

Árið 2012, miðvikudaginn 15. febrúar, er á dómþingi Héraðsdóms Suðurlands, sem háð er að Austurvegi 4, Selfossi, af Ragnheiði Thorlacius, héraðsdómara, kveðinn upp í málinu nr. E-296/2011:

Árni Hjaltason

(Klemenz Eggertsson hdl.)

gegn

Hrunamannahreppi

(Helgi Jóhannesson hrl.)

svofelldur

d ó m u r :

Mál þetta, sem dómtekið var þann 19. janúar sl., er höfðað af Árna Hjaltasyni, kt. 000000-0000, til heimilis að Galtafelli, Hrunamannahreppi, með stefnu birtri þann 6. september 2011, gegn Hrunamannahreppi, kt. 000000-0000, Akurgerði 6, Flúðum, og var Ísólfi Gylfa Pálmasyni, sveitastjóra, stefnt fyrir hönd hreppsins.

Stefnandi krefst þess aðallega að ógild verði með dómi ákvörðun hreppsnefndar Hrunamannahrepps frá 7. janúar 2009 að „taka það land eignarnámi sem fellur innan deiliskipulagsmarka, sbr. bréf Skipulagsstofnunar frá 5. desember 2008“. Endanleg varakrafa stefnanda er að viðurkennt verði með dómi að stefnda sé skylt að kaupa allt land, öll mannvirki og rekstur veitingahússins Útlagans, Hrunamannahreppi, Árnassýslu, eign stefnanda.

Þá er í báðum tilvikum krafist málskostnaðar, auk virðisaukaskatts á málflutningsþóknun.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda auk málskostnaðar.

Málavextir:

Ágreiningur aðila máls þessa á rætur sínar að rekja til ákvörðunar hreppsnefndar Hrunamannahrepps, þ.e. stefnda, um að taka land í eigu stefnanda eignarnámi, til lagningar Bakkatúnsvegar. Ákvörðun sú er stefnandi krefst ógildingar á var tekin á fundi hreppsnefndar þann 7. janúar 2009, en ágreiningur aðila á sér nokkuð eldri forsögu.

Umræddur Bakkatúnsvegur hefur, miðað við framlögð gögn í máli þessu, verið á aðalskipulagi Hrunamannahrepps allt frá árinu 1994. Einnig liggur fyrir að þann 23. ágúst 2000 var samþykkt deiliskipulag fyrir íbúðarsvæði og veg í Bakkatúni. Deiliskipulagið var kært til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og héldu kærendur því meðal annars fram að fyrirhugaður Bakkatúnsvegur myndi valda slysaþættu og væri með lagningu hans verið að brjóta gegn reglum grenndarréttar en úrskurðarnefnd féllst ekki á kröfu kæranda um ógildingu deiliskipulagsins. Þá liggur einnig fyrir að gerðar voru breytingar á áður nefndu deiliskipulagi þann 6. desember 2006.

Hvað varðar ákvörðun hreppsnefndar um að taka land í eigu stefnanda eignarnámi liggur fyrir af gögnum máls að stefnandi hafi þann 8. maí 2008 setið sáttafund vegna málsins, þar sem fram kom að hann, ásamt fleiri landeigendum á umræddu svæði, væri ekki sáttur við fyrirhugaða legu vegarins. Þá hafnaði stefnandi boði stefnda um bætur fyrir land undir hinn fyrirhugaða veg. Þá liggur frammi minnisblað frá lögmanni stefnda, þar sem hann telur tilraunir til sátta fullreyndar og að næsta skref sé að leita umsagnar Skipulagsstofnunar. Fáist þar jákvæð umsögn sé unnt að taka nauðsynlegt land eignarnámi og vísa ágreiningi um bótafjárhæð til matsnefndar eignarnámsbóta, náist ekki sættir áður.

Með bréfi lögmanns stefnda til Skipulagsstofnunar var þess krafist að stofnunin veitti jákvæða umsögn, þannig að stefndi gæti beitt eignarnámsheimildum sínum vegna framkvæmda við Bakkatúnsveg. Með bréfi Skipulagsstofnunar til lögmanns stefnda, dagsettu 18. september 2008, kemur fram að stofnunin telji skilyrði 2. mgr. 32. gr. þágildandi skipulags og byggingarlaga nr. 73/1997, uppfyllt og þá beri gögn málsins með sér að einnig sé uppfyllt skilyrði 3. mgr. sömu greinar um sátta tilraunir. Gerði Skipulagsstofnun því ekki athugasemdir við að stefndi tæki umræddar eignir eignarnámi.

Í kjölfar jákvæðrar umsagnar Skipulagsstofnunar var stefnanda veittur andmælafrestur, sem síðar var framlengdur samkvæmt beiðni lögmanns hans. Skrifleg andmæli stefnanda voru send stefnda með bréfi dagsettu 31. október 2008, þar sem stefnandi krefst þess aðallega að fallið verði frá öllu fyrirhugaðu eignarnámi, deiliskipulagi verði breytt og vegurinn færður til suðurs. Kemur þar meðal annars fram að stefnandi telji að skilyrði eignarnáms séu ekki fyrir hendi, þar sem þvervegir og svæði umhverfis þá séu utan marka deiliskipulags, og telji hann umsögn Skipulagsstofnunar byggða á röngum forsendum og vísa beri málinu á ný til stofnunarinnar til endurskoðunar. Krefst stefnandi þess að umræddir þvervegir verði ekki á breyttu deiliskipulagi og að því loknu verði gengið til samningaumleitana við stefnanda í samræmi við lög.

