

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 9. október 2013 í málinu nr. E-2817/2012:**

**Vilhjálmur Lúðvíksson**

*(Helgi Birgisson hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)*

**og**

**Áslaug Sverrisdóttir,**

**Ingibjörg Hilmarsdóttir og**

**Berglind Hilmarsdóttir**

*(Jóhannes S. Ólafsson hdl.)*

**gegn**

**Vilhjálmur Lúðvíkssyni**

*(Helgi Birgisson hrl.)*

**og**

**íslenska ríkinu**

*(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var að loknum munnlegum málflutningi 4. september sl., er höfðað með stefnu, áritaðri um birtingu 12. september 2012, og meðalgöngustefnu, áritaðri um birtingu 11. og 14. desember 2012.

Aðalstefnandi og annar tveggja meðalgöngustefndu er Vilhjálmur Lúðvíksson, Valhúsabraut 2, Seltjarnarnesi, en aðalstefndi og meðstefndi í meðalgöngusök er

Íslenska ríkið, og er fjármálaráðherra stefnt fyrir þess hönd. Meðalgöngustefnendur eru Áslaug Sverrisdóttir, Valhúsabraut 2, Seltjarnarnesi, Ingibjörg Hilmarsdóttir, 70 High Rock Terrace Chestnut Hill, Massachusetts, Bandaríkjunum, og Berglind Hilmarsdóttir, Núpi III, Hvolsvelli.

*Endanlegar dómkröfur aðalstefnanda eru:*

Að stefnda í aðalsök, íslenska ríkinu, verði með dómi gert að gefa út afsal til aðalstefnanda fyrir leigulóð úr landi Þormóðsdals í Mosfellsbæ, sem talin er 126.800 fermetrar að stærð, með landnúmer 125607 og fastanúmer 208-5056, að viðlögðum dagsektum, 50.000 krónum á dag, gegn greiðslu kaupverðs að fjárhæð 12.000.000 krónur, auk málskostnaðar.

Engar kröfur eru gerðar á hendur meðalgöngustefnendum. Þvert á móti er tekið undir kröfur þeirra, telji dómurinn að fremur beri að dæma þeim sakarefnið en aðalstefnanda.

*Endanlegar dómkröfur aðalstefnda og meðstefnda í meðalgöngusök eru:*

Í aðalsök krefst stefndi, íslenska ríkið, sýknu af öllum kröfum aðalstefnanda, svo og málskostnaðar úr hans hendi, að mati dómsins. Í meðalgöngusök er einnig krafist sýknu af öllum kröfum meðalgöngustefnanda og málskostnaðar úr þeirra hendi in solidum, að mati dómsins. Í báðum tilvikum er þess krafist til vara að stefnukröfurnar verði lækkaðar og að málskostnaður falli þá niður.

*Endanlegar dómkröfur meðalgöngustefnenda eru:*

Að þeim verði leyfð meðalganga í máli þessu og að meðalgöngustefnda, íslenska ríkinu, verði með dómi gert að gefa út afsal til þeirra 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 krónum á dag, gegn greiðslu kaupverðs að fjárhæð 12.000.000 krónur. Einnig er krafist málskostnaðar úr hendi þessa meðalgöngustefnda.

Engar kröfur eru gerðar á hendur Vilhjálmi Lúðvíkssyni, öðrum meðalgöngustefnda.

## **Málsatvik**

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 aðalstefnanda, 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. Liggur lóðin að Hafravatni, sunnanvert.

Á árinu 2002 setti aðalstefnandi, Vilhjálmur Lúðvíksson, sig í samband við þáverandi landbúnaðarráðherra og falaðist 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. Aðalstefnandi ítrekaði ósk um kaup á lóðinni með bréfi til landbúnaðarráðherra 25. apríl 2004. Vísaði hann þar m.a. til sjónarmiða sem fram komu í áður nefndu bréfi Ríkisendurskoðunar og leitaði stuðnings ráðherra við ákveðinni tillögu að breytingu á frumvarpi til jarðalaga, en frumvarpið var þá í meðförum Alþingis. Jafnframt sagði þar svo: „Með hliðsjón af þessu óskar undirritaður fyrir hönd leiguhafanna eftir því að fundin verði lögformleg leið til að gera þeim kleift að kaupa landið.“

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 því, og þannig aukið verðmæti landsins umtalsvert. Skömmu eftir gildistöku laganna, eða 8. september 2004, ritaði aðalstefnandi landbúnaðarráðherra bréf og áréttaði þar ósk sína um kaup á lóðinni. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins 20. janúar 2005 kom fram að í undirbúningi væru verklagsreglur um framkvæmd ákvæða 3. mgr. 38. gr. jarðalaga og að erindi bréfitara yrði tekið til afgreiðslu um leið og þær lægju 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 aðalstefnanda, 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 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 aðalstefnanda 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. Aðalstefnandi samþykkti verðmatið fyrir sína hönd og fjölskyldu sinnar.

