

Mánudaginn 19. október 1987.

Nr. 258/1986. **Miðneshreppur**

(Ólafur Ragnarsson hrl.)

gegn

utanríkisráðherra

f.h. ríkissjóðs

vegna flugstöðvarbyggingar

á Keflavíkurflugvelli

(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)

Lögtaksréttur fyrndur. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Magnús Thoroddsen, Guðmundur Skaftason, Guðrún Erlendsdóttir, Magnús Þ.Torfason og Sigurður Líndal prófessor.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 30. september 1986 að fengnu áfrýjunarleyfi 26. s.m. samkvæmt heimild í 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/1973. Dómkröfur áfrýjanda eru svohljóðandi:

„Að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið, að stefndi verði dæmdur til greiðslu á kr. 572.120,00 auk 2,5% mánaðarvaxta af þeirri fjárhæð frá 23. mars 1984 til 1. september 1984, 2,75% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. febrúar 1985, 3,75% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. mars 1985, 4% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. júní 1985, 3,5% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. september 1985, 3,75% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. mars 1986, 2,75% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. apríl 1986, 2,25% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. apríl 1987, 2,5% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. júlí 1987, 3% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. ágúst 1987, 3,4% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. september 1987, 3,5% mánaðarvaxta frá þeim degi til 1. október 1987, 3,6% mánaðarvaxta frá þeim degi til greiðsludags. Ennfremur verði stefndi dæmdur til greiðslu málskostnaðar bæði í héraði og fyrir Hæstarétti. Einnig verði stefndi dæmdur til að þola lögtak í eignum stefnda til tryggingar ofangreindum stefnukröfum.“

Stefndi krefst þess, að hinn áfrýjaði úrskurður verði staðfestur og áfrýjanda gert að greiða málskostnað fyrir Hæstarétti.

Upplýst er í málinu, að framkvæmdir við jarðvinnu að hinni nýju flugstöð á Keflavíkurflugvelli hófust 7. október 1983. Telja verður, að þar með hafi bygging flugstöðvarinnar hafist. Samkvæmt 9. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 30. gr. sömu laga og greinum 3.4.1 og 3.4.2. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 er óheimilt að hefja byggingarframkvæmdir, þar með talin grunngröft, nema að fengnu byggingarleyfi og greiddu byggingarleyfisgjaldi. Samkvæmt þessu verður að líta svo á að 7. október 1983 hafi verið gjalddagi byggingarleyfisgjaldsins. Áfrýjandi þingfesti lögtaksmálið í héraði hinn 29. nóvember 1985. Voru þá liðin meira en tvö ár frá gjalddaga og lötgaksrétturinn því fyrndur samkvæmt 2. gr. lögtakslaga nr. 29/1885. Ber því þegar af þeirri ástæðu að synja um framgang lögtaksins, enda kemur ekki annað til endurskoðunar í Hæstarétti en lögtaksúrskurður fógetaréttar Keflavíkurflugvallar.

Það er athugavert að nafngreindur lögreglumaður sótti þrívægis þing einn af hálfu beggja aðilja samtímis. Er þetta brot á grundvallarreglum réttarfars.

Eftir þessum málalokum ber að dæma áfrýjanda til að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti, er ákveðst 120.000,00 krónur og hefir þá verið haft í huga að stefnda ber að greiða lögmanni sínum söluskatt samkvæmt 11. gr. 2. tl. bráðabirgðalaga nr. 68/1987 af þeim hluta málflutningsþóknunar hans, sem telst vera vegna starfa hans að málinu eftir 1. september 1987.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði úrskurður á að vera óraskaður.

Áfrýjandi Miðneshreppur greiði stefnda, utanríkisráðherra f.h. ríkissjóðs, 120.000,00 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómi þessum ber að fullnægja að viðlagðri aðför að lögum.

S é r a t k v æ ð i

Magnúsar Þ. Torfasonar hæstaréttardómara.

