

Miðvikudaginn 11. júlí 1984.

Nr. 153/1982. **Guðlaugur Fr. Sigmundsson**
f.h. Bifreiðastöðvar Steindórs s/f

(Arnmundur Backman hdl.)

gegn

samgönguráðherra

f.h. samgönguráðuneytisins og
úthlutunarmönnum atvinnuleyfa

leigubifreiðastjóra í Reykjavík

(Gísli Baldur Garðarsson hdl.)

Leigubifreiðar. Atvinnuleyfi. Stjórnsýsla.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Þór Vilhjálmsson, Björn Sveinbjörnsson, Guðmundur Jónsson, Magnús Thoroddsen og Magnús Þ. Torfason.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 27. júlí 1982. Dómkröfur hans eru þær, að viðurkennt verði með dómi, að í gildi séu 45 atvinnuleyfi leigubifreiðarstjóra, sem gefin voru út á Bifreiðastöð Steindórs þann 25. maí 1956 með stöð í 3. gr. reglugerðar nr. 13/1956.

Að áfrýjandi verði með öllu sýknaður af gagnkröfu stefndu í héraði.

Að stefndu verði gert að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómkröfur stefndu eru þær, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og stefndu tildæmdur málskostnaður fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjanda.

Árið 1918 hóf Steindór Einarsson rekstur Bifreiðastöðvar Steindórs, er hann rak sem einkafyrirtæki sitt, þar til hann lést 22. nóvember 1966. Lögjafinn hóf afskipti af leigubifreiðaakstri, fyrst með lögum nr. 23/1953 og síðar með lögum nr. 25/1955 og fjölmörgum lagabreytingum eftir það, með því að takmarka aðgang manna að stétt leigubifreiðastjóra og áskilja til þess sérstök atvinnuleyfi.

Hinn 30. apríl 1956 sótti Bifreiðastöð Steindórs um 45 „atvinnuleyfi til bifreiðaaaksturs í Reykjavík, samkvæmt reglugerð 2. mgr., 3. gr. frá 9. feb. 1956“, sem sett var með heimild í áðurgreindum lögum.

Hinn 25. maí 1956 voru Bifreiðastöð Steindórs veitt hin umbeðnu leyfi. Í leyfunum er tekið fram, að þau séu gefin út samkvæmt reglugerð nr. 13 9. febrúar 1956 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa.

Í 11. gr. téðrar reglugerðar segir, að skila skuli atvinnuleyfum til Bifreiðastjórafélagsins Hreyfils við andlát leyfishafa. Enda þótt leyfin hafi verið stíluð á Bifreiðastöð Steindórs, verður að telja, að þau hafi verið bundin persónu Steindórs Einarssonar og því borið að skila þeim við andlát hans samkvæmt 10. gr. þágildandi reglugerðar nr. 202 19. nóvember 1959. Með bréfi samgönguráðuneytisins 12. maí 1967 féllst það á, „að leyfin verði yfirfærð á nafn sameignarfélags, sem verði sameign erfingja Steindórs Einarssonar“. Hefur ráðuneytisstjórinn í samgönguráðuneytinu borið, að þetta hafi verið gert af sanngirnisástæðum.

Í bréfi úthlutunarmanna 4. september 1968 til Hafsteins Sigurðssonar hæstaréttarlögmanns, er gætti hagsmuna barna Steindórs Einarssonar, þar sem tilkynnt er, að ákveðið hafi verið að veita Bifreiðastöð Steindórs s/f þau 45 atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs, sem Bifreiðastöð Steindórs hefur haft, segir m.a.: „Leyfisveiting þessi er bundin því skilyrði, að eigendur sameignarfélagsins verði eingöngu börn Steindórs heitins Einarssonar.

Verði breyting á eignaraðild að sameignarfélaginu má afturkalla leyfisveitingu þessa að öllu leyti eða að hluta. Framsal einstakra leyfa er óheimilt, sbr. 2. gr. 2. mgr. laga nr. 1/1966. Að öðru leyti gilda um leyfi þessi ákvæði reglugerðar nr. 202/1959.

Framangreind breyting yrði þannig framkvæmd að eldri leyfin verða ógilt og ný gefin út í staðinn.“

Þegar þetta er haft í huga, verður ekki talið, að atvinnuleyfi þessi hafi veitt börnum Steindórs Einarssonar betri eða rýmri rétt en lög og reglugerðir mæltu fyrir um hverju sinni og sem aðrir handahafar atvinnuleyfa máttu hlíta. Sérstaklega á þetta við um bannið við framsali þessara réttinda, enda berlega tekið fram í lögnum um leigubifreiðar nr. 1/1966, 2. gr. sbr. nú 10. gr. laga nr. 36/1970,

að girða eigi fyrir, „að atvinnuleyfin geti orðið verzlunarvara“.

Ítrekuð mótmæli af hálfu erfingja Steindórs Einarssonar gegn skilyrðum fyrir útgáfu leyfanna breyta hér engu um.