Með tölvubréfi til rektors Landbúnaðarháskólans 23. október 2007 tilkynnti starfsmaður landbúnaðarráðuneytisins að ráðuneytið myndi, f.h. landeiganda Þormóðsdals, ganga frá kaupsamningi/afsali til aðalstefnanda. Áður en af því yrði þyrfti hins vegar að gera stofnskjál um lóðina í samvinnu við sveitarfélagið Mosfellsbæ, og skipta henni að því búnu út úr jörðinni Þormóðsdal með samþykki sveitarfélagsins. Lagt var til að Landbúnaðarháskólinn hefði frumkvæði að þeirri vinnu. Í lok bréfsins sagði síðan: „Óskinn um landskipti fer svo til afgreiðslu í landbúnaðarráðuneytið. Þegar landskiptum hefur verið þinglýst er hægt að ganga frá kaupsamningi / afsali.“

Með bréfi rektors Landbúnaðarháskólans til Mosfellsbæjar 23. janúar 2008 var formlega óskað eftir staðfestingu sveitarfélagsins á landskiptum vegna áforma um sölu leigulandsins til handhafa leigusamningsins. Í bréfinu sagði enn fremur: „Útbúa þarf stofnskjal um spilduna og fá samþykki ykkar fyrir landskiptunum sem síðan þarf að þinglýsa. Þormóðsdalsjörðin (landnúmer: 123813) er skv. FMR 1540,2 ha í eigu ríkissjóðs en umráðaaðili er Landbúnaðarháskóli Íslands (áður Rannsóknastofnun Landbúnaðarins). Þar sem ekki hefur enn verið gengið formlega frá kaupsamningi er óskað eftir því að eigandi spildunnar skráður á stofnskjali verði áfram ríkissjóður enda er afmörkun og stofnskjal fyrir landskiptunum forsenda að gerð kaupsamnings milli ríkissjóðs og væntanlegs kaupanda.“

Í bréfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 17. mars 2008 lýsti bæjarstjóri Mosfellsbæjar andstöðu sveitarfélagsins við sölu á lóðinni til aðalstefnanda og fjölskyldu hans, en lagði þess í stað til að leigutökum yrði heimilað að kaupa tveggja hektara lóðarspildu í kringum sumarhús þeirra á lóðinni. Sú landspilda hefði landnúmerið 125607 og væri skráð tveir hektarar að stærð. Í bréfinu var jafnframt lýst því viðhorfi að eðlilegt væri að gefa heimasveitarfélaginu tækifæri til að eignast landið, enda gegndi það mikilvægu hlutverki í aðalskipulagi sveitarfélagsins. Afstaða sveitarfélagsins var síðan áréttuð í bréfi bæjarstjóra Mosfellsbæjar til Landbúnaðarháskólans 12. ágúst 2008. Í stefnu eru rakin frekari bréfaskrif bæjarstjóra Mosfellsbæjar vegna erindis aðalstefnanda, svo og bréf aðalstefnanda sjálfs, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, rektors Landbúnaðarháskólans og loks fjármálaráðuneytisins, allt til 24. september 2009. Ekki er ástæða til að rekja efni þeirra allra. Þó skal þess getið að í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til aðalstefnanda 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. Í bréfinu segir einnig: „Nú verður að taka fram að hvergi kemur fram í gögnum ráðuneytisins að þáverandi ráðherra hafi lofað yður því að þér fengjuð að kaupa leiguland yðar. Hins vegar var [...] það fyrir tilstuðlan landbúnaðarráðuneytis og tillögu fjármálaráðuneytis að Alþingi tók upp ákvæði í 6. gr. fjárlaga 2006 um að fjármálaráðherra væri heimilt að selja hluta jarðarinnar Þormóðsdals í Mosfellsbæ. Samhljóða ákvæði hefur verið í fjárlögum árána 2007, 2008 og 2009.“ Í lok bréfsins er tekið fram að þar sem fjárlagaheimildar hafi á sínum tíma verið aflað og uppfyllt séu skilyrði ákvæðis 3. mgr. 38. gr. jarðalaga, muni ráðuneytið áfram mæla með því við fjármálaráðherra að aðalstefnanda verði heimiluð kaup leigulandsins.

Einnig ber hér að geta um bréf fjármálaráðuneytisins til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis frá 24. september 2009, þar sem ítarlega er fjallað um erindi aðalstefnanda og samskipti hans við stjórnvöld. Í lok bréfsins segir eftirfarandi: „Ekki er um það deilt að leigjandi landspildunnar hefur skapað sér lögmæta hagsmuni á viðkomandi landi með verulegum ræktunarframkvæmdum og umbótum á landinu í skilningi 3. mgr. 38. gr. jarðalaga og þannig aukið verðmæti landsins umtalsvert. Ekki verður heldur um það deilt með hliðsjón af langri forsögu og öðrum atvikum máls þessa að umræddur leigjandi hafi mátt ætla að gengið yrði til samninga við hann um umrætt land á grundvelli framangreinds ákvæðis jarðalaga og þeirra fjárlagaheimilda sem ítrekað hefur verið óskað eftir af hálfu

ráðuneytisins til fjármálaráðuneytisins og jafnan hafa verið samþykktar af Alþingi. Með hliðsjón af framangreindu og þeim almennu og sérstöku heimildum sem sveitarfög hafa samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, m.a. heimildum til eignarnáms, telur ráðuneytið ekki nægilegt að yfirlýstur áhugi sveitarfélags á þessari tilteknu landspildu eigi að koma í veg fyrir sölu landsins til hans uppfylli hann að mati sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis lögbundin skilyrði til kaupa á landspildunni. Fjármálaráðuneytið telur að þessu sögðu ekkert því til fyrirstöðu að það gangi frá umræddri sölu, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 206/2003, um ráðstöfun eigna ríkisins, að venjulegum skilyrðum uppfylltum.“