Í lögtaksbeiðni sinni dags. 16. nóvember 1985 beiddist áfrýjandi lögtaks „í eignum ríkissjóðs“. Hefði verið rétt að áfrýjandi bæri lögtaksbeiðni þessa upp fyrir fógeta í Reykjavík.

Í málinu krefst áfrýjandi lögtaks hjá ríkissjóði fyrir gjaldi fyrir byggingarleyfi samkvæmt reikningi dags. 22. mars 1984. Um byggingarleyfi fyrir flugstöð þessari var ekki sótt af þar til bærum aðilum samkvæmt byggingarreglugerð nr 292/1979, grein 3.1.2. en jafnan eindregið mótmælt að lögskylt væri að afla byggingarleyfis hjá áfrýjanda. Liggur og ekkert byggingarleyfi fyrir í málinu heldur einungis fyrrgreindur reikningur.

Þar sem ekki verður séð að áfrýjandi hafi veitt löglegt byggingarleyfi fyrir umræddri flugstöð verður einungis litið á kröfu þá, sem hann krefst lögtaks fyrir, sem kröfu um greiðslu á fjárhæð er hann hafi orðið af við það að ekki var aflað byggingarleyfis hjá honum fyrir flugstöðinni. Til þeirrar kröfu tekur hvorki lögtaksheimild 30. greinar byggingarlaga nr. 54/1978 né aðrar lögtaksheimildir. Ber því að synja um framgang hins umbeðna lögtaks.

Með þessum forsendum er ég samþykkur atkvæði meiri hluta dómenda.

Úrskurður fógetaréttar Keflavíkurflugvallar 19. júní 1986.

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar að loknum munnlegum málflutningi hinn 4. júní sl., er risið vegna mótmæla gjörðarþola við kröfu gjörðarbeiðanda, um að lögtak fari fram í eignum ríkissjóðs til tryggingar ógreiddu álögdðu byggingarleyfisgjaldi vegna byggingar flugstöðvar á Keflavíkurflugvelli, skv. reikningi dags. 22. 3. 1984, að upphæð kr. 572.120,00, og til tryggingar vanskilavöxtum frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst gjörðarbeiðandi og lögfræðikostnaðar að skaðlausu, auk alls kostnaðar við lögtaksgerðina og eftirfarandi uppboð, er til kemur.

Af hálfu gerðarþola er þess krafist, að umræddri lögtaksbeiðni verði synjað og að gerðarbeiðanda verði gert að greiða gerðarþola málskostnað, skv. gjaldskrá LMFÍ.

Málavextir.

Bygging sú sem mál þetta er risið af er byggð af íslenska ríkinu fyrir fjárframlög sem lögð eru til sameiginlega af íslenska og bandaríska ríkinu. Byggingunni er ætlað tvíþætt hlutverk, þannig að á friðartímum skal hún notuð í þágu almenns flugreksturs af hálfu ríkisstjórnar Íslands og af hervöldum Bandaríkjanna á ófriðartímum, eða í neyðartilfellum í samræmi við varnarsamninginn milli Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110 frá 5. maí 1951.

Samkomulag greindra ríkja um byggingu, fjármögnun og rekstur flug-

stöðvarinnar byggist á auglýsingu um samning við Bandaríkin frá 5. júlí 1983, í framhaldi af undanfarandi erindaskiptum milli ríkjanna, sem birt voru ásamt auglýsingunni í C-deild stjórnartíðinda hinn 27. júlí 1983, og við lög nr. 45, frá 15. maí 1984, um lántöku o.fl. vegna byggingar flugstöðvar á Keflavíkurflugvelli. Hin nýja flugstöð er staðsett á landi í eigu íslenska ríkisins, sem tekið var eignarnámi á árinu 1944, fyrst sem aðstaða fyrir herlið Bandaríkjanna skv. hvernðarsamningunum frá 1941 og síðar sem aðstöðusvæði fyrir varnarliðið, skv. 1. gr. varnarsamningsins í fylgiskjali með lögum nr. 110 frá 1951. Með lögum nr. 33 frá 1954 var svæði þetta lagt til umdæmis lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli og þar með skipt úr umdæmi sýslumanns Gullbringusýslu. Land það sem lagt var til umdæmis Keflavíkurflugvallar tók til 5 hreppa í sýslunni og ljóst er og óumdeilt af málsaðilum að land það sem nýja flugstöðin er staðsett á er á því landi úr Miðneshreppi sem lagt var til umdæmis Keflavíkurflugvallar með lögum nr. 33 frá 1954.

