitinga en skylt var að leita umsagnar sveitarstjórnar þar um. Um slit á skemmtunum og öðrum samkomum fór að reglugerð nr. 587/1987, sem sett var með heimild í þágildandi lögum um lögreglumenn nr. 56/1972 og lögum nr. 120/1947 um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. Henni hefur nú verið breytt með reglugerð nr. 178/1999, sem mælir fyrir um að sveitarstjórn ákveði hvenær skemmtun skuli slitið á veitingastað sem hefur leyfi til áfengisveitinga. Í 1. mgr. 14. gr. núgildandi áfengislaga er kveðið á um það hvernig sveitarstjórn skuli haga málsmeðferð áður en hún tekur ákvörðun um veitingu leyfis til áfengisveitinga og ber henni að leita umsagnar tiltekinna aðila. Í lokamálslið málsgreinarinnar segir að sveitarstjórn skuli ákveða heimilan veitingatíma áfengis á hlutaðeigandi veitingastað, gildistíma og skilyrði leyfis.

Í 6. mgr. 14. gr. áfengislaga segir að dómsmálaráðherra setji í reglugerð nánari reglur um áfengisveitingar, þar á meðal um veitingatíma,

útgáfu leyfa, flokkun veitingastaða, húsnæði og búnað og eftirlit með starfsemi leyfishafa. Í reglugerð nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis er kveðið á um nokkur þessara atriða. Í 5. gr. hennar segir að sveitarstjórn ákveði heimilan afgreiðslutíma áfengis á veitingastöðum, er leyfi hafi til áfengisveitinga, þó með þeim takmörkunum sem greini í lögum um helgidagafrið. Eru og í reglugerðinni nánari ákvæði um umsóknir um leyfi til áfengisveitinga og meðferð þeirra. Í henni er ekki ákvæði um flokkun veitingahúsa, en samkvæmt eldri áfengislögum nr. 82/1969 var aðeins heimilað að veita almennt leyfi til áfengisveitinga á veitingastað sem teldist fyrsta flokks að því er snerti húsakynni, veitingar og þjónustu að mati þriggja manna nefndar sem dómsmálaráðherra skipaði. Í lögum nr. 67/1985 um veitinga- og gististaði eru einnig ákvæði um flokkun veitingastaða. Sú flokkun mun þó ekki hafa verið talin veita sveitarstjórnnum nægilega skýr úrræði til að ákveða hvar og hvenær veitingastarfsemi skyldi fram fara. Þar var til dæmis ekki gert ráð fyrir ýmsum þeim veitingastöðum sem nú tíðkast, eins og fram kemur í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 66/2000 um breytingu á þeim lögum.

Í 1. mgr. 14. gr. áfengislaga og í 5. gr. reglugerðar nr. 177/1999 er, svo sem áður er getið, kveðið svo á að sveitarstjórn skuli ákveða heimilan veitingatíma á veitingastöðum. Þar er ekki nánar skilgreint hvaða sjónarmið skuli ráða við ákvarðanatöku. Verður þó að telja ljóst að það hafi verið mat löggjafans, að það þjónaði tilgangi laganna, sbr. 1. gr. þeirra, að veitingar áfengis á veitingahúsum yrðu háðar reglum og leyfum, meðal annars að því er varðaði veitingatíma. Við ákvörðun reglna um þetta yrði jafnframt litið til sjónarmiða, er snúa sérstaklega að löggæslu, sbr. til hliðsjónar lögreglusamþykkt fyrir Reykjavík nr. 625/1987 og breytingar á henni nr. 180/1999 og b-lið 3. gr. laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir og jafnframt áður nefnda reglugerð nr. 587/1987 með breytingum í reglugerð nr. 178/1999. Einnig yrði litið til sjónarmiða er lúta að heilbrigðismálum og skipulags- og bygginga-málum, eins og sést af upptalningu umsagnaraðila í 1. mgr. 14. gr. áfengislaga. Þessi ákvæði fela í sér almenna skerðingu á atvinnufrelsi, sem löggjafinn hefur metið nauðsynlega með tilliti til almannaheilla.

Í 14. gr. áfengislaga felst jafnframt að löggjafinn hefur falið ráðherra og sveitarstjórnnum nánari framkvæmd þessara mála á ákveðinn hátt. Verður að telja að það framsal, sem í þessu felst, sé nægilega afmarkað

og skilgreint samkvæmt framansögðu og verði ákvæðið því talið stjórnskipulega gilt.

Ákvörðun stefnda 20. júlí 1999 um að rýmka afgreiðslutíma áfengis var tekin í því skyni meðal annars að draga úr vandræðum, er tengdust því að flestum skemmtistöðum í miðborg Reykjavíkur þar sem vínveitingar voru heimilaðar var lokað klukkan þrjú að nóttu um helgar. Alkunna er að vínveitingastöðum fylgja oft og tíðum vandamál, sem tengjast misnotkun áfengis og snúa að allsherjarreglu og jafnframt að friði þeirra, sem í nágrenni vínveitingastaða búa. Verður ekki á það fallist með áfrýjendum að almenn stefnumörkun sveitarstjórnar um afgreiðslutíma áfengis á tilteknum svæðum innan sveitarfélagsins geti ekki rúmast innan þess markmiðs áfengislaganna að vinna gegn misnotkun áfengis og þeirra almennu löggæslusjónarmiða, sem í lögunum felast og leiða einnig af öðrum lagaákvæðum. Ákvarðanir byggðar á slíkum sjónarmiðum, sem eiga sér lögmæta og málefnalega stoð að öðru leyti, þykja því heimilar samkvæmt 14. gr. áfengisлага.

III.

Veitingastaður áfrýjenda er innan þess svæðis, sem skilgreint er sem miðborgarsvæði samkvæmt gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur. Ákvörðun stefnda 20. júlí 1999 um rýmkun afgreiðslutíma áfengis var miðuð við aðgreiningu innan þessa svæðis og nær hin breytta tilhögun, sem ákveðin var til reynslu, til miðborgarkjarna Reykjavíkur, svo sem lýst er í hinum áfrýjaða dómi. Er veitingastaður áfrýjenda utan þess svæðis. Aðgreining þessi byggðist meðal annars á svokallaðri þróunar-áætlun miðborgar, sem unnin hafði verið á vegum skipulagsyfirvalda borgarinnar. Segir stefndi að þetta sé fyrst og fremst áætlun um skipulagsmál, en jafnframt vinnuheiti yfir heildrænt skipulag fyrir miðborgina, þar sem settir séu ýmsir skilmálar varðandi landnotkun, starfsemi, ásynð, umferð, húsvernd, útivist, uppbyggingu og fleira. Fram kom við meðferð málsins fyrir Hæstarétti að breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 1996-2016, þar sem miðborginni er skipt upp í landnotkunarsvæði samkvæmt fyrrgreindri áætlun, hefur nú verið staðfest af umhverfisráðherra, sbr. auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda nr. 513/2000. Í bréfi lögmanns áfrýjenda 24. júlí 2000 til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sem lagt hefur verið fyrir Hæstarétt, kemur fram að áfrýjendur hafa kært framangreindar breytingar á aðalskipulaginu til nefndarinnar.