Með þessum athugasemdum og að öðru leyti með skírskotun til forsendna hins áfrýjaða dóms ber að staðfesta hann. Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 16. júlí 1982.

Mál þetta, sem dómtekið var þann 1. júlí sl., hefur höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur Guðlaugur Friðgeir Sigmundsson, nnr. 2992-2306, framkvæmdastjóri og stjórnarformaður Bifreiðastöðvar Steindórs s/f, Hafnarstræti 2, Reykjavík, nnr. 1108-5903, f.h. félagsins. Stefna er birt 28. janúar sl. Skv. bókun í þinghaldi 19. maí sl. eru stefndu samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis og úthlutunarmenn atvinnuleyfa leigubifreiðastjóra í Reykjavík. Aðsetur úthlutunarmanna er að Fells múla 26, Reykjavík, og nöfn þeirra eru Ármann Magnússon, Úlfur Markússon og Óli Ómar Ólafsson.

Krafa stefnanda er, eins og segir í stefnu; „að fá viðurkenningu réttarins fyrir því að í gildi séu 45 atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra sem gefin voru út á Bifreiðastöð Steindórs þann 25.5. 1956 með stoð í 3. gr. reglugerðar nr. 13/1956“. Þá er þess krafist, að stefndu verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar skv. gjaldskrá L.M.F.Í.

Stefndu mótmæla kröfum stefnanda og krefjast sýknu af viðurkenningarkröfunni. Jafnframt gera þeir kröfu til málskostnaðar úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Þá hafa stefndu höfðað gagnsök í málinu. Aðild þeirra kemur fram í bókun réttarins frá 19. maí sl. Kröfur þeirra í gagnsök eru: „Að viðurkennt verði með dómi að gagnstefndi, bifreiðastöð Steindórs s/f, hafi eftir 9. janúar 1982 engin gild atvinnuleyfi fyrir leigubifreiðaakstri til mannflutninga í Reykjavík.“ Þá krefjast þeir málskostnaðar úr hendi gagnstefnda að mati réttarins.

Aðalstefnandi og stefndi í gagnsök gerði þær kröfur upphaflega, aðallega að gagnsökinni yrði vísað frá dómi, en til vara, að hann yrði sýknaður af kröfum gagnstefnenda. Í báðum tilvikum krafðist hann málskostnaðar úr hendi gagnstefnanda samkvæmt gjaldskrá L.M.F.Í. Með úrskurði rétt-

arins 10. júní sl. var frávísunarkröfunni hrundið, þannig að sýknukrafan stendur nú ein eftir.

Stefnandi hefur tilkynnt málsókn þessa seljendum Bifreiðastöðvar Steindórs s/f þeim Kristjáni Steindórssyni, Fornuströnd 18, Seltjarnarnesi, og Petrínu Jónsdóttur, Látraströnd 11, Seltjarnarnesi, svo og öðrum erfingjum Steindórs heitins Einarssonar, þeim Önnu Haarde Steindórsdóttur, Háaleitisbraut 51, Reykjavík, Fjólu Steindórsdóttur, Barmahlíð 2, Reykjavík, og Guðrúnu Steindórsdóttur, Eiríksgötu 8, Reykjavík, og skorað, sbr. 52. gr. laga 85/1936, á þau með meðalgöngustefnu eða á annan hátt að veita stefnanda lið í málinu. Í málinu hefur ekki verið mætt af hálfu þessara aðilja að öðru leyti en því, að þann 19. maí 1982 sótti þing Þorsteinn Júlíusson, hrl., f.h. Kristjáns Steindórssonar og Petrínu Jónsdóttur og lýsti því yfir, að í samræmi við ofangreinda áskorun tækju þau í öllum atriðum undir kröfur og málsástæður stefnanda. Þá var Þorsteinn einnig viðstaddur, þegar málið var munnlega flutt.

Sátt hefur verið reynd, en á árangurs.

Stefnandi segir tilefni máls þessa vera það, að með stoð í reglugerð nr. 13/1956 hafi Bifreiðastöð Steindórs verið úthlutað án umsóknar 45 atvinnuleyfum leigubifreiðastjóra. Leyfi þessi hafi verið gefin út þann 25.5. 1956 og skráð á Bifreiðastöð Steindórs. Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. maí 1967, lýsi ráðuneytið því yfir, að leyfi þessi megi yfirfærast á nafn sameignarfélags. Sams konar yfirlýsing komi fram í bréfi úthlutunarmanna atvinnuleyfa leigubifreiðastjóra í Reykjavík, dags. 4. september 1968. Yfirfærslan hafi verið bundin skilyrðum um eignaraðild barna Steindórs heitins Einarssonar, en skilyrðum þessum hafi þegar í stað verið mótmælt og þeim hafi ekki verið sinnt. Þann 28. júlí 1972 hafi verið samdar reglur um Bifreiðastöð Steindórs s/f í Reykjavík og þær sendar í ábyrgðarbréfi til barna Steindórs Einarssonar. Reglur þessar hafi ekki verið birtar í Stjórnartíðindum. Skv. þessum reglum hafi átt að úthluta 9 leyfum á hvert 5 barna Steindórs heitins Einarssonar. Úthlutun þessi hafi verið gerð með 4 samhljóða bréfum til barnanna, dags. 7. nóvember 1973, og hafi eldri leyfi, þ.e. 45 leyfi frá 1956, jafnframt verði afturkölluð og ógilt. Úthlutun þessari og afturköllun eldri leyfa hafi harðlega verið mótmælt með bréfi, dags. 20. nóvember 1973, og leyfunum frá 1956 hvorki verið skilað né hafi nýju leyfin verið sótt til úthlutunarmannanna.

