Föstudaginn 21. júní 1985.

Nr. 222/1983. **Sérleyfisbílar Selfoss h/f**
(Jón Ólafsson hrl.)
gegn
samgönguráðherra og
(Jón Gunnar Zoëga hdl.)
Ólafi Ketilssyni h/f
(Ragnar Aðalsteinsson hrl.)

Bifreiðar. Sérleyfi. Stjórnsýsla. Ólögmæt stjórnarathöfn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Magnús Þ. Torfason, Guðmundur Jónsson, Halldór Þorbjörnsson og Sigurgeir Jónsson og Sigurður Líndal prófessor.

Áfrýjandi skaut héraðsdómi til Hæstaréttar með áfrýjunarstefnu 5. desember 1983, að fengnu áfrýjunarleyfi 14. nóvember s.á. Hann krefst þess, „að ógilt verði með dómi sú ákvörðun stefnda, Samgönguráðuneytisins, frá 10. mars 1982, að veita Ólafi Ketilssyni h/f sérleyfi til aksturs á sérleyfisleiðinni Reykjavík-Selfossvegamót-Grímsnes-Laugarvatn-Laugardalur-Geysir-Gullfoss-Reykjavík um Laugardal tímabilið frá 1. mars 1982 til 1. mars 1987 og að stefnda samgönguráðuneytinu, verði gert skylt að veita áfrýjanda sérleyfi á nefndri sérleyfisleið." Á hendur stefnda Ólafi Ketilssyni h/f eru gerðar þær dómkröfur, að honum verði gert að þola ógildingu á ofangreindri ákvörðun. Þá krefst hann málskostnaðar úr hendi stefndu í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi samgönguráðherra krefst þess, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og honum dæmdur málskostnaður úr hendi áfrýjanda fyrir Hæstarétti.

Stefndi Ólafur Ketilsson h/f krefst þess, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og honum dæmdur málskostnaður fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjanda.

Eftir uppsögu héraðsdóms var háð vitnamál vegna máls þessa.

Fallast ber á það með áfrýjanda, að hann hafi verið sérleyfishafi á sérleyfisleið þeirri, sem um er fjallað í máli þessu, en það sérleyfi féll úr gildi hinn 1. mars 1982. Breytti samkomulag áfrýjanda og

stefnda samgönguráðherra og Ólafs Ketilssonar frá 28. mars 1979 þessu ekki, enda er það ótvírætt að þessu leyti svo og það, að Ólafi Ketilssyni var með samkomulaginu veitt persónuleg og óframseljanleg tímabundin heimild til þess að aka á þessari leið. Í málinu hefur ekkert komið fram um, að áfrýjandi hafi ekki rækt vel þau sérleyfi, sem hann annaðist sjálfur, né að vanrækt hafi verið sérleyfi það, sem fjallað er um í máli þessu og sinnt var í skjóli áfrýjanda samkvæmt greindu samkomulagi, og leyfi samgönguráðuneytisins frá 28. mars 1979, enda voru áfrýjanda með meðmælum skipulagsnefndar fólksflutninga veitt önnur sérleyfi samtímis því, að Ólafi Ketilssyni h/f var veitt hið umdeilda sérleyfi. Fullnægir áfrýjandi því skilyrði 4. mgr. 1. gr. laga um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum nr. 83/1966, sem í gildi voru í mars 1982.

Stefndu hafa báðir byggt á því, að Ólafur Ketilsson h/f sé að verulegu leyti eign sveitarfélaga og eigi hlutafélagið því að njóta forgangsréttar þess, sem greinir í niðurlagsákvæði 3. mgr. 1. gr. laga nr. 83/1966. Á þessa skoðun stefndu verður ekki fallist, enda verður nefnt ákvæði ekki skýrt svo, að það taki til hins stefnda hlutafélags.

