

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. júlí í máli nr. E-2306/2005:

Lúther Ástvaldsson

(Jón Höskuldsson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 26. júní sl., er höfðað 21. mars 2005. Stefnandi er Lúther Ástvaldsson, Þrándarstöðum, Kjósarhreppi. Stefndi er landbúnaðarráðherra f.h. íslenska ríkisins.

Dómkröfur stefnanda eru þær að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda um að hafna því að stefnandi kaupi jörðina Þrándarstaði í Kjósarhreppi, Kjósarsýslu. Jafnframt er þess krafist að viðurkenndur verði réttur stefnanda til að kaupa jörðina. Þá er krafist málskostnaðar, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi krefst þess aðallega að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum dæmdur málskostnaður úr hendi hans. Til vara er þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla.

I.

Með afsali, dags. 9. júlí 1937, eignaðist jarðakaupasjóður ríkisins jörðina Þrándarstaði í Kjósarhreppi, Kjósarsýslu, með jarðarhúsum og öllum gögnum og gæðum, sem jörðinni fylgdu, þó að undanskildum rétti námufélags Hvalfjarðar til málm- og steintegunda.

Stefnandi fékk jörðina byggða til ábúðar og erfðaleigu með byggingarbréfi, útgefnu í landbúnaðarráðuneytinu 14. nóvember 1974. Jörðin er á náttúruminjaskrá, sem er skrá yfir friðlýst svæði og aðrar skráðar náttúruminjar. Í náttúruminjaskrá, 6. útg. 1991, er svæði 136 lýst þannig:

Brynjudalur og Botnsdalur, (201), Kjósarhreppi, Hvalfjarðarstrandarhreppi, Kjósarsýslu, Borgarfjarðarsýslu. (1) Lönd Litla og Stóra Botns, Hrisakots, Ingunnarstaða, Þrándarstaða og Skorhaga. Svæðið tekur yfir fjörur í Botnsvogi og Brynjudalsvogi svo og Brynjudal og Botnsdal, allt upp fyrir Hvalvatn. (2) Fagrir dalir, töluverður kjarrgróður. Mjög lífaudugar leirur, mikið fuglalíf. Glymur, hæsti foss landsins er í Botnsá.

Björn Árnason, formaður Landgræðslusjóðs, og Kristinn Skæringsson, framkvæmdastjóri sjóðsins, rituðu landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 12. júní 2000, þar sem óskað var eftir því að gerður yrði samningur um skógrækt á því landi Þrándarstaða sem stefnandi myndi ekki nýta til heyskapar. Í bréfinu var vísað til bréfs Landgræðslusjóðs til landbúnaðarráðuneytisins í desember 1998 og bréfs ráðuneytisins til sjóðsins í júlí 1999. Jafnframt var vísað til funda formanns og framkvæmdastjóra Skógræktarfélag Íslands með landbúnaðarráðuneytinu í febrúar 2000, auk fundar formanns og framkvæmdastjóra Landgræðslusjóðs með ráðuneytinu í maí sama ár. Í bréfinu segir enn fremur að á fundum í landbúnaðarráðuneytinu hafi verið lýst áformum og óskum sem uppi hafi verið innan stjórnar Landgræðslusjóðs, allt frá því 75% hlutur í jörðinni Ingunnarstöðum varð eign sjóðsins á 8. áratugnum. Þau áform gangi út á að gera Brynjudal að miðstöð útivistar og skógræktar í innanverðum Hvalfirði. Hafi sú stefna m.a. verið staðfest með ályktun á aðalfundi Skógræktar Íslands haustið 1997, sem beint hafi verið áfram til sveitarstjórna í Kjósarhreppi og Hvalfjarðarstrandarhreppi. Þá var vitnað til þess að stefnandi hefði lýst því yfir að hann hygðist hætta fjárbúskap árið 2000. Vilji hann búa áfram á staðnum, nýta túnin til heyskapar en sækja aðra vinnu utan heimilis og hefði komið fram í viðræðum við hann að hann væri fús til að láta af hendi land úr jörðinni til skógræktar.

Með bréfi, dags. 14. ágúst 2000, sendi Landgræðslusjóður til landbúnaðarráðuneytisins yfirlýsingu, undirritaða af stefnanda, dags. 11. ágúst 2000, sem er svohljóðandi:

Ég hef ákveðið að hætta sauðfjárbúskap á jörðinni Þrándarstaðir í Kjósarsýslu, sem er eign ríkissjóðs, á þessu ári. Er þá miðað við árslok 2000, og mun ég aðeins hafa leyfilegan búsmala á jörðinni, eftir því sem Landbúnaðarráðuneytið ákveður.

Um allanget skeið hef ég vitað um áhuga Landgræðslusjóðs á því að nytja jörðina til skógræktar þegar hún losnaði úr ábúð, eða búháttarbreytingar yrðu.

Ég er því að minni hálfu fyllilega samþykkur að Landgræðslusjóður fái þessi afnot til frambúðar og nýti það land af jörðinni sem best hentar til skógræktar og í fullu samráði við ábúanda.

Hinn 4. janúar 2001 undirritaði landbúnaðarráðuneytið leigusamning við Landgræðslusjóð til 25 ára um hluta jarðarinnar Þrándarstaða til uppbyggingar

skógræktar og útivistarsvæðis. Í leigusamningnum er um legu, takmörk og stærð hins leigða lands vísað til meðfylgjandi uppdráttar. Stefnandi hafði lýst sig samþykkan samningi þessum með undirritun sinni á hann.

