

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júní 2014 í máli nr. E-1174/2013:

Hjarðarhagi ehf.

(Hilmar Gunnlaugsson hrl.)

gegn

Vegagerðinni og

(Einar Farestveit hdl.)

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

I.

Mál þetta sem dómtekið var 9. apríl sl. var höfðað með stefnu útgefinni 14. mars 2014 af Hjarðarhaga ehf., Hjarðarhaga, 701 Egilsstöðum, á hendur Vegagerðinni, Borgartúni 5-7, 105 Reykjavík, og íslenska ríkinu Sölvhólgötu 7, 150 Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógilt verði með dómi sú ákvörðun stefnda, Vegagerðarinnar, dags 3. maí 2011, að taka 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga (landnr. 156-909) eignarnámi, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað m.v. 40 metra breitt vegsvæði, að ógiltur verði með dómi úrskurður innanríkisráðuneytisins í máli nr. IRR 11070218 sem kveðinn var upp 29. júní 2012, að ógiltur verði með dómi úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 2/2011 sem kveðinn var upp 18. nóvember 2011, að viðurkennt verði að Vegagerðinni sé skylt að taka boði stefnanda um endurgjaldslausan afnotarétt af þeirri 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga (landnr. 156-909) sem ákvörðun um eignarnám frá 3. maí 2011 náði til, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað m.v. 40 metra breitt vegsvæði ótímabundið á meðan stefndi Vegagerðin hefur þörf fyrir landið undir vegsvæði, að stefndu verði sameiginlega (in solidum) dæmd til að greiða stefnanda 2.704.540 kr. auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af 557.815 kr. frá 19. október 2011 til 30. júní 2012, en af 2.704.540 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

Stefnandi krefst þess jafnframt að stefndu verði dæmd til að greiða sameiginlega (in solidum) stefnanda málskostnað samkvæmt mati dómsins eða síðar framlögðum málskostnaðarreikningi.

Stefndi, Vegagerðin, krefst þess aðallega að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda. Til vara krefst stefndi, Vegagerðin, þess að kröfur stefnanda verði lækkaðar verulega og málskostnaður látinn niður falla.

Þá krefst stefndi, Vegagerðin, þess að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins eða síðar framlögðum málskostnaðarreikningi auk virðisaukaskatts á málflutningsþóknun.

Stefndi, íslenska ríkið, krefst þess aðallega að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Til vara krefst stefndi, íslenska ríkið, þess að kröfur stefnanda verði lækkaðar og málskostnaður verði látinn niður falla.

II.

Málsatvik

Stefnandi er eigandi jarðarinnar Hjarðarhaga, Fljótsdalshéraði. Upphaf máls þessa verður rakið til þess að með bréfi stefnda, Vegagerðarinnar, dags. 24. mars 2009, tilkynnti stefndi Vegagerðin stefnanda um fyrirhugaða vegaframkvæmd í samræmi við ákvæði VII. kafla vegalaga nr. 80/2007. Stefnda, Vegagerðinni, hafði verið falið í samræmi við vegáætlun samgönguáætlunar 2009-2012 að byggja nýja brú yfir Ysta-Rjúkanda á hringvegi nr. 1, sem kæmi í stað eldri einbreiðrar brúar frá 1971 og gera tilheyrandi lagfæringar á vegsvæði sínu hvorum megin brúarinnar. Vegarkaflinn sem um ræðir er í heild um 900 metra langur og tilgangur framkvæmdarinnar var að auka umferðaröryggi á hringveginum og tryggja greiðari samgöngur á svæðinu. Fljótsdalshérað gaf út framkvæmdaleyfi og gerðar voru athugasemdir við það að leyfið var bundið skilyrðum sem ekki áttu sér lagastoð. Sveitarstjórnin brást þá þannig við að fella skilyrðin brott og gefa út óskilyrt framkvæmdaleyfi. Stefnandi kærði leyfisveitinguna til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem með úrskurði, dags. 30. desember 2011 í máli nr. 72/2011, hafnaði öllum kröfum stefnanda og taldi leyfisveitinguna lögmæta. Verkið var boðið út 18. maí 2009 og átti þá að ljúka framkvæmdum 1. desember 2009.. Verkinu var hins vegar slegið á frest en boðið út haustið 2010 og var þá miðað við að framkvæmdir hæfust eigi síðar en um páska 2011 og myndi verkinu ljúka þá um sumarið. Samningar tókust ekki milli landeigenda og stefnda, Vegagerðarinnar, og var niðurstaðan sú að stefndi, Vegagerðin, tók ákvörðun um eignarnám á því landi sem nauðsyn bar til vegna framkvæmdanna.

Andlag eignarnámsins í landi stefnanda var spilda undir 40 metra breitt og 540 metra langt vegsvæði hringvegur nr. 1 auk 5 metra breikkunar á 60 metra kafla út fyrir vegsvæði, alls 300 fermetra, undir áningarstað nálægt brúarsporði. Þar af var gert ráð fyrir að stefndi, Vegagerðin, teldi til réttar yfir 12 metra breiðu vegsvæði eldri vegar sem félli innan framangreindrar spildu eða um 30% svæðisins. Enn fremur beindist eignarnámið að bráðabirgðaafnotum lands undir losun umframefnis sem til féll við vegaframkvæmdina. Fyrirhugað var að losa 6500 rúmmetra jarðefnis með fram vegi ofan vegar í allt að 1 km fjarlægð frá framkvæmdasvæði. Loks beindist eignarnámið að bráðabirgðaafnotum lands undir urðun afgangsefnis úr eldri brú sem fyrir var. Veglínar var að mestu óbreytt en hliðrað lítils háttar vegna legu nýju brúarinnar og lagfæringar á veglínu. Svæðið var að langmestu leyti innan vegsvæðis og veghelgunarsvæðis eldri vegar. Frá því kynningarskýrslan var gerð voru gerðar breytingar á fyrirhuguðum áningarstað þannig að dregið var úr umfangi mannvirkisins.

Formlegt samningaferli hófst sem áður segir með bréfi stefnda, Vegagerðarinnar, dags. 24. mars 2009, en þá var framkvæmdin kynnt og stefnanda gefinn kostur á að koma að athugasemdum innan fjögurra vikna. Leiðrétting á bréfinu var send 8. apríl 2009. Engar athugasemdir bárust frá stefnanda við framkvæmdina. Með bréfi dags. 4. júní 2009 sendi stefndi, Vegagerðin, stefnanda drög að bótum vegna fyrirhugaðra framkvæmda og óskaði eftir athugasemdum fyrir 7. júlí sama ár. Samningaviðræðum var síðan frestað þar sem framkvæmdinni var frestað vegna ástands í efnahagsmálum Þjóðarinnar. Samningaviðræðum var svo fram haldið á árinu 2010. Um haustið voru samningar taldir á lokastigi og síðasta tilboð stefnda, Vegagerðarinnar, hljóðaði upp á bætur samtals að fjárhæð 424.450 krónur og til viðbótar var gert ráð fyrir að stefndi Vegagerðin annaðist uppsetningu girðingar ofan vegar sem myndi raskast og því var miðað við netgirðingu með tréstaurom, 400 metra að lengd. Engar athugasemdir voru gerðar af hálfu stefnanda en með tölvubréfi, dags. 26. október 2010, sendi stefnandi lokaathugasemdir sínar við samningsdrögin. Í bréfinu kom fram að stefnandi óskaði eftir því að afhending spildunnar hefði ekki áhrif á vatnsréttindi stefnanda og að honum yrði heimilað að fara með vatnspípur undir veginn ef til virkjunar fallorku kæmi. Síðar lýsti stefnandi yfir andstöðu við að vegstæðinu yrði afsalað til stefnda Vegagerðarinnar.

Þegar hér var komið sögu hafði stefnandi leitað til lögmanns til að gæta hagsmuna sinna og var haldinn fundur með aðilum þann 8. desember 2010 þar sem farið var yfir ágreiningsmál aðila. Á þessum fundi kom fram hjá stefnda, Vegagerðinni, að hann væri reiðubúinn að undanþiggja vatnsréttindi við afsal spildunnar, en jafnframt að hann teldi nauðsynlegt að fá fullkomna eignarheimild, en óbein eignarréttindi væru ekki fullnægjandi og að hans mati ekki í samræmi við vegalög nr. 80/2007. Stefnandi lýsti því yfir að hann byði endurgjaldslaus afnot af landi undir vegsvæði auk þess að hann fengi girðingar beggja vegna vegstæðisins.

Stefndi, Vegagerðin, sendi stefnanda bréf þann 1. febrúar 2011 með tillögu að bótum og svörum við álitaefnum sem rædd höfðu verið á fundum aðila. Ýmis önnur atriði komu fram í tilboðinu. Með bréfi, dags. 9. febrúar 2011, var erindinu svarað og fram kom sú meginafstaða stefnanda að hann væri ekki reiðubúinn að afsala vegstæðinu til stefnda, Vegagerðarinnar, og að eignarnám væri óþarft. Þann 24. febrúar 2011 svaraði lögmaður stefnda, Vegagerðarinnar, og ítrekaði þá afstöðu sína að eignarheimild að vegsvæði yrði að vera beinn eignarréttur. Jafnframt var

ítrekað að vatnsréttindi í Ysta-Rjúkanda yrðu undanskilin við eignayfirfærsluna og veittur var 10 daga frestur til að taka afstöðu til tilboðsins.

Svar barst ekki frá stefnanda innan frestsins og var eignarnám boðað með bréfi, dags. 10. mars 2011. Var stefnanda veittur fjögurra vikna frestur til að gera athugasemdir og t var fyrra tilboð stefnda Vegagerðarinnar ítrekað.

Með bréfi lögmanns stefnanda til lögmanns stefnda, Vegagerðarinnar, dags. 15. mars 2011, bauð stefnandi stefnda endurgjaldslaus afnot af landi því er stefndi Vegagerðin þyrfti á að halda. Í bréfinu segir að þannig liggi fyrir að stefndi, Vegagerðin, geti án nokkurra fjárútláta fengið afnot af landi undir veg í samræmi við hönnun sína og af þessu leiði að engin þörf eða nauðsyn sé á að krefjast eignarnáms eða leigunáms á landi undir veginn. Með tölvubréfi lögmanns stefnda, Vegagerðarinnar, var gerð tilraun til málamiðlunar varðandi ákvæði um eignarhald ef það mætti verða til þess að ná samkomulagi um framkvæmdina, en erfiðlega gekk að fá svör. Með bréfi 13. apríl 2011 var gerð lokatilraun til að ná samningum, voru bætur hækkaðar í 467.450 krónur og m.a. lagt til sammingsákvæði um að landeigandi myndi endurheimta landið án endurgjalds ef vegur yrði síðar lagður niður. Loks bauðst stefndi, Vegagerðin, til að girða á eigin kostnað samfelldri girðingu með fram öllu vegsvæði um land Hjarðarhaga ef það mætti verða til að ljúka samningum og veittur var stuttur frestur til að svara tilboðinu.

Lokatilboð og samningstillaga stefnda, Vegagerðarinnar, var send með tölvuskeyti 18. apríl 2011 og þar var gengið að nánast öllum kröfum stefnanda utan hvað stefndi Vegagerðin taldi sig ekki geta orðið við þeirri kröfu að land undir vegsvæði yrði eingöngu lánað. Ljóst var af svari stefnanda sem barst 10 dögum síðar að samningar myndu ekki takast og var í kjölfarið tekin ákvörðun um eignarnám, Var sú ákvörðun tilkynnt stefnanda með bréfi vegamálastjóra, dags. 3. maí 2011. Málinu var í kjölfarið vísað til matsnefndar eignarnámsbóta með matsbeiðni, dags. 26. maí 2011. Í beiðninni var jafnframt farið fram á heimild til umráðatöku hins eignarnumda, eftir atvikum að lokinni vettvangsskoðun, þrátt fyrir að mati á bótum hafi ekki verið lokið, sbr. 13. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms.

Vettvangsganga fór fram 6. júlí 2011. Matsnefnd eignarnámsbóta tók síðan ákvörðun um að fallast á beiðni stefnda, Vegagerðarinnar, um umráð hins eignarnumda, gegn tryggingu að fjárhæð 2.000.000 kr., eftir að hafa fengið skriflega greinargerð stefnanda um þann þátt málsins. Hinn 22. júlí 2011 innti stefndi, Vegagerðin, trygginguna af hendi með greiðslu inn á fjárvörslureikning Lögmannna Höfðabakka ehf.

Hin eignarnumda spilda er land undir vegsvæði hringvegar milli stöðva 520 og 1060 eða um 540 metra langur kafli, 40 metra breitt vegsvæði, 20 metrar frá miðlínu til hvorrar handar. Hið nýja vegsvæði í landi Hjarðarhaga er því 2,19 ha (21.900 m²) að stærð en miðað var við að stefndi teldi til réttar yfir sem svaraði 12 metra breiðu vegsvæði (6 metrar til hvorrar handar frá miðlínu vegar) alls 0,648 ha sem kom til frádráttar bótum. Heildarstærð (nettóstærð) vegsvæðis sem metnar voru bætur fyrir var 1,54 ha (15.400 m²).

Fram kemur í matsbeiðni að ekki hafi verið ágreiningur milli aðila um bætur fyrir réttindin fyrr en á lokastigi viðræðna þegar stefnandi lýsti sig ósammála því að afsala sér landspildunni. Í matsbeiðni voru raktar samningaviðræður aðila.

Lögmaður stefnanda lýsti því þegar yfir að eignarnámsákvörðunin yrði kærð. Kæra barst innanríkisráðuneytinu undir lok þriggja mánaða kærufrests eða hinn 22. júlí 2011.

Stefnda, Vegagerðinni, var gert að setja tryggingu fyrir greiðslu bóta og málskostnaðar gegn heimild til umráðatöku hinna eignarnumdu réttinda þótt mati á bótum væri ekki lokið, sbr. 14. gr. laga nr. 11/1973. Enginn ágreiningur var um legu hinnar eignarnumdu spildu eða útfærslu mannvirkisins sjálfs. Ágreiningur aðila hafði aðallega beinst að formi eignarréttinda að vegsvæðinu, þ.e. hvort stefndi skyldi hafa beinan eignarrétt að vegsvæðinu eða eingöngu óbeinan. Í samræmi við það hafnaði innanríkisráðuneytið kröfum stefnanda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu eignarnámsákvörðunar með úrskurði, dags. 23. ágúst 2011.

