Fimmtudaginn 15. desember 1988.

Nr. 239/1987. **Sigurður Ármann Sigurjónsson**
(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)
gegn
umsjónarnefnd leigubifreiða
samgönguráðherra
(Gunnlaugur Claessen hrl.)
og til réttargæslu lögreglustjóranum
í Reykjavík

Stjórnarskrá. Atvinnuleyfi. Leigubifreiðar. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðmundur Jónsson, Benedikt Blöndal, Guðmundur Skaftason og Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson settur hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor og Sigurður Reynir Pétursson hæstaréttarlögmaður.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 5. ágúst 1987. Hann gerir þær dómkröfur á hendur stefndu, umsjónarnefnd leigubifreiða og samgönguráðherra, að felld verði úr gildi með dómi sú ákvörðun umsjónarnefndarinnar, sem tilkynnt var áfrýjanda hinn 30. júní 1986 og staðfest var af samgönguráðherra 17. júlí 1986, að svipta áfrýjanda leyfi til aksturs leigubifreiða til mannflutninga í Reykjavík og nágrenni. Þá krefst hann málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu í héraði og fyrir Hæstarétti. Hann gerir engar kröfur á hendur réttargæslustefnda.

Stefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Réttargæslustefndi hefur ekki sótt þing.

Fyrir Hæstarétt hefur verið lögð umsókn áfrýjanda um atvinnuleyfi til að aka leigubifreið til mannflutninga frá bifreiðastöð í Reykjavík. Umsóknin er dagsett 26. september 1984 og rituð á þar til gert eyðublað og samkvæmt hinum prentaða texta þess stíluð til bifreiðastjórafélagsins Frama. Þar kemur fram, að umsækjandi hafði til þess tíma ekið allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í rúmlega 7 ár, síðast frá 1. janúar 1982 á Bifreiðastöð Steindórs sf. Á eyðublaðinu er svofelld yfirlýsing: „Verði mér veitt

atvinnuleyfi, þá skuldbind ég mig til að hafa akstur bifreiðar minnar að fullu starfi. Jafnframt skuldbind ég mig til að fara í öllu samkvæmt ákvæðum tilgreindrar reglugerðar, eins og hún er á hverjum tíma, og er mér ljóst, að brot á reglugerðinni af minni hálfu getur varðað sviptingu atvinnuleyfisins um stundarsakir eða fyrir fullt og allt. Jafnframt geri ég mér ljóst, að við inngöngu í Bifreiðastjórafélagið Frama ber mér að greiða til félagsins greiðslur samkvæmt lögum þess og samþykktum." Ennfremur hefur verið lagt fyrir Hæstarétt atvinnuleyfi áfrýjanda nr. 1210 útgefið 24. október 1984 af úthlutunarmönnum atvinnuleyfa. Þar segir: „Atvinnuleyfi þetta er gefið út samkvæmt reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa og heimilar leyfishafa að hafa eina allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn hefir viðurkennt. Gerist leyfishafi brotlegur við greinda reglugerð, eins og hún er á hverjum tíma, þá er úthlutunarmönnum heimilt að afturkalla atvinnuleyfið um stundarsakir, eða fyrir fullt og allt, ef um ítrekað brot er að ræða."

Ágreiningslaust er, að þetta atvinnuleyfi áfrýjanda hafi verið gefið út samkvæmt reglugerð nr. 320/1983 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa.