Af umsækjendum þeim, sem sóttu um sérleyfi á Laugarvatnsleið frá 1. mars 1982, átti áfrýjandi að sitja fyrir um leyfisveitingu samkvæmt 4. mgr. 1. gr. laga nr. 83/1966. Varð ekki fram hjá honum gengið fyrir aðilja, sem ekki hafði áður fengist við rekstur sérleyfisbifreiða á þessari leið, þó að hinn nýi aðili bæri sama nafn og einstaklingur, sem áður hafði verið sérleyfishafi og þjónað viðskiptamönnum á sömu leið um langan aldur. Var stjórnvaldsathöfn sú, sem felst í veitingu sérleyfis til Ólafs Ketilssonar h/f hinn 10. mars 1982 fyrir tímabilið 1. mars 1982 til jafnlengdar 1987, því ólögmæt. Ber að fella hana úr gildi. Verður hið stefnda hlutafélag að hlíta þeirri úrlausn.

Í lögum um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum er ekki lögð skylda á samgönguráðherra til þess að veita sérleyfi á tilteknum leiðum. Er eigi unnt að verða við þeirri kröfu áfrýjanda að skylda samgönguráðherra til að veita honum hið umbeðna sérleyfi fyrir tímabilið 1. mars 1982 til jafnlengdar 1987, þó að óheimilt hafi verið að veita öðrum það en áfrýjanda eins og á stóð.

Eftir þessum málsúrslitum ber að dæma stefndu in solidum til

þess að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, og þykir hann hæfilega ákveðinn samtals 100.000,00.

Dómsorð:

Sérleyfi stefnda, Ólafs Ketilssonar h/f, frá 10. mars 1982 á leiðinni Reykjavík-Selfossvegamót-Grímsnes-Laugarvatn-Laugardalur-Geysir-Gullfoss-Reykjavík um Laugardal 1. mars 1982 til 1. mars 1987 er ógilt.

Stefndu, samgönguráðherra vegna ríkissjóðs og Ólafur Ketilsson h/f, greiði áfrýjanda, Sérleyfisbílum Selfoss h/f, Selfossi, samtals 100.000,00 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti að viðlagðri aðför að lögum.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 21. febrúar 1983.

Mál þetta, sem dómtekið var þann 17. febrúar sl., hafa Sérleyfisbílar Selfoss h.f., Eyrarvegi 33, Selfossi, nnr. 7512-9351, höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur með stefnu, birtri 24. júní 1982, og sakaukastefnu, framlagðri í dóm 9. nóvember 1982, á hendur samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis, nnr. 7472-8081, Reykjavík, og Ólafi Ketilssyni h.f., Laugarvatni, nnr. 6771-7864.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að ógild verði með dómi sú ákvörðun stefnda samgönguráðuneytisins frá 10. mars 1982 að veita Ólafi Ketilssyni h.f. sérleyfi til aksturs á sérleyfisleiðinni Reykjavík-Selfossvegamót-Grímsnes-Laugarvatn-Laugardalur-Geysir-Gullfoss-Reykjavík um Laugardal tímabilið frá 1. mars 1982 til 1. mars 1987 og að stefnda verði gert skylt að veita stefnanda, Sérleyfisbílum Selfoss h.f., sérleyfi á nefndri sérleyfisleið auk þess sem krafist er málskostnaðar úr hendi stefnda að mati réttarins.

Þær dómkröfur gerir stefnandi á hendur sakaukastefnda, Ólafi Ketilssyni h.f., að fyrirtækinu verði gert að þola ógildingu á ofangreindri ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 10. mars 1982 auk þess verði fyrirtækið dæmt til að greiða stefnanda málskostnað.

Sakaukamálið hefur verið sameinað aðalmálinu.

Af hálfu stefnda, samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis, er sótt þing. Endanlegar kröfur stefnda eru, að hann verði sýknaður af kröfum stefnanda og honum dæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Af hálfu sakaukastefnda, Ólafs Ketilssonar h.f., er sótt þing og þær dómkröfur gerðar að fyrirtækið verði sýknað af öllum kröfum stefnanda og því tildæmdur hæfilegur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins.

Sátt hefur verið reynd fyrir dóminum án árangurs.