Með úrskurði, dags. 29. júní 2012, hafnaði innanríkisráðuneytið kröfu stefnanda um ógildingu ákvörðunar Vegagerðarinnar frá 3. maí 2011 um að taka eignarnámi land undir hringveg nr. 1 um land Hjarðarhaga (landnr. 156909) á 540 metra kafla milli stöðva 520-1060. Stefnandi höfðaði síðan mál þetta með stefnu útgefni 14. mars 2013.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi telur að meginatriði máls þessa sé ágreiningur aðila um það hvort stefndi, Vegagerðin, hafi haft heimild til að ákveða að neyta eignarnámsheimildar vegalaga þar sem stefnandi hafði formlega og með óafturkræfum hætti gert stefnda, Vegagerðinni, tilboð um endurgjaldslaus afnot af því landi sem stefndi, Vegagerðin, taldi sig þurfa eins lengi og stefndi teldi sig þurfa vegna vegahalds á umþrætti spildu.

Stefnandi vísar til þess að grundvallarréttarheimild íslensks réttar um eignarnám sé að finna í 1. mgr. 72. gr. stj.skr., en þar segi að eignarrétturinn sé friðhelgur. Engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þurfi til þess lagafyrirmæli og að fullt verð komi fyrir.

Stefndi byggir á því að ákvörðun stefnda, Vegagerðarinnar, um eignarnám, hafi verið ólögmat þar sem hún hafi hvorki staðist kröfur stjórnskipunarreglna né stjórnslureglna sem gildi við töku stjórnvaldsákvörðunar og vísar til eftirfarandi:

- 1) Vegagerðin hafi ekki haft lagaheimild til slíkrar ákvörðunartöku (valdþurrð),
- 2) ákvæði vegalaga um ákvarðanatöku við eignarnám séu andstæð stjórnarskránni og/eða framkvæmd stefnda Vegagerðarinnar við þá ákvörðunartöku,
- 3) skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf hafi ekki verið fullnægt,
- 4) ekki hafi verið gætt meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar,

- 5) ekki hafi verið farið eftir meginreglum stjórnsluréttar, einkum um meðalhóf en einnig um málsmeðferð að öðru leyti, og
- 6) að ákvörðun Vegagerðarinnar hafi byggt á ólögætum sjónarmiðum.

Þessar málsástæður séu að mörgu leyti nátengdar og stefnandi byggir á því að hver og ein þeirra eða fleiri saman eigi að leiða til þess að fallast beri á kröfur stefnanda.

Stefnandi byggir á því að vegamálastjóri hafi ekki haft heimild til að taka ákvörðun um eignarnám samkvæmt lögum 80/2007 og að túlka verði ákvæði laganna samkvæmt orðanna hljóðan. Þar sem ekkert komi fram í 5. mgr. 37. gr. laganna um það hver taki ákvörðun um eignarnám, leiði samanburðarskýring við 6. mgr. sömu greinar og 1. ml. 4. gr. laganna til þess að líta beri svo á að stefndi, Vegagerðin, hafi átt að leita til ráðherra og óska ákvörðunar um eignarnám. Einnig styðji það sjónarmið eignarnámsréttar sem fræðimenn hafa sett fram að þegar eignarnámsheimild taki ekki af skarið um það hver geti tekið ákvörðun um eignarnám, þá skuli það vera viðkomandi ráðherra sem fari með þann málaflök sem um ræði. Þessi regla sé leidd af þeirra staðreynd að um stjórnarskrárvarin réttindi sé að ræða og þegar stjórnvöld skerði slík réttindi skuli vandað sérstaklega til verka.

Stefnandi byggir á því að túlkun sín sé í samræmi við meginreglur hæfisreglna og málsmeðferðarreglna stjórnslulaga, enda stefndi, Vegagerðin, sá aðili sem annist framkvæmdir vegamála og því óeðlilegt að sami aðili taki ívilnandi ákvarðanir fyrir sig sem lúti að stjórnarskrárvörðum réttindum borgaranna og friðhelgum réttindum þeirra.

Stefnandi kveður ljóst að í athugasemdum með frumvarpi er orðið hafi að vegalögum nr. 80/2007 sé í umfjöllun um þá grein sem varð að 37. gr. laganna, rætt um að það sé stefndi, Vegagerðin, sem fari með eignarnámsheimildina. Engu að síður telur stefnandi að líta beri fram hjá þeim lögskýringargögnum við túlkun 5. mgr. 37. gr. laganna, þar sem þau gangi gegn þeim grunnreglum sem gildi um friðhelgi eignarréttarins og meginreglum stjórnsluréttar um meðferð og lögmati einstakra ákvarðana. Þá eigi dómur Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 um ákvæði fyrri vegalaga, og hér sé byggt á af hálfu stefnda, Vegagerðarinnar, ekki við að þessu leyti. Í dómi þessum hafi við úrlausn þessa álitaefnis ekki verið vikið að hæfissjónarmiðum, sbr. 3. gr. laga 37/1993.

Sé talið að túlka beri ákvæði vegalaga nr. 80/2007 þannig að stefndi Vegagerðin hafi farið með það vald að ákveða hvort eignarnámi væri beitt, þá byggir stefnandi á því að sú skipan að stefndi, Vegagerðin, eigi um það sjálfðæmi að meta í eigin sök hvort skilyrði eignarnáms séu til staðar andstað íslenskri stjórnskipan og vernd mannréttinda, sbr. einkum 72. gr. og 65. gr. stjkskr., og hæfisreglum stjórnsluréttarins. Því beri að virða ákvæði vegalaga um þetta að vettugi. Stefnandi byggir sérstaklega á því að með þeirri skipan að ætla stefnda, Vegagerðinni, að ákveða hvort skilyrði séu til staðar fyrir því að hann fái eign eignarnumda, hafi löggjafinn framselt vald sitt með of víðtækum og óljósum hætti.

Stefnandi telur það óumdeilt að ákvörðun sú sem krafist er ógildingar á, hafi verið stjórnvaldsákvörðun. Stjórnvaldsákvörðun sé ákvörðun sem tekin sé í skjóli

stjórnsýsluvalds og sé beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni sé kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Stefnandi telur stefnda Vegagerðina því hafa verið aðila máls, átt einstaklegra hagsmuna að gæta um þá ákvörðun að ráðast í eignarnám. Í 1. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga 37/1993 sé ákvæði sem ætlað sé að hindra að þessi staða geti komið upp. Einnig sé vísað til annarra töluliða sömu málsgreinar því til stuðnings að vegamálastjóri hafi verið vanhæfur þegar hann tók ákvörðun við eignarnám.

Stefnandi byggir á því að eðlilegt sé að annað stjórnvald en það sem njóti góðs af eignarnámsákvörðun, eigi að meta hvort skilyrðum eignarnáms sé fullnægt. Slík framkvæmd teljist til góðrar stjórnsýslu og sé krafa um það rík þegar um friðhelg mannréttindi sé að ræða.

Í 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 sé að finna almenna eignarnámsheimild. Stefnandi mótmælir því ekki að nauðsynlegt geti reynst að hafa slíka heimild svo að unnt sé að leggja vegi í samræmi við almenningþörf. Án slíkrar heimildar gætu yfirvöld ekki þvingað fram hagstæða legu vegsvæða vegna skilyrðis 72. gr. stjkskr. um að lagafyrirmæli skuli heimila eignarnám. Því sé 37. gr. vegalaga almenn eignarnáms heimild, þ.e. löggjafinn hafi einungis tekið afstöðu til þess að þeir almannahagsmunir sem felist í öruggum og greiðum samgöngum geti réttlætt eignarnám. Löggjafinn hafi hins vegar ekki tekið neina afstöðu til þess hvort það tilvik sem hér um ræðir hafi réttlætt eignarnám.

Stefnandi telur það andstætt íslenskri réttarskipan að líta svo á, án þess að skoða málavexti í hverju tilviki, að eignarnámsheimild vegalaga veiti stefnda, Vegagerðinni, ótakmarkaða heimild til að þvinga fram kaup á hvaða landi sem er. Engan veginn sé hægt að líta svo á, að löggjafinn hafi, með því að treysta stefnda, Vegagerðinni, fyrir þeirri miklu ábyrgð að fá að ákveða eignarnám, metið hvert einasta tilvik svo, að þegar Vegagerðin ákveði eignarnám þá sé til staðar almenningþörf. Hafa þurfi í huga að hugtakið eignarnám sé víðtækara en svo að það nái eingöngu til fullkomins eignarafsals á hinu eignarnumda. Hugtakið sé skilgreint svo í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 11/1973 að leiði ekki annað af heimildarlögum þá nái hugtakið yfir tímabundna skerðingu eða ótímabundna og það sem hér skipti mestu, takmörkuð eignarréttindi. Af þessu leiði að í hverju máli þurfi að fara fram rannsókn á því hvort skilyrðum eignarnáms sé fullnægt og ef svo er, hvers konar eignarnám eigi að framkvæma. Stjórnvöldum beri því fyrst og fremst að kanna, hvort lagaheimild sé til staðar og ef svo er, hvort almenningþörf krefji, sbr. 72. gr. stjkskr.

Stefnandi telur að við mat á almenningþörf verði að horfa til tilgangs vegalaga og hlutverks stefnda, Vegagerðarinnar. Stefnandi byggir á því að almenningþörfin felist í því, að samgöngur séu greiðar og öruggar, sbr. 1. gr. vegalaga. Stefnandi dregur ekki í efa að heppilegt sé að veghaldari hafi forræði á vegsvæði. Þess vegna hafi stefnandi boðið stefnda, Vegagerðinni, slíkt forræði án nokkurrar greiðslu eða skilyrða annarra en að forræðið standi á meðan stefndi, Vegagerðin, telur að þörf sé á því og falli niður að þeim tíma liðnum.

Stefnandi telur það engan veginn felast í hugtakinu almenningþörf hvernig raunverulegu eignarhaldi sé háttáð á því landsvæði sem veghaldari noti til að sinna hlutverki sínu, hvað þá hvernig þinglýsingu á því sé háttáð, enda sé óumdeilt að

stefnandi sé eigandi allrar jarðarinnar Hjarðarhaga og að stefndi, Vegagerðin, geti engu að síður sinnt skyldum sínum og hlutverki. Líklega séu sterkustu rök stefnanda fyrir því að ákvörðun um eignarnám hafi ekki verið byggð á almenningsþörf þau, að í ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar og úrskurðum matsnefndar eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytisins sé enga umfjöllun að finna um hugtakið almenningsþörf. Hafi því í engu tilviki við stjórnarsýslulega meðferð málsins verið farið eftir rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í þessu máli.

Stefnandi byggir á því, að við túlkun lagaákvæða, sem sé ætlað að þrengja að mannréttindum, beri að líta til meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Í þeirri reglu felist hér að vald almenna löggjafans sé takmarkað þannig að honum sé ekki heimilt að mæla fyrir um eignarnám (þ.e. fullkomið framsal eignarréttar) nema önnur vægari úrræði komi ekki til greina. Skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf, lagastoð og fullt verð séu augljós, en að auki hvíli sérstök skylda á löggjafanum um að gæta meðalhófs við veitingu eignarnámsheimilda með lögum. Í dönskum eignarnámsrétti hafi þessu sjónarmiði verið lýst þannig að löggjöf sem mæli fyrir um fullkomið eignarafsal, þar sem markmiði því sem stefnt er að sé unnt að ná með minna íþyngjandi inngrípi – t.d. með eignarnámi á takmörkuðum eignarrétti (leigunám, afnotanám) – gangi gegn þessari reglu. Í þessari reglu felist annars vegar krafa um nauðsyn og hins vegar krafa um hlutfallslegt hagsmunamat. Með nauðsyn sé átt við að þar sem önnur vægari úrræði nægi til að ná lögmæltum markmiðum þá beri að velja þau. Með hlutfallslegu hagsmunamati sé átt við að því aðeins megi grípa til þeirra fyrirsjáanlegu réttaráhrifa eignarnáms að þau séu í eðlilegu samhengi við hagsmuni aðila og þau markmið sem stefnt sé að. Í íslenskum rétti hafi verið talið að skilyrði um almenningsþörf sé í raun önnur birtingarmynd sömu sjónarmiða.

Í úrskurðum sínum hafi matsnefnd eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytið litið svo á, að fyrst lög heimili fullkomið eignarnám þurfi stefndi Vegagerðin ekki að sætta sig við takmörkuð eignarréttindi, jafnvel þótt ekki sé útilokað að þau séu nægileg til að ná lögmæltum markmiðum. Virðist því í þessum úrskurðum vera litið svo á að löggjafinn hafi fyrirskipað að stefndi Vegagerðin þurfi ekki að huga að þessari meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Stefnandi telur þessa meðalhófsreglu eiga að leiða til þess, að ákvæði vegalaga, t.d. 3. mgr. 40. gr. laganna, verði að túlka samkvæmt orðanna hljóðan en ekki rúmri skýringu eins og stefndi Vegagerðin hafi gert og tekið sé undir í áður nefndum úrskurðum. Þannig beri að túlka ákvæði 3. mgr. 40. gr. vegalaga svo, að þau réttindi sem komi í hlut stefnda, Vegagerðarinnar, eða stefnda, íslenska ríkisins, skuli getið í þinglýsingarbókum. Engu breyti hins vegar hvort þau séu um takmörkuð eignarréttindi eða fullan eignarrétt, enda samræmist slík túlkun meginreglum þinglýsingalaga, sbr. t.d. 31. gr. laga nr. 39/1978.

Stefnandi telur að við mat á því hvort farið hafi verið að meðalhófsreglu verði að veða og meta þá kosti sem í stöðunni hafi verið og færa rök fyrir slíku mati. Fyrir liggir að stefndi, Vegagerðin, hafi ekki framkvæmt slíkt mat og heldur ekki talið sig þurfa að sætta sig við neitt minna en fullan eignarrétt af því að lögin heimiluðu slíkt. Sama gildi um matsnefnd eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytið, báðir þessir aðilar virðist leggja til grundvallar að löggjafinn hafi metið þetta í eitt skipti fyrir öll og engu skipti þó að landeigandi bjóði endurgjaldslaus og ótakmörkuð afnot af umræddu landi fyrir veghaldara.