Sama dag og atvinnuleyfið var gefið út undirritaði áfrýjandi yfirlýsingu þá, sem rakin er í héraðsdómi. Í bréfi, sem hann ritaði formanni Bifreiðastjórafélagsins Frama 14. febrúar 1986 í framhaldi af tilkynningu félagsins til hans 5. s.m. um fyrirhugað afgreiðslubann vegna vanskila hans á félagsgjaldi, segir m.a.: „Þér er kunnug afstaða mín til hagsmunafélagsins Frama og að það er ekki vilji minn að vera félagsbundinn í slíku félagi sem FRAMI er. Og neita ég alfarið að þurfa öllu lengur að sætta mig við þá kúgun að greiða félagsgjöld til þín eða að vera innan félagsins. Ástæða þess að ég tók við „atvinnuleyfi" án þess að tryggja félagsréttarstöðu mína áður eru þær að ég treysti mér ekki fjárhagslega á því augnabliki að standa að þeim aðgerðum sem þurft hefðu, en eins og þú veist, þá hefði slíkt haft það í för með sér að ég hefði ekki fengið „atvinnuleyfið" fyrr en að undangengnum dómi og það eru eðlileg viðbrögð að reyna eftir fremsta megni að forðast langdregin málaferli. Það voru líka ástæður þess að ég greiddi félagsgjöld til Frama til ágústmánaðar 1985. ..."

Málavextir eru raktir í forendum hins áfrýjaða dóms og þar gerð grein fyrir helstu málsástæðum og lagarökum málsaðila.

I.

Í máli þessu reynir á túlkun 73. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 17. júní 1944, sem hljóðar svo:

„Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, án þess að sækja þurfi um leyfi til þess. Ekkert félag má leysa upp með stjórnarráðstöfun. Þó má banna félag um sinn, en þá verður þegar að höfða mál gegn félaginu, til þess að það verði leyst upp."

Þetta ákvæði stjórnarskrárinnar er óbreytt að efni frá Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874, 55. gr., og tekið þangað úr grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1849, 92. gr. Verður við túlkun ákvæðisins að líta til forsögu þess og tilgangs, er það var sett, en hann var fyrst og fremst sá að tryggja rétt þegnanna til að stofna félög án þess að afla til þess leyfis stjórnvalda fyrirfram. Ákvæðinu var aðeins ætlað að tryggja félagsstofnunina sem slíka en ekki rétt manna til að standa utan félaga.

Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að ósamræmi sé milli 73. gr. stjórnarskrárinnar og þeirra ákvæða alþjóðasamþykkta, er hann vísar til og rakin eru í héraðsdómi, og myndi enda ekki sjálkrafa hagga settum stjórnarskrárákvæðum. Verður ekki fallist á þá skoðun áfrýjanda, að efni standi nú til að skýra þessa grein stjórnarskrárinnar svo, að hún mæli fyrir um rétt manna til að neita að ganga í félag eða að vera félagi. Af þessu stjórnarskrárákvæði verður heldur ekki dregin sú ályktun, að óheimilt sé að gera félagsaðild að skilyrði atvinnuleyfis.

II.

Kemur þá til athugunar, hvort heimilt hafi verið að setja að skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis til áfrýjanda að hann gengi í Bifreiðastjórafélagið Frama. Í þessu efni vitnar áfrýjandi til 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem hljóðar svo:

„Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til."

Með dómi Hæstaréttar 18. desember 1964 í málinu nr. 178/1964 var því slegið föstu, að almenni löggjafinn hefði metið ráðstafanir

um takmarkanir á leigubifreiðum til almenningsheilla og yrði ekki haggað við því mati.

Samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð" er átt við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein sér. Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.