Frá miðju ári 1968 hafi eigendur Bifreiðastöðvar Steindórs s/f verið tveir, þ.e. þeir Sigurður E. Steindórsson og Kristján Steindórsson, en eftir lát Sigurðar hafi ekkja hans eignast eignarhluta hans. Með kaupsamningi, dags. 9.12. 1981, sem gildi tók 1.1. 1982, hafi þessir aðiljar selt sameignarfélagið Bifreiðastöð Steindórs og hafi kaupendur verið 34 menn, sem flestir hafi starfað við leiguakstur á Bifreiðastöð Steindórs í lengri eða skemmri

tíma. Úthlutunarmenn atvinnuleyfa leigubifreiðarstjóra í Reykjavík hafi gert það ljóst, að þeir telji sölua ólögmæta, og með bréfi, dags. 7. janúar 1982, afturkallað þau leyfi, sem gefin voru út 1973. Núverandi eigendur Bifreiðastöðvar Steindórs s/f telji atvinnuleyfin, sem gefin voru út á Bifreiðastöð Steindórs þann 25.5. 1956, hafi aldrei verið afturkölluð með lögmætum hætti, þau séu því í gildi og tilheyri Bifreiðastöð Steindórs s/f Mikill ágreiningur sé uppi milli kaupenda og seljenda bifreiðarstöðvar Steindórs s/f annars vegar og samgönguráðuneytis og úthlutunarmanna atvinnuleyfa leigubifreiðarstjóra hins vegar um, hvaða atvinnuleyfi séu í gildi, og sé því nauðsynlegt að bera þennan ágreining undir dómstóla.

Stefnandi byggir á því, að af upphafsákvæði 10. gr. laga 36/1970 leiði, að setja beri reglugerð um ráðstöfun atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs og að slíkt verði ekki gert með öðrum hætti. Afturköllun þeirra 45 atvinnuleyfa, sem skráð hafi verið á Bifreiðastöð Steindórs s/f, byggist á reglum, sem samdar voru 28. júlí 1972, en ekki birtar, svo sem 2. gr. laga 64/1943 mæli fyrir um, og því séu þær ekki bindandi, sbr. 7. gr. sömu laga. Núverandi eigendur Bifreiðastöðvar Steindórs s/f telji því, að leyfin frá 25.5. 1956 séu enn í gildi, og benda í því sambandi til orðalags 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 219/1979, sbr. áður orðalag 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 445/1975.

Af hálfu stefndu er málsástæðum og lagarökum stefnanda mótmælt í heild. Rök þeirra fyrir sýknukröfunni eru eftirfarandi:

1. Þeir halda því fram, að atvinnuleyfin 45, sem út voru gefin á Bifreiðastöð Steindórs 25. maí 1956, hafi verið afturkölluð af úthlutunarmönnum 7. nóvember 1973, sbr. dskj. nr. 6-10. Þessi afturköllun hafi verið gild og standi óhögguð. Að visu hafi afturkölluninni verið mótmælt af hálfu Bifreiðastöðvar Steindórs s/f, en þessum andmælum hafi hvorki verið fylgt eftir með áfrýjun til samgönguráðuneytisins, sbr. 15. gr. reglugerðar nr. 214/1972, né með því að bera ágreiningsefnið undir dómstóla Þetta tómlæti eigi að valda því, að Bifreiðastöð Steindórs s/f hafi glatað rétti sínum til að véfengja gildi afturköllunarinnar.

2. Þótt afturköllunin frá 7. nóvember 1973 verði af einhverjum ástæðum talin ógild, séu atvinnuleyfin frá 1956 samt falin úr gildi, þar sem fyrri eigendur Bifreiðastöðvar Steindórs s/f hafi hætt rekstrinum 31. desember 1981, en sala þeirra á atvinnuleyfum til núverandi eigenda stöðvarinnar sé ómerk, sbr. 10. gr. laga nr. 36/1970 og 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 219/1979, en í ákvæðum þessum segi annars vegar að fyrir það skuli girt, að atvinnuleyfin geti orðið verslunarvara, og hins vegar að óheimilt sé að láta atvinnuleyfin af hendi á nokkurn hátt nema til stéttarfélags bifreiðastjóra, sem tilkynni það þegar úthlutunarmönnum.