Í 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 sé sérstök meðalhófsregla sem stefnda, Vegagerðinni, hafi borið að fara eftir við töku stjórnsluákvörðunar um eignarnám þann 3. maí 2011. Lagaákvæðið sé skýrt, því aðeins skuli taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði sem að sé stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Ákvæði um meðalhóf sé gagnert sett sem ein af grundvallarreglum stjórnsluréttarins til þess að koma í veg fyrir að stjórnvöld geti ótakmarkað beitt valdheimildum sínum með þeim rökum að þau þurfi ekki að „sætta sig við“ takmarkaðri réttindi. Matsnefnd eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytið virðast líta svo á, að af því að löggjafinn hafi sett inn heimild sem nái yfir ýtrustu tilvik, geti stjórnvöld ekki endurskoðað það mat. Stefnandi telur þetta rangt. Æðra stjórnvald geti metið hvort lægra sett stjórnvald hafi við framkvæmd stjórnsluákvörðunar farið að stjórnslulögum. Í því felist að ef vægara úrræði hefur verið tækt, þá þurfi sérstaklega að rökstyðja hvers vegna því hafi ekki verið beitt. Fara hafi átt fram mat á því hvort stefnda Vegagerðinni hefðu ekki dugað fullkomin, ótakmörkuð afnot af umræddri spildu í stað eignarafsals.

Þá byggir stefnandi á því að niðurstaða allra þeirra stjórnvalda sem fjallað hafa um málið, þ.e. stefnda, Vegagerðarinnar, með ákvörðun 3. maí 2011, matsnefndar eignarnámsbóta, með úrskurði 18. nóvember 2011, og innanríkisráðuneytisins, með úrskurði sínum þann 29. júní 2012, hafi verið fengin án þess að tekin hafi verið til skoðunar og rökstudd niðurstaða um þörfina á því að taka landið eignarnámi, en það sé brot á 10. gr. stjórnslulaga.

Stefnandi telur að með því að sjónarmið um meðalhóf hafi ekki verið tekin til skoðunar, heldur hafi verið gengið eins langt og heimilt kynni að vera í ýktustu tilvikum, hljóti önnur sjónarmið en þau sem lúti að greiðum og öruggum samgöngum að búa að baki ákvörðuninni. Sú staðreynd, að stefndi Vegagerðin hafi fengið fullkomið eignarafsál fyrir spildum í Skriðdal og framselt þær íslenska ríkinu, gefi tilefni til að ætla að annarleg sjónarmið búi að baki þessum málatilbúnaði.

Fjöldmörg fasteignatengd réttindi hafi ekkert með veghald að gera, s.s. veiðiréttindi í ám, orkunýtingarréttindi, hreindýraarður, möguleg gullvinnsla og fleira. Á meðan stefndu færi ekki fyrir því rök að almenningsþörf krefjist þess að þessi réttindi færist til stefnda, Vegagerðarinnar, verði að gagnálykta svo að skortur sé á lögmætum sjónarmiðum að baki ákvörðuninni um eignarnám.

Stefnandi telur annað óhjákvæmilegt en að krefjast þess að þeir úrskurðir sem byggja á eignarnámsákvörðun stefnda Vegagerðarinnar verði ógiltir í dómsorði, verði fallist á málatilbúnað stefnanda. Að öðrum kosti kynni að skapast vafi á því hvert réttarástandið væri. Málsástæður og lagarök að baki ógildingarkröfunum hvíli á sömu rökum og hér hafi verið reifuð vegna ákvörðunar stefnda Vegagerðarinnar frá 3. maí 2011 og vísar stefnandi því til fyrri umfjöllunar.

Í máli þessu setur stefnandi fram kröfu um að viðurkennt verði að stefndi, Vegagerðin, þurfi að taka boði stefnanda um endurgjaldslausan afnotarétt af þeirri landspildu sem um ræðir. Stefndi vísar til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um rétt stefnanda til viðurkenningardóms. Óháð því hvort fallist hafi verið á fyrri kröfur eða þeim hafnað, þá standi þessi krafa sem sjálfstætt úrlausnarefni. Krafan byggji á

málsástæðum og lagarökum sem reifuð hafi verið og þeirri grunnhugsun að nálgunin skuli vera út frá hagsmunum borgarans en ekki ríkisvaldsins.

Fjárkrafa stefnanda er tvíþætt. Annars vegar sé um að ræða sannanlega útlagðan kostnað vegna vinnu lögmanns við rekstur málsins fyrir stjórnvöldum, þ.e. stefnda, Vegagerðinni, matsnefnd eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytinu. Hins vegar sé um að ræða kröfu vegna vinnu fyrirvarsmanns stefnanda við málið á meðan það var til meðferðar hjá stjórnvöldum.

Varðandi kröfu vegna vinnu lögmanns stefnanda fyrir stjórnvöldum vísar stefnandi til reikninga og tímaskýrslna lögmanns stefnanda kröfunni til stuðnings. Af hálfu stefnanda sé litið svo á að vinna lögmanns frá uppkvaðningu úrskurðar innanríkisráðuneytisins skuli teljast til málskostnaðar í máli þessu og því sé ekki gerð sjálfstæð dómkrafa um greiðslu þess kostnaðar. Krafa byggir á þeirri meginreglu eignarnámsréttar að greiða skuli fullar bætur. Í því hugtaki felist greiðsla sem stefnandi verði að greiða í samræmi við 24. gr. laga nr. 77/1998 um lögmennt, sbr. einnig 11. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Stefnandi hafi greitt lögmanni sínum í samræmi við tímaskráningu lögmannsins og samkvæmt gjaldskrá Sóknað lögmannsstofu. Greiddar hafi verið 16.500 kr. auk virðisaukaskatts vegna hveffrar klukkustundar á tímabilinu fram að mars 2011, 16.900 kr. auk vsk. frá mars 2011 til ársloka 2011 og 17.900 kr. auk vsk. á árinu 2012. Byggt sé á því að slíkt tímagjald sé hæfilegt í skilningi laga nr. 77/1998 og byggir stefnandi á því að stefndu verði beinlínis að sýna fram á að það hafi verið ósanngjarnt, sbr. 2. mgr. 24. gr. laganna. Telur stefnandi reyndar að engar athugasemdir hafi verið settar fram við tímagjald lögmanns hans.

Í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta sé vikið að því að lögmaður stefnanda hafi eytt óþarflega miklum tíma í vinnu í málinu og virðast það vera rök nefndarinnar fyrir því að ekki hafi verið fallist á kröfu um málskostnað þar að fullu. Stefnandi telur að öll sú vinna sem unnin var hafi verið nauðsynleg vegna þess hvernig haldið hafi verið á málinu af hálfu stefnda Vegagerðarinnar. Stefnandi beri að sýna fram á að svo hafi ekki verið.

Stefnandi krefst dráttarvaxta vegna þessa hluta fjárkröfu stefnanda frá 30. júní 2012, þegar úrskurður innanríkisráðuneytisins hafi verið sendur stefnanda. Krafa um þessa greiðslu hafi verið sett fram áður, við flutning málsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta og í kæru til innanríkisráðuneytisins, en stefnandi sætti sig við að dráttarvextir reiknist frá þessum tíma.

Auk þess að byggja kröfuna á 72. gr. stjórnarskrárinnar, lögum um lögmennt og lögum um framkvæmd eignarnáms, telur stefnandi að hún byggir einnig sjálfstætt á almennum skaðabótareglum, enda sé um bótaskyld tjón að ræða sem stefndu beri ábyrgð á gagnvart stefnanda. Tjónið hafi verið fyrirsjáanlegt, enda ríkur réttur eignarnámsþola að leita aðstoðar lögmanns. Stefnandi hafi takmarkað tjón sitt með því að hafa sama lögmann og eigendur Skjöldólfsstaða I.

Varðandi kröfu vegna vinnuframlags fyrirvarsmanns stefnanda þá hafi stefnandi sett fram þessa kröfu að fjárhæð 557.815 krónur við flutning málsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta þann 19. október 2011. Áður hafði krafan verið sett fram, án þess að fjárhæð væri nákvæmlega tilgreind. Krafa þessi byggir á því að fyrirvarsmaður stefnanda, Hafliði Hjarðar, hafi þurft að eyða 101 klst. í fundi og

gagnaöflun vegna ásóknar stefnda Vegagerðarinnar í eignarréttindi stefnanda á tímabilinu 2009 til 2011. Eingöngu sé krafist 3.800 króna auk virðisaukaskatts fyrir hverja klukkustund, en fyrirvarsmaðurinn sé húsasmíðameistari og samsvari þessi fjárhæð útseldri vinnu hjá honum. Eingöngu sé um að ræða tíma sem fallið hafi til á virkum dögum og á vinnutíma, sem hafi leitt til þess að hann hafi orðið af tekjum við að selja út sambærilegan fjölda vinnustunda. Fyrirvarsmaðurinn búi að Hjarðarhaga, í 49 km. fjarlægð frá Egilsstöðum og hafi sjö sinnum þurft að gera sér ferð á fundi á Egilsstöðum vegna málsins. Samtals hafi hann ekið $49 * 2 * 7 = 686$ km og sé krafist 111 kr. fyrir hvern kílómetra í samræmi við ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins á þeim tíma sem krafan var sett fram. Stefnandi hafi því þurft að bæta fyrirvarsmanninum þetta tjón og krefjist bóta fyrir það tjón.

Krafa þessi byggji einnig á þeirri meginreglu eignarnámsréttar að greiða skuli fullar bætur fyrir það tjón sem menn verði fyrir í eignarnámsmálum. Auk þess að byggja kröfu þessa á ákvæðum 72. gr. stjkskr. og 11. gr. laga 11/1973, sé sjálfstætt byggt á því að stefndu beri ábyrgð á þessu tjóni stefnanda á grundvelli almennra skaðabótareglna með vísan til umfjöllunar um hinn hluta fjárkröfunnar.

Um málskostnaðarkröfu vísar stefnandi til 130. gr. og annarra ákvæða XXI. kafla laga nr. 91/1991. Þá sé á því byggt að málskostnaður verði dæmdur skv. mati dómsins um vinnu lögmanns og þann kostnað sem fylgt hafi máli þessu, að teknu tilliti til niðurstöðu dómara um hvernig skuli fara með kostnað sem féll til í sérstöku matsmáli á milli aðila áður en mál þetta var höfðað. Verði talið að fjárkrafa í stefnu sé í raun hluti af málskostnaðarkröfu stefnanda sé þess krafist að fullt tillit verði tekið til þess kostnaðar sem þar sé rakinn.

Málsástæður og lagarök stefnda, Vegagerðarinnar

Stefndi mótmælir einhliða og ófullkominni málsatvikalýsingu stefnanda í heild sinni sem gefi ekki rétta mynd af þessu máli. Stefnandi mótmælir sérstaklega órökstuddum dylgjum í málflutningi stefnanda, bæði í stefnu og gögnum. Staðhæfingar þar sem stefnandi geri stefnda og starfsmönnum stefnda upp huglæga afstöðu sé mótmælt.

Í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 2/201 hafi verið fjallað um og tekin rökstudd afstaða til málskostnaðarkröfu stefnanda málsins. Að mati nefndarinnar hafi verið lagt í allt of mikla vinnu við málið miðað við efni þess og umfang auk þess sem einhver samlegðaráhrif hefðu átt að vera í tengslum við matsmálið 1/2011, sem hafi varðað sams konar hagsmuni enda um sömu framkvæmd að ræða. Matsmálið 1/2011 hafi varðað áhrif brúargerðar og tilheyrandi vegaframkvæmdir í landi Skjöldólfsstaða I, aðliggjandi jarðar við Hjarðarhaga. Af þessum sökum hafi ekki verið fallist á málskostnaðarkröfu stefnanda að öllu leyti.

Varðandi aðalkröfu sína um sýknu af kröfu um ógildingu eignarnámsákvörðunarinnar þá telur stefndi allan málatilbúnað stefnanda vera ruglingslegan og óljósan og í andstöðu við e-lið 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og telur að hugsanlega bæri að vísa því frá dómi án kröfu (ex officio). Stefnandi afmarki að vísu ágreininginn neðst á bls. 3. í stefnu við það

„hvort stefndi Vegagerðin hafi haft heimild til að ákveða að neyta eignarnámsheimildir vegalaga, þegar stefnandi hafði formlega og með óafturkræfum hætti gert stefnda Vegagerðinni tilboð um endurgjaldslaus afnot af því landi sem stofnunin teldi sig þurfa eins lengi og stofnunin teldi sig þurfa vegna vegahalds (sic) á umþrættri spildu.“ Útlistun meginmálsástæðna sé síðan ekki í samræmi við þessa lýsingu þar sem bæði er byggt á form- og efnisatriðum stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar.

Stefndi hafnar öllum kröfum, málsástæðum og lagarökum stefnanda og krefst sýknu. Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að hann hafi við meðferð eignarnámsmálsins farið að öllu leyti að kröfum laga við form- og efnismeðferð eignarnámsmálsins sem mál þetta sé risið af. Það hafi verið staðfest af þeim stjórnvöldum sem um málið fjölluðu á síðari stigum, bæði matsnefnd eignarnámsbóta og innanríkisráðuneyti. Stefndi hafnar því alfarið að hafa gengið lengra en efni hafi staðið til hvað varðar umfang eignarnáms, þvert á móti hafi hann gert sitt ýtrasta til að koma til móts við kröfur stefnanda. Þá sé athygli réttarins vakin á því að stefnandi fjalli ekki um það í málatilbúnaði sínum, að boð hans um endurgjaldslaus afnot af spildu undir veg, hafi í reynd falið í sér að stefnandi hafi boðið afnotasamning af landi sem þá þegar tilheyrði stefnda, þ.e.a.s. 12 metra breiðu vegsvæði þess hluta vegarins sem fyrir var, þ.e. 0,648 ha að flatarmáli. Af augljósum ástæðum hafi stefndi ekki getað þegið slíkt „kostaboð“, þ.e. að gefa eftir land hins gamla vegar sem hann þegar taldi til réttar yfir, gegn afnotasamningi við stefnanda um heildarvegsvæðið. Samkvæmt fordæmum sem Hæstiréttur Íslands hafi mótað tilheyri eldra vegsvæði íslenska ríkinu þrátt fyrir skort á formlegri eignarheimild. Þá athugist það að afnotasamningur felur í sér óbein eignarréttindi sem séu mun lakari réttarstaða en bein eignarréttindi.