Með bréfi 25. október 2009 óskaði aðalstefnandi enn á ný eftir því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið gengi frá sölu lóðarinnar án frekari tafa. Ráðuneytið svaraði bréfinu 29. sama mánaðar og hafnaði þá beiðni aðalstefnanda 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 aðalstefnanda til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins 26. nóvember 2009 voru gerðar athugasemdir við málsmeðferð ráðuneytisins, um leið og mótmælt var synjun ráðuneytisins á erindi aðalstefnanda. Í svarbréfi ráðuneytisins 1. desember sama ár voru fyrri sjónarmið Mosfellsbæjar áréttuð og synjun ítrekuð um sölu á leigulandinu til aðalstefnanda. Í bréfinu var vísað til þess að aldrei hefði stofnast réttur hjá aðalstefnanda til að fá leigulóðina keypta og hafi honum ekki verið látið í té kauptilboð af hálfu ráðuneytisins. Þá var tekið fram að ekki hefði 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 aðalstefnandi fram kvörtun við umboðsmann Alþingis vegna meðferðar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á erindi hans og synjunar um kaup á leigulandinu. Umboðsmaður Alþingis skilaði álit 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 Vilhjalms Lúðvíkssonar fyrir hönd leigutaka um að gengið yrði til samninga við þá um kaup þeirra á leigulóð 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 aðalstefnanda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu bréf 11. janúar, 3. febrúar og 14. maí 2012, og krafðist þess að ráðuneytið gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að rétta hlut umbjóðanda hans, þ.e. að ganga til samninga við hann um kaup á landinu. Jafnframt var þess krafist að greiddur yrði lögmannskostnaður aðalstefnanda vegna erindrekesturs 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 hefði 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 seld yrði aðalstefnanda, og yrði fyrra verðmat á hvern hektara lagt til grundvallar við verðlagningu lóðarinnar. Í bréfinu kvaðst ráðuneytið vilja gera þessa tillögu að sinni og bjóða aðalstefnanda og fjölskyldu hans að kaupa 6,04 hektara af lóðinni, í stað þeirra 12,7 hektara sem áður höfðu verið til umræðu. Aðalstefnandi féllst ekki á tilboðið og féll það niður 1. júlí 2012. Í kjölfarið höfðaði hann mál þetta. Tekið skal fram að í þinghaldi í máli þessu 26. apríl 2013 lagði lögmaður aðalstefnda fram bréf frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, dagsett 19. apríl 2013, þar sem fram kemur að búið sé að stofna lóð utan um umrætt leiguland og sé landið 12,68 ha að stærð.

Undir rekstri málsins höfðuðu meðalgöngustefnendur meðalgöngusök í máli þessu og kröfðust þess að þeim yrði leyfð meðalgangan. Við upphaf aðalmeðferðar var því lýst yfir af hálfu beggja meðalgöngustefndu að enginn ágreiningur væri um heimild meðalgöngustefnenda til meðalgöngu í málinu. Meðalgöngustefnendur eru erfingjar Sverris Sigurðssonar, sem skráður er leigutaki umþrættrar lóðar, og lést árið 2002. Eins og áður er fram komið var Sverrir tengdafaðir aðalstefnanda.

### **Málsástæður og lagarök aðalstefnanda**

Krafa aðalstefnanda, Vilhjálms Lúdvíkssonar, byggist á því að athafnir og samskipti hans við stjórnvöld hafi vakið með honum lögmætar og réttmætar væntingar til þess að fá leigulóðina úr Þormóðsdal keypta samkvæmt fyrirbyggjandi mati löggilts fasteignasala. Ítarleg gögn málsins, bréfaskipti hans við stjórnvöld og bréfaskipti innan stjórnarsýslunnar beri ótvírætt með sér að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi verið búið að taka skuldbindandi ákvörðun um að selja honum leigulóðina. Sú ákvörðun hafi verið staðfest af fjármálaráðuneytinu og þar með ótvírætt vakið lögmætar og réttmætar væntingar hjá honum um að hann fengi landið keypt á grundvelli fyrirbyggjandi lagaheimildar og verðmats. Þá er á því byggt að ákvörðun ráðuneytisins um að taka málið úr þeim farvegi sem því hafði verið markaður, vegna þrýstings frá Mosfellsbæ, samrýmist ekki vönduðum stjórnarsýsluháttum og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Aðalstefnandi byggir einnig á því að fyrir liggi að landbúnaðarráðuneytið hafi fjórum sinnum, á árunum 2006-2009, farið fram á það á grundvelli beiðni hans að afla yrði lagaheimildar til sölu hluta af landi Þormóðsdals og hafi Alþingi jafnoft veitt umbeðna heimild í fjárlögum. Enginn vafi leiki á því að óskir ráðuneytisins hafi alfarið verið byggðar á fyrirætlunum þess um að selja honum, fyrir hönd leigutaka, umrædda lóð. Þá sé í framlögðu álitum umboðsmanns Alþingis frá 16. desember 2011 einnig vísað til eftirfarandi atvika, sem staðfesti að samskipti stjórnvalda við aðalstefnanda hafi vakið með honum réttmætar væntingar um að gengið yrði frá sölu á leigulóðinni til hans.

Í fyrsta lagi hafi Landbúnaðarháskólinn, sem landbúnaðarráðuneytið hafi falið að undirbúa sölufarlið, falið löggiltum fasteignasala að framkvæma verðmat á leigulóðinni árið 2007. Verðmatið hafi hljóðað upp á 12.000.000 króna, án skógræktar, og hafi bæði aðalstefnandi og Landbúnaðarháskólinn samþykkt það. Það verðmat hafi síðan verið lagt til grundvallar í samskiptum aðalstefnanda og

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins allt fram á haust 2009. Þá fyrst hafi ráðuneytið hins vegar farið að draga réttmæti þess í efa á þeim grundvelli að það væri illa rökstutt og að veiðihlunnindi í Hafravatni og Seljadalsá hefðu ekki verið metin, þótt þau hlytu að fylgja við söluna samkvæmt 1. mgr. 5. gr. lax- og silungsveiðilaga nr. 61/2006. Að dómi aðalstefnanda geti sú forsenda þó ekki réttlætt breytta afstöðu ráðuneytisins á þessum tíma, að virtum réttmætum væntingum hans um kaup á lóðinni. Engin tilraun hafi enda verið gerð af hálfu ráðuneytisins til þess að afla nýs og rökstudds mats á verðmæti lóðarinnar.