3. Jafnhliða afturköllun atvinnuleyfanna frá 1956 hafi úthlutunarmenn

gefið út 45 ný leyfi á nöfn allra barna Steindórs Einarssonar, 9 leyfi á hvert barn. Bifreiðastöð Steindórs s/f hafi aldrei viðurkennt gildi þessara leyfa. Ráðuneytið og úthlutunarmennirnir hafi talið þessi leyfi gild frá 7. nóvember 1973 til 9. janúar 1982, en frá þeim degi hafi þau verið afturkölluð sbr. dskj. nr. 14. Strangt tiltekið hafi leyfi þessi fallið úr gildi 31. desember 1981, en þá hafi fyrri eigendur hætt rekstri Bifreiðastöðvar Steindórs s/f Útgáfa leyfanna til allra barna Steindórs Einarssonar þann 29. október 1973 hafi m.a. verið gerð, þar sem úthlutunarmenn vissu þá ekki betur en að öll börn Steindórs Einarssonar væru sameigendur að Bifreiðastöð Steindórs s/f. Það hafi ekki verið fyrr en undir árslok 1981 sem ráðuneytið og úthlutunarmenn höfðu spurnir af því, að systurnar þrjár hefðu gengið úr sameignarfélaginu þann 30. mars 1968. Þessari staðreynd hafi verið haldið leyndri öll þessi ár með þeim hætti, að firmatilkynning, útgefin 30. mars 1968, hafi ekki verið afhent til firmaskrár fyrr en 30. desember 1981, sbr. dskj. nr. 30.

4. Ástæðan fyrir því, að fyrirheit ráðuneytisins í bréfi dags. 12. maí 1967, sbr. dskj. nr. 28, þess efnis, að atvinnuleyfin yrðu yfirfærð á nafn Bifreiðastöðvar Steindórs s/f hafi aldrei komið til framkvæmda, hafi einfaldlega verið sú, að bifreiðastöðin neitaði að fallast á eðlileg og lögmæt skilyrði úthlutunarmanna, sbr. bréf þeirra, dags. 4. desember 1968, dskj. 35, þ.e. að eigendur sameignarfélagsins yrðu einvörðungu börn Steindórs heitins Einarssonar og að framsal einstakra leyfa væri óheimilt. Bréf ráðuneytisins frá 12. maí 1967 hafi borið að skilja þannig, að allir erfingjar Steindórs Einarssonar yrðu aðilar að væntanlegu sameignarfélagi, enda hafi svo verið í fyrstu, þótt síðar hafi verið út af því brugðið með leynd.

5. Þann 28. júlí 1972 hafi samgönguráðherra sett sérstakar reglur um Bifreiðastöð Steindórs s/f, sbr. dskj. nr. 4. Þessar reglur hafi verið kunngjörðar öllum þeim, sem hlut áttu að máli, þ.e. erfingjum Steindórs Einarssonar, úthlutunarmönnum og stjórn Bifreiðastjórafélagsins Frami. Þessar reglur hafi ekki almenna þýðingu og því hafi ekki þurft að birta þær í Stjórnartíðindum. Í 1. mgr. 2. gr. þessara reglna segir: „Bifreiðastöð Steindórs s/f skal fá 45 atvinnuleyfi af þeirri tölu leigubifreiða, sem leyfð er. Skulu atvinnuleyfin gefin út á nöfn barna Steindórs Einarssonar, 9 leyfi á hvert barn.“

Þarna sé skýrt tekið fram, að Bifreiðastöð Steindórs s/f skuli fá 45 atvinnuleyfi. Þar með hafi þó ekki verið nauðsynlegt að gefa leyfin út á nöfn Bifreiðastöðvar Steindórs s/f, heldur hafi sú leið verið valin skv. reglunum að gefa leyfin út á nöfn allra barnanna til að tryggja, að leyfin yrðu ekki verslunarvara. Þetta hafi átt að koma í sama stað niður fyrir stöðina, þar sem þetta var gert í trausti þess, að öll börnin væru eigendur að Bifreiðastöð Steindórs s/f. Í framhaldi af þessu og á sömu forsendu hafi svo verið

sett inn í reglugerðina, sem einnig var útgefin 28. júlí 1972, sbr. reglugerð nr. 214/1972, að Bifreiðastöð Steindórs s/f skuli fá 45 atvinnuleyfi. Jafnframt hafi verið sagt í reglugerðinni, að um Bifreiðastöð Steindórs giltu sérstakar reglur. Ákvörðun um að gefa atvinnuleyfin út á nöfn allra barna Sreindórs Einarssonar, sem hrundið var í framkvæmd 7. nóvember 1973, eigi þannig stöð í lögum, reglugerð og sérstökum reglum.