Með 1. gr. laga nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum var lögfest heimild til bæjarstjórnar að ákveða, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélaga bifreiðarstjóra, að allar leigubifreiðar í kaupstaðnum skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð, sem hlotið hafi viðurkenningu bæjarstjórnarinnar. Enn fremur var bæjarstjórn Reykjavíkur heimilað að takmarka fjölda vörubifreiða í Reykjavík, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags og samþykki samgönguráðuneytisins, sem setja átti með reglugerð nánari ákvæði um slíka takmörkun. Með lögum nr. 25/1955 var 1. gr. laganna breytt á þá leið, að samgönguráðuneytinu væri enn fremur heimilt, að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags og meðmælum bæjarstjórnar, að takmarka fjölda leigubifreiða í tilteknum kaupstöðum, hvort heldur væri fólks- eða vörubifreiða. Síðan sagði: „Óheimilt er þó að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þegar lögin taka gildi." Þá var það nýmæli sett í 2. gr. laganna, að leyfi til leigubifreiðaaksturs samkvæmt þeim mætti einungis ráðstafa eftir reglugerð, sem samgönguráðherra setti „að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags". Með lögum nr. 24/1957 var lögunum aftur breytt og nú heimilað að takmarka fjölda leigubifreiða í kaupstöðum og kauptúnum, þar sem íbúar eru 700 eða fleiri, og þau þannig breytt endurútgefin sem lög nr. 40/1957 um leigubifreiðar í kaupstöðum og kauptúnum. Með lögum nr. 29/1958 var refsiákvæði bætt í lögin og með lögum nr. 52/1965 gerð á þeim breyting, er varðar vörubifreiðar. Þannig breytt voru lögin endurútgefin sem lög nr. 1/1966 um leigubifreiðar. Enn var gerð breyting á þessari löggjöf með lögum nr. 22/1967. Má nú einnig takmarka fjölda leigubifreiða í „þeim kauptúnum, sem ásamt aðliggjandi hreppum hafa 700 íbúa eða fleiri", og hrepps-

nefndir ákveða, „að allar leigubifreiðar til fólksflutninga hafi afgreiðslu á bifreiðastöð, sem rekin er af stéttarfélagi fólksbifreiðarstjóra". Frá öndverðu hefur stéttarfélagi leigubifreiðarstjóra þannig verið ætlað nokkurt hlutverk í þessari löggjöf og strax við setningu laga nr. 25/1955 var sett ákvæði til verndar atvinnuréttindum þeirra, sem voru „fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi". Sambærilegt ákvæði er nú í 8. gr. laga nr. 36/1970, sem er svohljóðandi:

„Þegar heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða er veitt, sbr. 2. gr., 4. gr. og 6. gr., er óheimilt að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þá er takmörkunin hefst."

Af efni þessarar lagagreinar er ljóst, að henni er einungis ætlað að gilda við úthlutun atvinnuleyfa, þegar heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða er veitt, og tryggja þá forgangsrétt þeirra, sem fullnægja skilyrðum greinarinnar, til atvinnuleyfis. Í greininni er ekki mælt fyrir um skyldu atvinnuleyfishafa til að vera í stéttarfélagi né að einungis megi veita meðlimum stéttarfélags bifreiðarstjóra atvinnuleyfi. Slíkt ákvæði er ekki að finna annars staðar í þessum lögum, þó að stéttarfélags sé þar hins vegar víða getið, svo sem að framan er rakið.

Samkvæmt þessu brast lagaheimild til að ákveða með reglugerð, að þátttaka í stéttarfélagi skuli vera skilyrði atvinnuleyfis. Brestur þannig lagaheimild til þess að skylda áfrýjanda gegn vilja sínum til að vera félagi í Bifreiðastjórafélaginu Frama. Var því óheimilt að svipta hann atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs, svo sem gert var, er hann hætti að greiða félagsgjöld og sagði sig úr félaginu.

III.

Ekki hafa verið sannaðar neinar þær ávirðingar áfrýjanda, er réttlæti að hann verði sviptur atvinnuleyfi sínu af þeim sökum.

IV.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, ber að taka dómkröfur áfrýjanda til greina og fella úr gildi þá ákvörðun umsjónarnefndar leigubifreiða, sem tilkynnt var áfrýjanda hinn 30. júní 1986 og

staðfest var af samgönguráðherra 17. júlí 1986, að innkalla leyfi áfrýjanda til aksturs leigubifreiða til mannflutninga í Reykjavík.

Eftir þessum málalokum ber að dæma stefndu óskipt til að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, samtals 200.000,00 krónur.

