Fimmtudaginn 3. júní 1993.

Nr. 124/1993. **Magnús Gunnar Guðmundsson**
(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)
gegn
samgönguráðherra,
umsjónarnefnd fólksbifreiða
á félagssvæði Bifreiðastjóra-
félagsins Frama
(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.) **og**
Bifreiðastjórafélaginu Frama
(Eiríkur Tómasson hrl.).

Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Leigubifreiðar. Atvinnuleyfi. Aldurshámark. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Þór Vilhjálmsson, Gunnar M. Guðmundsson, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 19. mars 1993, en málið sætir flýtimeðferð, sbr. XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Krefst áfrýjandi þess, að viðurkennt verði með dómi, að atvinnuleyfi sitt til að aka leigubifreið til mannflutninga í Reykjavík, sem gefið var út 25. maí 1956, sé í gildi, þó að hann hafi náð 75 ára aldri. Þá krefst hann málskostnaðar úr hendi stefndu í héraði og fyrir Hæstarétti in solidum .

Stefndu samgönguráðherra og umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama krefjast þess, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og þeim dæmdur málskostnaður fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjanda.

Stefndi Bifreiðastjórafélagið Frami krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjanda.

Lög hafa í um 40 ár takmarkað rétt manna til að hafa atvinnu af akstri fólksbifreiða í Reykjavík og á nokkrum öðrum stöðum á landinu. Takmörkunin hefur verið framkvæmd með útgáfu atvinnuleyfa, sem umsjónarnefndir fólksbifreiða annast nú. Lög-

gjafinn hefur talið það þjóðhagslega nauðsyn að veita á þennan hátt hópi manna réttindi framar öðrum. Atvinnuleyfin hafa jafnan verið bundin nokkrum skilyrðum. Ágreiningurinn í máli þessu varðar það, hvort ný skilyrði, sem sett voru með lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar, megi taka til eldri leyfa, sem á sínum tíma voru ekki bundin þessum skilyrðum. Heldur áfrýjandi því fram, að brotin hafi verið á sér stjórnskipuleg jafnræðisregla með því að svipta sig atvinnuleyfi vegna aldurs. Vísar hann um það efni til 67. gr. og 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Fallast ber á það með héraðsdómara, að önnur sjónarmið gildi um skipulag aksturs leigubifreiða til fólksflutninga en annarra bifreiða í atvinnuskyni. Jafnframt verður að fallast á, að þeir, sem fá leyfi til aksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem í gildi er takmörkun á fjölda þeirra, hljóti við það sérréttindi, sem menn utan þeirra svæða njóta ekki. Verður atvinnuréttindum þessara aðila innan og utan svæðanna því ekki jafnað saman. Öryggis- og þjónustusjónarmið liggja því að baki, að þessi atvinnuréttindi eru bundin aldursskilyrðum. Samkvæmt þessu ber að staðfesta það mat héraðsdómara, að til grundvallar ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um aldurshámark bifreiðastjóra leigubifreiða til fólksflutninga liggi almenn og hlutlæg sjónarmið og að gætt hafi verið jafnræðis við setningu laganna, þar sem þau ná til allra, sem eins eru settir. Brjóta lögin því ekki gegn jafnræðisreglu íslensks stjórnskipunarréttar.

Samkvæmt framansögðu ber að staðfesta hinn áfrýjaða dóm.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Það athugast, að nægilegt hefði verið að stefna samgönguráðherra í máli þessu.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Sératkvæði

Péturs Kr. Hafstein hæstaréttardómara.

Samkvæmt 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 má engin bönd leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill

krefji, enda þarf lagaboð til. Slíkar hömlur mega ekki brjóta í bága við stjórnskipulega jafnræðisreglu. Þær verða að taka jafnt til allra, sem sambærilegir geta talist með tilliti til þeirrar atvinnu, sem um er að ræða, sbr. og 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Sú takmörkun á fjölda leigubifreiða til mannflutninga, sem fyrst var heimiluð með lögum nr. 25/1955 um breyting á lögum nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum, byggðist á mati á þjóðfélagslegri nauðsyn og hefur verið talin til almannaheilla, sbr. Hrd. 1964, 960. Henni var meðal annars ætlað að veita leigubifreiðastjórum á tilteknum svæðum ákveðna starfsvernd umfram bifreiðastjóra á öðrum og fámennari svæðum. Hins vegar er óljóst, hvort grundvelli afkomuöryggis hinna fyrrnefndu hafi af þeim sökum verið betur borgið í reynd en hinna síðartöldu. Þýðing þessarar takmörkunar á fjölda bifreiða verður ekki talin slík, að hún geti réttlætt það, að staða þeirra leigubifreiðastjóra, sem hún tekur til, verði lakari en annarra með tilliti til atvinnufrelsis, eftir að tilteknum aldursmörkum er náð. Í því sambandi er þess einkum að gæta, að réttur sérhvers manns til að mega stunda atvinnu sína að öðru jöfnu er meðal grundvallarréttinda hans.