Stefnda heldur því fram að hin umdeilda ákvörðun um rýmkun hafi að verulegu leyti ráðist af tilliti til nálægðar miðborgarsvæða við skipulögð íbúðarsvæði. Einnig hafi verið litið til þess hvers konar starfsemi önnur væri á viðkomandi svæði. Vísar hún til þess að á öllu miðborgarsvæðinu sé fjöldi íbúa 2093, en þar af séu 458 íbúar innan reynslusvæðanna, eða um 22%. Á því svæði séu hins vegar 2/3 hlutar veitingahúsa á miðborgarsvæðinu.

Hin umdeilda ákvörðun var að vísu byggð á faglega unninni áætlun um þróun miðborgar Reykjavíkur og átti að vera til reynslu um tiltekinn tíma. Hún var hins vegar ekki tekin á grundvelli gildandi skipulags. Skilja verður áskilnað 14. gr. áfengislaganna um að leitað sé álits skipulags- og byggingarnefnda áður en leyfi til áfengisveitinga er veitt á þann veg að tryggja skuli að farið sé að skipulagi og lagaákvæðum um byggingar í sveitarfélaginu. Ákvarðanir sveitarstjórna um leyfi til áfengisveitinga verða því ekki rökstuddar með stoð í áætlunum sveitarfélags í skipulagsmálum, sem ekki hafa hlotið lögformlega meðferð sem breytingar á skipulagi.

Áfrýjendur, sem höfðu starfrækt veitingastað frá 1994, höfðu eftir hina umdeildu ákvörðun sama leyfi til veitinga áfengis og þeir höfðu áður. Ljóst er hins vegar að ákvörðunin fól í sér rýmkadán rétt til samkeppnisaðila þeirra, sem staðsettir eru á öðrum miðborgarsvæðum. Samkvæmt því sem áður er sagt var ákvörðunin byggð á stjórnskipulega gildri lagaheimild, sem veitir stjórnvöldum svigrúm innan þeirra marka, sem í henni felast, til að setja almennar reglur um þessi efni og breyta þeim telji þau þörf á því, enda fullnægi ákvarðanir þeirra kröfum um málefnaleg sjónarmið og vönduð vinnubrögð. Eins og ákvörðunin var rökstudd með vísun til ákvarðana í skipulagsmálum, sem ekki höfðu hlotið staðfestingu ráðherra, rúmaðist hún hins vegar ekki innan lagaheimildarinnar þegar hún var tekin. Ber af þeim sökum að fella hana úr gildi og taka kröfu áfrýjenda til greina.

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

D ó m s o r ð :

Ógildur skal vera úrskurður úrskurðarnefndar um áfengismál frá 13. mars 2000 þar sem ákvörðun borgarráðs frá 30. júlí 1999

um að hafna ósk áfrýjanda Brynjólfs Jósteynssonar um aukinn vínveitingatíma var lätin standa óröskuð.

Stefnda, Reykjavíkurborg, greiði áfrýjendum, Brynjólfi Jósteinsyni og Gyðu Brynjólfsdóttur, samtals 600.000 krónur í málkostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i

Hjartar Torfasonar

Ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur í júlí 1999 um að heimila rýmkun á veitingatíma áfengis innan tiltekinna svæða í miðborginni er markverð að því leyti, að hún vekur spurningar um, hvernig það fái samrýmst markmiðum áfengislaga nr. 75/1998 að hafa tímann ótakmarkaðan þá daga og nætur vikunnar, sem vænta má virkastrar áfengisneyslu, en auk þess sýnast hin beinu ákvæði þeirra um leyfi til þessara veitinga vera við það miðuð, að tíminn sé jafnan bundinn tilteknum ytri mörkum samkvæmt ákvörðun stjórnvalda, er yfirsýn hafi um framkvæmd laganna, en ekki veitingamanna sjálfra. Um þetta þarf þó ekki að fjölyrða, þar sem ákvörðunin má teljast réttlæt看leg þegar af þeirri ástæðu, að hún hefur aðeins verið tekin til reynslu hingað til. Jafnframt beinast kröfur áfrýjenda vegna ákvörðunarinnar ekki að efni hennar sjálfrar, heldur hinu, að veitingastaður þeirra á horni Frakkastígs og Laugavegar fái að njóta sama frelsis og svipaðir veitingastaðir á hinum afmörkuðu svæðum.

Á hinn bóginn er nauðsynlegt að taka afstöðu til þess, hvort það fái samrýmst reglum áfengislaganna, að heimildir til veitinga áfengis í tilteknu sveitarfélagi verði með valdboði skorðaðar í mikilvægum atriðum við afmörkuð svæði innan byggðarinnar, án þess að markmið laganna og þarfir þessa atvinnurekstrar og viðskiptavina hans séu þar beinlínis höfð í fyrirrúmi. Í lögunum sjálfum og reglugerð samkvæmt þeim er engar leiðbeiningar að finna í þessa átt, heldur staðnæmist 14. gr. laganna við það, að leitað skuli álits stjórnvalda á sviði lögreglu-mála, heilbrigðismála og byggingar- og skipulagsmála, áður en sveitarstjórn taki ákvörðun um útgáfu leyfis til áfengisveitinga á veitingastað.

Sjálf sagt er að haga almennu skipulagi byggðar í sveitarfélögum á

þann veg, að stuðlað sé að þróun veitingastarfsemi og annarra atvinnugreina í tilteknum hverfum eða við tilteknar umferðarleiðir öðrum fremur. Svo var og gert í ríkum mæli víða um heim á fyrri öldum, bæði fyrir atbeina stjórnvalda og í krafti sammælis innan atvinnugreinanna sjálfra. Því hljóta þó að vera takmörk sett, hversu langt verði gengið í því efni á kostnað þess lýðfrelsis, sem er grundvöllur stjórnskipunar í landinu nú á dögum, enda voru ákvæðin um atvinnufrelsi, sem nú eru í 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, í öndverðu sett til að sporna við þvingunum af þessu og öðru tagi, sem mótað höfðu þróun handiðnaðar og fleiri atvinnugreina um langan aldur. Til réttlætningar skorðum eins og þeim, sem hér um ræðir, verður því að gera kröfu um skýra lagastoð, hvort heldur við löggjöf á sviði áfengismála eða skipulags- og byggingarmála. Sú lagastoð verður og að samrýmast almennum stjórnskipunarreglum, að því meðtöldu, að beiting hennar leiði ekki til óeðlilegrar mismununar.