6. Í lögum um leigubifreiðar sé hvergi minnst berum orðum á Bifreiðastöð Steindórs, það sé ekkert, sem gefi til kynna, að atvinnuleyfi stöðvarinnar eigi að vera varnalegrí og annars eðlis en atvinnuleyfi stéttarfélagsmanna. Við umræður á Alþingi, þegar fjallað var um frumvarp að lögum nr. 25/1955, hafi sérstaklega verið á það bent, að hvorki atvinnuleyfi einstakra bifreiðastjóra né atvinnuleyfi Bifreiðastöðvar Steindórs mættu verða verslunarvara.

7. Ljóst sé, að núverandi eigendur Bifreiðarstöðvar Steindórs s/f stefni að því, að hver félagsmaður eigi sína bifreið og sitt atvinnuleyfi sem hann geti selt að vild með formlegu samþykki félagsins.

Rök stefndu fyrir gagnsökinni eru þau, að stefndu telja ekki nægilegt að dæma einvörðungu um gildi atvinnuleyfanna frá 25. maí 1956, því fleiri leyfi komi hér við sögu. Úr því verði að fást skorið, hvort Bifreiðastöð Steindórs s/f hafi yfirleitt nokkur atvinnuleyfi og við hvaða tímamörk skuli miða brottfall atvinnuleyfanna, ef svo beri undir. Ástæður stefndu fyrir gagnsökinni eru að öðru leyti þau sömu og fyrir sýknukröfunni. Þá kom það fram, að ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 219/1979, þess efnis, að um Bifreiðastöð Steindórs s/f gildi sérstakar reglur, eru nú niður fallin með nýrri reglugerðabreytingu nr. 89/1982. Af þeim sökum er því haldið fram, að stöðin njóti ekki lengur gildra atvinnuleyfa.

Af hálfu aðalstefnanda og gagnstefnda er kröfum í gagnsök mótmælt og tekið fram, að núverandi eigendur, Bifreiðastöðvar Steindórs s/f, hafi keypt sameignarfélagið 9. desember 1981, sbr. kaupsamning á dskj. nr. 40, sem gildi hafi tekið 1. janúar 1982. Sameignarfélagið sé handhafi atvinnuleyfa til leigubifreiðaakesturs frá 25. maí 1956. Þessi leyfi verði ekki skilin frá sameignarfélaginu og engin breyting hafi orðið á handhöfn leyfanna, þótt nýir eigendur yrðu að félaginu, enda sé félagið sjálfstæð persóna að lögum. Leyfi þessi séu ennþá í gildi, enda hafi þau aldrei verið löglega afturkölluð. Beri því að sýkna Bifreiðastöð Steindórs s/f af kröfum samgönguráðuneytisins og úthlutunarmanna atvinnuleyfa í Reykjavík í gagnsök.

Álit dómsins.

Það er fyrst með lögum nr. 23/1953 um leigubifreiðir í kaupstöðum sem Alþingi tekur sér fyrir hendur að koma skipulagi á rekstur leigubifreiða

hérlandis. Í þessum lögum er veitt heimild til takmörkunar vörubifreiða í Reykjavík og samgönguráðuneytinu gert að setja með reglugerð nánari ákvæði um slíka takmörkun.

Með lögum nr. 25/1955 um breytingu á fyrst nefndu lögunum eru lögð drög að þeim ákvæðum um takmarkanir á fjölda leigubifreiða, sem enn gilda. Í lögunum var samgönguráðuneytinu veitt heimild til að takmarka fjölda leigubifreiða, hvort heldur er vörubifreiða eða fólksbifreiða, í nokkrum kaupstöðum á landinu þ. á m. Reykjavík. Lögin settu þó þessari heimild þær skorður, að óheimilt var að skerða atvinnuréttindi þeirra *manna*, sem á lögmætan hátt stunduðu leigubifreiðaakstur og voru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þegar lögin tóku gildi. Þá var í lögunum mælt fyrir um það, að leyfum til leigubifreiðaaksturs mætti einungis ráðstafa í samræmi við ákvæði reglugerðar, sem samgönguráðherra átti að setja að fengnum tillögum hlutaðeigandi stéttarfélags.

Í reglugerðinni átti að ákveða, að við ráðstöfun leyfa skyldu þeir, sem áður höfðu stundað akstur leigubifreiða, sitja fyrir eftir starfsaldri. Þá átti í reglugerðinni að girða fyrir, að *atvinnuleyfin gætu orðið verslunarvara*.

Af ákvæðum þessara laga, sérstaklega niðurlagi 1. gr. og 2. mgr. 2. gr. þykir mega ráða þann skilning og ætlun löggjafans, að atvinnuréttindi samkvæmt lögunum eigi að vera persónubundin og verði þannig ekki skilin frá persónu leyfishafa.