Í öðru lagi hafi landbúnaðarráðuneytið tekið það skýrt fram í tölvubréfi til Landbúnaðarháskóla Íslands 23. október 2007 að staða málsins væri sú að ráðuneytið myndi, fyrir hönd landeiganda Þormóðsdals, ganga frá kaupsamningi og afsali vegna sölunnar.

Í þriðja lagi hafi á árunum 2007-2009 komið fram í bréfum til aðalstefnanda skýrar og ótvíræðar yfirlýsingar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, um að beiðni hans um kaup á leigulóðinni fullnægði skilyrðum 3. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 til þess að lóðin yrði seld honum án opinberrar auglýsingar.

Í fjórða lagi hafi aðalstefnanda verið kynnt sérstaklega sú afstaða beggja ráðuneyta, með bréfum 7. ágúst og 24. september 2009, að staða og hagsmunir Mosfellsbæjar kæmu ekki í veg fyrir að áfram yrði haldið sölufarli leigulóðarinnar til hans, fyrir hönd leigutaka.

Samkvæmt ofanrituðu er á því byggt að málsmeðferð og yfirlýsingar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hafi verið með þeim hætti að aðalstefnandi hafi mátt vænta þess að af sölnunni yrði, og þá eigi síðar en á árinu 2009, þegar enn hafi verið heimild til þess í fjárlögum og staðfesting fjármálaráðuneytisins hafi legið fyrir. Af bréfum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 29. október og 1. desember 2009 verði hins vegar ráðið að meginástæða þess að sölu leigulóðarinnar til aðalstefnanda hafi þá verið hafnað, hafi verið andstaða Mosfellsbæjar. Áður hefði ráðuneytið þó hafnað þeim sjónarmiðum Mosfellsbæjar að eðlilegt væri að sveitarfélagið fengi alla jörðina Þormóðsdal keypta, og þá vísað til þess að ákvörðun hefði verið tekin um að selja aðalstefnanda umrætt leiguland. Heldur aðalstefnandi því fram að viðsnúningur ráðuneytisins hafi komið til í kjölfar breytinga á ráðherrastóli, en slíkt geti með engu móti réttlætt að gengið sé gegn réttmætum væntingum hans. Þá bendir hann á að leigulóðin sem um ræði í máli þessu sé aðeins 12,68 hektarar að stærð, en stærð jarðarinnar Þormóðsdals 1540,2 hektarar.

Aðalstefnandi hafnar þeim rökum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, sem fram koma í bréfi ráðuneytisins frá 29. október 2009, um að ekki geti komið til sölu leigulóðarinnar þar sem lóðin hafi ekki verið stofnuð í samræmi við 14. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, og að landskipti hafi ekki verið heimiluð samkvæmt 13. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Í því sambandi bendir hann á að samkvæmt tilvitnuðu ákvæði jarðalaga skuli senda beiðni um landskipti til ráðherra til staðfestingar, og skuli með henni meðal annars fylgja umsögn sveitarstjórnar. Telur aðalstefnandi að sú umsögn, eða ígildi hennar, liggi þegar fyrir í bréfi Mosfellsbæjar frá 12. ágúst 2008, en í því bréfi hafi sveitarfélagið lagst gegn sölu lóðarinnar. Mosfellsbær sé eingöngu umsagnaraðili samkvæmt 13. gr. jarðalaga og

geti því ekki stöðvað staðfestingu landskipta með því að neita umsagnarskyldu, eða með því að „fara sér hægt“ við afgreiðslu, eins og sveitarfélagið hafi lýst yfir í viðræðum við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að það myndi gera, og komi fram í bréfi ráðuneytisins 29. október 2009. Að lögum sé því ekkert til fyrirstöðu að ráðuneytið staðfesti landskiptin við sölu leigulóðarinnar til aðalstefnanda, í samræmi við réttmætar væntingar hans, og afhendi gögnin til þinglýsingar. Byggir aðalstefnandi á því að þótt leigulóðinni hafi ekki formlega verið skipt út úr jörðinni geti það ekki komið í veg fyrir sölu hennar.

Með vísan til alls ofanritaðs telur aðalstefnandi sannað að ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 29. október 2009, sem áréttuð var í bréfi 1. desember sama ár, um að hafna beiðni hans um kaup á umræddri leigulóð, hafi gengið gegn réttmætum væntingum hans um að gengið yrði til samninga við hann.

Um lagarök er vísað til fjármunaréttar, varðandi loforð og skuldbindingargildi samninga, svo og til stjórnarsýslureglna um réttmætar væntingar málsaðila og lagasjónarmiða um vandaða stjórnarsýsluhætti. Einnig er vísað til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga, svo og til 13., 35., 36. og 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004, einkum 3. mgr. 38. gr. þeirra. Krafa um dagsektir styðst við 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, en málskostnaðarkrafan við 1. mgr. 130. gr. sömu laga.