Með bréfum stefnanda til hreppsnefndar Kjósarhrepps og jarðanefndar Kjósarsýslu, dags. 20. janúar 2003, óskaði hann eftir meðmælum nefndanna, með vísan til 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, fyrir því að hann gæti sem ábúandi nýtt kauprétt sinn að Þrándarstöðum. Jafnframt var þess óskað að hreppsnefndin staðfesti að stefnandi hefði setið jörðina vel á ábúðartímanum. Í bréfunum segir að stefnandi áformi að stunda skógrækt á jörðinni í framtíðinni.

Í svarbréfi Guðmundar H. Davíðssonar, oddvita Kjósarhrepps, dags. 5. febrúar 2003, er staðfest að stefnandi hafi setið jörðina vel og að sveitarstjórn mæli með því að stefnandi fái jörðina keypta. Í bréfi formanns jarðanefndar Kjósarsýslu, dags. 21. febrúar 2003, kemur fram að nefndin hafi á fundi sínum sama dag gert svohljóðandi bókun: „Það er ljóst að Lúther uppfyllir þau skilyrði sem sett eru í jarðalögum um þetta efni og því mælir Jarðanefnd með erindinu.“

Stefnandi tilkynnti landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 14. mars 2003, þá ákvörðun sína að nýta sér kauprétt sinn að jörðinni Þrándarstöðum. Í bréfinu segir að stefnandi uppfylli öll skilyrði 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, þar sem hann hefði haft jörðina til ábúðar lengur en 10 ár og fyrir liggja tilskilin meðmæli frá hreppsnefnd og jarðanefnd.

Landbúnaðarráðuneytið óskaði umsagnar Umhverfisstofnunar og Skógræktar ríkisins um erindi stefnanda um kaup jarðarinnar.

Í bréfi Umhverfisstofnunar til ráðuneytisins, dags. 22. ágúst 2003, er vísað til þess að jörðin sé á náttúruminjasrá. Þá segir að Brynjudalur hafi ótvírætt náttúruverndargildi. Jörðin sé kjarri vaxin og innsti hluti sé án mannvirkja. Nálægð við mesta þéttbýli landsins gefi jörðinni útivistargildi og rætt hafi verið um Brynjudal og Botnsdal sem kjörið svæði fyrir fólkvang. Stofnunin mælti með að jörðin yrði áfram í eigu ríkisins og að hún yrði ekki seld.

Skógræktarstjóri taldi sölu jarðarinnar ekki koma til greina og vísaði til 2. mgr. 38. gr. jarðalaga um að kaupréttur næði ekki til jarða sem þörf væri á til opinberra nota eða væru nýttar til annars en búrekstrar, svo sem fólkvangar, sumarbústaðalönd eða jarðir til annarra útilífsnota. Vísað var til leigusamnings við Landgræðslusjóð frá 4. janúar 2001. Þá sagði að miðað við staðsetningu Brynjudals, sem í sjálfu sér væri alger náttúruperla, yrði dalurinn í framtíðinni mjög mikilvægt útivistarsvæði. Landgræðslusjóður og skógræktarfélagin, sem hefðu hafið skógrækt og skipulagningu svæðisins sem útivistarsvæði, muni eðlilega telja hagsmunum svæðisins betur borgið í opinberri eigu en einkaeign. Árekstrar sem yrðu í framtíðinni við skipulagningu og sölu sumarbústaðalóða, ef landið væri í einkaeigu, væru augljósir. Að lokum sagði að í ljósi yfirlýsingar stefnanda, dags. 11. ágúst 2000, kæmi á óvart að hann óskaði nú eftir að fá jörðina keypta og ástæður þess væru verðmætar sumarbústaðalóðir sem að mati skógræktarstjóra stangaðist á við hagsmuni almennings.

Stefnanda var með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 28. ágúst 2003, gefinn kostur á að andmæla bréfum Umhverfisstofnunar og Skógræktar ríkisins.

Stefnandi gerði ekki athugasemdir við þau og með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 6. janúar 2004, var erindi stefnanda um kauprétt að jörðinni hafnað.

Með bréfi stefnanda, dags. 20. janúar 2004, óskaði hann eftir skriflegum rökstuðningi fyrir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins með vísan til 21. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, kemur fram að í ljósi samnings við Landgræðslusjóð um hluta jarðarinnar hafi verið talið nauðsynlegt að afla umsagnar Skógræktar ríkisins, auk lögbundinnar umsagnar Umhverfisstofnunar samkvæmt 2. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi umsögnum taldi ráðuneytið að þörf væri á jörðinni til annars en búrekstrar. Þá sagði að fyrir lægi að stefnandi væri hættur eða hygðist hætta sauðfjárbúskap samkvæmt yfirlýsingu hans frá 11. ágúst 2002 (sic). Þegar væri hafin skógrækt á jörðinni og féllst ráðuneytið á sjónarmið skógræktarstjóra um að í náinni framtíð væri fyrirsjáanlegt að jörðin yrði nýtt sem útivistarsvæði vegna eiginleika hennar og staðsetningar nærri höfuðborgarsvæðinu. Einnig var vísað til þess að jörðin væri á náttúruminjaskrá. Að öðru leyti var vísað til umsagnanna, en ráðuneytið féllst á þau sjónarmið sem þar komu fram. Var talið að undantekning 2. mgr. 38. gr. jarðalaga ætti við og var það mat ráðuneytisins að brýn þörf væri á að jörðin yrði áfram í opinberri eigu.