Telja verður að byggingaframkvæmdir við flugstöðina hafi hafist er fyrsta skóflustunga var tekin hinn 7. október 1983. Framkvæmdir hafa staðið yfir óslitið síðan og byggingaráætlun, sem mun hafa staðist hingað til, gerir ráð fyrir að framkvæmdum verði lokið fyrir mitt ár 1987, þannig að unnt verði að taka bygginguna í notkun innan þeirra tíma- marka.

Á fyrri hluta ársins 1984 hófst gerðarbeiðandi handa um innheimtu byggingarleyfisgjalds hjá gerðarþola vegna byggingar flugstöðvarinnar, eftir að hafa samþykkt og veitt byggingarleyfi, án þess þó að umsókn um slíkt leyfi hefði borist honum frá gerðarþola. Af hálfu gerðarþola var kröfu gerðarbeiðanda alfarið hafnað. Hófst nú nokkur rekiðstefna hjá málsaðilum í formi bréfaskipta, er leiddu til umfjöllunar ýmissa stjórnvalda, án þess að nokkur breyting yrði í átt til samkomulags. Gerðarbeiðandi hóf því aðgerðir til fullnustu kröfu sinnar með lögtaksbeiðni dags. 16. nóv. 1985, og var sú beiðni fyrst tekin fyrir í fógetarétti Keflavíkurflugvallar hinn 29. sama mánaðar, þar sem gerðarbeiðandi lagði fram greinargerð til rökstuðnings kröfu sinni. Gerðarþoli lagði síðan fram greinargerð á þinghaldi hinn 14. febrúar sl. og mótmælti þar alfarið kröfu gerðarbeiðanda og krafðist úrskurðar fógetaréttarins um lögmæti hennar.

Að lokinni gagnaöflun fór munnlegur flutningur málsins fram hinn 18. apríl sl. og endurflutningur þess hinn 4. júní sl. vegna óhjákvæmilegs dráttar á uppkvaðningu úrskurðar, er stafaði af embættisönnum dómarans sem ekki þoldu bið.

Gerðarbeiðandi byggir kröfu sína á byggingarlögum nr. 54 frá 1978, sbr. reglugerð setta samkvæmt þeim, nr. 292 frá 1979. Áréttar hann að hér sé um að ræða lögbundin gjöld sem ná til allra sveitarfélaga skv. lögum nr.

73 frá 1980 um tekjustofna sveitarfélaga og lögum nr. 83 frá 1971 um tekjur sveitarfélaga.

Gerðarþoli rökstyður hinsvegar kröfu sína á þeirri staðreynd að landsvæði það er afmarkar umdæmi Keflavíkurflugvallar hafi slíka sérstöðu vegna dvalar varnarliðsins að ýmsum lögbundnum valdheimildum til ýmissa aðila, svo sem í þessu tilfelli og fleirum til sveitarstjórna, verði eðli máls samkvæmt ekki unnt að beita hér. Vísar hann í því sambandi til ýmissa lagasetninga og venja sem nánar verður vikið að síðar.