### **Málsástæður og lagarök meðalgöngustefnenda**

Meðalgöngustefnendur taka undir kröfur aðalstefnanda og byggja á sömu málsástæðum og lagarökum og hann, að breyttu breytanda. Er þannig einkum á því byggt að athafnir og samskipti aðalstefnanda við stjórnvöld hafi vakið lögsmætar og réttmætar væntingar um að gengið yrði frá sölu leigulóðarinnar, ef ekki beint til aðalstefnanda, þá til meðalgöngustefnenda. Því til skýringar taka meðalgöngustefnendur fram að eftir lát Sverris Sigurðssonar árið 2002 hafi leigulóðin alfarið verið í umsjá fjölskyldunnar og hafi aðalstefnandi komið fram fyrir hennar hönd í öllum samskiptum við stjórnvöld. Krafa aðalstefnanda í máli þessu sé því sett fram með fullri heimild og samþykki meðalgöngustefnenda, enda liggi fyrir samkomulag á milli þeirra um skiptingu, afnot og nýtingu landspildunnar. Þótt aðalstefnandi hafi ekki verið erfingi Sverris Sigurðssonar hafi hann verið réttmætur aðili til þess að halda fram kröfu um kaup á landspildunni, „enda hafa loforð ríkisins um sölu landspildunnar beinst að honum persónulega“, eins og orðrétt segir í meðalgöngustefnu.

### **Málsástæður og lagarök aðalstefnda og meðstefnda í meðalgöngusök**

Stefndi í aðalsök og meðstefndi í meðalgöngusök, íslenska ríkið, vísar á bug staðhæfingum aðalstefnanda og meðalgöngustefnenda um að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafi skuldbundið sig til að selja aðalstefnanda eða meðalgöngustefnendum umrædda leigulóð. Jafnframt er því mótmælt að sömu stefnendur hafi mátt hafa lögsmætar og réttmætar væntingar um að leigulóðin yrði seld þeim.

Krafa aðalstefnda byggist á því að hvorki aðalstefnandi né meðalgöngustefnendur uppfylli skilyrði 3. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 fyrir sölu lóðarinnar til leigutaka. Þannig sé ljóst að aðalstefnandi sé ekki sjálfur leigutaki að lóðinni. Ljóst

sé einnig að skilyrði um a.m.k. 20 ára leigutíma og ræktunarframkvæmdir á því tímabili geti ekki verið uppfyllt, þar sem allar ræktunarframkvæmdir frá því að Sverrir Sigurðsson hafi fengið leigusamninginn framseldan árið 1966 og þar til hann lést árið 2002 hafi farið fram á hans vegum, sem leigutaka lóðarinnar. Hvorki aðalstefnandi né meðalgöngustefnendur hafi því stundað þar ræktunarstörf sem leigutakar í 20 ár.

Aðalstefndi byggir einnig á því að þótt lagaheimildar hafi verið aflað til sölu leigulóðarinnar í fjárlögum fyrir árin 2006-2009, hafi það aðeins falið í sér heimild til sölu lóðarinnar, en ekki skyldu. Hafi aðalstefnanda verið það fullkunnugt, eins og gögn málsins staðfesti. Þá er því mótmælt að bréfaskipti aðalstefnanda við stjórnvöld og bréfaskipti innan stjórnáráðuneytisinnar hafi með réttu getað vakið lögmætar og réttmætningar væntingar aðalstefnanda og meðalgöngustefnenda um að þau fengju leigulóðina keypta. Í því sambandi bendir stefndi á að í framlögðum bréfum landbúnaðarráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins sé tekið fram að tiltekna ráðstafanir þurfi að ganga eftir svo unnt sé að ganga til samninga um sölu á lóðinni. Þannig hafi verið bent á að stofna þyrfti lóðina og fá henni skipt út úr jörðinni Þormóðsdal í samvinnu við sveitarfélagið Mosfellsbæ. Af viðbrögðum Mosfellsbæjar hafi hins vegar strax á fyrri hluta árs 2008 orðið ljóst að ýmsar hindranir voru í vegi þess að söluferli gæti komist á það stig að gengið yrði til samninga um sölu. Annars vegar hafi komið í ljós að lóðin hafi ekki verið skráð í fasteignaskrá af þeirri stærð sem mæling Landbúnaðarháskólans gaf til kynna, og ekki reyndist unnt að fá það leiðrétt, en hins vegar hafi Mosfellsbær hafnað því að skipta leigulóðinni út úr jörðinni Þormóðsdal, sbr. 30. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, nú 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Rök sveitarfélagsins hafi verið þau að lóðin væri á landsvæði sem skilgreint væri sem útivistarsvæði samkvæmt aðalskipulagi, og væri mikilvægt að sveitarfélaginu væri gefinn kostur á að kaupa landið, með hagsmuni sveitarfélagsins og íbúa þess að leiðarljósi. Í framhaldinu hafi Mosfellsbær lagt fram ósk um að kaupa alla jörðina Þormóðsdal og hafi ráðuneytið tekið jákvætt í þá málaleitan. Vísar aðalstefndi í þessu efni til 1. gr. jarðalaga nr. 81/2004, sbr. og 35. og 37. gr. þeirra laga.

Í ljósi framanritaðs er hafnað staðhæfingum aðalstefnanda og meðalgöngustefnenda um að þeir hafi haft lögmætar og réttmætar væntingar um að lóðin yrði seld þeim. Þá er því mótmælt að slíkar væntingar geti orðið grundvöllur að skyldu til sölu á fasteignum ríkisins. Skýrt komi fram í 40. gr. stjórnarskrárinnar að lagheimild þurfi til sölu á fasteignum ríkisins, en engri slíkri heimild sé nú til að dreifa. Að auki mótmælir stefndi því að kominn hafi verið á skuldbindandi samningur eða loforð um sölu á leigulóðinni, sbr. 7. gr. laga nr. 40/2002, um fasteignakaup. Krefst hann sýknu af kröfu aðalstefnanda og meðalgöngustefnenda um að aðalstefnda, íslenska ríkinu, verði gert að gefa út afsal fyrir umþrættri leigulóð úr landi Þormóðsdals. Einnig krefst hann sýknu af kröfu sömu aðila um dagsektir samkvæmt 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Telur hann að ekki fái staðist að tilvitnað ákvæði veiti heimild til dagsekta þegar svo háttar til að ekki er unnt að verða við kröfu um útgáfu afsals nema að fenginni lagaheimild samkvæmt 40. gr. stjórnarskrár og að uppfylltum skilyrðum um landskipti. Til vara krefst hann þess að fjárhæð dagsekta verði stórkostlega lækkuð og að rúmur frestur verði þá veittur áður en þær falli á.