Á fundi hreppsnefndar þann 5. nóvember 2008 var fjallað um Bakkatúnsveg undir þriðja tölulíð fundargerðar. Þar kemur fram að oddviti hafi kynnt framvindu málsins og dreift gögnum, allt frá árinu 1999, sem tengdust málinu. Þá kemur fram að oddviti hafi kynnt eftirfarandi tillögu:

„Hreppsnefnd Hrunamannahrepps hafa borist athugasemdir vegna fyrirhugaðs eignarnáms, en með bréfi hreppsnefndarinnar dags. 15. október s.l. var lögmonnum aðila málsins gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna fyrirhugaðs eignarnáms. Annars vegar hafa borist athugasemdir frá Klemenz

Eggertssyni hdl. dags. 31. október 2008 f.h. Árna Hjaltasonar og hins vegar frá Guðjóni Ægi Sigurjónssyni hrl. f.h. eigenda jarðarinnar Reykjabakka, dags. 30 [sic] október s.l. Í báðum tilfellum er fyrirhuguðu eignarnámi mótmælt. Að [sic] hálfu hreppsnefndar þykja fram komin andmæli ekki þess efnis að ástæða sé til að falla frá fyrirætlunum um veglagninguna [sic] og eignarnám í tengslum við hana. Hreppsnefnd samþykkir að taka umrædda spildu eignarnámi og vísa ágreiningi um verðmæti hennar til Matsnefndar eignarnámsbóta. Sveitarstjóra er falið að ganga frá málinu með þeim hætti og tilkynna aðilum framangreindar lyktir þess“.

Samkvæmt fundargerðinni tekur hreppsnefnd ákvörðun um eignarnám á landi stefnanda og er bókunin svohljóðandi:

„Hreppsnefnd samþykkir tillöguna með fjórum atkvæðum en Esther Guðjónsdóttir óskar að sitja hjá en mótmælir ekki veginum.“

Daginn eftir, þann 6. nóvember 2008, var stefnanda bréflega tilkynnt um áðurgreinda ákvörðun hreppsnefndar.

Áður en fyrrgreind ákvörðun um eignarnám var tekin á fundi hreppsnefndar þann 5. nóvember 2008, hafði lögmaður annarra landeigenda, n.t.t. eigenda jarðarinnar Reykjabakka, sent Skipulagsstofnun bréf vegna málsins þar sem lýst var þeirri skoðun umræddra landeigenda að þeir teldu gögn að baki umsagnar stofnunarinnar hafa verið ófullkomin og þess farið á leit að umsögnin yrði dregin til baka. Er í bréfinu meðal annars bent á að vegstútar, er lögmaður stefnanda hafði í andmælum sínum í bréfi dagsettu 31. október 2008 nefnt þvervegi, væru ekki á fyrirliggjandi aðalskipulagi og væri deiliskipulag að þessu leyti ekki í samræmi við aðalskipulag og því væru skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, ekki uppfyllt.

Þann 11. nóvember 2008 sendi Skipulagsstofnun stefnda bréf vegna þessa þar sem hún óskaði eftir sjónarmiðum stefnda, áður en stofnunin tæki afstöðu til þess hvort ástæða væri til að endurskoða áður veitta umsögn sína. Þessu svaraði stefndi með bréfi dagsettu 1. desember 2008 þar sem sjónarmiðum eigenda jarðarinnar Reykjabakka er alfarið mótmælt. Í bréfi þessu er ekki minnst á það að stefndi hafði þá þegar, eða um mánuði áður, tekið ákvörðun um eignarnámið og tilkynnt stefnanda um þá ákvörðun sína.

Með bréfi dagsettu 26. nóvember 2008 kærði stefnandi ákvörðun hreppsnefndar um eignarnám frá 5. nóvember sama árs, til Samgönguráðuneytisins, og krafðist ógildingar eignarnámsins. Byggði stefnandi þar á því, sem hann hafði áður haldið fram í andmælum sínum til hreppsnefndar, að skilyrði eignarnáms væru ekki uppfyllt þar sem þvervegir frá Bakkatúnsvegi væru utan marka deiliskipulags.

Með bréfi til stefnda, dagsettu 5. desember 2008, tilkynnti Skipulagsstofnun að hún drægi til baka fyrri umsögn sína frá 18. september sama árs, og veitti nýja. Var ný umsögn Skipulagsstofnunar á þann veg að stofnunin teldi skilyrði 2. mgr. 32. gr. nr. 73/1997 ekki vera uppfyllt hvað varðaði þann hluta lands er lægi utan deiliskipulags, en gerði ekki athugasemdir við að það land sem væri innan marka deiliskipulags, yrði tekið eignarnámi, enda teldi hún önnur skilyrði eignarnáms uppfyllt, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. og 3. mgr. 32. gr. þágildandi skipulags og byggingarlög nr. 73/1997.