Með lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar var í fyrsta sinn kveðið á um hámarksaldur leigubifreiðastjóra til flutninga átta farþega eða færri. Sú takmörkun tók einungis til þeirra, er stunda leiguakstur á þeim félagssvæðum, þar sem samgönguráðuneytið hefur veitt heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða. Aldursákvörðun laganna, sem réttlætist ekki samkvæmt framansögðu af takmörkun á fjölda leigubifreiða, fól í sér mismunun eftir búsetu leigubifreiðastjóra. Hún fær þegar af þeirri ástæðu eigi staðist að stjórnlögum. Ber því að fallast á kröfur áfrýjanda og dæma honum málskostnað úr hendi samgönguráðherra, en nægilegt hefði verið að stefna honum einum.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 16. mars 1993.

I.

Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi 8. þ. m., var þingfest 11. febrúar sl.

Stefnandi er Magnús Gunnar Guðmundsson, kt. 121117-7389, Unufelli 31, Reykjavík.

Stefndu eru samgönguráðherra, kt. 550269-1639, Hafnarhúsinu við Tryggvagötu, umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama, Klapparstíg 26, Reykjavík, og Bifreiðastjórafélagið Frami, kt. 560169-1329, Fellsmúla 26, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndu verði dæmdir til að þola viðurkenningu á því, að atvinnuleyfi stefnanda, út gefið 25. maí 1956, til „að hafa eina allt að átta farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík" sé í gildi, þrátt fyrir það að stefnandi hafi náð 75 ára aldri. Þá krefst stefnandi in solidum úr hendi stefndu málskostnaðar að skaðlausu að viðbættum virðisaukaskatti.

Dómkröfur stefndu samgönguráðherra og umsjónarnefndar fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama eru þær, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda í málinu og þeim dæmdur málskostnaður úr hans hendi að mati réttarins. Til vara er þess krafist, að málskostnaður verði felldur niður.

Dómkröfur stefnda Bifreiðafélagsins Frama eru þær, að félagið verði sýknað af öllum kröfum stefnanda og honum jafnframt gert að greiða stefnda málskostnað að skaðlausu að viðbættum virðisaukaskatti.

Mál þetta sætir flýtimeðferð skv. ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Í stefnu kemur fram, að þeir leigubifreiðastjórar, sem eins standi á um og stefnanda, standi að baki málsókninni.

II.

Í máli þessu reynir á stjórnskipulegt gildi ákvæða um hámarksaldur leigubifreiðastjóra í lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar, sem gildi tóku 1. júlí 1989. Stefnandi, sem varð 75 ára 12. nóvember sl., hefur haft leyfi til leiguaksturs í Reykjavík frá 25. maí 1956. Hann fékk tilkynningu frá formanni stefnda Bifreiðastjórafélagsins Frama 4. janúar 1993, þar sem staðfest var, að atvinnuleyfi hans hefði runnið út um síðustu áramót.

III.

Stefnandi er fæddur 12. nóvember 1917 og varð því 75 ára 12. nóvember sl. Hann hóf akstur leigubifreiðar í Reykjavík 1944, en 25. maí 1956 fékk hann gefið út atvinnuleyfi nr. 245 samkvæmt reglugerð nr. 13, 9. febrúar 1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, sem sett voru samkvæmt lögum um leigubifreiðar í kaupstöðum nr. 23, 16. febrúar 1953. Atvinnuleyfið heimilaði leyfishafa að hafa eina allt að átta farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík. Stefnandi hefur ekið frá Hreyfli, bifreiðastöð.

