Mánudaginn 26. október 1981.

Nr. 7/1981. **Karl Sigurðsson**
(Gunnar Sæmundsson hdl.)
gegn
Alþýðusambandi Íslands
f.h. Landssambands vörubifreiðarstjóra
vegna Vörubílstjórafélagsins Fylkis
(Baldur Guðlaugsson hdl.)

Deilt um félagsréttindi. Lög nr. 36/1970. Sýkna að svo stöddu.

Dómur.

Mál þetta, sem tekið var til dóms þann 13. þ.mán., var höfðað með stefnu 21. ágúst s.l.

Stefnandi er Karl Sigurðsson, Nestúni 3, Hellu.

Stefndi er Alþýðusamband Íslands fyrir hönd Landssambands vörubifreiðarstjóra vegna Vörubílstjórafélagsins Fylkis.

Dómkröfur stefnanda eru þær að varnaraðila, Vörubílstjórafélaginu Fylki, verði dæmt skylt að veita honum inngöngu í félagið með fullum félagsréttindum, án frekari tafar, og að því verði dæmt að greiða honum málskostnað.

Stefndi hefur gert þær dómkröfur að hann verði sýknaður af kröfum stefnanda, og að stefnandi verði dæmdur til að greiða málskostnað.

Vörubílstjórafélagið Fylkir er stéttarfélag sjálfseignarvörubifreiðarstjóra í Rangárvallasýslu og er félagssvæði þess allt sýslufélagið.

Lög félagsins, samþykkt á aðalfundi árið 1978, hafa verið lögð fram í málinu. Þar segir svo m.a.:

„1. gr.

Félagið heitir Vörubílstjórafélagið Fylkir. Starfssvæði þess er Rangárvallasýsla. Félagið er aðili að L.V. og er háð lögum þess og samþykktum.

2. gr.

Tilgangur félagsins er að efla samvinnu og hag sjálfseignavörubifreiðastjóra innan Rangárvallasýslu, með því að setja fasta taxta fyrir akstur á vörubifreiðum á félagssvæðinu og á annan hátt að vinna að hagsmunamálum félagsmanna á hverjum tíma.

3. gr.

Rétt til þess að ganga í félagið og vera meðlimur þess, hafa allir sjálfseignavörubifreiðastjórar í Rangárvallasýslu, sem eiga ekki nema eina vörubifreið og aka henni sjálfir.

4. gr.

Sá, sem vill verða meðlimur félagsins, verður að senda formanni skriflega inntökubeiðni og veitir stjórnin honum félagsréttindi ef hann uppfyllir að dómi hennar skilyrði félagslaga, en leggja skal allar inntökubeiðnir fyrir næsta félagsfund til endanlegrar afgreiðslu. Vinnuréttindi eru þó á hverjum tíma háð þeim reglum, sem sýslunefnd eða viðkomandi ráðuneyti kunna að setja um atvinnuleyfi og takmörkun á fjölda vörubíla til leiguaksturs."

Lög um leigubifreiðar, nr. 1/1966, kváðu svo á í 1. gr. 2. mgr. að samgöngumálaráðuneytinu væri heimilt, að fengnum tillögum hlutaðeignadi vörubifreiðarstjórafélags, sem hefðu 2 eða fleiri sveitarfélög að félagssvæði, að takmarka fjölda leigubifreiða til vöruflutninga innan félagssvæðisins, enda kæmu til meðmæli þeirra sýslunefnda eða bæjarstjórna, er félagssvæði félli undir.

Með heimild í lögum þessum var sett reglugerð nr. 163/1966 um hámarkstölu vörubifreiða í Rangárvallasýslu. Í 1. gr. hennar segir að sýslunefnd geti að fengnum tillögum Vörubílstjórafélagsins Fylkis, og með samþykki samgöngumálaráðuneytisins, ákveðið hámarkstölu þeirra vörubifreiða í Rangárvallasýslu, sem nota megi til aksturs fyrir almenning gegn borgun. —3. gr. ákveður að sýslunefnd skuli taka ákvörðun um hámarkstölu vörubifreiða, og gildi sú ákvörðun 1 ár í senn.