Á fundi hreppsnefndar þann 7. janúar 2009 var á ný tekin ákvörðun um eignarnám, og er eftirfarandi bókað í fundargerð hreppsnefndar þann dag:

„*Skipulagsstofnun v. eignarnáms vegna Bakkatúnsvegar.*

Oddviti kynnti umsögn frá 5. desember s.l. frá Skipulagsstofnun vegna fyrirhugaðs eignarnáms vegna Bakkatúnsvegar. Hreppsnefnd samþykkir að taka það land eignarnámi sem fellur innan deiliskipulagsmarka sbr. bréf Skipulagsstofnunar frá 5. desember 2008. Sveitarstjóra og Helga Jóhannessyni, lögmanni, falið að ljúka málinu.“

Í tilvísuðu bréfi Skipulagsstofnunar kemur fram að fyrirhuguðu eignarnámi sé ætlað að ná til lands í eigu stefnanda og lands jarðarinnar Reykjabakka. Orðrétt segir í umsögn Skipulagsstofnunar. „*Eins og áður kom fram telur stofnunin hins vegar að svæði er liggur meðfram Bakkatúnsvegi frá suð-vestri til norð-austurs sé innan marka deiliskipulagsins. Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemdir við að þeir hlutar lands Árna Hjaltasonar og lands Reykjabakka séu teknir eignarnámi, enda telur hún önnur skilyrði eignarnáms uppfyllt, sbr. 1. tl. 2. mgr. 32. gr. og 3. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga.“*

Þegar stefndi tók á ný ákvörðun um eignarnám þann 7. janúar 2009, hafði stefnandi eins og áður greinir, þegar kært ákvörðun hreppsnefndar um eignarnám frá 5. nóvember 2008, til Samgönguráðuneytisins og var kærán móttekin í ráðuneytinu þann 26. nóvember 2008. Þann 17. janúar 2009 sendi ráðuneytið lögmanni stefnanda, þá kæranda, bréf þar sem bent er á að ráðuneytið væri ekki æðra stjórnvald í skilningi stjórn-sýsluréttar og byggi úrskurðarvald ráðuneytisins þannig á 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, en ekki 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, líkt og kærandi hafði vísað til í kæru sinni. Þá kemur fram í bréfinu að ráðuneytið muni aðeins taka afstöðu til þess hvort hreppsnefnd hafi formlega staðið rétt að ákvörðun um eignarnám, en hvað efnishlið þess varðaði var stefnda bent á að snúa sér til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og/eða dómstóla.

Þá liggur fyrir af gögnum málsins að Samgönguráðuneytið óskaði eftir afstöðu stefnda til málsins, og er umsögn stefnda til ráðuneytisins dagsett 25. febrúar 2009. Kemur þar fram að stefndi telji að í hvívetna hafi verið leitast við að fara að lögum varðandi meðferð málsins. Rekur stefndi fundargerðir hreppsins allt frá árinu 1988, og eru þar meðal annars raktar báðar þær bókanir sem hér var áður lýst, þ.e. ákvörðun hreppsnefndar um eignarnám frá 5. nóvember 2008 og ákvörðun um eignarnám frá 7. janúar 2009.

Með bréfi dagsettu 2. mars 2009 tilkynnti stefndi stefnanda um ákvörðun hreppsnefndar frá 7. janúar sama árs, þ.e. að á fundinum hefði verið „*tekin ákvörðun um að taka eignarnámi nauðsynlegt land vegna lagningar Bakkatúnsvegar.*“ Kemur fram í bréfinu að því fylgi teikning sem lýsi legu vegarins.

Þá héldu samskipti málsaðila við Samgönguráðuneytið áfram, og í bréfi til lögmanns stefnanda, þá kæranda, frá ráðuneytinu, dagsettu 3. mars 2009, kemur fram að ráðuneytinu hafi borist umsögn hreppsins vegna kærú málsins. Er lögmanninum þar greint frá hinni nýju umsögn Skipulagsstofnunar og bókun

hreppsnefndar frá 7. janúar sama árs. Bréfi þessu svarar lögmaður stefnanda, þá kæranda, þann 13. mars 2009, og kemur fram í bréfi hans að hann telji breytta afstöðu Skipulagsstofnunar engin áhrif hafa á kærana.

Þann 25. júní 2009 kvað Samgönguráðuneytið upp úrskurð í máli aðila, og tekur ráðuneytið þar, að því er virðist, ekki eingöngu afstöðu til hinnar kærðu ákvörðunar frá 5.nóvember 2008, heldur einnig hinnar nýju ákvörðunar frá 7. janúar 2009. Í forsendum úrskurðarins kveður ráðuneytið nokkra hnökra vera á málsmeðferð hreppsins, m.a. andmælarétti fyrir töku hinnar nýju ákvörðunar hreppsins. Þessa hnökra telur ráðuneytið þó ekki leiða til ógildingar ákvörðunar hreppsins enda hafi stefnandi, þá kærandi, haft tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri er hann fékk andmælarétt við umsögn hreppsins, þ.e. undir rekstri kærumsálsins. Hafnað var kröfu stefnanda, þá kæranda, um ógildingu ákvörðunar hreppsins um eignarnám. Og þá var vísað frá varakröfu hans um að hreppurinn skyldi kaupa allt land, mannvirki og rekstur kæranda, með vísan til þess að ráðuneytið hefði ekki úrskurðarvald í því efni.

Þá hefur og verið lagður fram í málinu úrskurður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, þar sem eigendur jarðarinnar Reykjabakka kærðu báðar ákvarðanir hreppsins um eignarnám vegna Bakkatúnsvegar. Málinu var vísað frá úrskurðarnefnd á þeirri forsendu að æðra stjórnvald, þ.e. Samgönguráðuneytið hefði þegar hafnað því að fella úr gildi hinar kærðu ákvarðanir og úrskurðarnefndin ekki til þess bær að endurskoða niðurstöðu ráðuneytisins.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi byggir aðalkröfu sína á því að uppdráttur af landi því sem stefndi hafi ákveðið að taka eignarnámi sé svo óskýr og óljós að ógilda verði eignarnámið. Á uppdrættinum séu engar tölur og af honum verði hvorki ráðin stærð landsins né afstaða og fjarlægðir nærliggjandi bygginga, t.d. veitingahúss stefnanda. Byggingar séu ekki heldur sýndar á uppdrætti, sem gerður var þann 29. janúar 2009, og stefndi lagði fram hjá matsnefnd eignarnámsbóta. Þá sé eign stefnanda ekki á íbúðarsvæði í Bakkatúni og sé ákvörðun Skipulagsstofnunar að því leyti byggð á röngum forsendum sem og ákvörðun sveitarstjórnar. Framangreindir annmarkar leiði til þess að sveitarstjórn hafi ekki tekið upplýsta ákvörðun.