Í þessu tilviki er slíkri lagastoð ekki fyrir að fara, einkum þar sem ákvæði áfengislaga um tilhögun leyfa til áfengisveitinga virðast fyrst og fremst ætlast til, að hver veitingastaður verði metinn einstaklega með tilliti til húsnæðis, búnaðar, innréttinga og annars svipmóts rekstrarins, án þess að leiðbeint sé um annað varðandi forsendur að matinu en hina sjálfgefnu nauðsyn á samiburði við aðra veitingastaði af svipuðum toga. Sérstakar kröfur um staðsetningu starfseminnar, er gangi fyrir þeim kröfum til hennar, sem leiða megi af umræddum samiburði, eru ekki gerðar í lögum, og ekki hefur verið sýnt fram á, að þær verði studdar við aðra löggjöf.

Hinni landfræðilegu afmörkun á athafnafrelsi í veitingarekstri, sem ákvörðun borgarráðs mælir um, verður þannig ekki framfylgt með valdboði, er stoð eigi í lögum. Um áfrýjendur ber þess og að gæta, að þau hafa rekið veitingastað sinn á miðborgarsvæðinu um nokkurt árabíl, þannig að sú breyting á aðstöðu þeirra til samkeppni við veitingastaði nær borgarkjarnanum, sem af ákvörðuninni leiðir, myndi bitna á þeim með afturvirkum hætti. Þessi breyting er mikilvæg og verður ekki réttlætt, nema sýnt sé fram á, að veitingastaður áfrýjenda standist ekki samiburð við hina staðina að því er varðar röskun gagnvart íbúum í nágrenni hans, aðstöðu til löggæslu eða annað, sem verulegu skiptir um tilhögun starfseminnar, en það hefur ekki verið gert. Verður á það að fallast með áfrýjendum, að synjun borgarráðs 30. júlí 1999 við beiðni

þeirra um rýmkun vínveitingatíma, sem staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar um áfengismál 13. mars 2000, hafi verið ólögmæt, vegna árekstrar við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1997, og meginreglur 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Á þessum forsendum er ég sammála niðurstöðu meiri hluta dómenda.

S é r a t k v æ ð i **Haralds Henryssonar**

Ég er sammála atkvæði meiri hluta dómenda fram að niðurstöðu í III. kafla.

Ákvörðun stefndu, sem um er deilt í máli þessu, var tekin á grundvelli 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998, en studdist við faglega áætlun um þróun miðborgar Reykjavíkur. Ákvarðanir um veitingatíma áfengis eru ekki teknar með beinni skírskotun til skipulags- og byggingarлага og þurfa ekki óhjákvæmilega að teljast ólögmætar þótt þær kunni meðal annars að taka mið af áætlunum sveitarfélaga í skipulagsmálum, sem ekki hafa verið staðfestar formlega af ráðherra. Við mat á gildi umræddrar ákvörðunar tel ég það ekki ráða úrslitum að slíkri staðfestingu var hér ekki til að dreifa. Hins vegar beri að meta hana með tilliti til þess, hvort hún hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Með skírskotun til forsendna héraðsdóms tel ég að svo hafi verið. Ákvörðunin rúmaðist innan þeirrar heimildar, sem felst í 14. gr. áfengislaga, og fullnægði að formi og efni þeim skilyrðum, sem slíkum ákvörðunum eru settar.

Að þessu athuguðu og að öðru leyti með skírskotun til forsendna héraðsdóms tel ég að staðfesta eigi hann. Samkvæmt því sé rétt að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 7. júlí 2000.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var mánudaginn 26. júní sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Brynjólfi Jósteinssyni, kt. 300175-53589, Ystaseli 28, Reykjavík, og Gyðu Brynjólfsdóttur, kt. 161148-2299, Ystaseli 28, Reykjavík,

með stefnu birtri 22.05.2000 á hendur Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, Ráðhúsinu, Reykjavík.

Að ósk stefnanda samþykkti dómstjórinn í Reykjavík, að málið verði rekið samkvæmt ákvæðum l. nr. 91/1991 um flýtimeðferð.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þessar:

1. Að viðurkennt verði með dómi að ógildur sé úrskurður úrskurðarnefndar um áfengismál frá 13. mars 2000 þar sem ákvörðun borgarráðs frá 30. júlí 1999 um að hafna ósk stefnandans Brynjólfs Jósteinssonar um aukinn vínveitingatíma var látin standa óröskuð.

2. Að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnendum málskostnað samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi á dskj. nr. 41.

Dómkröfur stefnda eru þær, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda í máli þessu og honum tildæmdur málskostnaður að mati réttarins.

Stefndi gerði upphaflega kröfu um, að máli þessu verði vísað frá dómi, en féll frá þeirri kröfu, þegar bókuð var breyting á kröfugerð stefnanda. Voru aðilar jafnframt sammála um, að verði dómkrafa tekin til greina, hafi það þau réttaráhrif, að ákvörðun borgarráðs verði jafnframt ógild.

II.

Málavextir.

Stefnendur kveðast hafa sameiginlega með höndum rekstur veitinga- og skemmtistaðar, sem rekinn sé undir nafninu „LA Café“ á horni Frakkastígs og Laugavegs í Reykjavík. Stefnandinn, Gyða, móðir stefnandans, Brynjólfs, er jafnframt eigandi húsnæðisins, sem þau hafa til afnota fyrir reksturinn. Kveðst stefnandinn, Gyða, hafa haft með rekstur veitinga- og skemmtistaðarins að gera frá árinu 1994.

Mál þetta er upphaflega höfðað til viðurkenningar á ógildi ákvörðunar borgarráðs 20. júlí 1999, en með henni var hafnað ósk stefnandans, Brynjólfs, um aukinn vínveitingatíma. Undir rekstri málsins breyttu stefnendur kröfugerð sinni þannig, að ógiltur verði úrskurður úrskurðarnefndar um áfengismál, þar sem ákvörðun borgarráðs frá 30. júlí 1999 um að hafna ósk stefnandans, Brynjólfs Jósteinssonar, um aukinn vínveitingatíma var látin standa óröskuð.

Stefnendur byggja kröfu sína á því, að ákvörðunina hafi skort stoð í áfengislögum nr. 75/1998. Þá hafi hún einkennst af ómálefnalegum sjónarmiðum og brotið gegn jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Loks sé, með höfnuninni, brotið gegn ákvæðum stjórnarskrár um verndun atvinnuréttar, atvinnufrelsi og jafnræði, sbr. 72. gr., 75. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þann 1. júlí 1998 tóku gildi ný áfengislög nr. 75/1998. Með þeim fluttist útgáfa leyfa til áfengisveitinga til sveitarfélaga, en áður höfðu leyfisveitingar verið í höndum lögreglustjóra og sýslumanna. Þann 17. mars 1999 kom út reglu-

gerð nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis. Samhliða útgáfu þeirrar reglugerðar var gerð breyting á reglugerð nr. 587/1987 um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum. Samkvæmt þeirri breytingu fer það eftir ákvörðun sveitarstjórnar, hvenær skemmtun, sem fram fer á veitingastað, sem leyfi hefur til áfengisveitinga, skuli slitið. Áður hafði slík skemmtun lengst mátt standa til kl. 3 að nóttu um helgar.