Tildrög málsins eru þau, að þann 30. mars 1977 var stefnanda, Sérleyfisbílum Selfoss h.f., veitt sérleyfi á sérleyfisleiðinni Reykjavík-Selfoss-Grímsnes-Laugardalur-Biskupstungur frá og með 1. maí 1978 til 1. mars 1982. Sérleyfi þetta hafði áður haft Ólafur Ketilsson bifreiðastjóri, Laugarvatni. Þrátt fyrir sérleyfisveitingu til stefnanda hélt Ólafur áfram akstri hluta leiðarinnar. Því varð það að samkomulagi milli stefnanda, stefnda samgönguráðuneytis og Ólafs Ketilssonar þann 28. mars 1979, að Ólafur Ketilsson fengi að aka leiðina Reykjavík-Laugardalur-Reykjavík um Hellisheiði, Grímsnes og Laugarvatn tímabilið 1. apríl 1979 til 1. mars 1980. Samkomulag þetta var síðar framlengt árlega, eða til 1. mars 1982. Í samkomulaginu var tekið fram, að stefnandi segði ekki upp sérleyfinu á leiðinni og héldi því sérleyfisréttindum á leiðinni. Jafnframt lýsti stefndi samgönguráðuneytið því yfir, að stefnandi tapaði engum rétti til sérleyfisleiðar þeirrar, er hann fékk 30. mars 1977, þrátt fyrir niðurfellingu ferða, enda væri niðurfellingin tímabundin. Þann 10. mars 1982 veitti hins vegar stefndi samgönguráðuneyti hlutafélaginu Ólafi Ketilssyni h.f. sérleyfisleið þá, sem greind er í stefnukröfu, en þá var, svo sem áður greinir, fyrra leyfi út runnið. Stefnandi hafði með umsókn, dags. 12. febrúar 1982, dómskj. 6, sótt um þessa sérleyfisleið ásamt þremur leiðum öðrum. Þær leiðir fékk hann.

Stefnandi reisir kröfur sínar á því, að hann hafi átt rétt á endurveitingu sérleyfis þess, sem um er rætt í stefnukröfu, bæði með tilliti til laga um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum og eins skv. samkomulaginu frá 28. mars 1979, þar sem hann hafi verið eldri sérleyfishafi á umdeildri leið. Þessu til stuðnings vitnar stefnandi til laga nr. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum og þá einkum til 4. mgr. 1. gr. laganna auk reglugerðar um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum nr. 321/1979.

Af hálfu stefnda samgönguráðuneytis er því mótmælt, að stefnandi geti byggt réttartilkall á 4. mgr. 1. gr. laga nr. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum. Því er haldið fram, að víða í lögum megi finna ákvæði þess efnis, að einhver tiltekin aðili skuli njóta forgangs, þá er stjórnvald tekur ákvörðun um, hver skuli njóta ívilnandi stjórnarathafnar af einhverju tagi. Lagaákvæði af þessu tagi feli í sér leiðbeiningarreglur fyrir stjórnvöld. Með þessu sé löggjafinn ekki að fastbinda, hver skuli njóta ívilnandi stjórnarathafnar. Þannig leiðbeiningar og vísireglur beri stjórnvöldum að sjálfsögðu að virða, en þessi lagafyrirmæli hafi hins vegar aldrei

verið túlkuð svo eða framkvæmd, að einstakur aðili geti á grundvelli slíkra ákvæða í lögum krafist ógildingar ívilnandi stjórnarathafnar, sem annar aðili hefur notið. Þá er því einnig mótmælt, að stjórnvald verði dæmt til stöðuveitingar eða útgáfu opinbers leyfis, svo sem hér sé krafist.

Þá er á það bent, að í lögum um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum sé að finna ákvæði um forgangsrétt til sérleyfa handa fleiri aðiljum en þeim, er sérleyfi hafi haft áður. Í 3. mgr. 1. gr. laganna sé sett fram leiðbeiningarregla um forgang sýslu og/eða sveitarfélags til sérleyfa, þegar þau séu veitt innan sýslu eða viðkomandi sveitarfélaga. Sveitarfélög í þeim héruðum, er umdeilt sérleyfi nær til, séu hluthafar í fyrirtækinu Ólafur Ketilsson h.f.