Stefndi hafnar því alfarið að vegamálastjóra skorti vald til að taka ákvörðun um eignarnám á grundvelli vegalaga nr. 80/2007. Með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 (Brekka) hafi verið staðfest með ótvíræðum hætti að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi hans geti tekið ákvörðun um eignarnám á grundvelli vegalaga. Í eldri vegalögum, nr. 45/1994, sem stefnandi vísar til, hafi ákvæði laganna ekki verið eins skýr og gildandi lög um að Vegagerðin færi með eignarnámsheimildir laganna, en Hæstiréttur Íslands hafi hins vegar staðfest áralanga framkvæmd með dómi sínum. Við setningu laga nr. 80/2007 hafi verið stefnt að því að styrkja enn frekar réttarstöðu eignarnámsþola, ákvæði kaflans um eignarnám hafi verið gerð ítarlegri og kveðið skýrt á um að eignarnámsheimildin væri hjá Vegagerðinni. Texti laganna sé ótvíræður og athugasemdir við frumvarpið einnig. Ekkert í stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944 eða öðrum lögum styðji þá túlkun sem stefnandi byggir staðhæfingar sínar á, þessar málsástæður stefnanda séu óskiljanlegar með öllu og sé þeim hafnað.

Stefnandi haldi því fram að vegamálastjóri geti ekki tekið ákvörðun um eignarnám þar sem eignarnámsákvörðun sé í þágu stofnunarinnar sjálfrar og að sú skipan sé í andstöðu við stjórnarskrá með því að löggjafinn hafi framselt vald sitt með of víðtækum og óljósum hætti, enda sé stefndi, Vegagerðin, aðili máls og það fari gegn 3. gr. stjórnsýslulaga. Stefndi hafnar alfarið þessum lagatúlkunum stefnanda og málsástæðum sem á þeim byggja. Ekki sé um það deilt lögfræðilega að ákvörðun um eignarnám skv. vegalögum sé stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 1.-2. gr. laga nr. 37/1993 gildi lögin um málsmeðferð skv. vegalögum að því marki sem vegalög geymi ekki sérákvæði. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar eigi dómstólar

úrskurðarvald um embættistakmörk yfirvalda, þ.m.t. hvort stjórnvöld hafi farið út fyrir valdheimildir sínar.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar þurfi lagafyrirmæli til að menn verði skyldaðir til að láta af hendi eign sína og þá gegn greiðslu bóta. Almennt sé viðurkennt í stjórnskipunarrétti og fræðunum að löggjafinn þurfi ekki að taka ákvörðun um eignarnám í hverju einstöku tilfelli með sérstakri lagasetningu. Löggjafanum sé heimilt að setja almenn lög um eignarnám í tilteknum tilfellum og hafi fjölmörg lög að geyma eignarnámsheimildir s.s. vegalög, skipulagslög, raforkulög o.s.frv. Löggjafinn hafi þannig metið að almenningsþörf krefjist þess að réttindi verði tekin eignarnámi við vissar kringumstæður sem fjallað sé um í lögnum. Vegalög séu gott dæmi um slíka lagasetningu. Fræðimenn hafa talið þessa skipan mála heimila það að löggjafinn geti falið öðrum aðilum að taka eignarnámsákvæðanir á grundvelli laga í stað þess að löggjafinn þurfi að fjalla um það í hvert skipti. Þannig taki sveitarstjórnir eignarnámsákvæðanir á grundvelli skipulagslaga, Vegagerðin vegna vegaframkvæmda o.s.frv. Löggjafinn ákveði þá skipan mála sem hann kjósi og í samræmi við heimildir sínar skv. stjórnarskránni. Þannig hafi löggjafinn ákveðið að stefndi Vegagerðin færi með eignarnámsheimildir vegalaga. Samkvæmt ótvíræðri niðurstöðu í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 (Brekka) fari stefndi Vegagerðin með eignarnámsheimildir vegalaga.

Í Vegalögum nr. 80/2007 sé kveðið ítarlega á um málsmeðferð við undirbúning og meðferð máls. Þar sem þeim ákvæðum sleppi, fylli ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993 inn í. Þessu hafi verið fylgt í framkvæmd við málsmeðferð skv. vegalögum. Um hin efnislegu skilyrði eignarnáms fari eftir vegalögum og ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignaréttarins. Um þetta sé ekki ágreiningur. Vegagerðin sé ein af stofnunum ríkisins og forstöðumaður stofnunarinnar skipaður embættismaður. Skipan vegamála sé lögbundin. Eignarnám réttinda vegna samgöngumannvirkja s.s. vega sé í þágu ríkisins (almennings) og hafi stefnda verið falið það hlutverk að lögum. Ef nýstárleg túlkun stefnanda næði fram að ganga gæti í reynd þurft að leita út fyrir landsteinana ef hagsmunir sem teknir yrðu eignarnámi væru í þágu íslenska ríkisins. Stefndi telur það ekki samræmast stöðu Íslands að þjóðarétti, ef leita þyrfti til hinnar gömlu „Herraþjóðar“ Íslands til að taka ákvörðun um eignarnám þar sem ríkið teldist óhæft til að taka slíka ákvörðun í eigin þágu. Það sé slíkur skilningur á lögum sem stefnandi kynni og hann gangi ekki upp samkvæmt stjórnskipan Íslands og gildandi lögum.

Stefndi vísar til þess að samkvæmt 57. gr. vegalaga verði ákvörðun vegamálastjóra um eignarnám m.a. skotið til innanríkisráðherra innan þriggja mánaða frá því ákvörðun hafi verið tekin. Um málsmeðferð fari að stjórnslulögum nr. 37/1993. Ákvörðun ráðherra verði síðan borin undir dómstóla skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem 17. gr. laga um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973 kveði á um að lögmæti eignarnáms verði borið undir dómstóla. Réttaröryggi stefnanda sé þannig tryggt að lögum, allt í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Öllum málsástæðum stefnanda sé því hafnað.

Stefnandi haldi því fram að ákvörðun um eignarnám hafi ekki byggst á almenningsþörf. Þessu mótmælir stefndi sem röngu og ósönnuðu. Með þingsályktun Alþingis um fjögurra ára samgönguáætlun árin 2009-2012, sem samþykkt hafi verið á 138. löggjafarþingi hinn 15. júní 2010, hafi stefnda verið veitt heimild til að ráðast í þá framkvæmd sem mál þetta sé risið af. Stefndi byggir

á því að öllum skilyrðum eignarnáms sé fullnægt í þessum máli. Stefnda hafi af löggjafanum verið falin hin umdeilda framkvæmd með þingsályktun og fjárveitingu af almannafé. Löggjafinn hafi tryggt fullnægjandi lagaheimild í vegalögum til eignarnáms ef ekki næðust samningar við réttihafa. Þá hafi málsmeðferð stefnda verið að öllu leyti í samræmi við ákvæði laga og það síðar staðfest bæði í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta og úrskurði innanríkisráðuneytis. Stefndi mótmælir því sérstaklega að ákvæði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf hafi ekki verið uppfyllt, hvað þá að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar, sbr. 10. gr. laga 37/1993.

Stefnandi virðist byggja á því að eignarnámsákvæði Vegalaga stangist að einhverju leyti á við 72. gr. stjórnarskrárinnar þannig að löggjafinn hafi ekki haft heimild til að setja hin umdeildu ákvæði, þ.e. að löggjafinn hafi ekki gætt meðalhófs við veitingu eignarnámsheimilda með lögum. Því sé til að svara að eignarnámsheimildir vegalaga standi á gömlum merg og komin sé áratugalöng framkvæmd. Með lögum nr. 80/2007, sem leyst hafi af hólmi eldri lög nr. 45/1994, hafi ekki verið gerð efnisbreyting á eignarnámsheimildinni sem slíkri, en ákvæði um málsmeðferðina sem slíka gerð skýrari. Stefnandi færi engin haldbær rök fyrir staðhæfingum sínum.

Heimildir stefnda til eignarnáms byggist á 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007, sem kveði á um skyldu landeiganda til að láta af hendi land sem þurfi til þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds, svo sem breytinga, breikkunar eða viðhalds, enda komi fullar bætur fyrir. Í 3. mgr. 40. gr. vegalaga sé svo gert ráð fyrir þinglýsingu eignarheimildar að vegsvæði, en þar sé kveðið á um að eignarheimild að vegsvæði verði þinglýst og skráð í samræmi við ákvæði þinglýsingalaga og laga um skráningu og mat fasteigna með sama hætti og eignarheimildir að öðrum fasteignum. Eignarnámsheimildir vegalaga sé að finna í VII. kafla laganna. Í kaflanum sé gert ráð fyrir eignarnámi ef ekki takast samningar við landeigendur. Heimildir vegalaga kveði ekki á um að land sé fengið að láni eða leigu undir þjóðvegi enda ekki gert ráð fyrir leigunámi. Mjög fá dæmi séu til í íslenskum lögum um heimild til leigunáms. Ekkert í kafla laganna bendi til þess að eignarnemi hafi heimild til að taka land undir veg leigunámi. Í athugasemdum, sem hafi fylgt frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2007, komi skýrt fram að ekki hafi verið ætlunin að breyta áratugalangri framkvæmd við eignarnám vegna vegagerðar. Ákvæði þetta hafi verið nýmæli í vegalögum nr. 80/2007. Um þetta ákvæði segi svo í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu:

„Eignarnámsheimild Vegagerðarinnar leiðir til þess að þegar henni er beitt flyst eignarréttur að landi, sem eignarnám beinist að, að fullu til Vegagerðarinnar. Gildir einu hvort lands er aflað með samkomulagi eða eignarnámsúrskurði. Nauðsynlegt er að unnt sé að þinglýsa slíkum rétti og þykir rétt að kveða sérstaklega á um það til að taka af öll tvímæli. Er enn fremur rétt að kveða á um heimild til skráningar vegsvæðis í Landskrá fasteigna í samræmi við gildandi reglur þar um. Rétt er að geta þess að litið hefur verið svo á að þetta sé heimilt og eru mörg dæmi um að þessum réttindum hafi verið þinglýst. Aukin viðskipti með lönd og jarðir undanfarið með tilheyrandi áhrifum á verðmæti þeirra gera enn mikilvægara en áður að mörk vegsvæða og nærliggjandi lands séu skráð og þinglýst.“

Fyrir liggi að vilji löggjafans hafi ekki staðið til þess að hafa frekari lausatök á skráningu og meðferð eignarheimilda að vegsvæðum í landinu. Þvert á móti verði

ekki annað ráðið af lögskýringargögnum en að löggjafinn gerði ráð fyrir að eignarrétturinn flyttist að fullu til stefnda með eignarnámsheimild laganna (ekki afnotaréttur) og að réttindunum yrði unnt að þinglýsa með sérákvæði í þessum lögum. Tekið sé sérstaklega fram að einu gildi hvort lands sé aflað með samkomulagi eða eignarnámsúrskurði. Stefndi telur að með þessari breytingu sé ljóst að löggjafinn hafi ætlast til þess að eignarheimildar yrði aflað að vegsvæði, eignin skráð og henni þinglýst í samræmi við þinglýsingarlög. Á grundvelli lögmætisreglunnar fái stefndi ekki séð að hann geti beitt öðrum aðferðum en gert hafi verið. Frá öndverðu hafi legið fyrir að eignarnemi hafi fengið beinan eignarrétt að vegsvæðum með eignarnámi þótt því hafi verið misjafnt farið hvort úrskurðum hafi verið þinglýst á viðkomandi jarðir. Með 3. mgr. 40. gr. núgildandi vegalaga sé skýrt að eignin verði skráð og eignarheimildinni þinglýst eins og hverri annarri fasteign.

Stefndi byggir einnig á því að fyrir liggi að þjóðvegurinn hafi legið um land stefnanda um áratugaskeið og verið viðhaldið af almannafé. Um eignarhald á eldra vegsvæði vísist til Hrd. 1980:920 (Leirvogstunga) en þar hafi grundvallarreglan um eignarrétt ríkisins að eldra vegsvæði verið staðfest. Vegir sem hafi verið þjóðvegir um langa tíð, verið viðhaldið af almannafé, teljist eign íslenska ríkisins og beri að draga þá frá bótum við mat á eignarnámsbótum. Þessi grundvallarregla hafi ítrekað verið staðfest í síðari tíma réttarframkvæmd, sbr. og Hrd. 21. febrúar 2008, mál nr. 644/2006 (Syðri Fjörður) auk þess sem ákvæði hefðarlaga nr. 46/1905 leiði til sömu niðurstöðu. Í samræmi við framangreinda dómaframkvæmd og úrskurðarframkvæmd Matsnefndar eignarnámsbóta sé réttarstaða stefnda mun betri en að þiggja tímabundin afnot af kæranda, jafnvel þótt þau væru boðin án endurgjalds. Stefndi bendir á að stefnandi hafi hafnað samningstilboði um endurheimturétt lands við niðurlagningu vegarins og fari því um þann rétt að gildandi lögum og löggjöf í framtíðinni. Slíkt tilboð hefði bætt réttarstöðu stefnanda umfram það sem hún sé í dag, m.a. vegna þess að stefndi taldi þá þegar til eignarréttar yfir hinu eldra vegsvæði.

Stefndi telur ekki ósennilegt að stefnandi hafi ekki viljað afsala sér vegsvæðinu þar sem hann hafi talið sig þá ekki þurfa að semja við stefnda um að fara með rör undir veginn í tengslum við hugsanlegar virkjanaframkvæmdir í framtíðinni. Afnotaboð stefnanda hafi því ekki verið eins óskilyrt og hann láti í veðri vaka.

Stefndi byggir á því að framangreind lagaákvæði, vilji löggjafans og staða þjóðvega krefjist þess að eignarhald og umráðaheimild á vegsvæðum sé ótvírætt. Stefndi, sem veghaldari þjóðvega á Íslandi, beri ábyrgð að lögum á vegakerfinu, að samgöngur séu greiðar og öryggi vegfarenda tryggt. Stefndi telur óásættanlegt og ekki í samræmi við ákvæði laga að umráðaheimildir að vegsvæði séu í einhverri óvissu, t.d. ef gera þurfi lagfæringar eða breytingar á vegum, það er að sækja þurfi framkvæmdaheimild til landeiganda í hvert skipti sem gera þurfi lagfæringar á vegsvæði. Stefndi bendir á að sú afstaða sem fram kom af hálfu stefnanda á fundinum 8. desember 2013, sbr. dskj. 17, og birtist síðar í bréfum, greinargerðum, stjórnarsýslukæru og nú síðast stefnu í þessu máli, undirstrikar svo ekki verður um villst, nauðsyn þess að stefndi hafi beinan eignarrétt að vegsvæði þjóðvega sem byggðir séu fyrir almannafé og ætlaðir til almennrar umferðar. Hagsmunir af skýru og ótvíræðu eignarhaldi að vegsvæði þjóðvega séu því ótvíræðir enda í þágu almennings og sé gengið út frá því í þeim lögum sem stefndi fari eftir í starfsemi sinni.