Í IV. kafla laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar er fjallað um atvinnuleyfi

á þeim svæðum, þar sem heimilt er að takmarka fjölda leigubifreiða. Með 1. mgr. 9. gr. var lögfest ákvæði um, að slíkt atvinnuleyfi félli úr gildi við lok 70 ára aldurs leyfishafa. Í 4. mgr. 14. gr. var lögfest svofellt bráðabirgðaákvæði: „ Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 9. gr. er heimilt að veita þeim, sem eru 66 ára eða eldri við gildistöku þessara laga, heimild til að halda atvinnuleyfi í allt að fimm ár til viðbótar, enda uppfylli þeir að öðru leyti skilyrði þessara laga. Þó verði ekki heimilt að framlengja atvinnuleyfi lengur en til 75 ára aldurs leyfishafa."

Í reglugerð nr. 308/1989, sem sett var samkvæmt heimild í lögum nr. 77/1989, er nánar kveðið á um brottfall atvinnuleyfis í 19. gr.

Lagt hefur verið fram í málinu bréf Sigfúsar Bjarnasonar, formanns Bifreiðastjórafélagsins Frama, dagsett 4. janúar sl., þar sem staðfest er, að atvinnuleyfi stefnanda hafi átt að renna út 12. nóvember sl., en þar sem heimildir hafi ekki verið samhljóða um aldur stefnanda, hafi í samráði við formann umsjónarnefndar verið tekin ákvörðun um að veita stefnanda frest til áramóta.

Stefnandi hætti að aka leigubifreið í kjölfar bréfsins.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Málsóknina kveður stefnandi vera á því reista, að með því að svipta sig atvinnuleyfi vegna aldurs á fyrrgreindum grundvelli sé brotinn á sér réttur, sem sér beri samkvæmt stjórnskipulegri jafnræðisreglu. Vísar hann aðallega til 67. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem réttur sinn samkvæmt atvinnuleyfinu hljóti að teljast eign í skilningi ákvæðisins og njóta verndar greinarinnar. Hann telur, að í ákvæðinu felist ekki síst sú vernd, að við eignarskerðingu verði að gæta jafnræðis borgaranna. Að auki hafi þessi jafnræðisregla almennt gildi sem stjórnskipunarregla, þegar skerða eigi rétttindi manna. Skipti þá ekki máli, hvort réttindin teljist eign í skilningi 67. gr. eða ekki. Reglan felist einnig í 69. gr., þar sem atvinnufrelsi sé verndað.

Misréttið, sem stefnandi telur sig beittan, kveður hann felast í eftirfarandi:

1. Fyrirkomulag laga nr. 77/1989 feli í sér, að einungis þeir atvinnubifreiðastjórar, sem aki fólksbifreiðum fyrir átta farþega eða færri, verði að sæta missi atvinnu sinnar við tiltekinn aldur. Missir atvinnu af þessum sökum eigi samkvæmt lögum aðeins við um þá, sem hafa atvinnuleyfi samkvæmt IV. kafla laganna. Sá kafli eigi samkvæmt 2. mgr. 4. gr., sbr. 1. mgr. 1. gr., aðeins við, þegar í hlut eigi fólksbifreiðastjórar, sem aki bifreiðum fyrir átta farþega eða færri. Af þessu sjáist, að þeir njóti ekki jafnréttis að þessu leyti á við aðra bifreiðastjóra, svo sem vörubifreiðastjóra, sendibifreiðastjóra eða menn, sem hafi atvinnu af akstri langferðabifreiða.

2. Ekki verði allir fólksbifreiðastjórar, sem aki bifreiðum fyrir átta far-

þega eða færri, að sæta þessari skerðingu á atvinnurétti sínum. Skerðingin taki aðeins til bifreiðastjóra, sem aki á svæðum, þar sem samgönguráðherra hafi beitt heimild 4. gr. laganna til að takmarka fjölda leigubifreiða, en það sé ekki alls staðar í landinu. Í 8 gr. rg. nr. 308/1989 komi fram, á hvaða landsvæðum takmörkunum hafi verið beitt. Bifreiðastjórar, sem aki utan þessara svæða, þurfi ekki atvinnuleyfi, og þar með þurfi þeir ekki að sæta sviptingu atvinnu sinnar við tiltekið aldursmark. Stefnandi njóti ekki sama réttar og þessir menn.