Í töluverðan tíma hafði verið til umræðu að heimila veitingahúsum að hafa opið lengur en til kl. 3. Kveður stefndi þann áhuga m.a. hafa stafað af því, að borgaryfirvöld hafi bundið vonir við, að rúmur opnunartími myndi að einhverju leyti leysa þann vanda, sem skapaðist í miðborginni við það, að allir veitingastaðir lokuðu og sendu gesti sína út á götur miðborgarinnar á sama tíma. Skref var stigið í þá átt þegar samþykkt var breyting á 29. gr. lögreglusamþykktar Reykjavíkur á fundi borgarráðs þann 28. júlí 1998, í þá veru að heimila veitingastöðum að hafa opið allan sólarhringinn. Dómsmálaráðuneytið staðfesti þá breytingu þann 17. mars 1999.

Í framhaldi af útgáfu reglugerðar nr. 177/1999, um smásölu og veitingar áfengis, samþykkti borgarráð málsmeðferðarreglur vegna vínveitingaleyfa á fundi sínum þann 30. mars 1999. Í 7. gr. málsmeðferðarreglnanna er kveðið á um heimilan veitingatíma áfengis. Þar segir í b-lið, að á miðborgarsvæði sé veitingatími áfengis frá kl. 11.00 til kl. 01.00 alla daga; þó til kl. 03.00 aðfaranótt laugardags, sunnudags eða almenns frídags. Sá veitingatími gildir fyrir öll vínveitingahús á miðborgarsvæði, nema eitthvað sérstakt eigi við um einstök vínveitingahús, sem kalli á frekari takmarkanir. Eftir 17. mars gildi því ótakmarkaður opnunartími veitingastaða í borginni, en eftir sem áður takmarkaður veitingatími áfengis.

Þann 20. júlí 1999 samþykkti borgarráð til reynslu í þrjá mánuði rýmri veitingatíma en kveðið var á um í 7. gr. málsmeðferðarreglnanna. Þannig var veitingastöðum á hluta miðborgarsvæðis, ásamt skemmtistöðum á athafna-, iðnaðar- og hafnarsvæðum í 50 metra fjarlægð frá íbúðarbyggð, heimilt að veita áfengi ótakmarkað aðfaranótt laugardags, sunnudags og almenns frídags.

Árið 1997 hófst vinna við þróunaráætlun fyrir miðborg Reykjavíkur, sem hefur það markmið að stuðla að uppbyggingu miðborgar Reykjavíkur fyrir íbúa, atvinnurekendur og gesti. Þróunaráætlunin er fyrst og fremst áætlun um skipulagsmál, en er jafnframt vinnuheiti yfir heildrænt skipulag fyrir miðborgina, þar sem settir munu verða ýmsir skilmálar varðandi landnotkun, starfsemi, ásjúnd, umferð, húsvernd, útivist, uppbyggingu o.fl. Í þróunaráætluninni er gert ráð fyrir, að miðborginni sé skipt upp í hluta, eftir þeim áherslum, sem borgaryfirvöld hafa uppi varðandi þá hluta, svokallaða landnotkunarreiti. Í samræmi við þau markmið hefur miðborginni verið skipt upp í miðborgarkjarna, atvinnusvæði og verslunarsvæði. Miðborgarkjarninn er í norðurhluta kvosarinnar austan

Lækjargötu og Kalkofnsvegur og skiptist í tvö svæði, K-1.1 og K-1.2. Þær götur, sem löngum hafa verið helstu verslunargötur í Reykjavík, þ.e. Laugavegur og hlutar Hverfisgötu og Skólavörðustígs, eru allar á verslunarsvæði. Verslunarsvæði miðborgar skiptist nánar í svæði, sem merkt eru á korti V-1.1, V-1.2, V-2.1 og V-2.2.

Í 2. kafla í ritinu Þróunaráætlun miðborgar, breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 1996-2016, kemur fram, að miðborgarkjarninn, K-1.1 og K-1.2, sé svæði, þar sem hefð sé fyrir margvíslegri landnotkun, og að borgaryfirvöld hyggist styðja við fjölskrúðugt næturlíf kjarnans. Meðal annars er, í því skyni, gert ráð fyrir rúmum afgreiðslutíma áfengis á svæði K-1.1. Vegna tillits við nálæga íbúðarbyggð skuli slíkt þó ekki gilda um svæði K-1.2. Höfuðstefnumið borgaryfirvalda varðandi verslunarsvæði miðborgar er að viðhalda og styrkja verslun með aðlaðandi umhverfi. Til að tryggja slíkt eru sett fram viss markmið um hlutfall verslunarhúsnæðis við götur, forgang þeirra, sem hyggjast reka verslun, að lóðum o.s.frv. Um veitingatíma áfengis hjá veitingahúsum á svæðum V-1.1 og V-2.1 segir, að borgaryfirvöld vilji, sem lið í því að viðhalda og efla fjölbreytt mannlíf í borginni, stuðla að samspili verslunarreksturs og veitingareksturs. Jafnframt segir, að framangreind svæði (V-1.1 og V-2.1) séu nálægt miðborgarkjarnanum, þar sem mest veitingastarfsemi sé í dag. Þau séu einnig fjær íbúðarbyggð en önnur verslunarsvæði, og samhæfing veitingatíma veitingastarfseminnar á svæðinu skapi tengsl við veitingastarfsemi miðborgarkjarnans og stuðli að því, að stærri hluti næturlífsins sé á tilgreindu svæði. Enn fremur segir, að þrátt fyrir mikilvægi veitingastaða og næturlífs í borginni, þyki borgaryfirvöldum, með hagsmuni íbúa og verslunar í huga, rétt að leggja meiri áherslu á verslun og notkun, sem opin er á verslunartíma á hinum verslunarsvæðunum (V-1.2 og V-2.2).

Borgaryfirvöld samþykktu til reynslu í þrjá mánuði, að á hluta miðborgarsvæðis væri heimilt að veita áfengi ótakmarkaðan tíma um helgar. Þau svæði voru K-1.1, K-1.2, A-1.2, V-1.1 og V-2.1 í samræmi við fyrirætlanir Þróunaráætlunar miðborgar. Svæðið K-1.2 var fellt út síðar, þegar reynsluákvæðið var framlengt um níu mánuði þann 19. október 1999.

Veitingastaðurinn, LA Café, er á svæði V-1.2, og því utan þess svæðis, sem reynsluákvæðið nær til. Þegar það svæði, sem hinn rúmi veitingatími átti að ná til, var afmarkað, var litið til markmiða þróunaráætlunarinnar, sem var fyrst lögð fram á fundi borgarráðs þann 20. júlí 1999. Á sama fundi samþykkti borgarráð fyrrnefnt reynsluákvæði.