Stefnandi kveður stefnda hafa fallist á að ekki hafi verið lagaskilyrði fyrir fyrri ákvörðun hreppsnefndar þann 5. nóvember 2008 og hún því ólögmat. Þrátt fyrir það haldi stefndi málinu áfram, minnki aðeins stærð landsins. Stefnandi byggir á því að ekki hafi verið fylgt reglum stjórnsluréttar um undirbúning og efni stjórnvaldsákvarðana.

Stefnandi kveður skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 ekki vera fyrir hendi og mótmælir því að eignarnámið sé nauðsynlegt til þess að nýta land undir íbúðabyggð fyrir aldraða. Land sem haldið sé fram að eigi að nýta undir íbúðabyggð aldraðra sé í einkaeign og ekkert liggi fyrir hvort heimilt sé að nota það í þeim tilgangi. Auk þess sé óljóst hvort og hvenær fyrirhuguð íbúðabyggð aldraðra eigi að rísa. Því séu skilyrði áður nefndar lagagreinar um almannapörf ekki uppfyllt en menn verði ekki sviptir eignum sínum

nema almannapörf krefji, sbr. ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995.

Stefnandi byggir einnig á því að til fyllingar reglu stjórnarskrárinnar um almannapörf gildi hin óskráða meðalhófsregla stjórnskipunarréttarins í máli þessu, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Því verði eignarnámi ekki beitt sé hægt að ná markmiði þess með öðrum og vægari hætti. Stefnandi kveður vandséða ástæðu þess og rök fyrir því að sveigja veginn þannig að hann fari inn undir þakskegg húss stefnanda og ætla megi að það brjóti gegn 76. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998, þar sem mælt sé fyrir um að hús á lóðarmörkum að gangstétt, við gatnamót eða að almennum gangstíg megi aldrei hindra nægjanlegt útsýni fyrir akandi umferð. Stefnandi kveður aðra og vægari möguleika séu við vegalagningu á umræddu svæði þar sem núverandi Hrunavegur liggur að jörðinni Grafarbakka og megi auðveldlega lagfæra og endurbæta hann og tengja við hina fyrirhuguðu íbúðabyggð án þess að skerða eignarréttindi aðliggjandi eigna. Vegurinn tengist við þjóðveginn utan við þéttbýlið á Flúðum og nýtist því vel í þeim tilgangi sem hinum nýja vegi sé ætlað. Þá var á því byggt í stefnu að borið hafi að nýta land í eigu stefnda, merkt UMFH á uppdrætti frá 21. ágúst 2007, áður en farið væri að skerða eigur annarra, en frá því var fallið í upphafi aðalmeðferðar þegar sveitarstjóri stefnda upplýsti að umrætt land væri ekki í eigu stefnda og er það í samræmi við framlögð gögn málsins.

Stefnandi kveður að svo virðist sem stefndi standi í þeirri trú að ákvörðun sveitarfélagsins þann 7. janúar 2009 geti upphafið þá galla sem voru á ákvörðun sveitarfélagsins þann 5. nóvember 2008. Það sé hins vegar ekki fullnægjandi að fá aðeins nýja lögmeata umsögn Skipulagsstofnunar og vísa til hennar sjálfstætt án nokkurs lögformlegs undirbúnings. Sveitarstjórn beri að fara að stjórnarsýslulögum við undirbúning, málsmeðferð og töku ákvarðana þegar um sé að ræða jafn íþyngjandi ákvörðun sem eignarnám, sbr. til dæmis 3. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Stefnandi kveður undirbúning að ákvarðanatöku stefnda þann 7. janúar 2009 ekki hafa verið með fullnægjandi hætti og ákvörðunin því ógild enda séu gerðar ríkar kröfur um lögboðna málsmeðferð við jafn viðamikla aðgerð og eignarnám. Auk þess hafi ekki verið fylgt reglum stjórnarsýsluréttar um rannsókn málsins og andmælarétt, sem kveðið sé á um í 10. og 13. gr., sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en rík ástæða hafi verið til þess þar sem um hafi verið að ræða skerðingu á stjórnarskrárvörðum mannréttindum.

Stefnandi byggir varakröfu sína á 33. gr. laga nr. 73/1997 og 12. gr. laga nr. 11/1973 með áorðnum breytingum. Með vegalagningunni sé verið að rýra svo verulega verðmæti þess sem eftir stendur af fasteign stefnanda og skerða nýtingarmöguleika og rekstrargrundvöll veitingastaðarins að stefnandi geri kröfu til að öll fasteignin, ásamt öllu sem henni fylgir og fylgja ber, verði tekin eignarnámi með vísan til ofangreindra lagaákvæða. Landið sem taka eigi eignarnámi nái u.þ.b. 30 sentimetra inn undir þakskegg veitingahússins og göngustígur og girðing fari undir vegstæðið. Enginn fengi að byggja svo nálægt vegi og fyrirsjáanlegt sé að hin fyrirhugaða vegalagning muni hafa verulega íþyngjandi áhrif á atvinnurekstur stefnanda og séu miklir hagsmunir í húfi. Vegurinn sé aðalvegur í gegnum þorpið með tilheyrandi umferðarþunga og hættum sem af því skapast svo nálægt veitingastaðnum og vísar stefnandi til 46. gr. vegalaga nr. 80/2007 um að vegir opnir almenningi til frjálsrar umferðar skuli uppfylla kröfur um öryggi og á því beri veghaldari ábyrgð. Stefnandi hafi á sínum tíma fengið fyrirvara- og skilyrðislaust

byggingarleyfi fyrir veitingahúsinu á lóðinni sem sé skilgreind sem viðskipta- og þjónustulóð í landskrá Fasteignamats ríkisins.