Af hálfu stefnanda er talið, að ákvæðið verði ekki réttlætt út frá öryggissjónarmiðum, en þeim þætti sé fyllilega borgið í umferðarlögum. Þau sjónarmið réttlæti ekki heldur mismunandi ákvæði um aldurshámark atvinnubifreiðastjóra.

Stefnandi kveðst stefna Bifreiðastjórafélaginu Frama til að þola dóm í málinu, einkum vegna ákvæðis í 1. mgr. 13. gr. rg. nr. 308/1989, þar sem félaginu sé falið að hafa atvinnuleyfi félagsmanna, þ. m. t. stefnanda, í vörslu sinni. Um aðild annarra stefndu er ekki deilt.

Málsástæður og lagarök stefndu samgönguráðherra og umsjónarnefndar fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að fyrirmæli laga nr. 77/1989 og rg. nr. 308/1989 um brottfall atvinnuleyfa, er lögákveðnu aldurshámarki er náð, séu í hvívetna stjórnskipulega gild.

Stefndu telja ekki unnt að fallast á, að réttindi stefnanda samkvæmt atvinnuleyfi sé eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár eða að jafnræðissjónarmiða hafi ekki verið gætt við setningu reglna um lögákveðið aldurshámark. Ekki er fallist á, að jafnræðissjónarmið feli í sér annað og meira en að sams konar tilvik hljóti sömu meðferð. Í þeim felist síst sú krafa, að allir borgarar skuli njóta allra sömu réttinda og skyldna á öllum sviðum réttarins.

Stefndu kveða takmarkanir á fjölda leigubifreiða til mannflutninga á höfuðborgarsvæðinu eiga rætur að rekja til laga nr. 25/1955, en þar hafi verið kveðið á um heimildir til skipulagningar þjónustu fólksbifreiða, sendibifreiða og vörubifreiða. Sú takmörkun hafi síðan miðast við ákveðinn fjölda bifreiða, nú 570. Þessi takmörkun hafi frá öndverðu verið framkvæmd með útgáfu atvinnuleyfa frá stjórnvöldum, og sé sá háttur lögfestur í gildandi lögum um leigubifreiðar. Þar sem slík takmörkun sé í gildi, sé öðrum en leyfishöfum óheimilt að stunda leiguakstur með fólk. Í þessu fyrirkomulagi felist það, að sérhver leyfishafi njóti starfsverndar, og sé atvinnuleyfakerfið reist á þeirri forsendu, að sérhver leyfishafi nýti leyfið þannig, að hann aki eigin bifreið í fullu starfi, ella yrði ábótavant þeirri þjónustu, sem leyfishafar eigi í sameiningu að veita almenningi.

Sú takmörkun á fjölda bifreiða og starfsvernd, sem leyfishöfum sé veitt, feli í sér almenna takmörkun atvinnufrelsisins, sem löggjafinn hafi metið til almannaheilla. Af slíku kerfi geti risið sérstök vandamál, sem ekki gæti með sema hætti utan þess. Slík vandamál lúti m. a. að því að tryggja almenningi, að bifreiðastjórar séu almennt færir um að veita þá þjónustu, sem almenningur eigi heimtingu á og greiði fyrir, -einnig að tryggja, að þeir, sem utan standa og uppfylli allar kröfur, eigi kost á aðgangi að starfsgreininni til eðlilegrar endurnýjunar hennar. Af eðli þjónustunnar leiði, að lögmætt og eðlilegt að gera strangar kröfur til þeirra, sem starfið stundi, um andlega og líkamlega hreysti, bæði út frá öryggissjónarmiðum og til að tryggja góða þjónustu. Almenningur eigi kröfu á, að þeir, sem njóti sérstakrar starfsverndar, séu góðir, hæfir og fullfrískir ökumenn.