Um nauðsyn þess að land sé tekið eignarnámi vísar stefndi til þess sem að framan er rakið. Því til viðbótar sé á það bent að fyrir liggi að mannvirkni sjálfst, hvort sem um sé að ræða veg eða brú, sé byggt fyrir almannafé og verði því eign stefnda. Stofnkostnaður þessara mannvirkja sé gríðarlega mikill og þeim verði í framtíðinni viðhaldið af almannafé. Þá beri stefndi sem veghaldari skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem vegfarendur kunna að verða fyrir vegna notkunar vegarins, sbr. 56. gr. vegalaga. Ef land undir veg er aðeins fengið að láni sé ljóst að verulega halli á hagsmunum stefnda í því sambandi en hagsmunum stefnanda sé lítt raskað. Þá leiði reglur veðlaga og þinglýsingalaga til þess að mannvirki stefnda verði sjálfkrafa veðsett með eignum stefnanda, ef stefndi fengi aðeins afnotaheimild yfir vegsvæðinu. Sú staða gæti haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar. Af þessum sökum hefur m.a. verið talið að beinn eignarréttur að vegsvæði flytjist til stefnda við eignarnám.

Stefndi mótmælir málsástæðum stefnanda um að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og stjórnsluréttar og vísar til þess sem að framan er rakið um viðeigandi lagaheimildir og nauðsyn þess að stefndi hafi beinan eignarrétt að landi undir þjóðvegi sem kostaðir séu af almannafé í þágu almennings. Við meðferð málsins hjá matsnefnd eignarnámsbóta hafi verið skýrt tekið fram að eignarnámið næði ekki til vatnsréttinda skv. 2. mgr. 16. gr. vatnalaga nr. 15/1923 eða veiðiréttinda sem kynnu ella hugsanlega að tilheyra spildunni hvort sem um sé að ræða veiðar á villtum dýrum, sbr. lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum eða fiskveiðar, sbr. lög nr. 61/2006, um lax- og silungsvæði. Þessi réttindi hafi því verið undanþegin eignarnáminu.

Stefndi byggir á því að gætt hafi verð meðalhófs við töku ákvörðunar þannig að ekki hafi verið tekin eignarnámi umfangsmeiri réttindi en nauðsyn krafði og unnt hafi verið að undanskilja vegsvæðinu sjálfu og brúarstæði. Við hönnun mannvirkisins hafi þess verið gætt að vegstæðið væri í öllu verulegu hið sama og innan núverandi veghelgunarsvæðis eins og fram komi í gögnum málsins. Eins og að framan sé rakið hafi verið farið að ákvæðum vegalaga og stjórnslulaga við töku ákvörðunar um eignarnám, þess hafi verið gætt að kærandi nyti andmælaréttar síns og tekið hafi verið tillit til athugasemda stefnanda eins og unnt hafi verið. Eftir standi að stefndi taldi nauðsynlegt að fá full eignarráð yfir vegsvæðinu í samræmi við gildandi lög og þar sé ekki um matskennda ákvörðun að ræða í sjálfu sér. Stefnandi hafi hins vegar hafnað þeirri málaleitan ítrekað í samningaviðræðum og lengra hafi ekki verið komist. Því hafi verið nauðsynlegt að beita eignarnámi. Stefnandi telur að ákvörðunin hafi í öllum atriðum uppfyllt kröfur sem gerðar séu til stjórnvaldsákvæðana.

Um nauðsyn þess að stefndi fái beinan eignarrétt að landi undir vegsvæði vísar stefndi til þess sem að framan er rakið en því til viðbótar byggir hann á því að vegamannvirki af því tagi sem um ræði sé ætlað að standa um mjög langan tíma. Vegaframkvæmdir séu í eðli sínu mjög kostnaðarsamar og bygging brúar yfir Ysta-Rjúkanda afar dýr framkvæmd sem ætla verði að standi í áratugi. Ef ekki yrði fenginn beinn eignarréttur að landi undir veg myndu veðréttindi jarðarinnar Hjarðarhaga ná til mannvirkja sem á jörðinni eru, þ.m.t. brúar. Ef aðeins yrði um afnotarétt að ræða væri fyrirséð að vafamál kynni að rísa vegna heimildar til lagfæringar og viðhalds samgöngumannvirkjanna. Sé aðeins sé um afnotarétt að ræða, sem í eðli sínu sé réttindi sem séu óljósari og lausari í reipunum, sé hættá á að landeigandi geti gert ráðstafanir sem fari gegn hagsmunum almennings. Þá bendir

stefndi á að í slíkum tilfellum sé hætt við að síðari rétttakar stefnanda kynnu að freista þess að hnekkja afnotaheimild stefnda með vísan til ógildingar- og/eða hliðrunarreglna samningalaga í framtíðinni. Um hagræði fyrir landeiganda megi benda á að með skýru eignarhaldi að vegsvæðinu sé t.d. eytt óvissu um andlag skattlagningar. Þá bendir stefndi á að um mjög óverulegan hluta jarðarinnar Hjarðarhaga sé að ræða og svæði þar sem þjóðvegur hafi verið svo áratugum skipti.

Stefndi byggir á því að í máli þessu sé þar að auki ekki um matskennda ákvörðun að ræða. Vegalög geri ekki ráð fyrir ólíkum útfærslum á eignarhaldi að vegsvæðum, heldur sé þvert á móti gert ráð fyrir beinum eignarrétti. Ákvörðun stefnda byggist því á lögmætu markmiði og að ekki sé gert ráð fyrir frekari valkostum. Stefndi hafi því verið nauðsyn að grípa til eignarnámsheimildar vegalaga og hafi hann gætt hófs við umfang eignarnámsins þannig að eignarréttindi hafi ekki verið skert meira en nauðsyn krafði. Stefndi hafnar því alfarið að meðalhófsreglan verði túlkuð svo, að fallist stjórnvald ekki á allar kröfur aðila sé um að ræða brot á meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar en það sé slík túlkun sem stefnandi byggir málalíbúnað sinn á og kalli eftir. Ef skilningur stefnanda yrði lagður til grundvallar yrði skipan vegamála sett í uppnám, gagnstætt því sem löggjafinn hafi stefnt að með setningu laga nr. 80/2007 og glundroði skapaðist ef meðalhófsreglan yrði túlkuð svo rúmt að hún tæki til þess að stefndi yrði að setta sig við hvers konar réttindi sem landeigandi byði og gengi skemur en beinn eignarréttur, t.d. afnot, lán, leiga eða ítak. Eignarnámsheimildir laga yrðu þar með gerðar óvirkar. Loks bendir stefndi á að hann fái ekki séð með hvaða lagaheimild stefndi gæti þegið slík réttindi af einstaklingum og félögum endurgjaldslaust en ljóst sé að lagning samgöngumannvirkja felur í sér kvaðir um áratugaskeið.

Í úrskurði innanríkisráðuneytis sé fallist á sjónarmið stefnda og vísað til þess að löggjafinn hafi metið það svo að full eignarréttindi væru nauðsynleg við þessar aðstæður. Stefndi tekur undir forsendur ráðuneytisins og byggir sýknukröfu sína á þeim. Þá sé einnig vísað til forsendna matsnefndar eignarnámsbóta.

Stefndi telur því að ákvörðunin sé málefnaleg í öllu tilliti, meðalhófs sé gætt og gætt að hagsmunum stefnanda eins og frekast sé kostur.

Stefndi mótmælir því harðlega að ákvörðun um eignarnám hafi byggst á ólögum stjórnsýsluákvörðunum. Stefndi hafi engin rök eða haldbær gögn fært fram fyrir þeirri staðhæfingu sinni að um valdniðslu hafi verið að ræða. Stefndi vísar í því sambandi til forsendna í úrskurði innanríkisráðuneytis og úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta. Það sé rangt sem stefnandi haldi fram að sjónarmið um meðalhóf hafi ekki verið tekin til skoðunar. Þá mótmælir stefndi staðhæfingum í stefnu um meint annarleg sjónarmið sem séu órökstuddar dylgjur og meiðandi sem slíkar. Stefndi ætti að vera kunnugt um að stefndi sé ríkisstofnun. Hvernig eignarréttindi sem stofnunin öðlist við framkvæmd lögbundins hlutverks síns verði síðar skráð, hafi ekkert með ólögum stjórnsýsluákvörðunum að gera. Staðhæfingar stefnanda séu órökstuddar og haldlausar með öllu og þeim sé hafnað.

Stefndi byggir á því að samkvæmt öllu því sem rakið hafi verið beri að sýkna stefnda af kröfum um ógildingu eignarnámsákvörðunar.

Í stefnu sé krafist ógildingar á úrskurði innanríkisráðuneytis í kærumáli og úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta í eignarnámsmáli með vísan til röksemda sem

stefnandi reifi um kröfu um ógildingu eignarnámsákvörðunar.

Stefnandi byggir ekki á því að úrskurðir ráðuneytis eða matsnefndar eignarnámsbóta hafi verið haldnir formannmörkum heldur byggir hann kröfur sínar á meintu ólögmati eignarnámsákvörðunar stefnda. Stefndi krefst þess að þessum kröfum stefnanda verði hafnað. Stefndi vísar til umfjöllunar um lögmati ákvörðunar hér að framan, svo og til úrskurðar innanríkisráðuneytis og úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta. Þá vísar stefndi og til málsástæðna og lagaraka meðstefnda íslenska ríkisins.

Varðandi aðalkröfu um sýknu af viðurkenningarkröfu stefnanda um að taka boði um endurgjaldslaus afnot af 2,19 ha landspildu, þá krefst stefndi sýknu af þessari dómkröfu. Ef fallist verður á sýknumálsástæður stefnda hér að framan, falli þessi dómkrafa sjálfkrafa niður. Stefndi hafnar því að honum sé skylt að sætta sig við minni réttindi yfir landspildu undir vegsvæði en beinan eignarrétt, sbr. 37. gr., sbr. 40. gr. vegalaga nr. 80/2007 og lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms og vísar til málsástæðna og lagaraka hér að framan.

Telji rétturinn að taka eigi þessa dómkröfu til efnislegrar úrlausnar byggir stefndi á því að krafa stefnanda sé vanreifuð og því ekki dómtæk í þeim búningi sem hún sé. Stefnandi hafi krafist viðurkenningardóms um heildarstærð landspildu undir vegamannvirki sem sé 2,19 ha að flatarmáli. Ljóst sé að krafa stefnanda geti ekki náð til annars lands en falli undir umráð hans. Krafa stefnanda geti því eðli máls samkvæmt ekki tekið til þess lands sem stefndi telji nú þegar til réttar yfir, en það sé 0,648 ha lands af þeirri 2,19 ha landspildu sem eignarnám náði til. Samkvæmt dómi Hæstaréttar Íslands 1980:920 (Leirvogstunga) telji stefndi til réttar yfir 12 metra breiðu svæði eldri vegar sem falli innan vegsvæðisins. Um þetta sé ekki fjallað í kröfugerð stefnanda, því verði að telja kröfuna vanreifaða og vísar stefndi til matsbeiðni.

Þá byggir stefndi á því að stefnandi geti ekki fengið viðurkenningardóm fyrir réttindum sem hann ekki eigi og sé því um aðildarskort hans að ræða, a.m.k. til hluta réttindanna. og því beri að sýkna stefnda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um meðferð einkamála.

Varðandi fjárkröfur stefnanda þá krefst stefndi sýknu af fjárkröfum stefnanda í öllum tilfellum. Í fyrsta lagi sé á því byggt að krafan sé vanreifuð og beri því að vísa henni frá en ella að sýkna stefnda vegna óskýrleika kröfunnar og skorts á rökstuðningi. Stefndi telur í fyrsta lagi að kröfunni beri að vísa frá án kröfu vegna vanreifunar. Í öðru lagi telur stefndi að lög standi ekki til þess að stefnandi eigi rétt á frekari greiðslum á meintum kostnaði vegna málareksturs á stjórnslustigi.

Í stefnu sé ekki að finna neina sundurliðun einstakra fjárhæða kröfunnar heldur sé fyrst og fremst vísað í dskj. 86 og 95 því til stuðnings. Á dskj. 86 sé búið til yfirlit um 101 klst. vinnu fyrirsvarsmanns stefnanda og aksturskostnað, án frekari sundurliðunar eða skýringa. Á dskj. 95 er að finna yfirlit um málskostnað en þar undir er að finna fjölda reikninga án frekari skýringa eða sundurliðunar. Þá sé engan rökstuðning að finna fyrir því hvornig stefndu verði dæmd sameiginlega (in solidum) til að bera ábyrgð á meintum kostnaði stefnanda málsins. Þá sé

grundvöllur fjárkröfunnar óljós og ruglingslegur í stefnu, þ.e. hvort verið sé að byggja á eignarnámsreglum eða almennu skaðabótareglunni. Að mati stefnda geti hinn umkrafði kostnaður ekki talist til málskostnaðar í skilningi 1. mgr. 129. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þennan hátt á framsetningu fjárkröfu telur stefndi ekki uppfylla kröfur d- og e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála.

Varðandi kröfu vegna vinnu lögmanns við rekstur máls fyrir stjórnvöldum þá sé krafan um greiðslu málskostnaðar á stjórnarsýslustigi. Verði talið að krafan sé þrátt fyrir framangreint tæk til efnismeðferðar hafnar stefndi því alfarið að þessi gögn verði lögð til grundvallar fjárkröfu. Engar skýringar sé að finna á meðfylgjandi reikningum eða nánari umfjöllun um það í stefnu hvernig stefndi verði gerður greiðsluskyldur gagnvart stefnanda. Ef byggt sé á almennu skaðabótareglunni sé bótagrundvöllur kröfunnar vanreifaður enda ekkert fjallað um skilyrði skaðabótaábyrgðar. Stefnda sé því ómögulegt að grípa til varna gegn þessum kröfum stefnanda.

