

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 14. febrúar 2013 í málinu nr. E-2817/2012:

Vilhjálmur Lúðvíksson

(Helgi Birgisson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

I

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar að loknum munnlegum málflutningi um frávísunarkröfu stefnda 23. janúar sl., er höfðað með stefnu, áritaðri af ríkislögmanni um nægilega birtingu 12. september 2012.

Stefnandi er Vilhjálmur Lúðvíksson, Valhúsabraut 2, Seltjarnarnesi, en stefndi er íslenska ríkið, og er fjármálaráðherra stefnt fyrir þess hönd.

Samkvæmt stefnu eru dómkröfur stefnanda svohljóðandi:

- „1. Aðallega að stefnda verði með dómi gert að gefa út afsal til stefnanda fyrir leigulóð úr landi Þormóðsdals í Mosfellsbæ, talin 126.800 fermetrar að stærð, með landnúmer 125607 og fastanúmer 208-5056, að viðlögðum dagsektum 50.000 kr. á dag, gegn greiðslu kaupverðs að fjárhæð 12.000.000 kr.
2. Til vara að viðurkennt verði með dómi að stefnda beri að efna loforð um að selja stefnanda leigulóð úr landi Þormóðsdals í Mosfellsbæ, talin 126.800 fermetrar að stærð, með landnúmer 125607 og fastanúmer 208-5056, að viðlögðum dagsektum 50.000 kr. á dag, gegn greiðslu kaupverðs að fjárhæð 12.000.000 kr.
3. Að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 749.235 kr. með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 11. september 2012 til greiðsludags.

4. Að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað í samræmi við málskostnaðarreikning, sem lagður verður fram á síðari stigum málsins.“

Stefndi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá dómi og að honum verði úrskurðaður málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins, en til vara að ákvörðun málskostnaðar bíði efnisúrlausnar.

Til úrlausnar er hér krafa stefnda um frávísun málsins frá dómi, en stefnandi krefst þess í þeim þætti málsins að kröfunni verði hafnað og að stefnda verði gert að greiða honum málskostnað að mati dómsins.

II

Helstu atvik eru þau að með lóðarleigusamningi 6. júní 1959 leigði landbúnaðarráðherra Sveinbirni Dagfinnssyni lóð úr landi jarðarinnar Þormóðsdals í Mosfellsbæ til byggingar sumarbústaðar og ræktunar. Lóðin var leigð til 75 ára frá fardögum 1960 að telja. Í lóðarleigusamningi var legu og takmörkum lóðarinnar lýst, en stærð hennar var ekki tilgreind. Í stefnu segir hins vegar að lóðin hafi upphaflega verið talin um 10,5 hektarar að stærð, en við nákvæma mælingu hafi hún reynst vera 12,68 hektarar. Landbúnaðarráðuneytið heimilaði framsal samningsins til Sverris Sigurðssonar, tengdaföður stefnanda, 21. september 1966. Sverrir lést árið 2002 og hefur leigulóðin síðan verið í umsjá fjölskyldu hans. Ekki er um það deilt að umfangsmikið ræktunarstarf hefur verið unnið á lóðinni og er hún nú að stórum hluta skógi vaxin.

Samkvæmt gögnum málsins mun stefnandi á árinu 2002 hafa sett sig í samband við þáverandi landbúnaðarráðherra og falast eftir kaupum á lóðinni. Í kjölfarið mun landbúnaðarráðherra hafa óskað eftir því við Ríkisendurskoðun að stofnunin kannaði möguleika þeirra sem leigðu land af ríkinu undir sumarbústaði til að fá að kaupa leigulandið. Með bréfi Ríkisendurskoðunar 21. febrúar 2003 var ráðherra bent á að af 40. gr. stjórnarskrárinnar leiddi að ávallt þyrfti að afla lagaheimildar ef selja ætti fasteignir í eigu ríkisins. Stefnandi ítrekaði ósk sína um kaup á lóðinni með bréfi til landbúnaðarráðherra 25. apríl 2004. Í bréfinu vísaði hann til sjónarmiða sem fram komu í áðurnefndu bréfi Ríkisendurskoðunar, og leitaði jafnframt stuðnings ráðherra við ákveðinni tillögu að breytingu á frumvarpi til jarðalaga, en frumvarpið var þá í meðförum Alþingis.