Auk þeirra lagareglna sem áður getur vísar aðalstefndi til 29. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, 1.-3. gr. reglugerðar nr. 206/2003, um ráðstöfun eigna

ríkisins, 12., 13. og 35.-40. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Enn fremur er vísað til 14. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001.

## Niðurstaða

Hér að framan hafa atvik málsins verið rakin og gerð grein fyrir samskiptum aðalstefnanda við landbúnaðarráðuneytið, fjármálaráðuneytið og önnur stjórnvöld allt frá árinu 2002, vegna áforma aðalstefnanda um kaup á leigulóð úr landi ríkisjarðarinnar Þormóðsdals í Mosfellsbæ. Með bréfi 29. október 2009 hafnaði aðalstefndi, íslenska ríkið, beiðni hans um kaup á leigulóðinni, og ítrekaði þá afstöðu í bréfi 1. desember sama ár.

Krafa aðalstefnanda og meðalgöngustefnenda er aðallega á því reist að samskipti aðalstefnanda við stjórnvöld hafi vakið réttmætar og lögmætar væntingar um að gengið yrði frá sölu leigulóðarinnar til þeirra á grundvelli fyrirliggjandi verðmats. Beri gögn málsins ótvírætt með sér að búið hafi verið að taka skuldbindandi ákvörðun um að selja þeim lóðina. Jafnframt er á því byggt að ákvörðun ráðuneytisins um að hafna beiðni aðalstefnanda um kaup á lóðinni hafi ekki samrýmst vönduðum stjórnsýsluháttum og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Eins og atvikum er háttað í máli þessu fellst dómurinn á þau sjónarmið stefnenda að samskipti aðalstefnanda við stjórnvöld í tilefni af beiðni hans um kaup á leigulandinu, hafi mátt vekja hjá honum réttmætar væntingar um að af sölu yrði. Er þá sérstaklega horft til þess að Alþingi veitti fjórum sinnum heimild til sölu hluta jarðarinnar Þormóðsdals, þ.e. í fjárlögum árána 2006, 2007, 2008 og 2009, og var lagaheimildarinnar aflað af landbúnaðarráðuneytinu í tilefni af beiðni aðalstefnanda um kaup á landspildunni. Þá samþykkti aðalstefnandi verðmat á lóðinni, sem unnið var á árinu 2007 af löggiltum fasteignasala að ósk Landbúnaðarháskóla Íslands, í umboði landbúnaðarráðuneytisins. Fyrir liggja einnig bréf til aðalstefnanda, sem send voru honum á árunum 2007-2009, þar sem fram koma ótvíræðar yfirlýsingar beggja ráðuneyta um að fullnægjandi heimildir séu til staðar til að unnt sé að taka ákvörðun um sölu lóðarinnar til hans, og að skilyrði 3. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 standi því ekki í vegi. Loks var aðalstefnanda í ágúst og september 2007 kynnt sú afstaða ráðuneytanna að ekkert væri því til fyrirstöðu að gengið yrði frá sölu til hans, þrátt fyrir athugasemdir og andstöðu Mosfellsbæjar. Hins vegar hafnar dómurinn því að tölvubréf starfsmanns landbúnaðarráðuneytisins til rektors Landbúnaðarháskólans 23. október 2007, sem aðalstefnandi fékk afrit af og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, hafi gefið tilefni til sömu væntinga hjá stefnendum, eins og þeir halda fram. Telur dómurinn að af orðalagi bréfsins verði aðeins ráðið að þar sé viðkomandi starfsmaður að veita rektor Landbúnaðarháskólans leiðbeiningar um framhald málsins, um leið og hann áréttar að það sé í verkahring landbúnaðarráðuneytisins að ganga frá kaupsamningi/afsali til aðalstefnda að því loknu sem þar er tiltekið.

Eins og áður segir synjaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið beiðni aðalstefnanda um kaup á leigulandinu með bréfi 29. október 2007, og var sú afstaða áréttuð með bréfi ráðuneytisins 1. desember sama ár. Í báðum bréfunum voru rakin sjónarmið Mosfellsbæjar til málsins og greint frá ósk bæjarins um kaup á allri jörðinni vegna hagsmuna sveitarfélagsins og fyrirhugaðrar nýtingar hennar sem útivistarsvæðis fyrir íbúa. Hafi ráðuneytið tekið jákvætt í þá málaleitan. Einnig var

þar bent á að einungis gæti orðið af sölu ef heimild til þess væri í fjárlögum, svo og að fjárlögin veittu aðeins heimild til sölu en fælu ekki sér skyldu til þess. Jafnframt taldi ráðuneytið að slíkir ágallar væru á verðmati lóðarinnar að það yrði ekki hagnýtt sem sölutilboð samkvæmt 7. gr. laga um fasteignakaup nr. 40/2002. Þá var tekið fram að umrædd lóð hefði enn ekki verið stofnuð, sbr. 14. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, og landskipti ekki heldur heimiluð, sbr. 13. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Í lokin var aðalstefnanda tilkynnt að ekki yrði óskað nýrrar heimildar frá fjárlaganefnd Alþingis til sölu á leigulandinu.