Dómsorð:

Framangreind ákvörðun stefnda, umsjónarnefndar leigubifreiða, frá 30. júní 1986, sem staðfest var af stefnda, samgönguráðherra, 17. júlí 1986, um innköllun atvinnuleyfis áfrýjanda, Sigurðar Ármanns Sigurjónssonar, er ógild.

Stefndu, umsjónarnefnd leigubifreiða og samgönguráðherra, greiði áfrýjanda óskipt 200.000,00 krónur í málskostnað að viðlagðri aðför að lögum.

Sératkvæði

Guðmundar Skaftasonar hæstaréttardómara, Haralds Henryssonar setts hæstaréttardómara og Sigurðar Reynis Péturssonar hæstaréttarlögmanns.

Við erum sammála atkvæði meirihluta dómenda varðandi málavaxtalýsingu, svo og úrlausn hans í I. kafla atkvæðisins. Hins vegar erum við ósammála þeirri niðurstöðu meirihlutans að lagaheimild hafi brostið til að ákveða með reglugerð að þátttaka í stéttarfélagi leigubifreiðarstjóra skuli vera skilyrði atvinnuleyfis.

Í samræmi við 10. gr. laga nr. 36/1970 um leigubifreiðar setti samgönguráðuneytið á árinu 1983 reglugerð um framkvæmd laganna, nánar tiltekið reglugerð nr. 320/1983. Í 8. gr., 1. mgr. reglugerðarinnar sagði: „Óheimilt er að veita bifreiðarstjóra atvinnuleyfi, nema hann skuldbindi sig til að stunda akstur eigin leigubifreiðar sem fullt starf og sæki um upptöku í Bifreiðastjórafélagið Frama.“ Óbreytt ákvæði er nú að finna í 8. gr. reglugerðar nr. 293/1985. Á gildistíma reglugerðar nr. 320/1983 sótti áfrýjandi um upptöku í Bifreiðastjórafélagið Frama í samræmi við greint ákvæði reglugerðarinnar og var upptaka hans í félagið samþykkt.

Lög um leigubifreiðar nr. 36/1970 eru heimildarlög um takmörkun atvinnufrelsis á sviði fólks- og vöruflutninga, til þess sett

að takmarka fjölda bifreiðastjóra í viðkomandi starfsgreinum og á því byggð að almannaheill krefjist slíkrar takmörkunar sbr. dóm Hæstaréttar, sem vitnað er til í atkvæði meirihlutans.

Frá því fyrstu lög voru sett um þessi efni, þ.e. lög nr. 23/1953, hefur stéttarfélögum bifreiðastjóra verið ætlað mikilvægt hlutverk við framkvæmd takmörkunarinnar. Í flestum greinum laga nr. 36/1970 er vísað til „hlutaðeigandi stéttarfélags" bifreiðastjóra. Verða þau vart skilin á annan veg en að við það sé miðað, að eitt félag bifreiðastjóra sinni þessu hlutverki á hverju svæði, er takmörkun tekur til. Í þessu sambandi má og vísa til dóms Hæstaréttar 7. desember 1982 þar sem fallist er á, að í lögum nr. 36/1970 felist, að bifreiðastjórafélagi sé fengið vald til að taka ákvörðun um atvinnuréttindi manna. Í 8. gr. laganna er ákvæði um að „óheimilt sé að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi þá er takmörkunin hefst". Er það ákvæði sótt í lög nr. 25/1955 efnislega óbreytt. Skýra verður lög þessi svo, að gert sé ráð fyrir, að allir þeir, sem atvinnuréttindi fá samkvæmt þeim eða reglugerðum samkvæmt þeim, skuli vera í „hlutaðeigandi stéttarfélagi". Er fráleitt að það hafi verið ætlun löggjafans að setja þeim bifreiðarstjórum, sem fyrir voru í stéttinni þegar takmörkun er sett, aðra kosti í þessum efnum en þeim sem síðar koma.