Þá er jafnframt vakin athygli á, að það hljóti að teljast vafasamt, að ákvæði 4. mgr. 1. gr. geti átt við stefnanda, þar sem hann hafi ekki stundað atvinnu skv. sérleyfinu. Að lokum er á það bent, að skipulagsnefnd fólksflutninga hafi mælt með því, að Ólafi Ketilssyni h.f. yrði veitt umrætt sérleyfi.

Af hálfu fyrirtækisins Ólafs Ketilssonar h.f. er á það bent, að fyrir árið 1977 hafi bifreiðastjórinn Ólafur Ketilsson haft sérleyfi á leiðinni um Laugarvatn. Árið 1977 hafi þetta sérleyfi verið veitt stefnanda til 5 ára frá 1977 til 1982 með heimild í lögum nr. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum. Fólk það, sem njóta átti þjónustu stefnanda á þessari sérleyfisleið, hafi ekki getað eða viljað njóta þjónustu stefnanda og hafi því verið gert samkomulag til eins árs í mars 1979 við Ólaf Ketilsson um að hann annaðist sérleyfið á leiðinni Reykjavík-Laugardalur-Reykjavík á tímabilinu til 1. mars 1980 og hafi þessi samningur síðan tvívegis verið framlengdur og gilt til 1. mars 1982.

Á því er byggt af hálfu fyrirtækisins, að stefnandi geti hvorki byggt rétt til ógildingar og veitingar sérleyfis á greindri leið á lögum um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum né samkomulagi hans sjálfs við samgönguráðuneytið og bifreiðastjórann Ólaf Ketilsson árið 1979. Tekið er undir málsástæður stefnda samgönguráðuneytisins. Á það er bent, að fyrirtækið Ólafur Ketilsson h.f. sé ekki aðili að samningi stefnanda, Ólafs Ketilssonar og samgönguráðuneytisins frá 28. mars 1979. Telji stefnandi, að í greindu samkomulagi felist fyrirheit af hálfu samgönguráðuneytis til hans þess efnis, að samgönguráðuneytið skuldbindi sig til þess að veita stefnanda sérleyfið á greindri leið að loknum sérleyfistímanum árið 1982 og þá um alla framtíð, er því haldið fram, að ekkert ákvæði í greindu skjali bendi til slíkrar ráðstöfunar fyrirfram. Þá væri slíkt fyrirheit einnig óbindandi og ógilt að lögum, þar sem það eigi sér enga stoð í landslögum og sérstaklega ekki í sérlögum nr. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum. Þá er vakin athygli á því, að í 1. gr. laga nr. 83/1966 sé svo fyrir mælt,

að sveitarfélög skuli að öðru jöfnu hafa forgangsrétt til sérleyfa, þegar viss skilyrði séu uppfyllt. Því er haldið fram, að heimamenn á sérleyfissvæðinu eigi meirihluta hlutafjárins, þ.á m. sveitarfélögin 32%. Því er sérstaklega haldið fram, að stefnandi hafi ekki lagt í neina sérstaka fjárfestingu vegna sérleyfis þess, sem hann fékk árið 1977 og um er deilt í málinu, enda hafi hann þurft á öllum sínum fjárfestingum að halda vegna annars reksturs síns. Sjónarmið það í 4. mgr. 1. gr. laganna, sem stefnandi byggi á, eigi einungis, eða a.m.k. fyrst og fremst, við þá sérleyfishafa, sem hafi haft sérleyfi á einni leið og byggi á því alla afkomu sína.

Þá er loks á það bent, að stefnandi hafi ekki getað frekar en aðrir sérleyfishafar vænst þess, að veiting sérleyfis um 5 ára skeið jafngilti veitingu sérleyfis um ótakmarkaða framtíð. Hann hafi ekki getað byggt slíka væntingu hvorki á heimild í lögum né fyrrgreindum samningi.