Sýslufundur Rangárvallasýslu, sem kom saman þann 23. ágúst 1967, samþykkti að mæla með því að félagatala Fylkis yrði takmörkuð við 27 félagsmenn næsta ár.

Lög nr. 36/1970 leystu lög nr. 1/1966 af hólmi þann 1. júlí s.á. Þar er að finna svipuð ákvæði um heimild samgöngumálaráðuneytisins til þess að takmarka fjölda leigubifreiða til vöruflutninga. Í 6. gr. segir að þar sem takmörkun sé heimiluð, skuli hún ákveðin af ráðuneytinu með sérstakri reglugerð fyrir hvert svæði. Í 12. gr. segir að við gildistöku laganna falli úr gildi heimilaðar takmarkanir á fjölda leigubifreiða eftir lagareglum, sem ekki séu í samræmi við lög þessi.

Varðandi Rangárvallasýslu hefur ekki verið sett reglugerð um

takmarkanir á fjölda leigubifreiða til vöruflutninga eftir að lög nr. 36/1970 tóku gildi. Þó skal þess getið í því sambandi að samgöngumálaráðuneytið hefur þann 26. júní 1972 ritað Vörubílstjórafélaginu Fylki og sýslunefnd Rangárvallasýslu bréf, þar sem fram kemur að ráðuneytið fellst ekki á rýmkun takmarkana þeirra sem fyrir voru. Þetta bréf var ritað vegna þeirrar sýslufundarsamþykktar að mæla með því að vörubifreiðum yrði fjölgað þar í sýslu.

Ekki verður séð að sýslunefnd Rangárvallasýslu hafi fjallað oftar um þetta málefni en að framan er lýst.

Þann 29. október 1980 skrifaði stefnandi Karl Sigurðsson vörubílstjórafélaginu Fylki bréf og beiddist inngöngu í félagið.

Hann skrifaði vörubílstjórafélaginu annað bréf þann 7. janúar 1981, og er það svohljóðandi:

„Ég undirritaður óska eftir starfsleyfi fyrir L-530 Volvo N-10 árg. 1980 fyrir 18. janúar 1981, sem er samkvæmt reglugerð nr. 36. gr. 5 frá 1970 um rekstur vörubíla í Rangárvallasýslu."

Þessum erindum stefnanda var af félagsins hálfu svarað þann 16. janúar 1981, og þeim vísað á bug, þar eð hámarkstala ákveðin af samgönguráðherra hefði verið fyllt, og atvinnuhorfur væru óvissar að svo komnu.

Málaleitan stefnanda var ítrekuð með bréfi lögmanns hans til félagsins, dagsettu 29. júní s.l. Er þess krafist að stefnanda og 3 öðrum nafngreindum mönnum verði þegar í stað, og í síðasta lagi 10. júlí, veitt félagsréttindi. Samrit bréfs þessa var jafnframt sent Landssambandi vörubifreiðarstjóra.

Í svari vörubílstjórafélagsins til lögmannsins kemur fram að öllum umsækjendum um félagsréttindi hefði verið gert uppskátt í bréfi, dags. 16. janúar 1981, að atvinnuhorfur virtust ískyggilegar í stéttinni að mati félagsstjórnar, og síðan hafi sú spá fyllilega gengið eftir. Tekið er fram að samkvæmt reglugerð megi fjöldi starfandi vörubifreiðarstjóra í sýslunni ekki fara fram úr tölunni 27, en sú tala sé nú fyllt og vel það. Að vísu geti félagsstjórn ekki staðið því í vegi að stefnandi og þeir aðrir, er bréf lögmannsins nefnir, fái inngöngu sem félagsmenn, þannig að þeir njóti þeirrar vinnu sem núverandi félagsmenn fái ekki annað, en um full vinnuskipti geti ekki orðið að ræða samt sem áður nema þá með því móti að einhver núverandi félagsmanna hverfi úr félaginu eða atvinna aukist að marki á félagssvæðinu.