Um lagarök vísar stefnandi til 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995, 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. og 33. gr. laga nr. 73/1997, 10., 12., 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, 12. gr. laga nr. 11/1973, 46. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 76. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998. Krafa um málskostnað styðjist við 129. gr., sbr. 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um kröfu sína um virðisaukaskatt á málflutningsþóknun vísar stefnandi til laga nr. 50/1988.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Stefndi mótmælir öllum sjónarmiðum stefnanda í aðalkröfu málsins. Eignarnámið sé byggt á heimild í 32. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og hafi stefndi í einu og öllu farið að lögum við undirbúning og töku eignarnámsákvörðunarinnar.

Stefnandi vísar til þess að fyrirhugaður vegur hafi verið inni á samþykktu deiliskipulagi allt frá árinu 2000 og muni liggja um svæði sem skilgreint sé sem íbúðabyggð. Fyrir liggja að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hafi með úrskurði sínum þann 19. febrúar 2004 hafnað að ógilda deiliskipulag fyrir íbúðabyggð á Bakkatúni og á það mál hafi ekki reynt fyrir dómstólum. Því sé augljóst að fullnægt sé almannahagsmunum um aðkomu um vegi og götur í þéttbýli og með vísan til þess sé sjónarmiðum stefnanda um að almannahagsmunir séu ekki fyrir hendi í máli þessu mótmælt og vísar stefnandi til viðtækra eignarnámsheimilda sveitarfélaga í 32. gr. laga nr. 73/1997 og 50. gr. núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010.

Stefnandi vísar til þess að leitað hafi verið til Skipulagsstofnunar þann 20. ágúst 2008 sem hafi ekki gert athugasemdir við eignarnámið áður en ákvörðun var tekin og hafi stefnanda verið veittur frestur til andmæla að þeirri umsögn fenginni og fresturinn síðan aukinn á fundi hreppsnefndar þann 15. október 2008. Það hafi ekki verið fyrir en eftir að Skipulagsstofnun hafi með nýrri afstöðu sinni þrengt nokkuð umsögn sína frá 5. desember 2008 sem stefndi hafi tekið endanlega ákvörðun um eignarnámið þann 7. janúar 2009. Þeirri ákvörðun hafi ekki verið hnekktt þrátt fyrir kærur auk þess sem stefnanda hafi verið kunnugt um hvað til hafi staðið allt frá því að hann keypti landið. Því sé ljóst að reglna stjórnarsýsluréttarins hafi verið gætt við meðferð máls þessa frá upphafi. Í fyrsta lagi hafi stefnandi notið andmælaréttar á öllum stigum málsins. Í öðru lagi hafi sérstaklega verið gætt að meðalhófsreglunni þar sem eingöngu hafi verið tekið það sem fellur innan samþykks skipulags og nauðsynlegt var að taka. Í þriðja lagi hafi rannsóknarskyldu stjórnvalda verið sinnt, auk þess sem allir hagsmunaaðilar á svæðinu hafi notið jafnræðis við málsmeðferðina. Stefndi mótmælir því sérstaklega að honum hafi borið að gæta að meðalhófsreglunni með því að breyta lagningu vegarins. Vegurinn hafi verið hannaður með þessum hætti með tilliti til umhverfisins og legu annarra vega auk þess, eins og áður hafi verið rakið, aðeins tekið eignarnámi lágmarks land.

Stefndi hafnar þeirri málsástæðu stefnanda að stærðar hins eignarnumda svæðis sé ekki sérstaklega getið í eignarnámsákvörðuninni og segir það engu máli skipta enda

liggi fyrir samþykkt deiliskipulag svæðisins þar sem fyrirhuguð lega vegarins komi fram auk þess sem nákvæmir uppdrættir hafi legið fyrir á öllum stigum málsins og verið meðal fylgigagna í þeim kæruferlum sem mál þetta hafi sætt til þessa. Þá virðist af dómkröfum stefnanda ekki skorta neitt á að hann geri sér grein fyrir því hvernig vegurinn muni liggja um land hans og hvaða afleiðingar vegalagningin hafi á hagsmuni hans enda sé það ekki fyrr en að því komi að ákvarða landeigendum bætur sem stærð spildna hvers og eins skipti máli. Þá liggi fyrir að 483 fermetra spilda stefnanda hafi verið tekin eignarnámi.

Þá mótmælir stefndi því sérstaklega að skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf fyrir eignarnáminu skorti. Vísar stefndi til þess að það sé grundvallarregla varðandi eignarnám að það sé sá sem hafi eignarnámsheimild samkvæmt lögum sem eigi mat um almenningsþörf og hafi bæði Vegagerðin, meðan hún var með málið til meðferðar, og stefndi metið að svo hafi verið. Þá hafi einnig legið fyrir óskir samtaka aldraðra í hreppnum og íbúa á Grafarbakkaþéjunum, Hverabakka og Laxárbakka um vegalagninguna.