Er varnarliðið kom hér til Íslands í maí 1951 og hóf starfsemi á Keflavíkurflgvelli og síðar víðar í nágrenni hans lagði íslenska ríkið því til starfsaðstöðu á landi sem það hafði eignarhald á samkv. heimild í áður tilgreindu ákvæði varnarsamningsins. Eins og áður greinir náði land þetta til hluta úr 5 sveitarfélögum í Gullbringusýslu, þ.e. Njarðvíkur, Grindavíkur, Hafna, Gerða og Miðness.

Fyrstu 3 árin eftir komu varnarliðsins varð engin stjórnskipuleg breyting að því er Keflavíkurflugvöll varðaði, þannig að hinir ýmsu málaflokkar heyrðu hver undir sitt ráðuneyti sem annars staðar á landinu, og svæðið var áfram óaðskiljanlegur hluti af umdæmi Gullbringusýslu.

Fljótlega munu þó hafa komið í ljós ýmsir stjórnumarágallar er rekja mætti til þeirra sérstöku aðstæðna er stöfuðu af dvöl varnarliðsins og réttarstöðu þess skv. lögum nr. 110 frá 1951.

Eftir myndun ríkisstjórnar á árinu 1953 var því stofnuð sérstök deild í utanríkisráðuneytinu, svonefnd varnarmáladeild, nú varnarmálaskrifstofa, er skyldi fjalla um öll mál er vörðuðu varnarliðið og með lögum nr. 33 frá 1954 um lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli var Keflavíkurflugvöllur og önnur þau svæði á Reykjanesi, sem varnarliðinu voru afhent til afnota, gerð að sérstöku lögsagnarumdæmi. Landsvæði það sem lagt var til flugvallarins var nánast óbyggt ef undan eru skildar þær byggingar sem bandaríska ríkið hafði látið byggja eftir að það hóf rekstur herflugvallar á Miðnesheiði á styrjaldarárunum. Engir Íslendingar höfðu fram að þeim tíma átt þar fasta búsetu. Með lögum nr. 106 frá 17. desember 1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðinu o.fl. eru sett heimildarákvæði um að enda þótt lög leggi tiltekinn flokk mála til eins og sama ráðherra skuli það ekki vera því til fyrirstöðu að við skiptingu starfa með ráðherrum sé ráðherra þeim, sem falin er framkvæmd varnarsamningsins fengin meðferð slíks málaflokks í lögsagnarumdæmi Keflavíkurflugvallar á öðrum landsvæðum, er varnarliðinu eru fengin til afnota á hverjum tíma.

Með auglýsingu nr. 96 frá 1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um stjórnarráð Íslands er starfssvið utanríkisráðuneytisins skýrt í 13. grein, en þar segir svo í 10. tölulið nefndrar greinar: „Framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, þar á meðal innan marka varnarsvæð-

anna, lögreglumál, dómsmál, tollamál, póst- og símamál, flugmál, radarstöðvarmál, heilbrigðismál, félagsmál og önnur þau mál er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs í landinu sbr. lög nr. 106, 17. desember 1954, um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum, o.fl.“

Allar götur frá því varnarmáladeild utanríkisráðuneytisins tók til starfa, hefur sú stefna verið mótuð að mál varðandi samskipti varnarliðsins og erlendra aðila sættu milligöngu og hlytu umfjöllun varnarmáladeildar. Má þar til nefna mannaráðningu hérlandis til varnarliðsins, heimildir til viðskipta við varnarliðið og fleira sem of langt yrði upp að telja.

Á sama tíma hafa verið í gangi árlegar framkvæmdir við ýmiss konar mannvirkjagerð, mestmegnis af hálfu varnarliðsins, en einnig af hálfu íslenska ríkisins og nokkurra einkaaðila. Hafa staðsetningar og skipulag slíkra mannvirkja sætt umfjöllun og hlotið samþykki þeirrar deildar áður en til framkvæmda kæmi, allt þar til utanríkisráðherra gaf út reglugerð nr. 75 15. mars 1982 um skipulagsmál á varnarsvæðum. Reglugerð þessi er sett skv. heimild í áður tilgreindum lögum nr. 106 frá 1954, sbr. og áður tilgreinda auglýsingu nr. 96 frá 1969, sbr. og I. kafla skipulagslaga.