Í samræmi við þær hugmyndir, sem munu hafa verið viðraðar um ótakmarkaðan veitingatíma áfengis, kveðst stefnandinn, Brynjólfur, hafa lagt inn umsókn um leyfi til áfengisveitinga á þartilgerðu eyðublaði. Óskar hann þar annars vegar eftir veitingatíma til kl. 01.00 virka daga og 03.00 um helgar og

á almennum frídögum, og hins vegar skráir hann í reit merktan „Annað; hvað“ ósk um lengri vínveitingatíma. Í samræmi við 1. mgr. 14. gr. 1. nr. 75/1998 skilaði lögreglustjórinn í Reykjavík umsögn, dags. 20. maí 1999, þar sem ekki er mælt gegn framlengingarleyfi. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur skilaði umsögn, dags. 18. júní 1999, þar sem samþykkt var að mæla með umsókninni. Umsögn byggingarfulltrúa, dags. 25. júní 1999, er svohljóðandi: „Jákvæð umsögn, engar athugasemdir.“ Þá liggur fyrir umsögn frá Eldvarnareftirliti, dags. 10. júlí 1999, þar sem fallist er á, að leyfi verði veitt. Að svo búnu barst umsögn frá Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar, dags. 12. júlí 1999. Þar kemur fram, að meðan ekki liggi fyrir ákvörðun borgarráðs um svæði veitingastaða með hugsanlega lengri vínveitingatíma, verði ekki tekin afstaða til umsóknar um aukinn vínveitingatíma. Að öðru leyti var ekki mælt gegn umsögn stefnanda. Á fundi borgarráðs 13. júlí 1999 er umsögn félagsþjónustunnar samþykkt, en í því fólst, að ekki var tekin afstaða til þess hluta umsóknarinnar sem laut að auknum vínveitingatíma.

Eftir samþykkt borgarráðs 20. júlí 1999 skilaði Félagsþjónusta Reykjavíkurborgar annarri umsögn, dags. 27. júlí 1999, vegna óskar stefnandans, Brynjólfs, um leyfi til aukins vínveitingatíma. Í henni segir, að þar sem fyrir liggi samþykki borgarráðs um svæðaskiptingu miðborgarsvæðis til og með Klapparstíg, sé lagt til, að ósk um aukinn vínveitingatíma verði hafnað. Á fundi borgarráðs 30. júlí 1999 var þessi umsögn félagsþjónustunnar samþykkt, og þar með var umsókn stefnandans, Brynjólfs, um aukinn vínveitingatíma hafnað.

Með bréfi dags. 20. október 1999 kærðu stefnendur framangreinda ákvörðun borgarráðs til úrskurðarnefndar um áfengismál, sbr. VIII. kafla áfengislaga nr. 75/1998. Skrifstofa borgarstjórnar skilaði greinargerð vegna málsins, dags. 13. desember 1999. Stefnendur gerðu athugasemdir við greinargerð borgarinnar í bréfi, dags. 3. janúar 2000. Með bréfi, dags. 15. janúar 2000, var borginni gefinn kostur á að svara þeim athugasemdum, en jafnframt var óskað eftir staðfestingu á því, að „Próunaráætlun miðborgar“ hefði fengið staðfestingu samkvæmt lögum. Stefnendur kveða svarbréf borgarinnar hafa verið sent til úrskurðarnefndarinnar, og hafi það aldrei verið kynnt stefnendum. Nefndin úrskurðaði í málinu 20. mars 2000 á þá leið, að ákvörðun borgarráðs frá 30. júlí 1999 skyldi standa öröskuð.

Málsástæður stefnenda.

Stefnendur byggja á því, í fyrsta lagi, að stefnendum sé heimilt að hafa veitingastað sinn „LA Café“ opinn án allra takmarkana, sbr. 29. gr. lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík. Hins vegar sé stefnendum óheimilt að veita áfengi á staðnum, sem sé á miðborgarsvæði, eftir klukkan 3 um helgar. Þeim, sem séu eigendur veitingastaða á miðborgarsvæði fyrir neðan Klapparstíg, sé auk þess

að hafa staðina opna takmarkalaust, jafnframt heimilt að veita áfengi án tíma-takmarkana um helgar. Í þessu felist, að dómi stefnenda, óþolandi aðstöðu-munur, sem ekki eigi við nein haldbær rök að styðjast.

Hafa verði í huga, að takmarkanir á vínveitingatíma feli í sér takmarkanir á rétti stefnenda til að stunda atvinnustarfsemi. Verði þær því að uppfylla þau skilyrði, sem slíkum takmörkunum séu sett í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt hafi stefnendur öðlast atvinnurétt með áralöngum rekstri staðarins. Í því samhengi sé bent á, að í tengslum við veitingareksturinn hafi verið stofnað til útgjalda til að byggja upp reksturinn og viðhalda honum. Atvinnuréttur stefnenda njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, og verði takmarkanir á vínveitingatíma að uppfylla þau skilyrði, sem af því ákvæði leiði. Loks sé vísað til þess, að samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar skuli allir njóta mannréttinda án tillits til stöðu. Verði að gera ríkar kröfur vegna þessara ákvæða til þess, að sú mismunun, sem lýst sé í l. tl., styðjist við skýlausa lagaheimild og veigamiklar málefnalegar ástæður.

Af hálfu stefnenda er byggt á því, að lagaheimild skorti með öllu til að gera þann fortakslausa greinarmun á milli veitingastaða fyrir ofan og neðan Klapparstíg, sem lýst sé hér að framan. Í 4. ml. 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998 sé sveitarstjórn veitt heimild til að ákveða heimilan veitingatíma áfengis á hlutaðeigandi veitingastað, gildistíma og skilyrði leyfis. Það sé ljóst, að í þessu ákvæði felist ekki lagastoð fyrir þeim þýðingarmikla og fortakslausa greinarmun, sem borgarráð vilji gera.

Í fyrsta lagi sé, hvað þetta varði, bent á, að samkvæmt því, sem segi í ákvæðinu, beri að ákveða heimilan vínveitingatíma í hverju „hlutaðeigandi“ tilviki. Það feli í sér, að taka verði um það sjálfstæða ákvörðun í tilviki hvers staðar, hver opnunartími hans eigi að vera. Krafa um slíkt felist einnig í jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Sú fortakslausa skipting, sem Reykjavíkurborg vilji gera milli veitingastaða fyrir ofan og neðan Klapparstíg, fari fjarri því að fela í sér slíka sjálfstæða ákvörðun. Það sé því ljóst, að heimild fyrir skiptingunni, og þar með fyrir ákvörðuninni um að hafna ósk stefnenda, sé ekki að finna í umræddu ákvæði áfengislaganna.

Þá sé það ljóst, að við mat þess, hvort vínveitingatími skuli vera annar en heimill opnunartími veitingahúss, sé einungis heimilt að líta til markmiðs áfengislaga nr. 75/1998, eins og það birtist í 1. gr. þeirra, enda hafi heimildin í 4. ml. 1. mgr. 14. gr. ekki verið sett til að þjóna almennum markmiðum sveitarstjórna, eins og þau kynnu að vera á hverjum tíma. Tilgangur áfengislaga samkvæmt 1. gr. sé sá að vinna gegn misnotkun áfengis. Útilokað sé að sjá, hvernig það eigi að vinna gegn misnotkun áfengis að gera veitingamönnum fyrir ofan Klapparstíg ófært að veita áfengi eftir kl. 3 að nóttu um helgar, meðan veitingamenn fyrir neðan hann hafi óheftar hendur. Sérstaklega sé þetta vandséð, í ljósi þess að öllum stöðunum sé heimilt að hafa opið án takmarkana.