Með jarðalögum nr. 81/2004, sem tóku gildi 1. júlí 2004, var í 3. mgr. 38 gr. þeirra lögfest heimild til sölu ríkisjarða eða jarðahluta án undangenginnar auglýsingar til leigutaka sem haft höfðu landið á leigu í a.m.k. 20 ár og á eigin kostnað lagt í verulegar ræktunarframkvæmdir á þeim, og þannig aukið verðmæti landsins umtalsvert. Með bréfi til landbúnaðarráðherra 8. september sama ár ítrekaði stefnandi ósk sína um kaup á lóðinni. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins 20. janúar 2005 kemur fram að í undirbúningi séu verklagsreglur um framkvæmd ákvæða 3. mgr. 38. gr. jarðalaga og að erindi bréfitara verði tekið til afgreiðslu um leið og þær liggi fyrir. Að beiðni landbúnaðarráðuneytisins, með fulltingi fjármálaráðuneytisins, hefur heimild til sölu leigulandsins legið fyrir í fjárlögum árána 2006, 2007, 2008 og 2009.

Í gögnum málsins liggja fyrir bréf frá stefnanda, sem hann ritaði á árunum 2006 og 2007 til landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra, með ósk um afgreiðslu á erindi hans um kaup á umræddri lóð. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til stefnanda frá 23. febrúar 2007 kemur fram að ráðuneytið telji að fullnægjandi heimildir séu til staðar til að landbúnaðarráðuneytið geti í krafti almennra stjórnarsýsluheimilda sinna tekið ákvörðun um sölu eignarinnar til stefnanda að venjulegum skilyrðum uppfylltum. Að ósk rektors Landbúnaðarháskóla Íslands og með samþykki þáverandi landbúnaðarráðherra var aflað verðmats á leigulóðinni og lá það fyrir 21. maí 2007. Niðurstaða þess var að áætlað söluverð landsins, án skógræktar, væri 12.000.000 króna. Samþykkti stefnandi verðmatið.

Með tölvupósti til rektors Landbúnaðarháskólans 23. október 2007 tilkynnti starfsmaður landbúnaðarráðuneytisins að ráðuneytið myndi f.h. landeiganda Þormóðsdals ganga frá kaupsamningi/afsali til stefnanda. Áður en af því yrði þyrfti hins vegar að gera stofnskjal um lóðina í samvinnu við sveitarfélagið Mosfellsbæ, og skipta henni að því búnu út úr jörðinni Þormóðsdal. Lagt var til að Landbúnaðarháskólinn hefði frumkvæði að þeirri vinnu. Með bréfi 17. mars 2008 til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lýsti bæjarstjóri Mosfellsbæjar andstöðu sveitarfélagsins við sölu á lóðinni til stefnanda, en lagði þess í stað til að stefnanda yrði heimilað að kaupa tveggja hektara lóðarspildu í kringum sumarhús sitt. Í bréfinu var jafnframt lýst því sjónarmiði að eðlilegt væri að gefa heimasveitarfélaginu tækifæri til að eignast landið, enda gegndi það mikilvægu hlutverki í aðalskipulagi sveitarfélagsins. Í stefnu eru rakin frekari bréfaskrif bæjarstjóra Mosfellsbæjar vegna erindis stefnanda, svo og bréf stefnanda sjálf, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, rektors Landbúnaðarháskólans og loks fjármálaráðuneytisins, allt til 24. september 2009. Ekki er ástæða til að rekja hér efni þeirra bréfa. Þó skal þess getið að í bréfi ráðuneytisins til stefnanda 7. ágúst 2009 segir að komið hafi í ljós að umrædd spilda sé einungis skráð 2 hektarar að flatarmáli í fasteignabók, en rétt stærð hennar sé hins vegar 12,68 hektarar samkvæmt mælingu Landbúnaðarháskóla Íslands. Af þeim sökum hafi ráðuneytið og Landbúnaðarháskólinn leitast við að fá fram rétta skráningu á spildunni í fasteignabók, en það sé forsenda þess að landskipti geti farið fram samkvæmt 13. gr. jarðalaga.