Ef byggt er á reglum eignarnámslaga nr. 11/1973, krefst stefndi sýknu. Samkvæmt 11. gr. laganna skal eignarnemi greiða eignarnámsþola kostnað við rekstur matsmáls og hæfilegur verður talinn. Stefndandi hafi gert kröfur um málskostnað fyrir matsnefnd eignarnámsbóta og matsnefnd eignarnámsbóta hafi úrskurðað um það hvern kostnað stefndi skyldi greiða og sé ágreiningslaust að sá kostnaður var greiddur. Lögmaður stefnda hafi mótmælt málskostnaðarkröfu stefnanda við meðferð málsins fyrir matsnefnd og taldi hana úr hófi fram miðað við tilefnið. Tímagjaldi lögmanns stefnanda var ekki mótmælt heldur þeim fjölda vinnustunda sem lagðar voru í verkið og voru langt umfram tilefni. Á sama tíma hafi verið rekið eignarnámsmál grannjarðarinnar Skjöldólfsstaða I og hefði þar átt að gæta töluverðra samlegðaráhrifa enda samkynja hagsmunir og aðilar höfðu uppi sömu málsástæður og lagarök. Í því sambandi vísar stefndi til dskj. 7 sem er yfirlitsmynd og skýrslu á dskj. 12. Þá hafi matsnefndin tekið undir þessi sjónarmið. Samkvæmt gögnum málsins liggja fyrir að málið hafi ekki snúist um mikla hagsmuni eða flókin úrlausnarefni. Hins vegar hafi stefndi og lögmaður hans lagt í allt of mikla vinnu við málið umfram það sem hæfilegt gat talist. Fyrir liggja í málinu skv. úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta og úrskurði innanríkisráðuneytis um lögmati eignarnámsákvörðunar að ekkert hafi verið athugavert við málsmeðferð stefnda á stjórnarsýslustigi. Þannig sé því mótmælt sem röngu og ósönnuðu að öll sú vinna sem lögmaður stefnanda kveðst hafa lagt í hafi verið nauðsynleg vegna þess „hvernig haldið var á málinu af hálfu stefnda Vegagerðinni“.

Stefndi vísar til þess að ágreiningi aðila sé nánar lýst hér að framan og í gögnum málsins en meginástæða þess að samningar hafi ekki tekist þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir og að stefndandi sætti sig ekki við eignarnámsákvörðun hafi verið staðfesta stefnanda sjálfs í að vilja ekki láta af hendi beinan eignarrétt að nauðsynlegu landi undir veg, þrátt fyrir að stefndi hafi þá þegar talið til eignarréttar yfir um fjórðungi þeirrar spildu sem málið fjalli um. Þannig hafi aldrei verið ágreiningur um umfang framkvæmdarinnar, staðsetningu mannvirkja eða legu vegarins heldur að stefndi vildi ekki sætta sig við yfirfærslu eignarréttarins. Stefndandi hafi kosið að gera ágreining um nánast hvaðeina sem varðaði rekstur málsins, en það hafi kostað verulega aukavinnu við kröfugerðir og greinargerðir í málinu. Þannig hafi verið krafist tryggingar fyrir greiðslu bóta, úrskurðar um umráðatöku hins eignarnumda lands og endurupptöku málsins fyrir matsnefnd, útgáfa framkvæmdaleyfis

sveitarfélagsins hafi verið kærð o.s.frv. Eignarnámsákvörðun hafi svo verið kærð undir lok kærufrests, eftir að málið hafði verið tekið fyrir í matsnefnd eignarnámsbóta og gengið á vettvang. Óhjákvæmilega hafi verið litið til alls þessa við ákvörðun málskostnaðar við rekstur málsins.

Stefndi byggir á því að honum beri ekki samkvæmt lögum að greiða allan hugsanlegan kostnað eignarnámsþola við eignarnámsmál, aðeins kostnað sem hæfilegur og sanngjarn verði talinn. Í athugasemdum við 14. gr. með frumvarpi sem varð að lögum nr. 11/1973 segi svo:

„Eignarnámsþola verður hins vegar ekki gert að greiða neinn kostnað af meðferð málsins, heldur á hann rétt til hæfilegs endurgjalds á eigin kostnaði úr hendi eignarnema. Samt verður eignarnemi því aðeins skyldaður til að inna slíkt endurgjald af hendi, að um hóflegan og eðlilegan kostnað hafi verið að ræða.“

Stefndi hafnar því að honum beri að greiða meintan frekari kostnað stefnanda vegna eignarnámsins, umfram það sem matsnefnd eignarnámsbóta úrskurðaði sem telja verði ríflegan miðað við umfang máls og þá hagsmuni sem í húfi hafi verið. Stefnandi hafi hvorki í stefnu né málsgögnum hnekk þessu mati nefndarinnar. Þá telur stefndi að eftir að mati á eignarnámsbótum hafi verið lokið sé ekki um vinnu við matsmál að ræða. Verði slík fjárfrafa um kostnað við eignarnámsmál ekki byggð á lögum nr. 11/1973. Stefnandi hafnar því alfarið að fjárfrafan verði reist á almennu skaðabótareglunni enda sé það ekki frekar rökstutt í stefnu hvernig skilyrði skaðabótaábyrgðar skv. almennum reglum eigi að vera uppfyllt. Þá sé því alfarið mótmælt að þessi kostnaður geti talist til málskostnaðar skv. 1. mgr. 129. gr. laga um meðferð einkamála.

Stefndi mótmælir kröfu stefnanda um bætur vegna vinnu fyrirvarsmanns stefnanda sjálfs í tengslum við eignarnámið. Í fyrsta lagi telur stefndi að stefnanda beri engin greiðsla að lögum og í öðru lagi að krafan sé með öllu ósönnuð, vanreifðu og órökstudd. Yfirliti á dskj. 86 sé mótmælt sem sönnunargagni enda sé það ekki stutt neinum frekari gögnum. Þá liggi ekkert fyrir í málinu um hvort unnt hafi verið að selja út 101 klst. og þá á hvaða verði. Loks liggi ekkert fyrir um nánari deili á meintum ferðakostnaði eða hvernig stefndi verði gerður greiðsluskyldur fyrir þeim kostnaði. Loks byggir stefndi á því að það sé hluti af því að vera eigandi fasteigna að hafa samskipti við stjórnvöld vegna þeirra, halda eignunum við og koma fram út á við sem eigendur. Matsnefnd eignarnámsbóta hafi metið það svo að stefnda bæri ekki að greiða fyrirvarsmanni stefnanda þóknun við meðferð eignarnámsmáls. Stefnandi mótmælir því að bréf á dskj. 19 feli í sér kröfu um greiðslu.

Að öðru leyti vísar stefndi þess sem að framan er rakið.

Stefndi mótmælir alfarið kröfu stefnanda um dráttarvexti. Í stefnu sé enga umfjöllun að finna um dráttarvaxtakröfu stefnanda, hvernig hún sé rökstudd eða um upphafstíma vaxta eða hvernig vaxtaberandi höfuðstóll sé fundinn frá mismunandi upphafstíma. Þá sé enga sundurliðun að finna á vaxtaberandi fjárhæðum, hvernig þær séu fundnar eða hvers vegna upphafstími vaxta sé sá sem tilgreindur sé, í andstöðu við e-lið 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála. Stefnandi telur vaxtakröfuna í reynd svo vanreifaða að henni berið að vísa frá dómi án kröfu (ex officio). Hvernig sem á málið sé litið sé þess krafist að vextir verði ekki dæmdir fyrir en frá dómsuppkvaðningardegi komist rétturinn að þeirri niðurstöðu að

stefnandi eigi rétt á fjárgreiðslu úr hendi stefnda.

Verði ekki fallist á aðalkröfu stefnda um sýknu af öllum kröfum stefnanda krefst stefndi þess til vara að kröfur stefnanda verði lækkaðar verulega og vextir ekki dæmdir fyrr en frá dómsuppkvaðningardegi. Um rökstuðning fyrir varakröfu vísar stefni til allra málsástæðna sem fram komi í umfjöllun um aðalkröfu stefnda hér að framan.

Stefndi krefst í öllum tilfellum málskostnaðar í héraði, skv. 129.-132. gr. laga um meðferð einkamála auk virðisaukaskatts á málflutningsþóknun, sbr. lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Verði stefnukröfur að einhverju leyti viðurkenndar sé þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla milli aðila. Vísast til þess sem að framan sé rakið um óljósan og villandi málatilbúnað stefnanda og þess að stefndi hafi gert allt sem í hans valdi hafi staðið til að koma til móts við kröfur stefnanda, að því marki sem lög leyfðu.

Varðandi lagarök þá vísar stefndi til helstu lagaraka í umfjöllun um málsástæður. Stefndi vísar sérstaklega til:

- Meginreglna eignarréttar og kröfuréttar.
- Almennra reglna skaðabótaréttarins, einkum reglna um stofnun bótaréttar þ.m.t. sakarregluna og reglna um orsakatengsl og sennilega afleiðingu.
- Laga nr. 46/1905, um hefð.
- Laga nr. 33/1944, um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
- Laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms.
- Laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, vegna málskostnaðar.
- Laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, en stefndi styður málskostnaðarkröfu sína við XXI. kafla þeirra laga.
- Stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
- Skaðabótalaga nr. 50/1993.
- Skipulags- og byggingalaga nr. 73/1997 (brottf.).
- Laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna.
- Laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu.

- Vegalaga nr. 45/1994 (brottf.).
- Vegalaga nr. 80/2007. Einnig er vísað til eldri vegalaga.
- Skipulagslaga nr. 123/2010.

Málsástæður og lagarök stefnda íslenska ríkisins

Stefndi íslenska ríkið vísar til þess að í máli þessu hafi stefnandi auk málskostnaðarkröfu, samhliða uppi kröfur í fimm ótölusettum liðum og virðist eingöngu kröfu um ógildingu úrskurðar ráðuneytisins og kröfu um greiðslu á 2.704.540 kr. beint að stefnda.

Aðkoma stefnda íslenska ríkisins að ágreiningsmálum milli stefnanda og meðstefnda sé eingöngu sá að innanríkisráðuneytið, sem æðra stjórnvald, hafi úrskurðað samkvæmt kæruehimild í 57. gr. vegalaga í deilu milli stefnanda og meðstefnda um lögmæti þeirrar ákvörðunar meðstefnda frá 3. maí 2011 að taka beinan eignarrétt að landi vegna vegarins eignarnámi og þá kröfu stefnanda að sá þáttur ákvörðunarinnar yrði ógiltur.

Vandséð sé að sú aðkoma kalli á aðild stefnda að öllum þeim kröfum sem gerðar séu í máli þessu. Hvergi í stefnu sé sérstaklega rökstudd aðild íslenska ríkisins að máli þessu við hlið meðstefnda. Eingöngu sé með óbeinum hætti vikið að því í stefnu að stefnandi telji nauðsynlegt til að koma í veg fyrir vafa um réttarástand, að úrskurðir sem stefnandi og meðstefndi hafi átt aðild að, þ.e úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta og úrskurður innanríkisráðuneytisins, verði ógiltir. Stefnandi kveður að málsástæður og lagarök að baki ógildingarkröfum á úrskurðunum séu hinar sömu og byggt sé á til stuðnings fyrsta kröfulið um að ógilt verði með dómi sú ákvörðun meðstefnda frá 3. maí 2011, að taka 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga (landnr. 156-909) eignarnámi, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningastað m.v. 40 metra breitt vegsvæði. Engan rökstuðning sé að finna í stefnu fyrir því að beina fjárkröfu vegna kostnaðar á stjórnsýslustigum að íslenska ríkinu með meðstefnda.

Krafa stefnanda um ógildingu úrskurðar innanríkisráðuneytisins virðist reist á því að ráðuneytinu hafi borið að ógilda ákvörðun Vegagerðarinnar um að taka landspildu úr landi Hjarðarhaga eignarnámi, þar sem sú ákvörðun hafi ekki verið tekin af þar til bærum aðila, að skipan vegalaga um eignarnám og framkvæmd sé andstæð stjórnarskrá og hæfisreglum stjórnsýslulaga, að ekki hafi verið sýnt fram á mat á almenningsþörf og að við mat á almenningsþörf hafi ekki verið farið að rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og loks að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttarins og 12. gr. stjórnsýslulaga við ákvörðunartökuna sjálfa og hjá úrskurðaraðila.

Stefndi vísar þessum sjónarmiðum stefnanda og kröfum á þeim reistum eindregið á bug.

Stefnandi reisi kröfu um ógildingu úrskurðar ráðuneytisins í fyrsta lagi á því að meðstefnda Vegagerðina hafi brostið vald til að taka ákvörðun um eignarnám lands undir vegsvæðið. Komi þar hvort tveggja til að ráðherra hafi borið að lögum að taka þá ákvörðun en jafnvel þó að því yrði hafnað, þá feli slíkt lagaákvæði í sér brot á 65. og 72. gr. stjórnarskrár og hæfisskilyrðum 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og beri að virða að vettugi. Stefndi vísar þessum sjónarmiðum stefnanda eindregið á bug. Ákvæði 4. gr. og 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 og athugasemdir er fylgdu frumvarpi til laganna séu skýr og ótvíræð um það að eignarnámsheimild vegna þjóðvega sé hjá meðstefnda. Jafnframt séu ákvæði laganna skýr og ótvíræð um það að slíkri stjórnsýsluákvörðun verði skotið til ráðherra, sbr. 57. gr. laganna eins og gert hafi verið í þessu tilviki.

Í dómi Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 424/2008 (Brekka) hafi því verið borið við að vegamálastjóri væri ekki bær að þágildandi vegalögum nr. 45/1994 til að taka ákvörðun um eignarnám vegna þjóðvega og væri vanhæfur til að taka slíka ákvörðun. Ákvörðunarvaldið væri í höndum ráðherra sem ekki væri framseljanlegt til vegamálastjóra. Á þessi sjónarmið var ekki fallist. Með dómi Hæstaréttar var staðfest að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi í umboði hans væri bær að lögum til að taka ákvörðun um eignarnám á grundvelli IX. kafla eldri vegalaga nr. 45/1994.

Á engan hátt fái þannig staðist sjónarmið stefnanda og engir annmarkar séu á eignarnámsákvörðun Vegagerðarinnar né lögum að þessu leyti sé fyrir að fara svo sem ítarlega sé rakið í greinargerð meðstefnda og sé tekið undir þá umfjöllun og vísast til hennar.

Stefnandi haldi því fram í stefnu að eignarnámið hafi ekki byggst á almenningsþörf. Þá haldi stefnandi því fram að engan veginn felist í hugtakinu almenningsþörf, hvernig raunverulegu eignarhaldi sé háttað á því landsvæði sem veghaldari notar. Umfjöllun um hugtakið almenningsþörf sé hvorki að finna í ákvörðun meðstefnda né úrskurðum matsnefndar eignarnámsbóta og innanríkisráðuneytisins. Hjá þeim hafi ekki farið fram mat á þörf fullkomins eignarréttar í samræmi við meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þannig hafi einnig verið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, af því verði að gagnálykta að skortur sé á lögmætum sjónarmiðum að baki ákvörðun um eignarnám. Stefndi vísar þessum sjónarmiðum stefnanda eindregið á bug.