Fallist dómurinn ekki á framangreint, og telji, að lagaheimild sé fyrir hendi, sé byggt á því af hálfu stefnenda, að ekki séu fyrir hendi málefnalegar ástæður, sem réttlætt geti það, að Klapparstígur skilji á milli þeirra, sem heimilt sé að veita vín eftir kl. 3 og hinna, sem sé það óheimilt. Skipulagslega séð sé enginn munur á þessum tveimur svæðum. Enn fremur sé aðstaðan sú, að fjölmargir veitingastaðir neðan Klapparstígs séu jafnvel mun nær íbúðarbyggð en LA Café. Hér hljóti fyrst og fremst að verða litið til fjarlægðar frá íbúðarbyggð, en fjöldi íbúa á tilteknum stærri svæðum geti enga úrslitapýðingu haft. Nefna megi dæmi þess, að veitingastaðir neðan Klapparstígs standi nær íbúðarbyggð en LA Café. Þar fyrir utan virðist sem veitingastaðir hafi verið teknir út úr á grundvelli velvildar ráðamanna, sbr. það, sem fyrr sé sagt um veitingastaðinn „22“. Sá veitingastaður liggir t.d. að mörgu leyti nær íbúðarbyggð en veitingastaðurinn LA Café og sé þar fyrir utan á Laugavegi ofan Klapparstígs. Loks skuli bent á, að veitingastaður stefnenda sé á skilgreindu miðborgarsvæði. Það feli í sér, að heimildir til atvinnurekstrar séu rýmri en ella og tillit til íbúðarbyggðar eigi ekki að ráða niðurstöðum um slíkar heimildir. Um það megi vísa til ákvæða byggingareglugerðar nr. 400/1978 og að sínu leyti til bygginga- og skipulagslaga nr. 73/1997.

Fallist dómurinn ekki á framangreint, sé byggt á því, að mismunur á aðstöðu manna til atvinnurekstrar, eins og lýst sé í 1. tl., þegar fyrir liggja jákvæðar umsagnir allra umsagnaraðila utan ráðgjafa sveitarstjórnar, brjóti í bága við 73. og 75., sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Leiði sú niðurstaða af almennum lögum, að mismununin, sem lýst sé í 1. tl., fái staðist, sé ljóst, að slík almenn lög brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár. Að öðrum kosti væru eigendur veitingastaða á miðborgarsvæðinu sviptir dýrmætum atvinnurétti sínum. Tækifæri manna til að ná árangri í rekstri sínum, en þau hafi frá öndverðu verið jöfn innan miðborgarsvæðisins, hafi þar með verið gerð ójöfn á þeim eina grundvelli, að eign hafi verið á einum stað en ekki öðrum. Því verði að vera treystandi að leggja megi fjármuni í atvinnurekstur á miðborgarsvæði, án þess að tilteknir samkeppnisaðilar innan svæðisins verði síðar meir teknir út úr af valdhöfum, og hlutur þeirra gerður betri en hinna.

Stefnendur segja málið snerta afar brýna hagsmuni sína. Með því að hafna beiðni stefnandans, Brynjólfs, hafi aðstaða stefnenda til rekstrar LA Café verið gerð mun lakari en aðstaða annarra veitingahúseigenda í miðborginni. Enn fremur hafi þau verðmæti, sem séu fólgin í rekstrinum, verið rýrð verulega. Þá sé um að ræða ómælanlegt tap á viðskiptavild, sem aukist á degi hverjum, meðan ákvörðunin, sem deilt sé um í málinu, standi. Jafnframt hafi úrlausn málsins væntanlega almenna pýðingu fyrir aðra veitingahúsa eigendur á miðborgarsvæði ofan Klapparstígs og víðar. Stefnendur hafa því óskað eftir flýti-meðferð málsins samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Málsástæður stefnda.

Stefndi mótmælir því, að skort hafi lagaheimild fyrir synjun borgarráðs á ótakmörkuðum veitingatíma veitingastaðarins, LA Café. Í 5. gr. reglugerðar nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis, sbr. 1. og 6. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998, segi, að sveitarstjórn, hver í sínu umdæmi, ákveði heimilan afgreiðslutíma áfengis á veitingastöðum, er hafi leyfi til áfengisveitinga, þó með þeim takmörkunum, sem greini í lögum um helgidagafrið. Þá segi í b-lið 3. gr. laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir, að í lögreglusamþykktir sveitarfélaga skuli setja ákvæði um opnunar- og lokunartíma veitingastaða. Af framan- greindum ákvæðum sé ljóst, að löggjafinn geri ráð fyrir, að opnunar- og lokun- artími veitingastaða þurfi ekki að vera sá sami og veitingatími áfengis.

Í borginni gildi ótakmarkaður opnunartími veitingahúsa. Reykjavíkurborg hafi, á grundvelli ákvæðis 5. gr. reglugerðarinnar, sem eigi sér skýra lagastöð í 14. gr. áfengislaga, sett reglur um veitingatíma vínveitingahúsa í borginni. Á miðborgarsvæði gildi, samkvæmt þeim reglum, almennur veitingatími til kl. 03.00 um helgar. Sá tími verði ekki takmarkaður gagnvart einstökum veitinga- stöðum, nema fyrir liggja málefnaleg sjónarmið, er varði þann stað sérstaklega. Um slíkt sé ekki að ræða í tilviki LA Café, þar sem veitingastaðurinn sé með heimilan veitingatíma um helgar til kl. 03.00. Þessu til viðbótar hafi borgarráð samþykkt ákvæði til reynslu, sem einungis nái til hluta miðborgarsvæðisins, þar sem leyfður sé ótakmarkaður veitingatími. Um veitingahús á því afmarkaða svæði gildi, að þeim sé heimilt að veita áfengi ótakmarkað um helgar, nema ein- hver málefnaleg sjónarmið, er gildi um einstakan veitingastað, réttlæti tak- mörkun á veitingatíma þess veitingastaðar.