Með bréfi 25. október 2009 óskaði stefnandi enn á ný eftir því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið gengi frá sölu lóðarinnar án frekari tafa. Ráðuneytið svaraði bréfi stefnanda 29. sama mánaðar og hafnaði þá beiðni hans um kaup á leigulandinu. Í bréfinu voru rakin sjónarmið Mosfellsbæjar til málsins og tekið undir þau rök sveitarfélagsins að það kynni að eiga ríka hagsmuni af því að eignast jörðina Þormóðsdal, og þar með umþrætta leigulóð. Því hafi ráðuneytið ákveðið að fara þess á leit við fjármálaráðuneytið að fyrir fjárlaganefnd Alþingis yrði ekki óskað nýrrar heimildar til sölu á leigulandinu. Með bréfi lögmanns stefnanda til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins 26. nóvember 2009 voru gerðar athugasemdir við málsmeðferð ráðuneytisins, um leið og mótmælt var synjun ráðuneytisins á erindi stefnanda. Í svarbréfi ráðuneytisins 1. desember sama ár voru fyrri sjónarmið Mosfellsbæjar áréttuð og synjun ítrekuð um kaup stefnanda á leigulandinu. Í bréfinu var vísað til þess að aldrei hefði stofnast réttur hjá stefnanda til að fá leigulóðina keypta og hafi stefnanda ekki verið látið í té kaupsboð af hálfu ráðuneytisins. Þá var tekið fram að ekki hafi verið unnt að fá lóðina afmarkaða með réttum hætti í Fasteignaskrá Íslands svo leita mætti leyfis til að skipta henni út úr

jörðinni Þormóðsdal.

Í mars 2010 bar stefnandi fram kvörtun við umboðsmann Alþingis vegna meðferðar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á erindi hans og synjunar um kaup á leigulandinu. Umboðsmaður Alþingis skilaði álitinu sínu 16. desember 2011. Rekur hann þar ítarlega samskipti aðila. Í niðurstöðu álitsins segir eftirfarandi: „Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín að ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 29. október 2009, sem endanlega var staðfest 1. desember s.á., hafi eins og atvikum var háttað brotið í bága við réttmætar væntingar Vilhjálms Lúðvíkssonar fyrir hönd leigutaka um að gengið yrði til samninga við þá um kaup þeirra á leigulód úr ríkisjörðinni Þormóðsdal og grundvallarsjónarmið um málaefnalega og eðlilega stjórnsýslu. Þá er það niðurstaða mín að í máli þessu hafi tekist sérstaklega illa til af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að fylgja sjónarmiðum um eðlilega og sanngjarna samskiptahætti. Málsmeðferð ráðuneytisins var því jafnframt ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.“ Í lok álitsins leggur umboðsmaður til að ráðuneytið geri nauðsynlegar ráðstafanir til þess að rétta hlut leigutaka lóðarinnar, komi fram beiðni um slíkt.

Í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis ritaði lögmaður stefnanda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu bréf 11. janúar, 3. febrúar og 14. maí 2012, og krafðist þess að ráðuneytið gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að rétta hlut stefnanda, þ.e. að ganga til samninga við hann um kaup á landinu. Jafnframt var þess krafist að greiddur yrði lögmannskostnaður stefnanda vegna erindreksturs hans. Ráðuneytið svaraði bréfum þessum 8. febrúar og 18. maí 2012. Í síðara bréfinu var gerð grein fyrir fundum ráðuneytisins með bæjarstjóra Mosfellsbæjar og fleiri aðilum vegna málsins. Kom þar fram að Mosfellsbær hafi ekki viljað veita nauðsynlega umsögn sveitarstjórnar vegna landskipta á lóð fjölskyldu stefnanda. Engu að síður hafi viðræður þessara aðila leitt til þess að Mosfellsbær hafi fallist á landskipti á 6,04 hektara lóð úr landi Þormóðsdals, sem selt yrði stefnanda, og yrði fyrri verðmat á hvern hektara lagt til grundvallar við verðlagningu lóðarinnar. Í bréfinu kvaðst ráðuneytið vilja gera þessa tillögu að sinni og bjóða stefnanda og fjölskyldu hans að kaupa 6,04 hektara af lóðinni, í stað þeirra 12,7 hektara sem áður höfðu verið til umræðu. Stefnandi féllst ekki á tilboðið og féll það niður 1. júlí 2012. Í kjölfarið höfðaði stefnandi mál þetta.