Stefndi krefst sýknu af varakröfu stefnanda enda hafi stefnandi ekki sýnt fram á það með neinum hætti að útvíkka eigi eignarnámið þannig að það nái einnig til annarra hluta af fasteign hans, þ.m.t. húsakosts. Gera verði kröfu til þess að stefnandi sýni fram á nauðsyn þess, t.a.m. með áliti dómkvaddra matsmanna eða öðrum óbyggjandi hætti. Að þessu leyti sé varakrafan algerlega vanreifuð. Auk þess sem stefnandi muni eiga þess kost að gera kröfu um auknar bætur vegna þessa við meðferð málsins hjá Matsnefnd eignarnámsbóta, sbr. 12. gr. laga um framkvæmd eignarnáms.

Um lagarök vísar stefndi til 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, einkum 32. gr. og IX. kafla núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010. Þá vísar stefndi til stjórnsýslulaga, einkum 10., 11., 12. og 13. gr. Vegna varakröfunnar vísar stefndi sérstaklega til laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, einkum 12. gr. Kröfu um málskostnað byggir stefndi á 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Niðurstaða.

Við upphaf aðalmeðferðar var gengið á vettvang og skoðuð fyrirhuguð lega Bakkatúnsvegur um land stefnanda við veitingahúsið Útlagann. Einnig var farið að bænum Grafarbakka sem stendur norðaustan Bakkatúns. Þá gaf stefnandi, Árni Hjaltason, aðilaskýrslu.

Stefnandi krefst þess aðallega að ógild verði ákvörðun hreppsnefndar Hrunamannahrepps þann 7. janúar 2009 um að taka það land eignarnámi sem fellur innan deiliskipulagsmarka, sbr. bréf Skipulagsstofnunar frá 5. desember 2008, þ.e. hluta af landi stefnanda og jarðarinnar Reykjabakka.

Hin umdeilda ákvörðun stefnda varðar eigendur Reykjabakka sem ekki eru aðilar máls þessa. Kröfugerð stefnanda nær til ákvörðunarinnar í heild en ekki eingöngu til þess hluta hennar er varðar land stefnanda. Lögvarðir hagsmunir stefnanda ná eingöngu til hans eigin lands, og verður því, með vísan til 25. gr. laga nr. 91/1991

um meðferð einkamála, að vísa frá dómi kröfugerð hans hvað varðar þann hluta hinnar umdeildu ákvörðunar stefnda er lýtur að landi Reykjabakka.

Stefnandi heldur því fram að hin kærða ákvörðun brjóti gegn 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. og 3. mgr. sömu greinar þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, og að við undirbúning ákvarðanatöku hafi ekki verið gætt ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1997. Þá hafi eignarnámsákvörðunin verið óskýr og óljós hvað stærð hins eignarnumda lands varðar.

Stefndi mótmælir öllum málsástæðum stefnanda og telur að uppfyllt hafi verið skilyrði stjórnarskrárinnar og skipulags- og byggingarlaga um almenningþörf, sátta hafi verið leitað og gætt hafi verið reglna stjórnsýsluréttarins við meðferð málsins frá upphafi. Þannig hafi stefnandi á öllum stigum málsins notið andmælaréttar, sérstaklega hafi verið gætt að meðalhófsreglunni og stefndi hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni áður en tekin var endanleg ákvörðun um eignarnám á hreppsnefndarfundum þann 7. janúar 2009. Verður málatilbúnaður stefnda ekki skilinn á annan hátt en þann að hann líti svo á að um hafi verið að ræða eitt ákvörðunartökufarli sem hafist hafi í byrjun árs 2008 og endanlega lokið með ákvörðun um eignarnám á hreppsnefndarfundum þann 7. janúar 2009.

Eins og rakið er í málavaxtalýsingu tók stefndi þann 5. nóvember 2008, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, ákvörðun um að taka eignarnámi land stefnanda og vísa ágreiningi um verðmæti hennar til matsnefndar eignarnámsbóta, og var sú ákvörðun tilkynnt stefnanda með bréfi strax næsta dag. Þá hafði athygli Skipulagsstofnunar verið vakin á því að gögn þau sem stofnunin byggði umsögn sína á hafi verið ófullkomin. Í kjölfar þess dró stofnunin umsögn sína til baka og veitti nýja, þar sem fallist var á eignarnám á hluta hins umrædda lands. Þá tók stefndi, á hreppsnefndarfundum þann 7. janúar 2009, nýja ákvörðun um eignarnám á landi stefnda á grundvelli hinnar nýju umsagnar Skipulagsstofnunar og er það sú ákvörðun sem aðalkrafa stefnanda í máli þessu varðar.

Einnig liggur fyrir að stefnandi kærði hina fyrri eignarnámsákvörðun frá 5. nóvember 2008 til Samgönguráðuneytisins. Af gögnum málsins verður hvorki ráðið að stefnanda hafi verið kunnugt um afturköllun fyrri umsagnar Skipulagsstofnunar né hina síðari umsögn fyrir en hann fékk til umsagnar greinargerð stefnda til ráðuneytisins, dagsetta 25. febrúar 2009. Í úrskurði Samgönguráðuneytisins kemur fram að í málinu sé engum gögnum til að dreifa um að stefndi hafi tilkynnt stefnanda um nýja og breytta ákvörðun fyrir en með bréfi dagsettu 2. mars 2009.