Í framhaldi af setningu þessara laga og með heimild í þeim var síðan sett reglugerð nr. 13/1956 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa.

Í 1. mgr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sagði: „Enginn bifreiðarstjóri má hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð í Reykjavík, nema hann hafi öðlast atvinnuleyfi sem leigubifreiðastjóri í Reykjavík. Leyfin skulu tölusett og bundin við nafn leyfishafa.“

Í 2. og 3. gr. voru síðan sérákvæði um bifreiðastöð Steindórs og þá, sem höfðu haft tvö afgreiðsluleyfi á bifreiðastöð fyrir 31. desember 1955. Í þessum ákvæðum segir:

„Engum má úthluta fleiri en einu atvinnuleyfi, nema Bifreiðastöð Steindórs, sem skal fá 45 atvinnuleyfi af þeirri tölu leigubifreiða, sem leyfð er. Þó skulu þeir, sem höfðu tvö afgreiðsluleyfi hjá bifreiðastöð 31. desember 1955, fá tvö atvinnuleyfi, ef þeir óska þess innan eins mánaðar frá gildistöku reglugerðar þessarar.

Bifreiðastöð Steindórs er óheimilt að nota þau atvinnuleyfi, sem gefin eru út á nafn Bifreiðastöðvar Steindórs, fyrir aðrar leigubifreiðar en þær, sem eru eign Bifreiðastöðvar Steindórs.“

Bifreiðastöð Steindórs var á þessum tíma í einkaeign Steindórs Einarssonar, en hann hafði um árabil rekið leigubifreiðar frá þessari stöð. Ekkert

er fram komið um það, að atvinnuleyfi hans hafi átt að vera öðruvísi en annarra, og óeðlilegt að þegnunum sé mismunað á þann hátt, enda var þessum 45 leyfum úthlutað til stöðvarinnar af þáverandi úthlutunarmönnum atvinnuleyfa á sama hátt og öðrum leyfum og í sama formi. Tekið var við þeim athugasemdalaust. Önnur ákvæði reglugerðar 13/1956 giltu því um þessi 45 atvinnuleyfi eins og öll önnur atvinnuleyfi.

Í 2. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar kemur fram að við lát leyfishafa átti að skila leyfi til Bifreiðastjórafélagsins Hreyfils (nú Frami). Þá sagði í 3. mgr. 1. gr:

„Leyfi þeirra manna, sem við gildistöku reglugerðar þessarar fá atvinnuleyfi en ekki hafa akstur leigubifreiðar að aðalatvinnu, skulu ekki endurveitt öðrum.“

Samkvæmt ofanskráðu þykir reglugerðin verða skýrð samkv. ákvæðum sínum og í samræmi við lögin, þannig að atvinnuleyfin hafi átt að vera persónubundin.

Steindór Einarsson lést árið 1966 og með bréfi, dags. 18. janúar 1967, fer Bifreiðastjórafélagið Frami fram á að fá leyfi stöðvarinnar afhent með tilvísun til 8. gr. þágildandi reglugerðar um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík nr. 202/1959. Með bréfi, dags. 26. janúar 1967, fara erfingjar Steindórs Einarssonar fram á það við samgönguráðuneytið, að atvinnuleyfin 45 að tölu séu yfirfærð á fyrirtæki, sem kallast skyldi Bifreiðastöð Steindórs h/f og ætlunin var að stofna. Erfingjarnir allir, sem voru börn Steindórs Einarssonar, ætluðu að verða eigendur að hlutafélaginu skv. bréfinu.

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. maí 1967, er erfingjunum tilkynnt, að ráðuneytið geti ekki með tilvísun til ákvæða 2. mgr. 2. gr. þágildandi laga um leigubifreiðir nr. 1/1966 fallist á, að atvinnuleyfin verði færð yfir á nafn hlutafélags. Hér er komið ákvæði um, að fyrir það átti að girða, að leyfin geti orðið verslunarvara, samskonar ákvæði og hér að framan er rakið og í gildi var, þá er leyfin voru gefin út.

Ráðuneytið samþykkir síðan, að leyfin verði yfirfærð á nafn sameignarfélags, sem verði sameign erfingja Steindórs Einarssonar. 9 apríl 1968 er síðan slíkt sameignarfélag tilkynnt til firmaskrá Reykjavíkur. Með bréfi, dags. 18. júlí 1968, er ráðuneytinu tilkynnt um þessa félagsstofnum og tekið fram, að samkvæmt þessu og með tilvísun til símtals við ráðuneytisstjóra tilheyri atvinnuleyfin 45 nú firmanu „Bifreiðastöð Steindórs s/f“ Með bréfi, dags. 19. ágúst 1968, fer firmað fram á það við úthlutunarmenn atvinnuleyfa í Reykjavík, að leyfin verði skráð á sameignarfélagið.