Þrátt fyrir álit dómsins um að samskipti aðalstefnanda við stjórnvöld hafi verið þess eðlis að vakið hafi hjá honum réttmætar væntingar um sölu lóðarinnar allt fram á árið 2009, leiðir það ekki eitt og sér til þess að aðalstefnda, íslenska ríkinu, beri að verða við kröfu hans eða meðalgöngustefnenda um að gefa út afsal fyrir landspildunni þeim til handa, enda byggist sú krafa á því að skuldbindandi samningur hafi stofnast milli aðila um sölu á lóðinni. Því kemur til skoðunar hvort slíkur samningur hafi í reynd stofnast, sem stefnendur geti byggt rétt á, og aðalstefnda beri að efna.

Í 1. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004 kemur fram sú meginregla að auglýsa skuli til sölu með opinberri auglýsingu þær ríkisjarðir sem fyrirhugað er að selja, aðrar en þær ríkisjarðir sem ákvæði 35. og 36. gr. gilda um, og skal leitað eftir tilboðum í þær í samræmi við gildandi löggjöf og stjórnvaldsreglur um sölu á eignum ríkisins á hverjum tíma. Samkvæmt 35. gr. laganna er heimilt að selja ríkisjarðir eða hluta þeirra þeim sveitarfélögum sem jarðirnar eru í og einnig stofnunum og fyrirtækjum þeirra, en í 36. gr. eru ákvæði um kauprétt ábúenda. Frá meginreglu um auglýsingaskyldu er einnig vikið í 3. mgr. 38. gr. laganna, þar sem segir að ákvæði 1. mgr. gildi þó ekki „um sölu á ríkisjörðum og jarðahlutum til annarra einstaklinga eða lögaðila en kveðið er á um í 35. og 36. gr. hafi þeir 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“.

Augljóst er að tilvitnað ákvæði 3. mgr. 38. gr. geymir ekki almenna lagaheimild um sölu ríkisjarða eða jarðahluta þegar svo stendur á sem þar segir, enda hefði þá verið óþarft að leita endurtekinnar heimildar til sölu leigulandsins í fjárlögum. Í ljósi þeirra skilyrða sem talin eru upp í ákvæðinu vekja hins vegar furðu yfirlýsingar sjávárútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins um að aðalstefnandi uppfylli skilyrði ákvæðisins til kaupa á leigulandinu, þótt ekki sé nema vegna þess að aðalstefnandi er ekki og hefur aldrei verið leigutaki landsins. Meðalgöngustefnendur eru heldur ekki leigutakar landsins, þótt þeir séu erfingjar skráðs leigutaka, Sverris Sigurðssonar, og leiði rétt sinn af leigurétti hans, en ekki liggur fyrir samþykki landbúnaðarráðherra fyrir framsali leiguréttindanna, eins og áskilið er í 9. gr. lóðarleigusamningsins. Þá verður af gögnum málsins ekki annað ráðið en að Sverrir heitinn Sigurðsson hafi sem leigutaki sjálfur staðið að ræktunarframkvæmdum á lóðinni allt til ársins 2002. Að þessu virtu fær dómurinn ekki séð að ráðuneytinu hafi verið heimilt að lögum að selja stefnendum leigulóðina.

Áður er þess getið að stærð umræddrar lóðar var ekki tilgreind í lóðarleigusamningi til upphaflegs leigutaka. Legu og takmörkum hennar var þó lýst. Í bréfi rektors Landbúnaðarháskólans til Ásbjörns Þorvarðarsonar, starfsmanns á tækni- og umhverfissviði Mosfellsbæjar, dagsettu 23. janúar 2008, kemur fyrst fram að

landspildan sé 126.800 fermetrar að stærð samkvæmt hnitasettri mælingu sérfræðings Landbúnaðarháskólans. Í sama bréfi er þess farið á leit að útbúið verði stofnskjal um spilduna og samþykkis Mosfellsbæjar aflað fyrir landskiptum út úr Þormóðsdalsjörðinni, enda sé slíkt „forsenda að gerð kaupsamnings milli ríkissjóðs og væntanlegs kaupanda“. Bréf þetta virðist ritað í framhaldi af ráðleggingum starfsmanns landbúnaðarráðuneytisins í áður nefndu tölvubréfi hans frá 23. október 2007 til rektors Landbúnaðarháskólans.

Í svarbréfi bæjarstjóra Mosfellsbæjar við fyrrnefndu bréfi rektors, dagsettu 17. mars 2008, kemur fram að umrædd landspilda hafi landnúmerið 125607 og sé skráð 2,0 ha að stærð. Jafnframt lýsir hann yfir efasemdum við áformum ríkisins um að selja einstaklingi svo stórt land við Hafravatn, þ.e. 126.800 fermetra. Landið sé viðkvæmt útivistarland og skilgreint sem slíkt í aðalskipulagi. Eðlilegt sé því að sveitarfélaginu gefist tækifæri til að eignast landið, þar sem hagsmunir og hugmyndir einstaklings kynnu að vera allt aðrar en metnaðarfull áform sveitarfélagsins um útivistarsvæði. Bréfi þessu svaraði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið 9. maí 2008 og óskaði eftir því að Mosfellsbær tæki beiðni Landbúnaðarháskólans um landskipti til afgreiðslu og úrlausnar á réttum lagagrundvelli, og vísaði í því efni til laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, 30. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og 13. gr. jarðalaga. Fram er komið að búið er nú að stofna lóð utan um leigulandið og er það skráð 12,68 ha að stærð. Lóðinni hefur á hinn bóginn ekki verið skipt út úr Þormóðsdalsjörðinni.