III

Frávísunarkrafa stefnda byggist aðallega á því að stefnandi hafi ekki gætt þess að allir þeir sem eigi óskipt réttindi til umræddrar lóðar stæðu sameiginlega að málsókninni, sbr. 1. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Í kröfum stefnanda felist að honum sjálfum verði seld leigulóðin, þótt fyrir liggi að hann sé ekki leigutaki lóðarinnar. Leigutakarnir, þeir sem leiði rétt sinn frá Sverri Sigurðssyni, núverandi skráðum leigutaka lóðarinnar, standi hins vegar hvorki að málinu með stefnanda, né hafi þeim verið stefnt til að þola dóm um þá ráðstöfun lóðarinnar sem dómkröfur hans hljóði um.

Í öðru lagi byggir stefndi á því að vafi leiki á því hvort dómstóll sé bær til að dæma um það sakarefni sem felist í kröfum stefnanda, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991,

enda sé óumdeilt að heimild til sölu lóðarinnar sé ekki að finna á fjárlögum. Fyrir liggi á hinn bóginn bréf frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu þar sem fram komi að beiðni um sölu á leigulóðinni hafi verið synjað. Þótt dómstólar hafi heimild til að dæma um hvort farið hafi verið að lögum við þá ákvörðun, leiði af þrískiptingu ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, að almennt sé ekki á færi dómstóla að taka nýjar ákvarðanir um málefni sem stjórnvöldum séu falin að lögum.

IV

Stefnandi krefst þess að frávísunarkröfu stefnda verði hrundið og að stefnandi greiði honum málskostnað að mati dómsins.

Að því er fyrri málsástæðu stefnda varðar leggur stefnandi áherslu á að meðalgöngusök hafi nú verið höfðuð og hafi stefna þess efnis verið lögð fram 23. janúar sl., við upphaf munnlegs málflutnings um frávísunarkröfu stefnda. Meðalgöngustefnendur, Áslaug Sverrisdóttir og Ingibjörg og Berglind Hilmarsdætur, krefjast þess að þeim verði leyfð meðalganga í málinu og að meðalgöngustefnda, íslenska ríkinu, verði annars vegar gert að gefa út afsal til þeirra fyrir umræddri leigulóð, en hins vegar að viðurkennt verði að meðalgöngustefnda beri að efna loforð um að selja þeim leigulóðina. Með framlagningu meðalgöngustefnunnar hafi þeirri málsástæðu stefnda, að við höfðun málsins hafi ekki verið gætt ákvæða 1. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991, sbr. og 2. mgr. sömu greinar, verið rutt úr vegi. Þrátt fyrir höfðun meðalgöngusakar telur stefnandi að hann eigi þau réttindi sem um er deilt í málinu, enda hafi stefndi skuldbundið sig til að ganga til samninga við hann um sölu leigulóðarinnar gegn því endurgjaldi sem stefnandi hafi fallist á. Verði meðalgöngustefnendur hins vegar taldir eigendur réttindanna, hljóti sú staða að leiða til sýknu gagnvart kröfum stefnanda, en ekki frávísunar.

Stefnandi mótmælir því að nokkrir þeir ágallar séu á aðal- og varakröfu hans að leiða eigi til frávísunar málsins. Báðar séu þær sama eðlis og feli í sér kröfu um viðurkenningu á tilteknum réttindum stefnanda. Hann mótmælir því einnig að ákvörðun stefnda um sölu á leigulóðinni sé stjórnvaldsákvörðun sem lúta eigi reglum stjórnisýsluréttar. Þvert á móti hafi ákvörðun stefnda um sölu á lóðinni verið tekin á einkaréttarlegum grundvelli.

Hver sem niðurstaðan verði um aðal- og varakröfu hans bendir stefnandi á að þriðja krafa hans sé fjárkrafa sem standi sjálfstætt, og verði henni alltént ekki vísað frá dómi.

V

Hér að framan hafa atvik málsins verið rakin og gerð grein fyrir samskiptum stefnanda og stefnda allt frá árinu 2002, vegna áforma þess fyrrnefnda um kaup á leigulóð úr landi ríkisjarðarinnar Þormóðsdal í Mosfellsbæ. Með bréfi 29. október 2009 hafnaði stefndi beiðni stefnanda um kaup á leigulóðinni, og ítrekaði þá

afstöðu í bréfi 1. desember sama ár

Ákvörðun stefnda um að hafna beiðni stefnanda um kaup á umræddri leigulóð er stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum er unnt að að bera slíkar ákvarðanir undir dómstóla á grundvelli 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Geta dómstólar lagt á það mat hvort lögmætra aðferða hafi verið gætt við meðferð máls hjá stjórnvaldi og hvort niðurstaða þess sé í samræmi við lög, og eftir atvikum ógilt ákvörðun stjórnvaldsins sé henni áfátt að formi eða efni.