Stefndu kveða alkunnugt, að er tilteknum aldri sé náð, séu leigubifreiðastjórar almennt ekki lengur fullfærir að mæta þeim kröfum, sem starfið geri til þeirra, en þetta sé þeim sjaldnast ljóst sjálfum. Þar sem um sé að ræða verndaða starfsgrein, þar sem bæði öryggi þeirra, sem hana stunda, og viðskiptavinanna sé í húfi, sé eðlilegt að miða starfslok í henni við tiltekin aldursmörk. Löggjafinn hafi sett almennar óundanþægar reglur, sem ekki séu háðar mati um aldurshámark þeirra, sem hafa atvinnuleyfi til mannflutninga. Þau aldursmörk, sem miðað sé við til frambúðar, séu ótvírætt þannig ákvörðuð, að almennt séu menn ekki fullfærir um að sinna þessu starfi, þegar þeim er náð. Slík aldurshámarksregla sé ekki óvenjuleg og eigi sér hliðstæður á öðrum sviðum atvinnustarfsemi. Reglan taki til allra, sem eins standi á um, markmið hennar sé lögmætt og rök til hennar málefnaleg. Engri mismunun sé þannig til að dreifa í reynd né heldur neinu broti á jafnræðisreglu, teljist þeir hópar, sem stefnandi tilgreinir, á annað borð samanburðarhæfir.

Af hálfu stefndu er því mótmælt, að samanburður við bifreiðastjóra, sem stundi vörubifreiðaakstur og sendibifreiðaakstur, sé réttmætur. Í því sambandi benda stefndu á, að eðli þeirrar þjónustu, sem vörubifreiðastjórar veiti, sé allt annað. Hið sama gildi um akstur langferðabifreiða, sem að mestum hluta sé sinnt af launþegum, en þar gildi allt annað skipulag og öll leyfi tímabundin. Hvort sem litið sé til eðlis þjónustunnar eða skipulags atvinnustarfseminnar, sé engum hliðstæðum til að dreifa.

Stefndu telja samanburð við fólksbifreiðastjóra á svæðum, þar sem fjöldi leigubifreiða sé ekki takmarkaður og öllum með meirapróf heimilt að sinna leiguakstri, ekki standast. Þar sem sú aðstaða sé ekki öldungis sambærileg, komi jafnræðisreglan ekki til álita. Engu einkaleyfakerfi sé þar til að dreifa, sem atvinnufrelsi manna sé takmarkað af og almenningur bundinn af að leita þjónustu hjá. Sú aðstaða, að takmörkun sé ekki í gildi, veki ekki hliðstæð vandamál, sem kalli á úrlausn löggjafans. Stefndu telja vandséð, að

stefnandi njóti ekki í reynd réttar til að taka upp starfsemi á þeim svæðum, þar sem ekkert leyfakerfi sé því til fyrirstöðu.

Málsástæður og lagarök stefnda Bifreiðastjórafélagsins Frama.

Af hálfu stefnda er sýknukrafan aðallega reist á aðildarskorti, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefndi sjái hvorki um að gefa út né úthluta atvinnuleyfum til leiguaksturs fólksbifreiða og ekki um að afturkalla slík leyfi. Í rg. nr. 308/1989 sé einungis mælt fyrir um, að stefndi skuli hafa í vörslu sinni atvinnuleyfi á félagssvæði sínu, en þetta þýði ekki, að stefndi beri ábyrgð á nokkrum þeim stjórnvaldsákvörðunum, sem að framan séu greindar. Af þessum sökum verði með engu móti séð, að stefnanda sé þörf á að fá dóm á hendur stefnda vegna viðurkenningarkröfu sinnar.

Verði ekki á þessa málsástæðu fallist, er krafist sýknu á þeim grundvelli, að ákvæðið í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 sé stjórnskipulega gilt, sbr. 4. mgr. 14. gr. laganna og 19. gr. rg. nr. 308/1989.

Stefndi telur nauðsynlegt að binda atvinnuleyfi til leiguaksturs fólksbifreiða við tiltekinn hámarksaldur, þótt um það megi deila, hvert það aldurstakmark skuli vera. Löggjafinn hafi ákveðið, að aldurstakmarkið skuli miða við lok sjötíu ára aldurs, og sé það í sjálfu sér ekki óeðlileg viðmiðun miðað við sambærilegan hámarksaldur í starfi, þ. á m. hjá hinu opinbera.

Stefndi bendir einnig á, að aðrir bifreiðastjórar en leigubifreiðastjórar, sem stundi akstur fólks í atvinnuskyni, svo sem stjórnendur langferðabifreiða og strætisvagna, séu launþegar og láti af störfum við sjötíu ára aldur.

Að öðru leyti eru rök stefnda Bifreiðastjórafélagsins Frama fyrir sýknu hin sömu og annarra stefndu.

IV.

Forsendur og niðurstöður.