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, nú 1. mgr. 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, er óheimilt að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Um landskipti, sameiningu lands o.fl. er einnig að finna fyrirmæli í IV. kafla jarðalaga nr. 81/2004. Þannig segir í 1. mgr. 12. gr. laganna að um skipti á landi sem lögin gildi um fari eftir ákvæðum gildandi laga á hverjum tíma. Þá er tekið fram í 2. mgr. sömu greinar að samningar um leigu á landi, þ.m.t. lóðarleigu, feli ekki í sér landskipti. Í 1. mgr. 13. gr. eru loks leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að landskiptum. Þar segir m.a. svo: „Skipti á landi sem tilheyrir einni jörð og sameiginlegu landi tveggja eða fleiri jarða skulu staðfest af ráðherra. Beiðni um staðfestingu landskipta skal vera skrifleg og í henni skulu koma fram upplýsingar um nöfn, kennitölur og heimilisföng aðila sem eru eigendur landsins og aðilar að landskiptunum, svo og lýsing á landskiptunum. Beiðninni skal fylgja samningur um landskipti eða landskiptagerð, uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum, þinglýsingarvottorð, umsögn sveitarstjórnar og önnur gögn sem kunna að liggja til grundvallar landskiptum og ráðherra óskar eftir að lögð verði fram.“ Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal þinglýsa staðfestingu ráðherra á landskiptum, ásamt staðfestum uppdrætti skipulagsyfirvalda, og öðlast hún þá fyrst gildi.

Af hálfu stefnenda er á því byggt að umsögn sveitarstjórnar, eða ígildi hennar, liggi þegar fyrir í bréfi bæjarstjóra Mosfellsbæjar frá 12. ágúst 2008, og því sé ekkert því til fyrirstöðu að ráðuneytið staðfesti landskiptin og afhendi nauðsynleg gögn til þinglýsingar. Í tilvitnuðu bréfi lagðist bæjarstjórinn í Mosfellsbæ gegn því að aðalstefnanda yrði selt jafn stórt land og áform voru um, en lagði þess í stað til að honum yrði heimilað að kaupa hæfilega stóra spildu í kringum sumarhús sitt.

Ekki verður fallist á þessa málsástæðu stefnenda, enda væri þá með öllu litið fram hjá fortakslausu skilyrði laga um samþykki sveitarstjórnar fyrir landskiptum, sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, nú 1. mgr. 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 1. mgr. 12. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Þá er minnt á að samkvæmt 1. mgr. 13. gr. jarðalaga þarf beiðni um landskipti einnig að fylgja samningur um landskipti eða landskiptagerð. Sá samningur hefur hins vegar ekki verið gerður. Eins og gögn málsins bera með sér var aðalstefnanda kunnugt um að landskipti væru forsenda fyrir gerð kaupsamnings um lóðina.

Fram er komið að í fjárlögum árána 2006-2009 var að finna heimild fyrir fjármálaráðherra til að selja hluta jarðarinnar Þormóðsdals í Mosfellsbæ, og er hvorki um það deilt að sú lagaheimild hafi tekið til þeirrar lóðarspildu sem hér er fjallað um, né að tilefni heimildarinnar hafi verið ósk aðalstefnanda um kaup spildunnar. Frá árinu 2010 hefur slík heimild ekki verið í fjárlögum, en samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar má ekki selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins nema samkvæmt lagaheimild. Þá segir í 29. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, að ríkisaðilum í A-hluta fjárlaga sé skylt að afla hverju sinni heimildar í lögum til að selja fasteignir ríkisins. Hið sama kemur fram í 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 206/2003, um ráðstöfun eigna ríkisins. Ljóst er því að afla þarf heimildar Alþingis hverju sinni til sölu á fasteignum ríkisins, og þarf sú heimild að vera í gildi þegar eignin er seld. Eldri, brottfallnar, heimildir breyta engu um þá staðreynd. Jafnljóst er að þótt lagaheimildar hafi verið aflað til sölu eignarinnar á sínum tíma þýðir það ekki að skylt hafi verið að selja hana. Fyrir liggur því að óheimilt er að selja umrædda leigulóð á meðan ekki nýtur við slíkrar heimildar í fjárlögum.

Með vísan til framanritaðs er það álit dómsins að samskipti stjórnvalda og aðalstefnanda í tilefni af beiðni þess síðarnefnda um kaup á umræddu leigulandi hafi ekki leitt til þess að samningur hafi stofnast um kaup landsins, sem stefnendur geti byggt rétt á, sbr. 7. gr. laga nr. 40/2002, um fasteignakaup. Til þess skorti lagaskilyrði, eins og rakið er hér að framan, og voru hvorki sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið né fjármálaráðuneytið bær um að sniðganga þau. Af sömu ástæðu verður að hafna þeirri málsástæðu stefnenda að synjun ráðuneytisins á beiðni aðalstefnanda um kaup á lóðinni samrýmist ekki vönduðum stjórnsýsluháttum og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt ofansögðu er það niðurstaða dómsins að sýkna beri íslenska ríkið af öllum kröfum stefnenda í máli þessu. Þrátt fyrir þá niðurstöðu þykir rétt í ljósi atvika og með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að hver aðili beri sinn kostnað af málinu.

Ingimundur Einarsson dómstjóri kvað upp dóminn. Vegna embættisanna hefur dómsuppsaga dregist fram yfir lögmaeltan frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991. Hvorki dómari né lögmenntöldu þó þörf á endurflutningi málsins.

**D Ó M S O R Ð:**

Stefndi í aðalsök og meðalgöngusök, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda í aðalsök, Vilhjálms Lúðvíkssonar, og meðalgöngustefnenda, Áslaugar Sverrisdóttur, Ingibjargar Hilmarsdóttur og Berglindar Hilmarsdóttur.

Málskostnaður fellur niður

Ingimundur Einarsson