Í málflutningi af hálfu stefnanda er vísað á bug þeim rökum, sem forráðamenn vörubílstjórafélagsins Fylkis hafa borið fram gegn því að stefnanda verði veitt fullkomin félagsréttindi. Enginn vafi sé á því að hann fullnægi þeim skilyrðum að eiga eina vörubifreið, og að hann aki henni sjálfur. Hann eigi því kröfu á að fá inngöngu í stéttarfélagið. Félagsstjórn hafi og boðið honum inngöngu í félagið en með takmörkuðum félagsréttindum. Þessi afstaða verði að teljast ólögmæt gagnvart stefnanda, og beri margt til þess.

Vel komi til mála að synjun sú, er stefnandi mætti, sé andstæð 69. gr. stjórnarskrár. En þó ekki yrði á það fallist sé ljóst að synjun um félagsréttindi stefnanda til handa styðjist ekki við lög. Reglugerð nr. 163/1966 um hámarkstölu vörubifreiða í Rangárvallasýslu hafi aldrei verið gildandi réttur, og þó svo hafi verið þá sé hún nú úr gildi fallin. Engin gild ákvörðun um takmörkun á fjölda leigubifreiða til vöruflutninga sé nú varðandi félagssvæði Fylkis.

Minnt er á það að í 12. gr. laga nr. 36/1970 sé svo fyrir mælt að þau taki gildi 1. júlí 1970 og falli þá úr gildi lög nr. 1/1966 og jafnframt þessu falli úr gildi heimilaðar takmarkanir á fjölda leigubifeiða eftir eldri lagareglum, séu þær ekki í samræmi við þessi lög. Skýringar hafi ekki fylgt frumvarpi til þessara laga og umræður ekki orðið um það á Alþingi og sé því rétt að álykta að skýra beri greinar frumvarpsins eftir orðahljóðan. Samkvæmt því fari um gildi fjöldatakmörkunar, byggðrar á rg. 163/1966 eftir því hvort reglugerðin sé í samræmi við lög nr. 36/1970.

Það komi nú fram er athugaðar séu reglugerðir þær, þar á meðal reglugerð nr. 163/1966, er settar voru í gildistíð eldri laga, sem giltu um leigubifreiðar, að ákvörðun um fjöldatakmarkanir hafi verið lögð í hendur viðkomandi bæjarstjórnar eða sýslunefndar. Hafi þetta naumast verið lögmætt þar eð lögin hafi kveðið svo á að aðild slíkrar ákvörðunar væri í höndum samgönguráðherra, sem skyldi þó leita tillagna viðkomandi stéttarfélags og meðmæla sveitarstjórnar eða sýslunefndar. Verði að telja að hér hafi verið um að ræða óheimilt framsal ákvörðunarvalds, og þar af leiðandi ógilda stjórnarathöfn.

Í lögum þeim, er nú gilda um leigubifreiðar, nr. 36/1970, sé svo fyrir mælt í 6. gr. að takmörkun á fjölda leigubifreiða til vöruflutninga skuli ákveðin af samgönguráðherra með sérstakri reglugerð

fyrir hvert svæði, og hafi síðan settar reglugerðir verið þannig gerðar, svo og breytingar á gerðum fjöldatakmörkunum.

Samgönguráðuneytið hafi í júní 1972 ákveðið hámarkstölu vöruflutningabifreiða til leiguaksturs í Rangárvallasýslu, sbr. bréf þess er hefur komið fram í málinu. Við þessa ákvörðun sé að athuga að eins og að framan segir hefði átt að láta hana koma fram í formi reglugerðar, en af því hafi leitt að hana hefði átt að birta í stjórnartíðindum, skv. 2. gr. laga nr. 64/1943. Þar eð svo hafi ekki verið gert, sé nefnd ákvörðun ráðuneytisins þýðingarlaus fyrir úrslit máls þessa.