Ákvæði 1. mgr. 14. gr. áfengislaga skyldi Reykjavíkurborg til að ákveða heimilan veitingatíma áfengis á hlutaðeigandi veitingastað. Slík ákvörðun verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Í því skyni að tryggja vandaða máls- meðferð, hafi Reykjavíkurborg sett málsmeðferðarreglur vegna vínveitinga- leyfa, dskj. nr. 3, þar sem m.a. sé kveðið á um heimilan veitingatíma á ein- stökum svæðum borgarinnar. Sú samþykkt byggist á málefnalegum sjónar- miðum, s.s. nálægð við íbúðarbyggð, eða hvers konar starfsemi sé á viðkom- andi svæði. Sú ákvörðun Reykjavíkurborgar að láta hinn ótakmarkaða veitinga- tíma einungis ná til lítils hlutar miðborgarinnar, beinist ekki sérstaklega gegn veitingastaðnum LA Café, heldur sé öllum veitingastöðum óheimilt að veita áfengi um ótakmarkaðan tíma um helgar, nema þeir séu á þeim svæðum, sem reynsluákvæðið nái til. Hér sé því um að ræða almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem kveði á um veitingatíma í borginni, en ekki einstaka stjórnvaldsákvörðun í máli LA Café, eins og stefnandi haldi fram. Þessi ákvörðun Reykjavíkurborgar breyti því ekki, að eftir sem áður sé jöfnuður með öllum veitingastöðum, sem séu á sama svæði í borginni. Svæðin séu einungis orðin fleiri og fjölbreyttari.

Stefndi mótmælir jafnframt þeirri þröngu túlkun, sem fram komi í stefnu um tilgang laganna. Það sé vissulega í anda tilgangs laganna, að sveitarfélag eigi þess kost að hafa áhrif á útbreiðslu veitingastaða í sveitarfélaginu. Jafnframt sé rétt að vekja athygli á því, að í 14. gr. áfengislaga segi, að sveitarstjórn skuli m.a. leita álits viðkomandi byggingar- og skipulagsnefndar, áður en veitt sé leyfi til áfengisveitinga. Af þessu megi ráða, að sveitarstjórn sé ætlað að líta til annarra þátta við veitingu leyfa til áfengisveitinga en þess tilgangs laganna, sem stefnendur vísi til, m.a. til þeirra sjónarmiða er lúti að skipulagi, og þá hvernig starfsemi veitingahúsa falli að viðkomandi byggð. Slíkt sé einmitt tilgangur Reykjavíkurborgar með áðurtilvitnuðum málsmeðferðarreglum, þar sem veitingatími sé ákveðinn með hliðsjón af samsetningu byggðar og starfsemi, sbr. áðurrakin sjónarmið, sem fram komi í Þróunaráætlun miðborgar og lýst sé í málavaxtalýsingu. Það sé yfirlýstur vilji borgaryfirvalda að styðja við fjölbreytt næturlíf í miðborgarkjarnanum, en verja og styðja verslun og íbúðarbyggð á verslunarsvæðum miðborgar. Því markmiði skuli m.a. náð með takmarkaðri veitingatíma veitingastaða á hluta verslunarsvæðis miðborgar (V-2.1 og V-2.2.). Jafnframt þyki það styrkja veitingahúsastarfsemi í miðborgarkjarna, ef ákveðin tengsl eða samfella sé milli veitingahúsastarfsemi á miðborgarkjarna og þess hluta verslunarsvæðis miðborgarinnar, sem næst liggi miðborgarkjarnanum (V-1.1 og V-2.1).

Sú svæðisbundna skilgreining, sem við sé miðað við ákvörðun um veitingatíma veitingahúsa, byggist á málefnalegum sjónarmiðum að mati samkeppnisráðs, sbr. dskj. nr. 37, en í áliti ráðsins hafi verið á því byggt, að hin málefnalegu sjónarmið lýsi sér m.a. í því, að þeim veitingahúsum, sem búi við sams konar aðstaður innan sambærilegra skipulagssvæða, sé ætlað að hlíta sömu reglum um veitingatíma áfengis.

Í stefnu sé því haldið fram, að enginn slíkur munur sé á íbúðarbyggð fyrir ofan Klapparstíg og neðan, að réttlætt geti þær hömlur, sem borgaryfirvöld vilji leggja á atvinnurekstur stefnenda. Þessari fullyrðingu stefnenda sé vísað á bug. Svæði, sem merkt séu V-1.2 og V-2.2 fyrir ofan Klapparstíg, sem og reyndar svæði V-2.2 við Skólavörðustíg, liggi alveg að hverfum, sem hafi að stærstum hluta landnotkunina „íbúðarsvæði“ samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur, en svæði V-1.1 og V-2.1 liggi hins vegar, að stærstum hluta, innan miðborgarsvæðisins, en ekki að skilgreindum íbúðarsvæðum. Að auki búi u.þ.b. 980 manns á svæðum V-1.2 og V-2.2 ofan við Klapparstíg. Á V-svæðum neðan Klapparstígs og upp með Skólavörðustíg búi hins vegar 710 manns, eða tæplega þriðjungfi færri en ofan Klapparstígs. Þar af búi einungis 290 manns (eða 17% íbúa á V-svæðunum í heild) á svæðum V-1.1 og V-2.1, þar sem heimilt sé að hafa rýmri veitingatíma. Af þessu megi glögglega sjá, að rökstudd og málefnaleg sjónarmið liggi að baki ákvörðun Reykjavíkurborgar, um að taka tillit til nálægrar

íbúðarbyggðar á svæðum V-1.2 og V-2.2, umfram það sem gert sé á öðrum svæðum miðborgarinnar.

Stefnandi haldi því fram í stefnu, að ákvarðanir borgarráðs, um að synja stefnanda um ótakmarkaðan veitingatíma, brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar, og vísi hann þar til 73. og 75. gr., sbr. 65. gr. stjkskr. Stefnda sé fyrimunað að sjá, hvernig samþykkt borgarráðs frá 30. júlí 1999 brjóti gegn ákvæði 73. gr. stjkskr., sem fjalli um tjáningarfrelsi. Hvað varði tilvísanir til atvinnufrelsis-ákvæðis 75. gr. stjkskr. og jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. skuli eftirfarandi tekið fram:

Að mati stefnda, úrskurðarnefndar um áfengismál og samkeppnisráðs, séu málsmeðferðarreglur Reykjavíkurborgar og reynsluákvæðið um ótakmarkaðan veitingatíma áfengis byggðar á jafnræðissjónarmiðum, enda gildi sömu reglur um alla, sem búi við sams konar aðstæður innan sambærilegra svæða. Atvinnufrelsi stefnenda séu ekki settar neinar skorður frá því, sem áður var, og njóti þeir sömu réttinda og þeir hafi notið um árábil. Hins vegar sé starfsemi þeirra á svæði, þar sem ekki hafi þótt fært að heimila ótakmarkaðan veitingatíma. Sú takmörkun sé almenn, enda taki hún til allra á tilteknu svæði, en beinist ekki að einstökum aðila. Slíkar takmarkanir, sem leiða megi af málsmeðferðarreglunum, styðjist við fullnægjandi lagafyrmæli og séu, að mati stefnda, ekki brot á 75. gr. stjkskr.

Í ljósi alls framanritaðs sé þess krafist, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda.

Málskostnaðarkrafa stefnda byggist á 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Stefndi vísar máli sínu til stuðnings til stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, áfengisлага, nr. 75/1998, laga um lögreglusamþykktir, nr. 36/1988, lögreglusamþykktar Reykjavíkur og reglugerðar nr. 177/1999, um smásölu og veitingar áfengis.

IV.

Forsendur og niðurstaða.