Fallast má á með stefnda Bifreiðastjórafélaginu Frama, að bréf það, sem formaður félagsins ritaði stefnanda, hafi aðeins verið staðfesting á, að atvinnuleyfi hans væri runnið út.

Til að fá leyfi til aksturs leigubifreiðar á svæði, þar sem fjöldi leigubifreiða er takmarkaður, verða menn m. a. að vera félagsmenn í hlutaðeigandi stéttarfélagi eða hafa sótt um inngöngu í það. Það ásamt því, að stefndi er vörsluaðili atvinnuleyfa og hefur skv. rg. nr. 308/1989 talsverð afskipti af nýtingu atvinnuleyfa, bæði sjálfstætt og í samvinnu við umsjónarnefnd leigubifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama, réttlætir aðild stefnda að málinu við hlið annarra stefndu. Stefndi

Bifreiðastjórafélagið Frami verður því ekki sýknaður vegna aðildarskorts.

Í máli þessu er einvörðungu deilt um það, hvort sú skerðing á atvinnuréttindum stefnanda, sem leiddi af lögfestingu ákvæða um hámarksaldur leigubifreiðastjóra á þeim svæðum, sem fjöldi leigubifreiða er takmarkaður, brjóti gegn 67. gr. stjórnarskrár eða jafnræðisreglu íslensks réttar.

Með lögum nr. 77/1989 er viðhaldið heimild til að takmarka fjölda leigubifreiða á tilteknum svæðum, en sú heimild hefur verið í lögum um leigubifreiðar frá 1955.

Heimild til takmörkunar er nú að finna í III. kafla laganna, en samkvæmt 4. gr. er samgönguráðuneytinu heimilt að takmarka fjölda leigubifreiða á tilteknu félagssvæði bifreiðastjóra eftir beiðni hlutaðeigandi stéttarfélags bifreiðastjóra, enda komi til meðmæli þeirra bæjarstjórna og héraðsnefnda, er félagssvæðið fellur undir. Sé takmörkunin heimiluð, skal hún skv. 2. mgr. 4. gr. ákveðin með reglugerð. Í 8. gr. rg. nr. 308/1989 eru þessi takmörkunarsvæði upp talin, þar á meðal félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama, sem er Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Garðabær, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Bessastaðahreppur, og er hámarkstalan þar 570 fólksbifreiðar.

Þau atvinnuréttindi, sem hér er deilt um, geta notið verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Að baki ákvæðis 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um niðurfellingu leyfis til að aka leigubifreið við lok 70 ára aldurs liggja hlutlæg og málefnaleg sjónarmið. Ákvæðið tekur jafnt til allra leyfishafa, og framkvæmd þess er ekki háð mati. Þótt ákvæðið sé þungbært fyrir þann hóp manna, sem það tekur til, voru áhrif þess þó gerð léttbærari fyrir þá bifreiðastjóra, sem komnir voru nærri aldurshámarkinu við gildistöku laganna, með bráðabirgðaákvæði 4. mgr. 14. gr. laganna, sbr. 19. gr. rg. nr. 308/1989. Því má fallast á með stefndu, að markmið ákvæðisins sé lögmætt og að það horfi til almenningsheilla.

Að þessu virtu verður ekki talið, að ákvæðið brjóti gegn 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá verður leyst úr þeim ágreiningi aðila, hvort í ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 felist brot gegn jafnræðisreglu íslensks réttar. Fallast má á með stefnanda, að ákvæðið, sem hefur í för með sér skerðingu á atvinnuréttindum tiltekins hóps bifreiðastjóra, megi ekki fela í sér óréttmæta mismunun.

Ljóst má vera, að ákvæðið mismunar ekki þeim mönnum, sem það tekur til, þ. e. þeim mönnum, sem stunda leiguakstur á þeim svæðum, þar sem takmörkun á fjölda leigubifreiða er í gildi á hverjum tíma. Meira vafamál er, hvort í ákvæðinu felst mismunun, þegar litið er til annarra hópa atvinnubifreiðastjóra. Megindeiluefni aðila er einmitt, hvort aðrir hópar atvinnubifreiðastjóra séu samanburðarhæfir í þessu sambandi.