Lúther Ástvaldsson gaf skýrslu fyrir dóminum. Þá komu fyrir dóminn vitnin Guðmundur H. Davíðsson, Kristinn Skæringsson og Björn Arnason. Ekki þykir ástæða til að rekja munnlegar skýrslur þeirra sérstaklega.

II.

Stefnandi byggir málaltilbúnað sinn á 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sem voru í gildi þegar erindi stefnanda var afgreitt í landbúnaðarráðuneytinu. Stefnandi segir að þar sé kveðið á um rétt ábúenda ríkisjarða og jarða í eigu opinberra stofnana og sjóða, sem fengið hafi erfða- eða lífstíðarábúðarrétt á jörðum sínum, til að fá ábúðarjarðir sínar keyptar, að uppfylltum þeim skilyrðum að hafa búið á jörðinni í 10 ár að lágmarki og þeir leggi fram meðmæli hlutaðeigandi hreppsnefndar og jarðanefndar með því að jörðin verði seld ábúanda. Að auki sé það skilyrði sett að hreppsnefnd lýsi því yfir að viðkomandi kaupréttarhafi hafi setið jörðina vel á ábúðartímanum. Í 2. mgr. 38. gr. sé þá undantekningu að finna að 1. mgr. 38. gr. laganna taki ekki til jarða sem þörf sé á til opinberra nota eða skiptingar í náinni framtíð og heldur ekki til jarða sem, að dómi Bændasamtaka Íslands og hlutaðeigandi náttúruverndarnefndar, séu líklegar til að verða nýttar til annars en búrekstrar, svo sem fólkvangur, sumarbústaðalönd eða jarðir til annarra útilífsnota, og ekki til þeirra jarða, sem að dómi Náttúruverndarráðs hafi sérstök náttúrufríbærni innan sinna landamarka.

Stefnandi kveðst hafa tekið við ábúð á jörðinni af foreldrum sínum í fardögum 1965 og hafi því haft jörðina til ábúðar og nytja til landbúnaðar í 40 ár. Formlega hafi stefnandi fengið jörðina byggða á erfðaleigu frá fardögum 1974, en þá hafi stefnandi haft ábúðina í tæp 10 ár. Hafi hann á ábúðartímanum nýtt jörðina til sauðfjárbúskapar og mjólkurframleiðslu, en hyggest nú friða jörðina fyrir beit búfjár og í framtíðinni stunda skógrækt á jörðinni. Stefnandi telur að hann uppfylli því skilyrði 1. mgr. 38. gr. jarðalaga um ábúðartíma á jörðinni. Þá hafi stefnandi

einnig framvísað til landbúnaðarráðuneytisins tilskilinni staðfestingu um að hann hafi setið jörðina vel, auk meðmæla frá sveitarstjórn og jarðanefnd með því að stefndi selji stefnanda jörðina.

Stefnandi telur að undantekningarregla 2. mgr. 38. gr. jarðalaga eigi ekki við um jörðina Þrándarstaði, enda liggi ekkert fyrir um að ekki verði stundaður landbúnaðarrektur á jörðinni í framtíðinni, eða að jörðina eigi að nýta fyrir sumarbústaðalönd, sem fólkvang eða til annarra útilífsnota. Þá liggi ekki fyrir nein haldbær gögn eða upplýsingar um það að þörf sé á jörðinni „til opinberra nota eða skiptingar í náinni framtíð“. Stefnandi telur ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum og hún sé því ólögmæt. Beri þegar af þeim sökum að ógilda ákvörðunina og viðurkenna rétt stefnanda til að nýta kaupréttinn að jörðinni.

Stefnandi vísar til þess að landbúnaðarráðuneytið hafi, af einhverjum ókunnnum ástæðum, leitað umsagnar Skógræktar ríkisins, án þess að heimild væri til þess í lögum. Enn fremur hafi ráðuneytið leitað til Umhverfisstofnunar vegna málsins. Fyrir liggi hins vegar að við undirbúning á töku ákvörðunar í málinu hafi ekki verið leitað til lögbundinna umsagnaraðila samkvæmt 2. mgr. 38. gr. jarðalaga, þ.e. til Bændasamtaka Íslands, áður Búnaðarfélags Íslands, og Náttúruverndarnefndar Kjósarhrepps. Þar með sé ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins ekki byggð á umsögnum frá lögbundnum umsagnaraðilum og hafi ráðuneytið því farið á svig við ákvæði jarðalaga við undirbúning ákvörðunar í málinu. Þá verði enn fremur ekki fram hjá því litið að synjun ráðuneytisins sé beinlínis byggð á neikvæðum viðhorfum Skógræktar ríkisins og Umhverfisstofnunar.