Stefndi vísar til þess í kærumálinu sé enginn ágreiningur um legu vegarins eða þörf á bráðabirgðaafnotum lands í því sambandi. Ágreiningur hafi eingöngu lotið að heimild fyrir meðstefnda til að taka beinan eignarrétt að landi undir vegsvæðið eignarnámi. Af hálfu stefnanda hafi aðallega verið byggt á því, að þar sem Vegagerðinni stæði til boða endurgjaldslaus afnot landsins, væru ekki uppfyllt skilyrði um almenningsþörf og meðalhóf til að beita eignarnámsheimild 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007.

Í úrskurði ráðuneytisins hafi verið tekin rökstudd afstaða til þessara atriða og lögmætra sjónarmiða og vísar stefndi til umfjöllunar í úrskurði ráðuneytisins um þessi atriði og tekur undir þau.

Stefndi byggir á því að á úrskurði ráðuneytisins sé engum efnislegum annmörkum fyrir að fara að lögum sem leitt gætu til ógildingar hans. Þá hafi í hvítvetna verið gætt að málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga við úrskurð ráðuneytisins

Skýrlega sé greint í ákvæðum VII. kafla vegalaga milli eignarnáms lands og bráðabirgðaaafnota lands og hafi löggjafinn tekið afstöðu til nauðsynjar almenningsþarfa til beins eignarréttar að landi sem þurfi til þjóðvegagerðar og til veghalds þeirra í 37. gr. vegalaga vegna þeirra þarfa sem standa munu um ótiltekinn tíma, sbr. og athugasemdir við þá grein og við 3. mgr. 40. gr. laganna í frumvarpi. Jafnframt hafi löggjafinn kveðið á um það í 4. mgr. 39. gr. laganna að fari svo að eldri vegur leggist niður við lagningu nýs vegar, skuli hann falla aftur til landeiganda.

Engum annmörkum á löggjöfinni sé fyrir að fara svo sem einnig sé ítarlega rakið í greinargerð meðstefnda og tekur stefndi undir þá umfjöllun. Stefndi vísar til 1. mgr. 37. gr. vegalaga um skyldu landeiganda til að láta af hendi land til þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds og til 2.-5. mgr. 37. gr. vegalaga sem og 38. gr. þeirra varðandi málsmeðferð. Þá bendir stefndi á að löggjafinn hafi ákveðið í 1. mgr. 37. gr. skyldu landeiganda til að láta af hendi land undir þjóðvegi þannig að þegar slíkir vegir séu lagðir þá sé hið stjórnarskrárbundna skilyrði eignarnáms uppfyllt og það sæti ekki endurskoðun ráðuneytisins. Ráðuneytið geti hins vegar skorið úr um það hvort skilyrðum vegalaga fyrir eignarnámi sé fullnægt.

Ágreiningur í málinu snúist ekki um framkvæmdina sem slíka, heldur aðallega um það hvernig eignarhaldi á hinu eignarnumda svæði skuli háttað. Ef litið er til 1. mgr. 37. gr. vegalaga sé ljóst að það feli í sér ótvíræða heimild meðstefnda til eignarnáms á landi þegar leggja þurfi þjóðveg. Meðstefndi þurfi ekki að sætta sig við minni réttindi en full eignarréttindi yfir því landi sem stofnunin þurfi á að halda. Þá beri gögn málsins það með sér að meðstefndi hafi eftir fremsta megni reynt að ná samningum við stefnanda.

Stefndi telur að meðstefndi hafi í hvítvetna gætt málsmeðferðarreglna vegalaga og ákvæði stjórnarsýslulaga um andmælarétt. Þá fellst stefndi ekki á það að ákvörðun meðstefnda hafi byggst á ólögætum sjónarmiðum samkvæmt 1. mgr. 37. gr. vegalaga.

Samkvæmt framangreindu byggir stefndi á því að það séu engir þeir annmarkar á ákvörðun Vegagerðarinnar frá 3. maí 2011 er leitt gætu að lögum til ógildingar hennar og ógildingar á úrskurði innanríkisráðuneytisins frá 29. júní 2012 á þeim grundvelli.

Kröfur stefnanda um ógildingu á úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta, sem ekki verður séð að beinist að stefnda, fái því heldur ekki staðist né krafa á hendur meðstefnda um skyldu til að taka boði stefnanda um endurgjaldslausan afnotarétt svo sem skilmerkilega sé rakið í greinargerð meðstefnda og vísar stefni um það til þess er þar greini.

Kröfu stefnanda um að stefndu verði sameiginlega (in solidum) dæmdir til að greiða stefnanda 2.704.540 kr. vísar stefndi eindregið á bug.

Samkvæmt málsútlitun í stefnu sé annars vegar um að ræða lögmannskostnað stefnanda að fjárhæð 2.146.725 kr. m/vsk. á tímabilinu frá 31. mars 2011 til 30 júní 2012 og hins vegar vinnu og akstur fyrirvarsmanns stefnanda að sögn í stefnu á tímabilinu frá 2009-2011. Samkvæmt yfirliti á dskj. nr. 86 sé þar um að ræða kostnað að fjárhæð 557.815 kr. m/vsk. eins og um aðkeypta útselda vinnu væri að ræða sem vandséð sé að geti átt við og þá sé heldur engum reikningum til að dreifa til stuðnings. Einnig sé yfirlitið án sundurliðunar og frekari skýringa. Stefnandi byggir fjárkröfur sínar á 11. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms og 72. gr. stjórnarskrárinnar en einnig á almennum skaðabótareglum.

Fyrir liggir að aðkoma annarra stjórnvalda en Vegagerðarinnar hafi hafist með því að matsnefnd eignarnámsbóta tók fyrir matsbeiðni meðstefnda Vegagerðarinnar hinn 8. júní 2011. Nefndin hafi lokið starfi sínu með úrskurði uppkeðnum 18. nóvember 2011 í kjölfar munnlegs málflutnings 19. október s.á. Í þeim úrskurði hafi verið úrskurðað um kostnað stefnanda af meðferð málsins úr hendi Vegagerðarinnar. Stefnandi hafi þegar fengið greiddan þann kostnað eins og lögstandi til svo sem gerð sé grein fyrir í greinargerð meðstefnda. Í kröfugerð stefnanda sé ekki tekið tillit til þeirrar greiðslu. Í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta komi fram að af hálfu stefnanda hafi verið mætt eftir atvikum, lögð fram gögn og reifað mál við fyrirtökur 8/6, 6/7, 8/8, 9/8, 14/9 og 19/10 2011.

Jafnframt liggir fyrir að stefnandi kærði framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins til kærunefndar skipulags- og byggingamála hinn 22. september 2011 og lauk sú kærunefnd störfum með úrskurði hinn 30. desember 2011. Rekstur þess kærumáls er varði ákvörðun sveitarstjórnar sé stefnanda óviðkomandi.

Aðkoma stefnda hafi hafist eins og rakið sé í málavaxtalýsingu hér að framan, með móttöku kæru lögmanns stefnanda hinn 22. júlí 2011. Stefnandi hafi síðan með atbeina lögmann síns sent inn athugasemdir hinn 10/8 og 13/10 2011 og skarist sú aðkoma lögmannsins, eins og að framan greinir, í tíma við störf bæði matsnefndar eignarnámsbóta og kærunefndar skipulags- og byggingamála á árinu 2011. Lokaathugasemd lögmanns stefnanda hafi síðan borist ráðuneytinu 26. janúar 2012 og í kjölfarið hafi málið verið tekið til úrskurðar í ráðuneytinu án frekari aðkomu deiluaðila málsins. Samkvæmt dóm skjali nr. 95 sé gerð krafa vegna lögmannskostnaðar eftir að síðustu aðkomu lögmanns stefnanda að kærumálinu lauk.

Stefndi byggir á því að fjárkrafa stefnanda á hendur sér sé vanreifuð og beri að vísa henni frá dómi, sbr. d- og e-liði 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Engan rökstuðning sé að finna í stefnu fyrir því að beina þessari fjárkröfu að stefnda og enga umfjöllun eða rökstuðning sé að finna í stefnu fyrir kröfum þessum á grundvelli almennra skaðabótareglna.

Hvorki í stefnu né á yfirlitum á dskj. nr. 86 og nr. 95 sé heldur að finna sundurliðun og skýringar á því hvaða verkefni liggja að baki þessum kröfum. Engin gögn fylgi dskj. nr. 86 og rangt sé sem greini í stefnu á bls. 8 að tímaskýrslur lögmanns fylgi reikningum á dskj. nr. 95 til stuðnings þess þáttar kröfunnar.

Fjárfrafa stefnanda sé þannig svo vanreifuð hvernig sem á sé litið að vísa beri henni frá dómi.

Verði fjárkröfu stefnanda ekki vísað frá dómi sé krafist sýknu af þeirri kröfu.

Stefndi vísar til þess að stefnandi hefi þegar fengið greiddan kostnað úr hendi meðstefnda sem 11. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms og 72. gr. stjórnarskrár standi til og vísar um það til umfjöllunar í greinargerð meðstefnda og tekur undir þá umfjöllun og vísar til hennar. Lög standi ekki til að stefnandi eigi rétt á frekari greiðslum á meintum kostnaði við málarekstur á stjórnarsýslustigi.

Þá hafnar stefndi því alfarið að fjárkröfur stefnanda verði reistar á almennum skaðabótareglum. Kröfur stefnanda á þeim grundvelli séu vanreifaðar, órökstuddar og með öllu ósannaðar.

Ber þannig að sýkna af öllum fjárkröfum stefnanda.

Verði ekki á það fallist krefst stefndi til vara stórkostlegrar lækkunar á fjárkröfum stefnanda vegna lögmanskostnaðar og á kröfum vegna aðkomu fyrirsvarsmanns stefnanda verði ekki alfarið sýknað af báðum þeim kröfum. Í því sambandi sé byggt á framangreindum málsástæðum og lagarökum til stuðnings lækkunar krafanna verði ekki fallist á að þau leiddu til frávísunar eða sýknu af þeim kröfum. Þá hafi stefnandi þegar fengið greiddan kostnað vegna rekstur máls á stjórnarsýslustigi sem eiga að koma til frádráttar kröfum hans.

Dráttarvaxtakröfu stefnanda er mótmælt og þess krafist að dráttarvextir dæmist ekki frá fyrri tíma en dómsuppsögu, verði þeirri kröfu ekki vísað frá dómi.

IV.

Niðurstaða

Fyrsta krafa stefnanda er að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar frá 3. maí 2011 um að taka eignarnámi 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga, landnr. 156-909, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað miðað við 40 metra breitt vegsvæði. Stefnandi byggir á því að ekki hafi þurft að koma til eignarnáms þar sem hann hafi formlega og með óafturkræfum hætti gert stefnda Vegagerðinni tilboð um endurgjaldslaus afnot af því landi sem stefndi Vegagerðin hafi talið sig þurfa á að halda eins lengi og stefndi hafi talið sig þurfa vegna veghalds á umþrættri spildu og um þetta snúist ágreiningur aðila í málinu.

Kröfu um ógildingu ákvörðunar stefnda Vegagerðarinnar byggir stefnandi á því í fyrsta lagi að ógilda beri ákvörðunina, að stefndi, Vegagerðin, hafi ekki haft lagaheimild til slíkrar ákvörðunartöku (valdþurrð), í öðru lagi á því að ákvæði vegalaga um ákvarðanatöku við eignarnám séu andstæð stjórnarskránni og/eða framkvæmd stefnda Vegagerðarinnar við þá ákvarðanatöku. Í þriðja lagi að skilyrðum stjórnarskrár um almenningsþörf hafi ekki verið fullnægt, í fjórða lagi að ekki hafi verið gætt meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar, í fimmta lagi að ekki hafi

verið farið eftir meginreglum stjórnarsýsluréttar, einkum hvað snertir meðalhóf en einnig málsmeðferð að öðru leyti og í sjötta lagi að ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar hafi byggt á ólögsmætum sjónarmiðum. Öllum þessum málsástæðum stefnanda er mótmælt af báðum stefndu eins og rakið er hér að framan.

Varðandi þá málsástæðu stefnanda, að stefnda Vegagerðina hafi skort vald til að taka ákvörðun um eignarnám 3. maí 2011, þá var ákvörðunin tekin af vegamálastjóra á grundvelli 37. gr. vegalaga nr. 80/2007. Með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 var staðfest með ótvíræðum hætti að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi hans geti tekið ákvörðun um eignarnám á grundvelli vegalaga. Með þessum dómi staðfesti Hæstiréttur áralanga framkvæmd, en í eldri vegalögum nr. 45/1994 voru ákvæði vegalaga ekki eins skýr og nógildandi lög. Með setningu nógildandi laga var kveðið skýrt á um að eignarnámsheimildin væri hjá stefnda Vegagerðinni. Ekki verður því fallist á þau rök sem stefnandi færir fyrir því að stefndi Vegagerðin hafi ekki haft heimild til að taka ákvörðun um eignarnám í greint sinn. Stefnandi byggir á því, verði fallist á að túlka beri ákvæði vegalaga nr. 80/2007 þannig að stefndi Vegagerðin fari með vald til að ákveða hvort eignarnámi sé beitt, að sú skipan sé andstæð íslenski stjórnskipan og vernd mannréttinda, sbr. einkum 72. og 65. gr. , og hæfisreglum stjórnarsýsluréttarins. Því beri að virða ákvæði vegalaga um þetta að vettugi. Í þessu felist of víðtækt framsal löggjafans á valdi sínu og það fari gegn 3. gr. stjórnarsýslulaga. Litið hefur verið svo á að löggjafanum sé heimilt að setja almenn lög um eignarnám í tilteknum tilvikum og hefur verið metið að almenningsþörf krefjist þess að tiltekin réttindi verði tekin eignarnámi við vissar aðstæður sem tilteknar eru í lögnum. Löggjafanum sé þannig heimilt að fela með lögum öðrum aðila með lögum að taka ákvarðanir um eignarnám á grundvelli laganna í stað þess að löggjafinn þurfi að fjalla um það í hvert skipti. Eins og rakið hefur verið fer stefndi Vegagerðin með eignarnámsheimildir vegalaga skv. ótvíræðum dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008. Í vegalögum er ítarlega mælt fyrir um málsmeðferð við undirbúning og meðferð máls og jafnframt gilda ákvæði stjórnarsýslulaga. Þá gilda vegalög um efnisleg skilyrði eignarnáms og ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Ákvörðun vegamálastjóra um eignarnám er heimilt að skjóta til úrskurðar innanríkisráðherra og er frestur til þess þrjú mánuðir frá því ákvörðun var tekin. Ákvörðun ráðherra er síðan hægt að bera undir dómstóla skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar og 17. gr. laga um framkvæmd eignarnáms. Samkvæmt því sem rakið hefur verið verður ekki fallist á málsástæður stefnanda þetta varðandi og er þeim því hafnað.