Úthlutunarmenn atvinnuleyfa svara þessu bréfi með bréfi, dags. 4. september 1968. Í bréfinu er tilkynnt, að ákveðið hafi verið að veita Bifreiða-

stöð Steindórs s/f þau 45 atvinnuleyfi, sem Bifreiðastöð Steindórs hafi haft. Síðan segir:

„Leyfisveiting þessi er bundin því skilyrði, að eigendur sameignarfélagsins verði eingöngu börn Steindórs heitins Einarssonar.

Verði breyting á eignaraðild að sameignarfélaginu má afturkalla leyfisveitingu þessa að öllu leyti eða að hluta. Framsal einstakra leyfa er óheimilt sbr. 2. gr., 2. mgr., laga nr. 1/1966. Að öðru leyti gilda um leyfi þessi ákvæði reglugerðar nr. 202/1959.

Framangreind breyting yrði þannig framkvæmd, að eldri leyfi verða ógilt og ný gefin út í staðinn.“

Af gögnum málsins verður ekki séð, að frekara hafi gerst í málinu um nokkra hrið. 1970 eru sett ný lög um leigubifreiðir. Eru þetta lög nr. 36/1970, sem enn eru í gildi. Áfram er heimilt að takmarka fjölda leigubifreiða, og sömu takmarkanir og áður eru settar þessari heimild. Samkvæmt lögnum skyldi takmörkunin ákveðin af samgönguráðuneytinu með reglugerð. Ný heildarreglugerð var sett og er hún nr. 214/1972. Þar segir í 2. gr., 1.-4. mgr:

„Enginn bifreiðastjóri má aka allt að 8 farþega leigubifreið til mannfutninga í Reykjavík, nema hann hafi afgreiðslu hjá bifreiðastöð í Reykjavík og hafi öðlæzt atvinnuleyfi sem leigubifreiðarstjóri í Reykjavík.

Atvinnuleyfin skulu tölusett og bundin við nafn leyfishafa.

Engum má úthluta fleiri en einu atvinnuleyfi, nema *Bifreiðastöð Steindórs sf.*, sem skal nú fá 45 atvinnuleyfi af þeirri tölu leigubifreiða, sem leyfð er.

Um bifreiðastöð Steindórs gilda sérstakar reglur.“

Reglur þær, sem hér er getið um, voru gefnar út og sendar Bifreiðastöð Steindórs s/f, erfingjum Steindórs Einarssonar og Bifreiðastjórafélaginu Frami. Reglurnar koma fram á dskj. nr. 4. Samkvæmt þeim skyldu ákvæði reglugerðarinnar að mestu leyti gilda um Bifreiðastöð Steindórs s/f. Atvinnuleyfin 45 skyldu þó gefin út á nöfn barna Steindórs Einarssonar, 9 leyfi á hvert barn. Þessum reglum var mótmælt af hálfu stöðvarinnar með bréfi, dags. 10. ágúst 1972, brygður á það bornar, að ráðuneytið gæti sett slíkar reglur, þar sem Bifreiðastöð Steindórs hefði verið lögpersóna í um 60 ár, og þess farið á leit við ráðuneytið, að það breyti reglunum þannig, að í þeim verði þess getið, að Bifreiðastöð Steindórs s/f hafi 45 atvinnuleyfi.

Með bréfum, dags. 7. nóvember 1973, tilkynna þáverandi úthlutunarmenn atvinnuleyfa í Reykjavík börnum Steindórs Einarssonar hverju um sig að þeim hafi verið veitt 9 atvinnuleyfi af tölu þeirra atvinnuleyfa, sem faðir þeirra hafði. Vitnað er til ofanefndra reglna til stuðnings þessari útgáfu. Að lokum er þess getið, að leyfanna geti viðkomandi vitjað á skrifstofu Frami og að jafnmörg eldri leyfi stöðvarinnar séu jafnframt aftur-

kölluð og ógilt. Með bréfi, dags. 20. nóvember 1973, til úthlutunarmanna var þessari leyfisveitingu mótmælt af hálfu Bifreiðastöðvar Steindórs s/f. Því var haldið fram, að úthlutunarmennirnir hefðu ekki heimild til útgáfu leyfanna, og vitnað til ákvæða laga nr. 25/1955 um, að óheimilt sé að skerða atvinnuréttindi þeirra, sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaakstur, þ.e. þeirra ákvæða, er í gildi voru, þegar leyfin voru gefin út til Steindórs Einarssonar. Leyfin voru ekki sótt og eldri leyfum ekki skilað. Samkvæmt kaupsamningi, dags. 9. desember 1981, og öðrum gögnum tóku nýir aðiljar við rekstri Bifreiðastöðvar Steindórs s/f þann 1. janúar 1982, og með bréfum, dags. 7. janúar 1982, afturkalla úthlutunarmenn atvinnuleyfa í Reykjavík þau atvinnuleyfi, sem börn Steindórs Einarssonar höfðu. Vitna úthlutunarmenn til 10. gr. laga nr. 36/1970 um leigubifreiðir og þágildandi reglugerðar nr. 219/1979 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa ákvörðun sinni til styrktar. Stefnanda er með bréfi, dags. saman dag tilkynnt þessi ráðstöfun og að frá kl 14, 9. janúar, sé óheimilt að nýta þessi leyfi.