Líkt og áður greinir var hin fyrri ákvörðun hreppsnefndar tilkynnt stefnanda bréflega þann 6. nóvember 2008, daginn eftir að hún var tekin. Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, var því framangreind eignarnámsákvörðun stefnda bindandi stjórnvaldsákvörðun. Er það mat dómsins að stefndi geti ekki horft fram hjá þessu og því verði ekki fallist á það með stefnda að um hafi verið að ræða eitt ákvörðunarferli sem hafi endanlega lokið með hinni umdeildu stjórnvaldsákvörðun.

Eignarréttur stefnanda er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, en þar segir að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningþörf krefji, auk þess sem lagafyrirmæli þurfi til og komi fullt verð fyrir. Stefndi reisti eignarnámið á heimild

í 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en þar segir að sveitarstjórn sé heimilt, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og á grundvelli gildandi deiliskipulags, að taka eignarnámi vegna framkvæmdar skipulagsins fasteignir sem sveitarstjórn er samkvæmt skipulaginu nauðsynlegt að fá umráð yfir til almenningsþarfa.

Kemur því til skoðunar annars vegar hvort skilyrðum heimildarlaga fyrir eignarnámi hafi verið fullnægt og hins vegar hvort stefndi hafi við undirbúning og töku ákvörðunarinnar fylgt málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnandi heldur því fram að almenningsþörf hafi ekki staðið til eignarnámsins og því fái það ekki staðist að lögum. Til grundvallar eignarnámsákvörðun stefnda liggur deiliskipulag fyrir Flúðir, „Íbúðarsvæði og vegur í Bakkatúni“, sem tók gildi 23. ágúst 2000, sbr. og breytingu á deiliskipulaginu sem tók gildi 6. desember 2006. Deiliskipulagið afmarkar svæði fyrir íbúðabyggð í Bakkatúni, stórar lóðir sunnan við Bakkatún sem liggja að Hrunavegi og svokallaðan Bakkatúnsveg sem ætlað er að tengja fyrirhugað íbúðarsvæði í Bakkatúni og bæi norðaustan Bakkatúns við þéttbýlið að Flúðum. Er deiliskipulagið í samræmi við aðalskipulag Flúða, sem staðfest var af umhverfisráðherra þann 25. apríl 1994, en þar er gert ráð fyrir áðurnefndum vegi norðaustur undir bæinn Grafarbakka. Deiliskipulagið frá árinu 2000 var kært til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Í úrskurði nefndarinnar frá 19. febrúar 2004 kemur fram að deiliskipulagið, geri eins og aðalskipulagið, ráð fyrir vegi austan og norðan við þéttbýlið á Flúðum og hafnaði nefndin kröfu um ógildingu deiliskipulagsins. Að mati dómsins þykja þau sjónarmið sem búa að baki fyrirhuguðum vegi vera reist á málefnalegum sjónarmiðum tengdum bættri tengingu fyrirhugaðrar íbúðabyggðar í Bakkatúni og bæja norðaustan Bakkatúns við þéttbýlið á Flúðum. Með vísan til þessa og að deiliskipulagið gerir aðeins ráð fyrir lágmarks landi undir fyrirhugaðan Bakkatúnsveg var að mati dómsins ekki gengið lengra en nauðsyn bar til. Er því ekki fallist á það með stefnanda að skilyrði um almenningsþarfir í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. tölul. 2. mgr. 32. gr. laga nr. 73/1997, sé ekki uppfyllt.

Í 3. mgr. 32. gr. laga nr. 73/1997 segir að eignarnám sé því aðeins heimilt að sveitarstjórn hafi áður með sannanlegum hætti leitast við að ná samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda sem hún hyggst taka eignarnámi. Þar sem dómurinn fellst ekki á það með stefnda að um hafi verið að ræða eitt ákvörðunarferli kemur til skoðunar hvort stefndi hafi leitast við að ná samningum við stefnanda eftir að ný og breytt umsögn Skipulagsstofnunar lá fyrir. Í þessu sambandi koma sérstaklega til skoðunar skrifleg andmæli lögmanns stefnanda frá 31. október 2008 en andmælin lágu fyrir þegar stefndi tók fyrri ákvörðunina um eignarnám. Meginþungi andmælanna beinist að því að vekja athygli stefnda á því að skilyrði eignarnáms sé ekki fyrir hendi þar sem stefndi ætli að taka eignarnámi svæði undir þvervegi/stúta (þ.e. undir vegspotta í norður frá Bakkatúnsvegi vestan við Veitingastaðinn Útlagann), en umrætt svæði sé utan marka gildandi deiliskipulags. Eins og rakið er í málavaxtalýsingu hafnaði stefndi andmælum stefnanda þegar hann tók ákvörðun um eignarnámið á fundi þann 5. nóvember 2008. Framangreind sjónarmið stefnanda fengu hins vegar viðurkenningu í síðari umsögn Skipulagsstofnunar þann 5. desember 2008 þegar stofnunin afturkallaði áður gefna umsögn sína en lýsti því yfir að hún gerði ekki athugasemdir við að stefndi tæki eignarnámi svæði meðfram Bakkatúnsvegi frá suðvestri til norðausturs enda sé það svæði innan gildandi deiliskipulags. Í áðurnefndum andmælum