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar um eignarnám hafi ekki byggt á almenningsþörf og ekki hafi við meðferð málsins verið farið eftir rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýsluaga. Þessu er mótmælt af báðum stefndu sem áður segir. Í 1. mgr. 37. gr. vegalaga er mælt fyrir um skyldu til að láta land af hendi til þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds, svo sem breytinga, breikkunar eða viðhalds, enda komi fullar bætur fyrir. Líta verður svo á þegar slíkir vegir eru lagðir að stjórnarskrárbundið skilyrði eignarnáms um að almenningsþörf krefji sé uppfyllt. Með þingsályktun Alþingis um fjögurra ára samgönguáætlun árin 2009-2012, sem samþykkt var á löggjafarþingi þann 15. júní 2010, var stefnda Vegagerðinni veitt heimild til að ráðast í þá framkvæmd sem um er deilt í máli þessu.

Ágreiningur aðila í máli þessu snýst einkum um það hvernig eignarhald á hinu eignarnumda svæði skuli hátað, en ágreiningur snerist ekki um vegaf framkvæmdina sem slíka.

Stefnanda byggir á því að skilyrði eignarnáms hafi ekki verið til staðar þar sem stefnda Vegagerðinni hafi staðið til boða endurgjaldslaus afnot þess lands sem hin kærða ákvörðun nær til og því hafi meðalhófs ekki verið gætt. Varðandi boð stefnanda til stefnda, með bréfi dags. 15. mars 2011, á lokastigi samningaviðræðna verður að líta til þess að í tilboði stefnanda voru boðin afnot af landi sem er 12 metra breitt vegsvæði þess hluta vegarins sem fyrir var, 0,648 ha að flatarmáli sem stefndi Vegagerðin taldi til réttar yfir, gegn samningi við stefnanda um heildarvegsvæðið, en eldri vegur hafði verið þarna um áratuga skeið og verið haldið við af almanna fé. Á þetta gat stefndi Vegagerðin ekki fallist þar sem samkvæmt fordæmum Hæstaréttar Íslands tilheyrði eldra vegsvæði íslenska ríkinu þó að ekki lægi fyrir formleg eignarheimild, sbr. Hrd. 1980:920, sbr. jafnframt Hrd. 644/2006. Eignarnámsheimildir vegalaga eru í VII. kafla laganna og ekki er að finna í lögnum um skyldu eignarnema til að setta sig við óbein eignarréttindi þegar heimild til fulls eignarnáms er fyrir hendi eins og í máli þessu. Í 3. mgr. 40. gr. vegalaga er kveðið á um að eignarheimild að vegsvæði verði þinglýst og skráð í samræmi við ákvæði þinglýsingalaga og laga um skráningu fasteigna., sbr. og athugasemdir um þetta ákvæði sem fylgdu frumvarpi að vegalögum nr. 80/2007. Samkvæmt þessu verður litið svo á að löggjafinn hafi ætlast til þess að eignarrétturinn flyttist að fullu til stefnda Vegagerðarinnar en ekki aðeins afnotaréttur. Telja verður óásættanlegt að umráðaheimildir að vegsvæði séu í óvissu ef gera þarf lagfæringar eða úrbætur og eins rísa á vegsvæði kostnaðarsöm mannvirki, sbr. byggingu brúar yfir Ysta-Rjúkanda, sem óeðlilegt væri að yrðu sjálfkrafa veðsett með eignum stefnanda.

Varðandi þá málsástæðu stefnanda að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og stjórnáskiluréttar þá liggur fyrir að við meðferð málsins var skýrt tekið fram að eignarnámið næði ekki til vatnsréttinda skv. 2. mgr. 16. gr. vatnalaga nr. 15/1923 eða veiðiréttinda sem kynnu annars hugsanlega að tilheyra hinu eignarnumda, hvort sem um væri að ræða veiðar á villtum dýrum, sbr. lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum eða fiskveiðar, sbr. lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði og tók eignarnámið því ekki til þessara réttinda. Varðandi nauðsyn þess að stefndi fengi beinan eignarrétt að landi undir vegsvæðið vísast til þess sem rakið var hér að framan.

Stefnandi hefur ekki sýnt fram á að ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar hafi byggst á ólögumætum sjónarmiðum eða að annarleg sjónarmið hafi ráðið för. Þá verður með hliðsjón af gögnum málsins talið að stefndi Vegagerðin hafi af fremsta megni leitast við að ná samningum við stefnanda í samræmi við fyrirmæli 38. gr. vegalaga og þá hafi ekki verið tekin eignarnámi umfangsmeiri réttindi en nauðsynlegt var. Því hafi meðalhófs verið gætt. Þá hefur ekki verið sýnt fram á það af stefnanda að málsmeðferð stefnda Vegagerðarinnar hafi ekki verið í fullu samræmi við málsmeðferðarreglur vegalaga og ákvæði stjórnáskilulaga. Á öllum stigum málsins var stefnanda gefinn kostur á að koma að athugasemdum og andmælum. Því verður ekki fallist á að ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar hafi byggst á ólögumætum sjónarmiðum.

Að öllu því virtu sem rakið hefur verið er hafnað þeirri kröfu stefnanda að ógilt verði sú ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar, dags. 3. maí 2011, að taka 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga, landnr. 156 909, eignarnámi, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað m.v. 40 metra breitt vegsvæði.

Stefnandi byggir kröfur sínar um ógildingu úrskurðar innanríkisráðuneytisins í máli IRR 11070218, uppkveðnum 29. júní 2012, og ógildingu úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 2/2011, uppkveðnum 18. nóvember 2011, á meintu ólögsmæti eignarnámsákvörðunar stefnda Vegagerðarinnar en ekki á því að úrskurðir innanríkisráðuneytisins og matsnefndar eignarnámsbóta hafi verið haldnir formannmörkum.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið varðandi kröfu stefnanda um ógildingu ákvörðunar stefnda, Vegagerðarinnar, um eignarnám verður að telja að málsmeðferðarreglna stjórnvöldur hafi verið gætt í hvívetna og engir efnis- eða formannmarkar séu á úrskurðum þessum. Því ber að hafna kröfum stefnanda um ógildingu þessara úrskurða.

Þá leiðir það af niðurstöðu dómsins varðandi framangreindar dómkröfur stefnanda að sýkna verður stefnda Vegagerðina af kröfu stefnanda um að stefnda Vegagerðinni verð gert að taka boði um endurgjaldslaus afnot af umþrætti 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga sem eignarnám frá 3. maí 2011 náði til.

Varðandi fjárkröfu stefnanda, en hann krefst þess að stefndu verði sameiginlega dæmdir til að greiða sér 2.704.540 krónur auk dráttarvaxta, samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/, af 557.815 kr. frá 19. október 2011 til 30. júní 2012 en af 2.704.540 kr. frá þeim degi til greiðsludags. Annars vegar er um að ræða útlagðan kostnað vegna vinnu lögmanns við rekstur málsins fyrir stjórnvöldum og hins vegar útlagðan kostnað vegna vinnu stefnanda við málið meðan málið var til meðferðar hjá stjórnvöldum. Báðir stefndu telja að vísa beri fjárkröfum stefnanda, sem séu vanreifaðar, frá dómi á grundvelli d- og e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Verði fjárkröfum ekki vísað frá dómi krefjast stefndu sýknu eins og rakið hefur verið hér að framan.

Fjárkröfu vegna kostnaðar lögmanns við rekstur málsins fyrir stjórnvöldum, byggir stefnandi á yfirliti yfir vinnu lögmanns sem lagt var fram í fyrirtöku 21. mars 2013. Um sé að ræða vinnu lögmannsins vegna málsins fram að úrskurði innanríkisráðuneytisins þann 29. júní 2012. Við meðferð málsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta lagði lögmaður stefnanda fram málskostnaðaryfirlit upp á 1.370.280 kr. og fyrirsvarsmaður eignarnámsþola gerði kröfu um 557.815 kr. vegna tapaðra tekna og kostnaðar við málið. Í úrskurði matsnefndarinnar þann 18. nóvember 2011 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að lögmaður eignarnámsþola hefði lagt alltof mikla vinnu í málið miðað við umfang þess og taldi hæfilega þóknun til hans 800.000 kr.

Kröfu vegna vinnu lögmanns stefnanda fyrir stjórnvöldum byggir stefnandi á lögum um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973 auk þess sem hann byggir á 72. gr. stjórnarskrárinnar og einnig sjálfstætt á almennum reglum skaðabótaréttar, enda sé

um að ræða skaðabótaskyld tjón sem stefndu beri ábyrgð á gagnvart stefnanda. Kröfu um vinnu fyrirsvarsmanns stefnanda byggir stefnandi á 72. gr. stjórnarskrár og 11. gr. laga nr. 11/1973 auk þess sem stefndu beri ábyrgð á þessu tjóni stefnanda á grundvelli almennra skaðabótareglna.

Í stefnu er ekki að finna neina sundurliðun á einstökum fjárhæðum í kröfugerð stefnanda og vísað í yfirlit á tilteknum dóm skjölum. Á dóm skjali 95 er yfirlit um málskostnað sem stefnandi hafi greitt lögmanni sínum og fylgir með fjöldi reikninga á tímabilinu 31. mars 2011 til 30. júní 2012. Hins vegar fylgdi ekki með tímaskýrsla lögmanns eins og sagði í stefnu að fylgdi með reikningum lögmannsins. Samtals eru þessir reikningar að fjárhæð 2.146.725 kr. án nokkurra skýringa eða sundurliðunar utan hvað einn reikningur ber með sér að um hafi verið að ræða vinnu við stjórnarsýslukæru þann 31 ágúst 2011, 172 tímar. Vegna umfangs málsins og með hliðsjón af hagsmunum þeim sem í húfi voru verður að telja að þessir reikningar hefðu kallað á frekari útskýringar af hálfu stefnanda en fyrir liggja. Þá er einnig til þess að líta að fyrir liggur að í úrskurði matsnefndarinnar þann 18. nóvember 2011 var ákveðin þóknun 800.000 kr., vegna reksturs málsins fyrir nefndinni. Ekki verður séð að tillit hafi verið tekið til þess varðandi fjárkröfu stefnanda.

Krafa stefnanda vegna vinnu fyrirsvarsmanns stefnda er byggð á yfirlitsblaði á dóm skjali 86, en þar kemur fram yfirlit um vinnu fyrirsvarsmannsins vegna málsins í 101 klst. og um aksturskostnað án frekari sundurliðunar eða skýringa. Engir reikningar eða önnur gögn er sýna að stefnandi hafi innt þessar greiðslu af hendi liggja fyrir í málinu. Krafa er því vanreifuð, órökstudd og ekki studd neinum gögnum.

Fyrir liggur að aðkoma íslenska ríkisins að málinu hófst ekki fyrr en með móttöku kæru lögmanns stefnanda hinn 22. júlí 2011. Lokaathugasemd lögmanns stefnanda barst síðan ráðuneytinu 26. janúar 2012 og málið var tekið til úrskurðar án frekari aðkomu deiluaðila. Samkvæmt tilvitnuðu yfirlitsblaði um vinnu lögmanns stefnanda er gerð krafa vegna lögmannskostnaðar eftir að síðustu aðkomu lögmanns stefnanda að kærumálinu lauk. Í málinu er ekki að finna neinn rökstuðning fyrir því hvernig stefndu verði dæmd til að bera sameiginlega ábyrgð á meintum kostnaði stefnanda vegna málsins Grundvöllur fjárkröfu er óljós í stefnu og vanreifaður. Engar skýringar er að finna á meðfylgjandi reikningum eða nánari umfjöllun um það hvernig stefndu verði gerðir greiðsluskyldir gagnvart stefnanda. Þá er bótagrundvöllur vanreifaður og ekkert fjallað um skilyrði skaðabótaábyrgðar eða bótagrundvöll eða hvernig stefndu geti sameiginlega borið fébótaábyrgð gagnvart stefnanda. Af þeim sökum verður að telja vandkvæðum bundið fyrir stefndu að taka til varna varðandi grundvöll þessara fjárkröfu stefn

Að öllu ofanskráðu athuguðu og virtu verður að telja framsetningu fjárkröfu stefnanda vanreifaða og að hún uppfylli ekki kröfu d- og e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Ber því að vísa henni frá dómi.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála ber að dæma stefnanda til að greiða stefndu málskostnað sem þykir eftir atvikum hæfilegur 300.000 kr. til hvors þeirra.

Vegna embættisanna dómara hefur uppkvaðning dóms dregist umfram frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga um meðferð einkamála. Dómari og lögmenn aðila eru sammála um að ekki sé þörf á endurflutningi.

Þórður Clausen Þórðarson héraðsdómari kveður upp dóminn.

Dómsorð:

Hafnað er kröfu stefnanda, Hjarðarhaga ehf., um ógildingu ákvörðunar stefnda, Vegagerðarinnar 3. maí 2011 um að taka 2,19 landspildu úr landi Hjarðarhaga (landnr. 156-909) eignarnámi, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað m.v. 40 metra breitt vegsvæði.

Hafnað er kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta í máli nr. 2/2011 sem kveðinn var upp 18. nóvember 2011.

Hafnað er kröfum stefnanda um ógildingu úrskurðar innanríkisráðuneytisins í máli nr. IRR 11070218 sem kveðinn var upp 29. júní 2012.

Hafnað er kröfu stefnanda um að viðurkennt verði að stefnda Vegagerðinni sé skylt að taka boði stefnanda um endurgjaldslausan afnotarétt af þeirri 2,19 ha landspildu úr landi Hjarðarhaga (landnr. 156-909) sem ákvörðun um eignarnám frá 3. maí 2011 náði til, á 540 metra kafla undir vegsvæði með áningarstað m.v. 40 metra breitt vegsvæði ótímabundið á meðan stefndi Vegagerðin hefur þörf fyrir landið undir vegsvæði.

Fjárkröfum stefnanda á hendur stefndu Vegagerðinni og íslenska ríkinu er vísað frá dómi.

Stefnandi greiði málskostnað 300.000 kr. til hvors stefndu um sig.

Þórður Clausen Þórðarson