Eins og að framan er rakið, verður að telja, að sá hafi verið skilningur og tilgangur löggjafans með lögum nr. 25/1955 um breytingu á lögum um leigubifreiðir í kaupstöðum, að atvinnuréttindi samkvæmt lögnum ættu að vera persónubundin. Reglugerð nr. 13/1956, sem sett var með heimild m.a. í þessum lögum og mælti fyrir um 45 leyfi til Bifreiðastöðvar Steindórs, þykir því réttilega skilin svo, að hér hafi í raun verið um að ræða 45 atvinnuleyfi til Steindórs Einarssonar, enda þótt reglugerðin heimilaði að gefa þau út á nafn einkafyrirtækis hans og það hafi verið gert. Ákvæði laga um leigubifreiðir og reglugerða settra með heimild í þeim lögum eiga enda við um þessi atvinnuleyfi eins og öll önnur slík leyfi. Við andlát Steindórs Einarssonar átti því að afhenda leyfin Bifreiðastjórafélaginu Frami, sbr. 2. mgr. 10. gr. þágildandi reglugerðar um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík nr. 202/1959, eins og farið var fram á, enda leyfin þá niður fallin. Í ljós er leitt með framlögðum bréfaskiptum aðilja, sem til er vitnað hér að ofan, að þessi var skilningur samgönguráðuneytisins á þessum tíma, og vilji þess var, að gefin yrðu út ný leyfi til Bifreiðastöðvar Steindórs s/f. Fyrirtækið átti eingöngu að vera í eigu barna Steindórs Einarssonar og leyfin þannig í raun bundin við persónu þeirra. Vegna andstöðu eigenda Bifreiðastöðvar Steindórs s/f er þetta þó ekki gert fyrr en með úthlutun úthlutunarmanna til erfingja Steindórs Einarssonar 7. nóvember 1973. Úthlutunin er gerð með heimild í reglugerð nr. 214/1972, sem mælir fyrir um, að Bifreiðastöð Steindórs s/f skuli nú fá 45 atvinnuleyfi. Reglugerð þessi var sett með heimild í lögum nr. 36/1970, en ákvæði þeirra laga þykir verða að skilja á sama hátt og laga 25/1955, þannig að atvinnuleyfin eigi að vera persónubundin atvinnuréttindi, sem ekki verði framseld,

sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 25/1955 og 10. gr. laga nr. 36/1970. Af ákvæðum reglugerðarinnar og í samræmi við löginn þykir ljóst, að atvinnuleyfi til Bifreiðastöðvar Steindórs s/f áttu að vera leyfi til eigenda hennar. Reglurnar, sem kynntar voru í reglugerðinni, voru þannig í samræmi við þetta. Þarf því ekki að fjalla um það sérstaklega, hvernig þær voru birtar, enda kynntar öllum hlutaðeigandi. Ákvæði reglugerðar nr. 214/1972 og síðari reglugerða settra með heimild í lögum nr. 36/1970 þykja eiga við atvinnuleyfi Bifreiðastöðvar Steindórs s/f eins og önnur atvinnuleyfi. Afturköllun leyfanna þann 7. janúar 1982 var því heimil, þar sem aðrir en leyfishafar voru þá farnir að reka Bifreiðastöð Steindórs s/f, sbr. 1. mgr. 10. gr. þágildandi reglugerðar nr. 219/1979, sem næga stoð hafði í 10. gr. laga nr. 36/1970.

Af þessu leiðir, að sýkna ber stefndu af kröfum stefnanda í aðalsök og taka kröfur gagnstefnenda til greina í gagnsök.

Rétt þykir með tilliti til málavaxta, að hver aðili beri sinn kostnað af máli þessu.

Hrafn Bragason borgardómari kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Krafa Bifreiðastöðvar Steindórs s/f í aðalstök á hendur samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis og úthlutunarmönnum atvinnuleyfa í Reykjavík um viðurkenningu réttarins á því, að í gildi séu 45 atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra, sem gefin voru út á Bifreiðastöð Steindórs þann 25. 5. 1956 með stoð í 3 gr. reglugerðar nr. 13/1956, er ekki tekin til greina.

Krafa samgönguráðherra f.h. samgönguráðuneytis og úthlutunarmanna atvinnuleyfa í Reykjavík í gagnsök um, að viðurkennd verði með dómi, að Bifreiðastöð Steindórs s/f hafi eftir 9. janúar 1982 engin gild atvinnuleyfi fyrir leigubifreiðaakstri til mannflutninga í Reykjavík, er tekin til greina.

Hver aðilja skal bera sinn kostnað af máli þessu.