Stefnandi telur ljóst að 2. mgr. 38. gr. jarðalaga geti því aðeins átt við að fyrir liggi mat Bændasamtaka Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar á því að tiltekin jörð, sem háð sé kauprétti ábúanda, sé líkleg til að verða nýtt til annars en búreksturs. Liggi þannig ekkert fyrir um að þörf sé á jörðinni „til opinberra nota eða skiptingar í náinni framtíð“ enda hefði hreppsnefnd Kjósarhrepps, sem skipulagsyfirvald svæðisins, þá væntanlega ekki mælt með sölu jarðarinnar, væru uppi einhver áform um opinber not eða skiptingu jarðarinnar. Stefnandi telur að önnur not sem tilgreind séu í 2. mgr. 38. gr. jarðalaga komi heldur ekki til álita. Hvað varði þá viðbáru Umhverfisstofnunar að jörðina eigi ekki selja þar sem Brynjudalur hafi ótvírætt náttúruverndargildi, að Brynjudalur og Botnsdalur hafi útivistargildi og svæðið sé kjörið fyrir fólkvang, bendir stefnandi á að ekki sé að lögum skilyrði að landsvæði sem gert sé að fólkvangi, sé í opinberri eigu. Þrándarstaðir séu ásamt Hrísakoti, Skorhaga og Ingunnarstöðum í Brynjudal, en Þrándarstaðir eigi ekki land í Botnsdal.

Stefnandi bendir á að land Þrándarstaða sé ekki nema lítill hluti þess landsvæðis sem lýst sé í náttúruminjaskrá. Enn fremur útiloki það að jörðin sé á náttúruminjaskrá ekki að stefnandi geti nýtt kauprétt sinn að jörðinni, enda séu þar engin „sérstök náttúruyfyrirbæri“ sem komið geti í veg fyrir að stefnandi nýti kaupréttinn. Stefnandi hafi að sjálfsögðu verið kunnugt að jörðin væri á náttúruminjaskrá og hann gerði ráð fyrir að kvöð um það yrði sett í afsal fyrir eigninni við sölu hennar. Þá bendir stefnandi á að jörðin Skorhagi sé í einkaeigu, sem stendur því ekki í vegi að jörðin sé á náttúruminjaskrá. Sama eigi við um hluta jarðanna Ingunnarstaða og Hrísakots.

Stefnandi vísar til þess að samkvæmt 11. gr. laga nr. 44/1999 um Náttúruvernd, starfi náttúruverndarnefndir á vegum sveitarfélaga eða héraðsnefnda. Eftir því sem best sé vitað sé ekki starfandi náttúruverndarnefnd í Kjósarhreppi. Héraðsnefnd sé heldur ekki starfandi á svæðinu. Stefnandi telur þar af leiðandi að umsögn og álit hreppsnefndar Kjósarhrepps um erindi hans sé fullnægjandi. Beinlínis sé óheimilt og ekki nauðsynlegt að leita álits Skógræktar ríkisins og Umhverfisstofnunar og byggja afstöðu til erindis stefnanda um nýtingu kaupréttarins á slíku álit. Stefnandi telur ljóst að engar áætlanir liggi fyrir samkvæmt gildandi skipulagi svæðisins um fólkvang, útivistar- eða sumarbústaðasvæði á landi jarðarinnar.

Að mati stefnanda fær synjun landbúnaðarráðuneytisins, á því að stefnandi nýti kaupréttinn, ekki staðist. Í fyrsta lagi bendir hann á það að ráðuneytið hafi ekki rannsakað málið með viðhlítandi hætti svo sem því beri að gera samkvæmt 10. gr. stórnáslagala nr. 37/1993. Stefnandi kveður að hann hafi getið þess í bréfi til landbúnaðarráðuneytisins hinn 14. mars 2003 að hann hygðist stunda skógrækt á jörðinni. Samkvæmt lögum nr. 56/1999 um landshlutabundin skógræktarverkefni, eigi stefnandi þess kost að stunda nytjaskógrækt á jörðinni, eins og aðrir bændur á starfssvæði Vesturlandsskóga sem starfræktir séu samkvæmt lögum.

Stefnandi kveður að þrátt fyrir upplýsingar hans um breytingu á búháttum á jörðinni, þ.e. friðun og skógrækt í stað sauðfjárræktar, hafi aldrei verið rætt við hann um fyrirætlanir hans í framtíðinni. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, sé vísað til þess að gerður hafi verið samningur við Landgræðslusjóð um uppbyggingu skógræktar og útivistarsvæðis á jörðinni. Stefnandi byggir á því að nýting hans á jörðinni í framtíðinni til skógræktar sé í góðu samræmi við þær hugmyndir sem uppi séu af hálfu Landgræðslusjóðs um skógrækt á þeirri spildu sem ráðstafað hafi verið tímabundið til sjóðsins. Landbúnaðarráðuneytinu hafi borið skylda til að sjá til þess að málið væri nægilega upplýst áður en það tók ákvörðun í því. Það hafi ekki verið gert og hvorki verið aflað upplýsinga frá stefnanda, náttúruverndarnefnd, né Bændasamtökum Íslands, áður en ákvörðun hafi verið tekin í málinu. Þrátt fyrir að landbúnaðarráðuneytið hafi veitt stefnanda færi á að tjá sig um viðhorf Umhverfisstofnunar og Skógræktar ríkisins leysi það ráðuneytið ekki undan skyldu 10. gr. stórnáslagala um að afla viðhlítandi upplýsinga um jörðina og fyrirætlanir stefnanda um nýtingu jarðarinnar í framtíðinni, sem stefnandi telur að falli vel að hugmyndum um friðun jarðar og skógrækt á svæðinu, sem þó séu óljósar og liggi ekki fyrir með skýrum og ótvíræðum hætti. Stefnandi telur í öllu falli ljóst að hreppsnefnd Kjósarhrepps hafi metið aðstæður svo að sala á jörðinni samræmdist hagsmunum sveitarfélagsins og gildandi skipulagi.