Við mat á því, hvort aðrir hópar séu samanburðarhæfir að þessu leyti, verður umfram allt að líta til þess, hvort haldgóð rök hafi verið til að láta aldurshámark taka til bifreiðastjóra, sem leyfi hafa til að aka fólksbifreiðum fyrir átta farþega eða færri á þeim svæðum, þar sem takmörkun leigubifreiða er í gildi, en ekki annarra atvinnubifreiðastjóra. Finnist þessi rök, verða þessir hópar ekki taldir samanburðarhæfir

Ber þá fyrst að líta til vörubifreiðastjóra og sendibifreiðastjóra. Fallast má á með stefndu, að eðli og inntak þeirrar þjónustu, sem þessir aðilar veita á sviði vöruflutninga, sé allt annað en leigubifreiðaaksturs til mannflutninga. Skipulag takmörkunar á fjölda sendibifreiðastjóra er með öðru móti og fjölbreytni bifreiðanna mun meiri. Þá er viðskiptavinahópurinn annar. Í vörubifreiðaakstri er mikið um útboð, en þar gilda önnur lögmál. Þessir hópar teljast því ekki samanburðarhæfir.

Að því er varðar bifreiðastjóra, sem aka langferðabifreiðum, er samanburður ekki tækur þegar af þeirri ástæðu, að bæði sérleyfi og hópferðaleyfi eru tímabundin.

Nærtækasti samanburðarhópurinn eru þeir bifreiðastjórar, sem atvinnu hafa af akstri leigubifreiða til flutnings á átta farþegum eða færri utan þeirra svæða, sem fjöldi leigubifreiða er takmarkaður. Engin gögn liggja fyrir um, hversu stóran hóp manna er þar um að ræða.

Takmörkun á fjölda leigubifreiða felur í sér skerðingu á atvinnufrelsi þeirra manna. sem vilja stunda akstur fólksbifreiða í atvinnuskyni á takmörkunarsvæðunum og fullnægja öðrum þeim skilyrðum, sem sett eru til að öðlast leyfi til slíks aksturs. Þeim leigubifreiðastjórum, sem leyfi hafa til starfa á takmörkunarsvæðunum, er einnig heimilt að starfa utan þeirra, en hinum, sem stunda leiguakstur utan þeirra, er ekki heimilt að starfa innan þeirra, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 77/1989. Aðeins hinir fyrrnefndu njóta verndar fyrir óheftri samkeppni, og stuðlar það að tryggari fjárhagslegri afkomu. Einnig má fallast á þau sjónarmið stefndu, að almennt minnkandi geta aldraðra leigubifreiðastjóra til að þjóna viðskiptavinum á fullnægjandi hátt eigi síður við utan takmörkunarsvæðanna, þar sem viðskiptavinir eiga auðveldara með að velja sér bifreiðastjóra, er fullnægjandi þjónustu getur veitt.

Ekki verður fallist á það með stefnanda, að skerðingin sé tilviljunarkennd, þar sem fjöldi bifreiðastjóra á tilteknu svæði er ekki takmarkaður, nema ósk komi frá hlutaðeigandi stéttarfélagi fólksbifreiðastjóra, sem allir fólksbifreiðastjórar á svæðinu eru aðilar að.

Að öllu samanlögðu verður ekki talið, að leigubifreiðastjórar utan takmörkunarsvæðanna verði taldir sambærilegir við bifreiðastjóra, sem starfa innan þeirra, með tilliti til aldurshámarks.

Ákvæði 1. mgr. 9. gr., sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989, þykir því

fela í sér jafna skerðingu atvinnuréttinda allra þeirra bifreiðastjóra, sem eins stendur á um, þ. e. þeirra, sem fengið hafa leyfi til aksturs leigubifreiða, sem taka átta farþega eða færri á svæðum, þar sem heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða til fólksflutninga hefur verið veitt.

Jafnræðisregla íslensks réttar þykir því ekki hafa verið brotin með lögfestingu fyrrnefndra ákvæða, og hafa þau stjórnskipulegt gildi. Ber því að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnanda í málinu.

Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt, að hver aðili beri sinn kostnað af málinu.

Sigurður T. Magnússon dómarafulltrúi kvað upp þennan dóm.

Dómsorð:

Stefndu, samgönguráðherra, umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins Frama og Bifreiðastjórafélagið Frami, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Magnúsar Gunnars Guðmundssonar.

Málskostnaður fellur niður.