stefnanda setur hann fram þá aðalkröfu að á nýju deiliskipulagi hreppsins verði ekki umræddir þvervegir/stútar. Síðan segir orðrétt: „*Að því loknu verði gengið til samningaumleitana við umb. m. í samræmi við lög.*“ Að fenginni nýrri umsögn Skipulagsstofnunar, sem staðfesti réttmæti andmæla stefnanda að þessu leyti, þess að fyrri eignarnámsákvörðun stefnda var ógildanleg, og með vísan til framangreindrar yfirlýsingar stefnanda um samkomulagsgrundvöll, bar stefnda að mati dómsins að leitast með sannanlegum hætti við að ná samningum við stefnanda eins og skylt er samkvæmt 3. mgr. 32. gr. áðurgreindra laga áður en ákvörðun var tekin í hreppsnefnd stefnda þann 9. janúar 2009. Ekkert er framkomið í málinu um að svo hafi verið gert þó ekki verði annað séð en tími hafi verið til frekari viðræðna. Er því fallist á það með stefnanda að hin umdeilda ákvörðun hafi ekki verið reist á viðhlítandi undirbúningi, sbr. 3. mgr. 32. gr. laga nr. 73/1997.

Stefnandi byggir á því að eignarnámsákvörðunin hafi verið óskýr og óljós hvað stærð hins eignarnumda lands varðar. Á það er ekki fallist með stefnanda. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að það hafi ekki verið vandkvæðum bundið fyrir stefnanda að gera sér grein fyrir um hvaða land hafi verið að ræða.

Stefnandi byggir mál sitt einnig á því að við undirbúning og töku hinnar umdeildu ákvörðunar 7. janúar 2009 hafi stefndi ekki fylgt málsmeðferðarreglum stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Stefndi telur hins vegar að svo hafi verið og vísar til þess að fyrir í ferlinum, áður en hin umdeilda eignarnámsákvörðun var tekin, hafi stefndi veitt stefnanda andmælarétt, virt rannsóknarreglu og viðhaft að öðru leyti vandaða stjórnáskýsluhætti.

Eins og áður hefur verið rakið var ákvörðun stefnda um eignarnámið þann 5. nóvember 2008 bindandi stjórnvaldsákvörðun eftir að stefnanda hafði verið tilkynnt um hana. Að fenginni síðari umsögn Skipulagsstofnunar, þann 5. desember 2008, lá fyrir að áður nefnd eignarnámsákvörðun stefnda var ógildanleg þar sem hún tók til lands sem var utan gildandi deiliskipulags, sbr. 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga. Við þær aðstæður hefðu það verið vandaðir stjórnáskýsluhættir af hálfu stefnda að afturkalla ákvörðunina, sbr. 2. tölul. 25. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Það gerði stefndi hins vegar ekki heldur tók nýja ákvörðun þann 7. janúar 2009, án þess að tilkynna stefnanda um að ný umsögn hafi borist frá Skipulagsstofnun og að mál hans væri á ný til meðferðar hjá stefnda og með þeim hætti gefið stefnanda kost á andmælum áður en hin umdeilda ákvörðun var tekin.

Ákvörðun um eignarnám er mjög þýngjandi ákvörðun sem beinist gegn stjórnarskrárvörðum rétti einstaklings til friðhelgi eignarréttarins. Verður því að gera ríkar kröfur um vandaðan undirbúning við töku slíkra stjórnvaldsáskvarðana og að stjórnvöld viðhafi vandaða stjórnáskýsluhætti og gæti að meginreglum stjórnáskýsluréttar. Samkvæmt framansögðu voru verulegir annmarkar á málsmeðferð hreppsnefndar stefnda. Stefnanda var ekki kynnt ný og breytt umsögn Skipulagsstofnunar, fyrri ákvörðun hreppsnefndar um eignarnámið var ekki afturkölluð þó fyrir lægi að hún stæðist ekki skilyrði heimildarlaga og stefnanda var ekki tilkynnt um að mál hans væri á ný til meðferðar hjá stefnda, sbr. 14. gr. stjórnáskýslulaga. Þá liggur ekki fyrir að stefndi hafi með sannanlegum hætti leitað eftir að ná samkomulagi við stefnanda þrátt fyrir að meginþungi andmæla hans við fyrri ákvörðun stefnda sneri að eignarnámi á landi utan deiliskipulags. Þó vegur þýngst að stefnanda var ekki gefinn kostur á að tjá sig um málið áður en það var til lykta leitt á hreppsnefndarfundum þann 7. janúar 2009 á grundvelli nýrra gagna og

upplýsinga, sem gögn málsins benda til að hefðu haft verulega þýðingu fyrir stefnanda. Var þannig brotinn á stefnanda andmælaréttur samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Að öllu framansögðu virtu er fallist á aðalkröfu stefnanda um að ógild verði ákvörðun hreppsnefndar Hrunamannahrepps frá 7. janúar 2009 um eignarnám á landi jarðarinnar stefnanda, en líkt og áður greinir er vísað frá dómi þeim hluta kröfugerðar stefnanda er varðar eignarnám á landi Reykjabakka.

Eftir úrslitum málsins verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað. Þykir hann hæfilega ákveðinn 627.500 krónur að meðtöldum virðisaukaskatti.

D Ó M S O R Ð:

Vísað er frá dómi kröfu stefnanda um ógildingu á ákvörðun hreppsnefndar Hrunamannahrepps frá 7. janúar 2009, hvað varðar land jarðarinnar Reykjabakka.

Ógild er ákvörðun hreppsnefndar Hrunamannahrepps frá 7. janúar 2009 um að taka land stefnanda eignarnámi.

Stefndi, Hrunamannahreppur, greiði stefnanda 627.500 krónur í málskostnað að meðtöldum virðisaukaskatti.

Ragnheiður Thorlacius