Af hálfu stefnda er viðurkennt að stefnandi hafi rétt til að ganga í Vörubílstjórafélagið Fylki, en þess sé að gæta að 4. gr. félagslaga mæli svo fyrir að vinnuréttindi séu á hverjum tíma háð þeim reglum er sýslunefnd eða viðkomandi ráðuneyti kunni að setja um atvinnuleyfi og takmörkun á fjölda vörubifreiða til leiguaksturs. Þannig sé ljóst að félagslög geri ráð fyrir að vera kunni að ekki hafi allir félagsmenn vinnuréttindi. Ekkert sé því til fyrirstöðu að stefnandi geti fengið inngöngu í félagið, þar eð hann eigi eina vörubifreið og aki henni sjálfur, en í gildi séu á félagssvæðinu reglur um takmörkun fjölda vörubifreiða, og þar eð talan sé nú full, sé hvorki skylt né heimilt að veita stefnanda inngöngu þannig að hann fái jafnframt full vinnuréttindi þegar í stað.

Rakin er nokkuð forsaga þess að lög nr. 1/1966 um leigubifreiðar voru sett, og minnt á tilgang lagasetningar um þetta efni, að stofna til þess að leiguakstur megi verða þeim, sem hann stunda, lífvænleg atvinnugrein.

Lög nr. 1/1966 hafi mælt svo fyrir í 1. gr. að samgönguráðherra gæti sett með reglugerð nánari ákvæði um þá takmörkun á fjölda leigubifreiða til vöruflutninga innan félagssvæðis, sem heimiluð hafi verið í lögunum. Fyrir Rangárvallasýslu hafi verið sett reglugerð nr. 163/1966. Í 1. gr. hennar segi að sýslunefnd geti að fengnum tillögum vörubílstjórafélagsins og með samþykki samgönguráðuneytisins ákveðið þessa hámarkstölu, og gildi þessi ákvörðun í 1 ár í senn. Á grundvelli þessarar reglugerðar hafi sýslunefnd Rangárvallasýslu ákveðið, í ágúst 1967, að bifreiðar þessar mættu vera 27 alls, og sú tala sé síðan óbreytt.

Þar eð lög nr. 1/1966 hafi ekki ákveðið nánar hvernig staðið skyldi að takmörkunum þessum, verði ekki fallist á að það hafi

verið óheimilt framsal valds að reglugerðin mælti svo fyrir að sýslunefnd ákvæði þessa hámarkstölu.

Nú hafi lög nr. 36/1970 leyst lög nr. 1/1966 af hólmi. Í 12. gr. segi að við gildistöku laganna, þ.e. þann 1. júlí 1970, falli úr gildi allar takmarkanir gerðar á grundvelli eldri lagafyrirmæla, ef þær fari í bága við fyrirmæli þessara laga. Það verði nú alls ekki talið að ákvæði reglugerðar nr. 163/1966 fari í bága við ákvæði laga nr. 36/1970, og haldi reglugerðin því gildi sínu enda þótt sett hafi verið á gildistíma fyrri laga. Það sé að sönnu rétt að sýslunefnd Rangárvallasýslu hafi ekki endurnýjað árlega ákvörðun um hámarkstölu, en fráleitt sé að það eigi að valda því að engar slíkar takmarkanir séu í gildi í sýslunni, enda aðeins um að ræða verklagsreglu en ekki efnisákvæði. Verði að túlka þetta ákvæði með hliðsjón af yngri reglugerðum, sem kveði yfirleitt svo á að hámarkstala, sem tiltekin hafi verið skuli haldast að svo komnu, en endurskoða megi hana á 2ja ára fresti. En þó talið yrði að reglugerð nr. 163/1966 væri ekki í gildi sé þess þó að gæta að samgönguráðherra hafi á löglegan hátt ákveðið á árinu 1972 að hámarkstala vörubifreiða skyldi vera óbreytt frá því er verið hafði, þ.e. 27 bifreiðar.