Stefnandi áréttar að engin sérstök náttúruyfyrirbæri séu innan landamerkjanna Þrándarstaða sem standi í vegi fyrir sölu jarðarinnar. Á það sé heldur ekki bent af hálfu Umhverfisstofnunar, heldur aðeins staðhæft að rætt hafi verið um Brynjudal og Botnsdal sem kjörið svæði fyrir fólkvang. Ekkert frekar liggi fyrir um stofnun fólkvangs á svæði þessu og sé slík breyting á landnotkun ekki á dagskrá skipulagsyfirvalda eftir því sem næst verði komist.

Stefnandi telur synjun á erindi hans um að nýta kauprétt að jörðinni mjög íþyngjandi fyrir hann og fái ekki staðist 12. gr. stórnáslaganna.

Landbúnaðarráðuneytið hafi aldrei rætt við stefnanda um hugmyndir um útivistarnot og stofnun fólkvangs. Um slíka fyrirætlun sé í raun ekkert vitað, ef hún sé á annað borð til staðar. Stefnandi telur ljóst að eignarhald ríkisins á jörðinni sé ekki nauðsynlegt svo stofna megi þar fólkvang. Þá liggi fyrir að ein jörð í Brynjudal sé í einkaeigu, jörðin Skorhagi. Ingunnarstaðir og Hrísakot séu einnig að hluta í einkaeigu. Stefnandi telur því synjun landbúnaðarráðuneytisins hafa gengið lengra en þörf hafi verið á og með henni verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt ákvæðinu skuli stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði sem að sé stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki verði farið strangara í sakirnar en nauðsyn beri til. Í máli þessu hafi staðið svo á að stefnandi hafi viljað nýta kauprétt sinn að jörðinni og lagt fram tilskilin meðmæli hrepps- og jarðanefnda. Með vísan til þess að land jarðarinnar yrði bundið sérstakri kvöð um náttúruinjakrá verði að ætla að sala jarðarinnar með þeirri kvöð myndi fullnægja þeim fyrirætlunum sem landbúnaðarráðuneytið hafi horft til þegar erindi stefnanda var synjað. Stefnandi telur að með synjuninni hafi ráðuneytið misbeitt valdi sínu gróflega þannig að ekki fái staðist meðalhófsreglu stjórnsluréttarins og beri þegar af þeim sökum að ógilda ákvörðun þess og taka til greina viðurkenningarkröfu stefnanda.

Um lagarök vísar stefnandi einkum til 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, nú lög nr. 81/2004, stjórnslulaga nr. 37/1993 og laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Viðurkenningarkrafa stefnanda er byggð á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Málkostnaðarkrafa stefnanda er byggð á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sbr. einkum 129. og 130. gr. Um virðisaukaskatt á málflutningsþóknun er vísað til laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

III.

Um rökstuðning fyrir málatilbúnaði sínum vísar stefndi til þess að í kjölfar bréfs stefnanda til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 14. mars 2003, og í ljósi hinnar sérstöku stöðu sem þá hafi verið komin upp, með hliðsjón af þeim samningum sem þegar höfðu verið gerðir um jörðina, hafi ráðuneytið óskað umsagnar Umhverfisstofnunar og Skógræktar ríkisins. Í bréfi ráðuneytisins til Skógræktar ríkisins, dags. 7. júlí 2003, hafi komið fram að umsagnarinnar væri óskað þar sem mikil skógrækt væri þegar á svæðinu. Í bréfi til Umhverfisstofnunar hafi komið fram að óskað væri umsagnar þar sem Brynjudalur væri á náttúruverndarskrá.

Stefndi mótmælir því að stefnandi hafi uppfyllt skilyrði 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 þegar hann setti fram umsókn sína um kaup á jörðinni Þrándarstöðum með bréfi, dags. 14. mars 2003.

Stefndi kveður að tilgangur 38. gr. jarðalaga hafi verið að opna þeim ábúendum sem landbúnað stunduðu og nytjuðu jarðirnar leið til að eignast ábýlisjarðir sínar til þess að þeir gætu áfram rekið þar búskap. Í 21. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976 sé kveðið á um að leiguliða sé skylt að eiga lögheimili á ábúðarjörð sinni, nytja hana og reka þar bú, nema sveitarstjórn og landsdrottinn samþykki annað. Samkvæmt gögnum málsins, sbr. bréf Landgræðslusjóðs til landbúnaðarráðu

neytisins, dags. 12. júní 2000, og bréf sjóðsins til ráðuneytisins, dags. 14. ágúst 2000, sem og yfirlýsingu stefnanda sjálfs, dags. 11. ágúst 2000, sé ljóst að stefnandi hafi þegar árið 2000 hætt að reka bú á ábýlisjörð sinni og samkvæmt upplýsingum frá Bændasamtökum Íslands, haldi stefnandi ekki lengur skepnur á jörðinni.