Í tilgreindri reglugerð er ákvæði um skipan 5 manna nefndar, svo nefndrar bygginganefndar, er fari með skipulags- og byggingamál innan varnarsvæðanna í samráði við varnarmáladeild. Í 2. gr. er fjallar nánar um starfs- og valdssvið nefndarinnar, en þar segir að hún skuli fjalla um og gefa álit um öll skipulags- og byggingamál innan varnarsvæðanna, bæði að því er varðar varnarliðið og aðra aðila. Ennfremur að öll erindi varðandi byggingar og mannvirkjagerð varnarliðsins skuli varnarmáladeild leggja fyrir nefndina, en að aðrir aðilar skuli senda beiðnir sínar um leyfi til bygginga eða mannvirkjagerðar á varnarsvæðunum beint til bygginganefndar.

Gerðarbeiðandi byggir kröfu sína á þeirri megin málsástæðu að byggingalög nr. 54 frá 1978 og byggingareglugerð nr. 292 frá 1979 geymi ótví-
ræða heimild fyrir umkrafinni gjaldtöku án nokkurra undantekninga umfram þær sem tilgreindar séu í lögnum. Áréttar hann jafnframt að áðurgreind reglugerð nr. 75 frá 1982 fái ekki staðist að því leyti sem hún brjóti í bága við tilgreindar lagaheimildir.

Þau málefni sem byggingareglugerð nr. 292 frá 1979 fjallar um, heyra undir félagsmálaráðuneytið, sem útgefendur hennar. Hinsvegar er ljóst af lögum nr. 106 frá 1954, sbr. og auglýsingu nr. 16 frá 1969, 13. gr., 10. tl. að utanríkisráðherra fer með félagsmál, ásamt öðrum málaflokkum, innan marka varnarsvæðanna, er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs í landinu skv. varnarsamningnum. Ljóst er og að flugstöð þeirri sem mál þetta snýst um er ætlað tvíþætt hlutverk, eins og áður greinir, og kostnaður við byggingu hennar borinn uppi í sameiningu af íslenska og bandaríska

ríkinu. Þar af leiðandi verður að telja að bygging hennar og rekstur sé varnarliðinu viðkomandi, og málefni sem flugstöðinni tengjast því innan stjórnsýslusviðs varnarmálaskrifstofunnar í umboði utanríkisráðherra.

Niðurstaða.

Samkvæmt framanrituðu lítur rétturinn því svo á að skipun nefndar um skipulagsmál á varnarsvæðum, svonefndrar bygginganefndar, með tilvitnaðri reglugerð nr. 75 frá 1982, hafi verið lögmæt ráðstöfun af hálfu utanríkisráðherra, og að umsókn um byggingarleyfi fyrir flugstöðinni hafi því réttilega verið lagt fyrir þá nefnd til umfjöllunar og afgreiðslu, og að nefndin hafi því verið réttur aðili til útgáfu byggingarleyfis sem hún veitti á fundi sínum hinn 23. ágúst 1983.

Með vísan til ofanritaðs telur rétturinn að aðild gerðarbeiðanda til byggingarleyfisveitingar hafi því ekki verið fyrir hendi í umræddu tilfelli og þar af leiðandi bresti hann heimild til umkrafinnar gjaldtöku úr hendi gerðarþola.

Með tilliti til þeirra sérstöku aðstæðna á Keflavíkurflugvelli er leiðir af samningsbundinni dvöl varnarliðsins þar þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Því úrskurðast:

Kröfu Miðneshrepps um lögtak í eignum ríkissjóðs fyrir álögðu byggingarleyfisgjaldi vegna flugstöðvarbyggingar á Keflavíkurflugvelli er synjað.

Málskostnaður falli niður.