Við mat á því hvort umrætt reglugerðarákvæði um skylduaðild að Bifreiðastjórafélaginu Frama fái staðist kemur og að sjálfsögðu til athugunar hvort um óeðlilegt eða óvenjulegt ákvæði sé að ræða, hversu þungbært það sé viðkomandi aðilum og hvort það sé almennt og málefnalegt og gangi jafnt yfir alla. Verður ekki séð að neitt þessara atriða sé þess eðlis að skilyrði þetta fái ekki staðist og eru þess ýmis dæmi í lögum að félagsaðild sé gerð að skilyrði réttindanautnar. Að því er það varðar hvort Bifreiðastjórafélagið Frami falli undir „hlutaðeigandi stéttarfélag" í skilningi laganna um leigubifreiðar nr. 36/1970, þá teljum við svo vera og ekki skipti máli í því sambandi, hvort félagið telst launþegafélag eftir lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 eða ekki, enda algeng málnotkun, að hugtakið „stéttarfélag" sé notað í mun rýmri merkingu en þar er gert.

Í reglugerð nr. 13/1956, 4. gr., sem sett var samkvæmt lögum

nr. 23/1953, sbr. lög nr. 25/1955, var það skilyrði sett, að óheimilt væri að veita leigubifreiðarstjóra atvinnuleyfi nema hann sæki um upptöku í viðkomandi stéttarfélag leigubifreiðarstjóra. Þetta skilyrði hefur alla tíð síðan verið í viðkomandi reglugerðum. Frá þeim tíma hefur Alþingi samtals gert fimm sinnum breytingar á löggjöf þessari. Vart þarf að draga í efa að löggjafarvaldinu hafi verið ljóst á þessu tímabili fyrirkomulag þessara mála og skilyrði fyrir veitingu leyfanna, sbr. 10. gr. laganna. Engar athugasemdir hafa komið fram eða tilraunir til að breyta fyrrnefndu skilyrði. Í greinargerð frumvarps til laga um breytingu á löggjöf þessari á árinu 1964 að því er varðar vörubifreiðarstjóra, sem hlaut samþykki og varð lög nr. 52/1965, sagði svo m.a.: „Það er grundvallarregla, sem víðast hvar hefur verið framfylgt, að allir vörubifreiðarstjórar í sömu sýslu skuli vera í einu og sama stéttarfélagi og sé sýslan öll vinnusvæði þeirra. Þar sem kaupstaður er staðsettur innan sýslunnar, er það venja, að vörubifreiðastjórarnir í sýslunni og kaupstaðnum séu saman í einu félagi, og er þá kaupstaðurinn og sýslan sameiginlegt vinnusvæði þeirra allra." Þótt hér sé fjallað um vörbifreiðar verður að ætla að sömu sjónarmið hafi gilt að því er varðar leigubifreiðar til fólksflutninga. Af öllu þessu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að löggjafinn hafi talið skilyrðið í samræmi við lögin eins og þau voru hverju sinni.

Að framangreindu athuguðu teljum við 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 320/1983 og nr. 293/1985 hafa næga lagastoð, og sé í fullu samræmi við tilgang löggjafans í þessu efni.

Svo sem fyrr segir gekk áfrýjandi í Bifreiðastjórafélagið Frama þegar hann sótti um atvinnuleyfi 26. september 1984. Telja verður að hann hafi sjálfur gengið úr félaginu og staðfest þá ákvörðun með bréfi sínu til formanns félagsins 14. febrúar 1986, enda þá hættur að greiða félagsgjöld. Eftir það uppfyllti hann ekki það skilyrði um félagsaðild, sem atvinnuleyfi hans var háð, og var heimilt að fella það úr gildi.

Aðrar málsástæður áfrýjanda þykja ekki þess eðlis að þær hnekki afturköllun atvinnuleyfis hans og vísast í því efni til raka hins áfrýjaða dóms. Ber því að staðfesta hann. Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.