Í samræmi við viljayfirlýsingu stefnanda og áætlanir Landgræðslusjóðs, um útivistar- og skógræktarsvæði á jörðinni, hafi landbúnaðarráðuneytið sem landeigandi, með samþykki stefnanda, leigt tiltekið land Þrándarstaða til Landgræðslusjóðs til uppbyggingar skógræktar og útivistarsvæðis. Í 1. gr. leigusamningsins segi að lega hins leigða lands sé sýnd á meðfylgjandi uppdrætti og teljist uppdrátturinn hluti samningsins. Hið leigða land hafi nánar verið skilgreint sem það land sem mögulegt væri til skógræktar. Kort Landslags ehf., dags. 4. september 2000, beri með sér að hið leigða land sé allt undirlendi jarðarinnar. Því hafi í raun verið búið að taka allt láglendi jarðarinnar og leigja það til 25 ára með framleigurétti til tiltekinnna skógræktarnota, eða eins og segi í 3. gr. samningsins: „Landspildan er leigð leigutaka til skógræktar og útivistar og ber leigutaka að gróðursetja tré á landinu, bæði til ræktunar nytjaskóga og umhverfisfegrunar.“ Undir samninginn hafi stefnandi ritað samþykki sitt sem ábúandi. Stefndi telur því ljóst að stefnandi hafi þegar um áramótin 2000/2001 veitt samþykki sitt fyrir því að Þrándarstaðir væru teknir úr notum til búrekstrar. Þegar ráðuneytið hafi synjað stefnanda um kaup á Þrándarstöðum, með ákvörðun sinni, dags. 6. janúar 2004, hafi jörðin því ekki verið í landbúnaðarnotum og verið ráðstafað til langs tíma í önnur not. Liggi þannig fyrir að stefnandi hafi ekki lengur uppfyllt forsendur 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, um að hafa með höndum búrekstur á jörðinni sem hann hygðist halda áfram með í sjálfsábúð og sem kaupréttur samkvæmt 1. mgr. 38. gr. jarðalaga helgist af, sbr. nú 36. gr. jarðalaga nr. 81/2004.

Verði ekki fallist á að stefnandi hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er á því byggt að undantekningarákvæði 2. mgr. 38. gr. laganna hafi átt við jörðina. Þar sé að finna undantekningu frá kauprétti ábúanda.

Stefndi kveður að fleiri en eitt framantalinna atriða hafi leitt til þess að jörðin hafi verið undanskilin kauprétti á grundvelli 2. mgr. 38. gr. jarðalaga. Geti kaupréttur samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laganna því ekki tekið til jarðarinnar, sbr. 2. mgr. 38. gr. laganna.

Í fyrsta lagi hafi legið fyrir að jörðin hafi þegar verið tekin til annarra nota en búrekstrar þar sem henni hafi verið ráðstafað til uppbyggingar skógræktar og útivistarsvæðis með leigu til Landgræðslusjóðs og skógrækt og skipulagning svæðisins þegar hafin. Skýrt komi fram í 2. mgr. 38. gr. jarðalaga að kaupréttur nái ekki til jarða sem líklegar séu til að verða nýttar til annars en búrekstrar og nái kaupréttur augljóslega heldur ekki til jarða sem þegar hafi verið teknar úr búrekstrarnotum, eins og hafi verið gert með leigusamningnum. Þegar af þeirri ástæðu geti heldur ekki átt við að leita sérstaklega umsagnar Bændasamtaka Íslands eða hlutaðeigandi náttúruverndarnefnda varðandi hugsanlega framtíðarnýtingu jarðarinnar til annars en búrekstrar. Stefndi telur að meðmæli hreppsnefndar Kjósarhrepps, dags. 5. febrúar 2003, geti með engu móti talist umsögn hlutaðeigandi náttúruverndarnefndar um málið, eins og stefnandi haldi fram.

Í öðru lagi vísar stefndi til þess að í 2. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 komi fram að jarðir skuli ekki selja ef þær að dómi Náttúruverndar ríkisins hafi innan sinna landamarka sérstök náttúruvyrirbæri. Með lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun, sbr. a-liður 1. gr., sé stofnuninni falið að fara með þau verkefni sem náttúruvernd ríkisins hafi farið með samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd. Af lögum nr. 44/1999 megi ráða að Umhverfisstofnun sé sú stofnun sem taki við því hlutverki sem Náttúruvernd ríkisins hafi haft. Í 3. mgr. 39. gr. sömu laga sé Umhverfisstofnun ásamt Skógrækt ríkisins einnig falið að vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar. Samkvæmt því hafi ráðuneytið óskað umsagnar Umhverfisstofnunar um erindi stefnanda. Stefndi vísar til þess sem fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar og þess sem segir í náttúruminjaskrá um svæðið. Stefndi telur að af því sem þar komi fram sé ljóst að allt svæðið í heild þyki sérstakt og þar spili saman lítt snortin náttúra og auðugt fuglalíf. Samkvæmt því hafi verið ljóst að Þrándarstaðir hafi uppfyllt skilyrði 2. mgr. 38. gr. jarðalaga um undanþágu frá kauprétti ábúanda. Jörðin Þrándarstaðir sé á náttúruminjaskrá og málefnalegt sjónarmið sé að halda slíkum jörðum í eigu ríkisins. Í því sambandi vekur stefndi athygli á að samkvæmt 69. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd fer um sölu jarðar sem öll eða að hluta er á náttúruminjaskrá eftir ákvæðum jarðalaga nr. 65/1976, en þó þannig að ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að þeim aðilum frágengnum sem hann er veittur með þeim lögum.