Dómkrafa stefnenda lýtur að ógildingu úrskurðar úrskurðarnefndar um áfengismál frá 13. mars 2000, þar sem ákvörðun borgarráðs frá 30. júlí 1999 um að hafna ósk stefnandans, Brynjólfs Jósteinssonar, um aukinn vínveitingatíma var látin standa öröskuð.

Stefnendum er heimilt að hafa veitingastað sinn, LA Café, opinn allan sólarhringinn samkvæmt 29. gr. lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987, eins og henni var breytt með samþykkt nr. 180/1999, en í b-lið 3. gr. I. nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir segir m.a., að í lögreglusamþykktum skuli kveða á um opnunar- og lokunartíma veitingastaða. Samkvæmt 4. gr. laganna semur sveitarstjórn frumvarp til lögreglusamþykktar, sem síðan skal staðfest í

dómsmálaráðuneytinu. Skal frumvarpið byggt á reglugerð, sem ráðherra setur um lögreglusamþykktir.

Samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 14. gr. áfengislaga nr. 75/1998 ákveður sveitarstjórn heimilan veitingatíma áfengis á hlutaðeigandi veitingastað. Í lokamálsgrein sömu lagagreinar segir, að dómsmálaráðherra skuli setja í reglugerð nánari reglur um áfengisveitingar, þ.á m. um veitingatíma. Í 5. gr. rgl. nr. 177/1999, sem sett var samkvæmt 1. nr. 75/1998 segir svo: „Sveitarstjórn hver í sínum umdæmi ákveður heimilan afgreiðslutíma áfengis á veitingastöðum er hafa leyfi til áfengisveitinga, þó með þeim takmörkunum sem greinir í lögum um helgidagafrið.“

Af því, sem að framan er rakið, er ljóst, að ekki er gert ráð fyrir því, af hálfu löggjafans, að heimilaður veitingatími áfengis þurfi að fara saman við opnunar- og lokunartíma veitingastaða. Er ekki fallist á, að það út af fyrir sig sé brot á 73. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar, svo sem skilja má af málalítilbúnaði stefnenda.

Ekki er fallist á, að markmið áfengislaga, eins og það er orðað í 1. gr. laganna, girði fyrir það, að önnur atriði en þar greinir komi til álita við ákvörðun um veitingatíma einstakra veitingahúsa, og er beinlínis kveðið á um það í 1. mgr. 14. gr. laganna, en þar segir að leita skuli umsagnar viðkomandi lögreglustjóra, heilbrigðisnefndar sem og byggingar- og skipulagsnefndar. Með lögunum er sveitarfélögum veitt heimild til þess að hafa áhrif á útbreiðslu vínveitingastaða í sveitarfélaginu, og verður að fallast á, að heimilt sé að líta til þátta, sem byggjast á skipulagslegum sjónarmiðum, svo sem fjarlægðar frá íbúðarbyggð.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. 1. nr. 75/1998 ber Reykjavíkurborg að ákveða heimilan veitingatíma áfengis viðkomandi veitingastaðar. Reykjavíkurborg setti sér sérstakar málsmeðferðarreglur vegna vínveitingaleyfa, þar sem m.a. kemur fram að veitingatími er misjafn eftir svæðum, allt eftir skilgreindum áherslum innan hvers svæðis. Eru reglur þessar byggðar á málefnalegum sjónarmiðum, þar sem m.a. er tekið tillit til nálægðar við íbúðarbyggð eða til atvinnurekstrar á svæðinu.

Veitingatími áfengis allan sólarhringinn var tekinn upp á afmörkuðu svæði í 3 mánuði til reynslu, en var síðan framlengdur um 9 mánuði, jafnframt því sem svæðið var þrengt. Svæðaskipting sú, sem lögð var til grundvallar við þessa tilraun, byggist á þróunaráætlun fyrir Reykjavíkurborg, þar sem miðbænum er skipt í svæði eins og að framan hefur verið lýst. Sú skipting byggist á þeim áherslum, sem ætlunin er að leggja á hvert svæði fyrir sig. Er skiptingin byggð á málefnalegum grunni, og jafnræðis gætt innan hvers svæðis fyrir sig. Er ekki fallist á með stefnendum, að einungis megi byggja slíka skiptingu á staðfestu aðalskipulagi. Það liggur fyrir, að á svæðinu fyrir ofan Klapparstíg eru mun fleiri íbúar en neðan hans, auk þess sem þar er meiri áhersla lögð á verslun og aðra starfsemi sem fram fer á verslunartíma. Úrskurður úrskurðarnefndar bygg-

ist á því, að réttmætt sé að taka tillit til framangreindra atriða, en borgaryfirvöld hafi metið það svo, að á svæðinu ofan Klapparstígs séu það margir íbúar að óhæft sé að veita þar ótakmarkað áfengisveitingaleyfi um helgar. Sjóarmið þau, sem þarna eru lögð til grundvallar, eru málefnaleg og taka til allra, sem eins er ástatt fyrir innan sama svæðis. Hefur jafnræðisregla þannig ekki verið brotin.

Þá er ekki fallist á, að ekki hafi verið tekin sjálfstæð ákvörðun um veitingatíma stefnanda, en ferill umsagnar hans hefur verið rakinn hér að framan. Þrátt fyrir ákvæði 14. gr. 1. nr. 75/1998 um að ákveða beri veitingatíma í hverju hlutaðeigandi tilviki, girðir það ekki fyrir, að ekki megi leggja til grundvallar almenn málefnaleg sjónarmið, svo sem lýst hefur verið hér að framan og lúta að svæðaskiptingu miðbæjarkjarnans.

Í stefnu er bent á, að stefnandi hafi öðlast atvinnurétt með áralöngum rekstri staðarins. Ekki liggur fyrir, að sá atvinnuréttur hafi verið skertur, enda halda stefnendur öllum þeim réttindum varðandi opnunartíma og veitingatíma áfengis, sem þeir áður höfðu. Eins og að framan er rakið eru málsmeðferðarreglur Reykjavíkurborgar og umdeilt reynsluákvæði um ótakmarkaðan veitingatíma áfengis málefnalegar og byggðar á jafnræðissjónarmiðum, þar sem sömu reglur gilda um hliðsetta aðila innan sömu svæða. Sú takmörkun á veitingatíma áfengis, sem stefnendur þurfa að hlíta, er almenn utan hins skilgreinda svæðis, sem hinn frjálsi veitingatími tekur til, og beinist ekki gegn einstökum aðila. Er því hafnað þeirri málsástæðu stefnenda, að brotið hafi verið á honum gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 75. gr. hennar um atvinnuréttindi.

Samkvæmt framansögðu eru ekki efni til að fella umdeildan úrskurð úrskurðarnefndar um áfengismál úr gildi. Eftir atvikum þykir rétt, að aðilar beri hvor sinn kostnað af málinu.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð :

Stefndi, Reykjavíkurborg, skal vera sýkn af öllum kröfum stefnenda, Brynjólfs Jósteynssonar og Gyðu Brynjólfsdóttur, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.