Álit dómsins.

Ekki verður talið að skýring á 69. gr. stjórnarskrár geti staðið því í vegi að löggjafarvaldið setji reglur um takmarkanir á atvinnuréttindum manna svo sem gert var með lögum nr. 36/1970 og undanfarandi lögum um sama málefni.

Þess var áður getið að 1. gr. laga nr. 1/1966 heimilaði samgönguráðuneytinu, að fengnum tillögum hlutaðeigandi vörubifreiðarstjórafélags, að takmarka fjölda leigubifreiða til vöruflutninga innan félagssvæðis, enda kæmu og til meðmæli þeirra sýslunefnda og bæjarstjórna, er félagssvæði félli undir.

Reglugerð nr. 163/1966, er sett var fyrir Rangárvallasýslu á grundvelli laga þessara, kveður þó svo á í 1. gr. að sýslunefnd geti, að fengnum tillögum Vörubílstjórafélagsins Fylkis, og með samþykki samgönguráðuneytisins, ákveðið hámarkstölu vörubifreiða á félagssvæðinu. Samkvæmt þessu hefur sýslunefnd mælt með því að hámarkstala skuli vera 27 vörubifreiðar.

Af hálfu stefnanda hefur því verið haldið fram að hér hafi verið um að ræða óheimilt framsal valds af hálfu ráðuneytisins, og reglugerðin því ógild frá upphafi vega.

Eins og 1. gr. reglugerðarinnar er sett fram þykir mega skýra hana á þann veg að ákvörðunarvald í þessu efni sé í raun hjá ráðuneytinu, þar eð ályktun sýslunefndar sæti samþykki þess. Þykir því ekki fært að kveða svo á að ráðuneytið hafi látið af hendi vald sitt með þeim hætti og í þeim mæli að valda eigi ógildi reglugerðar þessarar.

Samgönguráðuneytið ákvað í júní 1972, þ.e. nokkru eftir gildistöku laga nr. 36/1970, að hámarkstala sú, er ákveðin hafði verið fyrir Rangárvallasýslu, skyldi vera óbreytt. Þar eð hér var ekki um að ræða ákvörðun um takmörkun á fjölda vörubifreiða skv. 1. mgr. 6. gr. nefndra laga, heldur aðeins yfirlýsingu um að synjað væri um breytingu á áður gerðri takmörkun, þykir ekki hafa borið nauðsyn til að þessi ákvörðun ráðuneytisins væri látin koma fram í formi reglugerðar, sbr. 3. mgr. sömu greinar.

Ekki þykir ástæða til að dæmt verði um þann þátt kröfugerðar stefnanda að Vörubílstjórafélaginu Fylki verði dæmt skylt að veita honum inngöngu í félagið, enda hefur því margsinnis verið lýst yfir af hálfu félagsins, og staðfest í málflutningi stefnda hér fyrir dómi, að stefnanda standi til boða að gerast félagsmaður.

Leggja verður til grundvallar þann málflutning aðilanna að í kröfu stefnanda um full félagsréttindi sér til handa sé átt við öll réttindi er félagsmenn hafa notið, þar á meðal og sérstaklega vinnuréttindi, þ.e. rétti til að halda úti leigubifreið til vöruflutninga fyrir almenning.

Með vísun til þess, er að framan segir, þykir verða að sýkna stefnda að svo stöddu af þessari kröfu stefnanda í máli þessu, en rétt er að málskostnaður verði látinn falla niður.

Dóm þennan kváðu upp Þorsteinn Thorarensen, Halldór Þorbjörnsson, Björn Helgason, Árni Guðjónsson og Gunnar Guðmundsson.

Dómsorð:

Stefndi Alþýðusamband Íslands f.h. Landssambands vörubifreiðarstjóra vegna Vörubílstjórafélagsins Fylkis á að vera sýkn að svo stöddu af kröfum stefnanda Karls Sigurðssonar í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.