Í þriðja lagi kveður stefndi að þegar landbúnaðarráðuneytið meti almennt hvort þörf sé á viðkomandi jörð til opinberra nota afli það umsagna og upplýsinga viðkomandi stofnana eftir því hvaða þættir kunni að hafa áhrif á hverja jörð fyrir sig. Sé það í verkahring ráðuneytisins að kanna það sjálft hver þörfin til hinna opinberu nota séu. Þegar jörð sé þannig staðsett að sjónarmið, er varði t.d. sandfok eða uppgræðslu eiga við, sé leitað til Landgræðslu ríkisins og þegar sjónarmið, er varði gömul hús eða fornminjar koma upp, sé leitað til Þjóðminjavarðar eða Þjóðminjasafnsins. Því hafi verið leitað til Skógræktar ríkisins um erindi stefnanda, enda sé skógrækt mikil í Brynjudal, á viðkomandi svæði og miklum hluta jarðarinnar hafi þegar verið ráðstafað með samningi og samþykki ábúanda til skógræktar.

Stefndi hafnar alfarið sjónarmiðum stefnanda um að óheimilt hafi verið að leita umsagnar Skógræktar ríkisins. Telur stefndi þvert á móti að slík umsögn hafi verið nauðsynleg og til þess fallin að uppfylla rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af sjónarmiðum Umhverfisstofnunar og Skógræktar ríkisins og mats á staðsetningu og stöðu Þrándarstaða sem útivistarsvæðis og skógræktarsvæðis hafi ráðuneytið talið að þörf væri á jörðinni til opinberra nota í náninni framtíð.

Stefndi telur, með vísan til þess sem að framan greinir, að staðhæfingar stefnanda, um að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins hafi verið háð formlegum eða efnislegum annmörkum þannig að varðað geti ógildingunni hennar, fái ekki staðist. Þá telur stefndi að það fái heldur ekki staðist að stefnandi uppfylli skilyrði 1. mgr. 38. gr. jarðalaga til að eiga kauprétt að jörðinni, en auk þess sé ljóst að jörðin sé undanskilin kauprétti samkvæmt 2. mgr. 38. gr. jarðalaga. Beri þannig að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.

IV.

Þegar erindi stefnanda, um að nýta kauprétt að ábúðarjörð sinni, var synjað með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 6. janúar 2004 voru í gildi jarðalög nr. 65/1976, með síðari breytingum. Lögin voru felld úr gildi með jarðalögum nr. 81/2004. Í 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 var mælt fyrir um rétt ábúenda ríkisjarða og jarða í eigu opinberra stofnana og sjóða, sem hafa fengið erfða- eða lífstíðarábúð á jörðum sínum, til að fá ábúðarjarðir sínar keyptar. Skilyrði þess voru í fyrsta lagi þau að ábúandi hafi búið á jörðinni minnst 10 ár. Í öðru lagi að lögð væri fram yfirlýsing hlutaðeigandi hreppsnefndar um að ábúandi hafi setið jörðina vel og að hreppsnefnd mæli með að hann fái jörðina keypta. Í þriðja lagi að lögð væru fram meðmæli jarðanefndar viðkomandi sýslu með kaupum.

Ljóst er að stefnandi hefur búið á jörðinni í meira en tíu ár. Þá lá fyrir yfirlýsing Kjósarhrepps, dags. 5. febrúar 2003, um að stefnandi hafi setið jörðina vel og mælt var með því að hann fengi jörðina keypta. Í bréfi jarðanefndar, dags. 21. febrúar 2003, sagði að stefnandi uppfyllti öll skilyrði jarðalaga um þetta efni og mælt var með erindi stefnanda. Við munnlegan flutning málsins kom fram hjá lögmanni stefnda að stefnandi hafi fargað bústofni haustið 2000 og að hreppsnefnd virtist ekki hafa kynnt sér búskaparhætti stefnanda. Ágalli væri á yfirlýsingu hreppsnefndar. Lögmaður stefnanda mótmælti því, að yfirlýsing hreppsnefndar væri haldin ágalla, sem nýrri málsástæðu sem væri of seint fram komin. Í greinargerð stefnda er í engu vikið að því að ágalli hafi verið á yfirlýsingunni og í synjun landbúnaðarráðuneytisins var ekki á þessu byggt. Verður þessi málsástæða stefnda því ekki tekin til greina, sbr. 5. mgr. 101. gr. laga um nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Samkvæmt orðalagi þágildandi 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ber að leggja til grundvallar að stefnandi hafi uppfyllt skilyrði til að fá ábúðarjörðina keypta. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laganna tók kaupréttur ábúanda hins vegar ekki til jarða sem þörf væri á til opinberra nota eða skiptingar í náinni framtíð og heldur ekki til jarða sem að dómi Bændasamtaka Íslands og hlutaðeigandi náttúruverndarnefndar væru líklegar til að verða nýttar til annars en búrekstrar, svo sem fólkvangar, sumarbústaðalönd eða jarðir til annarra útilífsnota. Einnig voru undanþegnar jarðir sem að dómi Umhverfisstofnunar, áður Náttúruverndar ríkisins, hafa sérstök náttúrufyribæri innan sinna landamarka.