Aðiljar hafa talið óþarft að leiða aðilja eða vitni fyrir dóm, en við aðalflutning var upplýst, að á þeim tíma, sem samkomulag stefnanda, samgönguráðuneytis og Ólafs Ketilssonar var í gildi, eða frá 28. mars 1979 til þess, er sérleyfi stefnanda rann út 1. mars 1982, hafi akstursleiðir stefnanda og Ólafs Ketilssonar um þau héruð, sem hér skipta máli, verið:

Ólafur Ketilsson ók leiðina: Reykjavík-Selfossvegamót-Grímsnes-Laugarvatn-Laugardal og til Efsta-Dals og síðar allt inn að Múla.

Sérleyfisbifreiðar Selfoss h/f óku leiðina: Reykjavík-Selfossvegamót-Grímsnes-Biskupstungur um Spóastaði, Skálholt, Spóastaði aftur og til Múla, þaðan síðan til Geysis og Gullfoss.

Þessa síðarnefndu leið aka stefnendur enn og hafa á henni sérleyfi, sjá lið 2 í umsókn þeirra dómskj. 6.

Álit dómsins.

Í 4. mgr. 1. gr. l. nr. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum, en á þeirri grein byggir stefnandi málsókn sína aðallega, segir:

„Þeir sérleyfishafar, er sérleyfi hafa áður haft, skulu sitja fyrir um endurveitingu sérleyfa á viðkomandi leiðum, ef þeir aðilar sækja um þau og hafa að undanförnu rækt sérleyfisaksturinn vel að dómi skipulagsnefndar fólksflutninga með bifreiðum, er skipuð skal skv. 2. gr."

Nefnd sú, sem hér um getur, skal samkvæmt 2. gr. skipuð til að gera tillögur til ráðuneytisins um fyrirkomulag og rekstur allan á flutningum samkvæmt lögunum. Nánari reglur um störf þessarar nefndar og um skipulagningu þessara flutninga hafa verið settar, með heimild í 8. gr. laganna, í reglugerð nr. 321/1979. Í 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar segir, að áður en sérleyfi eða undanþága sé veitt, skuli leita umsagnar skipulagsnefndar fólksflutninga um málið.

Af hálfu samgönguráðuneytis var leitað umsagnar skipulagsnefndar með

fólksflutningum, áður en sérleyfi á umdeildri leið var veitt 10. mars 1982. Skipulagsnefndin mælti með því, að leyfið væri veitt Ólafi Ketilssyni hf. Í þeim meðmælum hlýtur að felast dómur skipulagsnefndar skv. 4. mgr. 1. gr. l. nr. 83/1966, enda hafði stefnandi ekki rækt sérleyfið, sbr. samkomulag hans, samgönguráðuneytis og Ólafs Ketilssonar frá 28. mars 1979, sem framlengt var með samkomulagi 27. febrúar 1980 og samkomulagi 1. mars 1981. Það samkomulag verður ekki þannig skýrt, að í því sé fólgið loforð um endurveitingu sérleyfis á þessari leið. Þegar af ofangreindum ástæðum getur stefnandi hvorki byggt rétt á 4. mgr. 1. gr. l. 83/1966 né margnefndum samningi, og verður því niðurstaða máls þessa sú, að sýkna beri stefnda og sakaukastefnda af kröfum stefnanda.

Rétt þykir með tilliti til málavaxta að hver aðili beri sinn kostnað af málinu.

Hrafn Bragason borgardómari kvað upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis, og sakaukastefndi, Ólafur Ketilsson h.f., skulu sýknir af kröfum stefnanda, sérleyfisbílum Selfoss h.f.

Hver aðili skal sjálfur bera sinn kostnað af málinu.

Miðvikudaginn 26. júní 1985.

Nr. 137/1985. **Björgvin Bjarnason bæjarfógeti**
gegn
Krossvík h/f

Kærumál. Innheimtulaun uppboðshaldara.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Björn Sveinbjörnsson, Guðmundur Skaftason og Magnús Thoroddsen.

Sóknaraðili hefur með heimild í 4. tl. 21. gr. laga nr. 75/1973 skotið hinum kærða úrskurði til Hæstaréttar með kæru 21. maí 1985, sem barst Hæstarétti 29. maí s.á. Sóknaraðili fékk vitneskju um úrskurðinn 10. maí. Hann krefst þess aðallega, að varnaraðili