Samkvæmt 3. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 er heimilt, án opinberrar auglýsingar, að selja ríkisjarðir og jarðahluta til annarra einstaklinga eða lögaðila en kveðið er á um í 35. og 36. gr. sömu laga, enda hafi viðkomandi haft landið á leigu í a.m.k. 20 ár og á eigin kostnað lagt í verulegar ræktunarframkvæmdir á þeim og þannig aukið verðmæti landsins umtalsvert. Heimild til slíkrar sölu er þó bundin því skilyrði að áður hafi verið aflað heimildar í fjárlögum, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar, svo og samþykkis fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. gr. reglugerðar um ráðstöfun eigna ríkisins nr. 206/2003. Í fjárlögum árána 2006 til 2009 hafði Alþingi veitt heimild til sölu umræddrar leigulóðar, en eftir það hefur sú heimild ekki verið til staðar.

Stefnandi krefst þess aðallega að stefnda verði með dómi gert að gefa út afsal til sín fyrir margnefndri leigulóð, en til vara að viðurkennt verði með dómi að stefnda beri að efna loforð um að selja stefnanda leigulóðina. Kröfur þessar verða ekki skildar þannig að með þeim leiti stefnandi endurskoðunar á lögmæti ákvörðunar stefnda um að hafna ósk hans um kaup á leigulóðinni, heldur felst beinlínis í þeim að dómurinn taki sjálfstæða og nýja ákvörðun um skyldu stefnda til þeirra athafna sem kröfurnar hljóða um. Augljóst er að dómur þessa efnis færi ekki aðeins í bága við fyrirmæli 40. gr. stjórnarskrárinnar og þau laga- og reglugerðarákvæði sem hér að ofan eru talin, heldur einnig 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um þrískiptingu ríkisvaldsins. Samkvæmt því brestur dóminn vald til að leggja dóm á aðal- og varakröfu stefnanda, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Því ber að vísa kröfum þessum frá dómi. Í ljósi þeirrar niðurstöðu þykir ekki ástæða til að taka afstöðu til þess álitafnis hvort rétt sé að vísa málinu frá dómi á grundvelli 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991, en fram er komið að í þinghaldi 23. janúar sl. var lögð fram meðalgöngustefna af hálfu núverandi réttshafa leigulóðarinnar. Auk kröfu um að þeim verði leyfð meðalgangan gera þeir sömu kröfur og aðal- og varakrafa stefnanda hljóðar um.

Auk aðal- og varakröfu sinnar krefst stefnandi þess að stefndi greiði honum 749.235 krónur, auk dráttarvaxta frá 11. september 2012 til greiðsludags. Krafa er vegna lögmanskostnaðar stefnanda á stjórnslustigi málsins og byggist á því að „stefndi beri ábyrgð á þessum kostnaði á grundvelli meginreglna stjórnsluréttarins um skaðabótaábyrgð stjórnvalda vegna ólögmætra stjórnvaldsákvæðana og meginreglum skaðabótaréttarins um skaðabótaskyldu utan samninga“ eins og segir í stefnu.

Í máli þessu hefur ekki verið lagt mat á málsmeðferð stefnda við afgreiðslu á erindi stefnanda eða lögmæti þeirrar ákvörðunar stefnda að synja stefnanda um kaup á títtnefndri leigulóð, enda hefur stefnandi ekki krafist slíkrar úrlausnar dómsins eins og áður segir. Þegar af þeirri ástæðu er ekki unnt að leggja dóm á réttmæti fjárkröfu

stefnanda sem byggist á því að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu á þeim grundvelli sem hann vísar til. Verður þeirri kröfu því einnig vísað frá dómi.

Samkvæmt ofanrituðu er það niðurstaða dómsins að vísa beri máli þessu í heild frá dómi. Í ljósi þeirrar niðurstöðu og með vísan til 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað. Þykir hann hæfilega ákveðinn 200.000 krónur.

Ingimundur Einarsson dómstjóri kvað upp úrskurðinn.

Ú R S K U R Ð A R O Ð:

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Vilhjálmur Lúðvíksson, greiði stefnda, íslenska ríkinu, 200.000 krónur í málskostnað.

Ingimundur Einarsson