Synjun landbúnaðarráðuneytisins á erindi stefnanda, um rétt til að fá ábúðarjörðina Þrándarstaði keypta, var byggð á því að þörf væri á jörðinni til annars en búrekstrar og að í framtíðinni væri fyrirsjáanlegt að jörðin verði nýtt til útivistar-svæðis. Þá var vísað til þess að jörðin væri á náttúruminjaskrá. Var talið að 2. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ætti við og að brýn þörf væri á því að jörðin yrði áfram í opinberru eigu. Við undirbúning og töku ákvörðunar um erindi stefnanda bar landbúnaðarráðuneytinu að afla umsagnar Bændasamtaka Íslands, en upplýst hefur verið að náttúruverndarnefnd hafi ekki verið starfandi í sveitarfélaginu. Það að leigusamningur hafi verið gerður um hluta jarðarinnar, eða að stefnandi hafi lýst því yfir á árinu 2000 að hann hafi ætlað að hætta sauðfjárbúskap og hafa aðeins leyfilegan búsmala á jörðinni, leysir ráðuneytið ekki undan skýrum fyrirætlum 2. mgr. 38. gr. þágildandi jarðalaga um að afla umsagnar Bændasamtaka Íslands um það hvort jörðin væri líkleg til að verða nýtt til annars

en búrekstrar. Þar sem umsagnar Bændasamtaka Íslands hafði ekki verið aflað var ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins haldin ágalla hvað þetta varðar. Þá var ástæða til að ráðuneytið leitaði upplýsinga hjá stefnanda um fyrirætlanir hans með jörðina, sérstaklega í ljósi þess að þrjú ár voru liðin frá yfirlýsingu hans, en í bréfi stefnanda til landbúnaðarráðuneytisins 14. mars 2003 kemur ekki fram að hann hyggist nýta jörðina til skógræktar í framtíðinni, líkt og haldið er fram í stefnu. Þótt ekki hafi verið mælt fyrir um í jarðalögum nr. 65/1976 að leita skuli umsagnar Skógræktar ríkisins var ráðuneytinu frjálst að afla umsagnar hennar, sérstaklega í ljósi leigusamnings við Landgræðsluna um uppbyggingu hluta jarðarinnar til skógræktar og útivistar. Í núgildandi jarðalögum nr. 81/2004 er að finna í 36. gr. og 45. gr. sambærileg ákvæði og 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í jarðalögum nr. 81/2004 er að finna ítarlegra ákvæði um hvað beri að taka fram í meðmælum sveitarstjórnar og á hverju hún skuli byggja umsögn sína. Þá hafa verið gerðar breytingar á því hvaða jarðir séu undanþegnar kauprétti ábúanda og álitsumleitan vegna þeirra. Þannig er kveðið á um í 36. gr. að heimild til að selja ábúðarjörð gildi ekki ef jörðin er ekki nýtt til landbúnaðarstarfsemi og heldur ekki ef þörf er á jörðinni til opinberra nota eða ef almannahagsmunir mæla gegn því að jörðin verði seld, sbr. 45. gr. Í 45. gr. kemur fram að leita skuli umsagnar viðkomandi fagstofnana eftir því sem við á, án þess að tilgreint sé hverjar þær eru.

Eins og rakið hefur verið vísaði landbúnaðarráðuneytið um rökstuðning fyrir ákvörðun sinni einnig til þess að jörðin væri á náttúruminjaskrá. Svo virðist sem umsögn Umhverfisstofnunar sé haldin annmarka að því leyti sem stofnunin lýsir því að jörðin Þrándarstaðir sé kjarri vaxin og innsti hlutinn sé án mannvirkja. Fram hefur komið í munnlegum skýrslum fyrir dóminum að jörðin sé ekki kjarri vaxin og að hús sé innst í landi Þrándarstaða. Þessi lýsing á því fremur við innsta hluta Brynjudals. Þetta breytir þó ekki því að jörðin er á náttúruminjaskrá og að Umhverfisstofnun telur Brynjudal hafa ótvírætt náttúruverndargildi. Að mati dómsins lágu málefnalegar ástæður til grundvallar ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að þessu leyti, en játa verður því svigrúm um mat á því hvort jörð sé undanþegin kauprétti ábúanda og hvort tryggja þurfi eignarhald ríkisins á jörð. Niðurstaða dómsins er því sú að sýkna beri stefnda af kröfum stefnanda.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður. Stefnanda hefur verið veitt gjafsókn. Því greiðist allur gjafsóknarkostnaður stefnanda úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, Jóns Höskuldssonar héraðsdómslögmanns, sem verður ákveðin með hliðsjón af málskostnaðaryfirliti, 588.418 kr., og útlagður kostnaður 5.800 kr. Við ákvörðun málsflutningsþóknunar hefur verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Sandra Baldvinsdóttir, settur héraðsdómari, kveður upp dóm þennan.

DÓMSORÐ:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, Lúthers Ástvaldssonar.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, samtals 594.218 krónur, greiðist úr ríkissjóði, þar með talin 588.418 króna þóknun lögmanns hans, Jóns Höskuldssonar héraðsdómslögmanns.

Sandra Baldvinsdóttir