

1896

Fimmtudaginn 23. maí 1996.

Nr. 5/1995.

**Ferdinand Rósmundsson og
Guðrún Ásgrímsdóttir**

(Gestur Jónsson hrl.)

(Gunnar Jónsson hdl.)

gegn

**landbúnaðarráðuneytinu og
Sverri Magnússyni**

(Þórólfur Kristján Beck hrl.)

Jarðalög. Innlausn. Stjórnvaldsákvörðun.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Áfrýjendur skutu máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 5. janúar 1995. Þau krefjast þess, að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 7. júní 1993 um, að Sverri Magnússyni, Efra-Ási, Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, sé heimilt að leysa til sín úrskipta jarðarluta úr jörðunum Efra-Ási I og Efra-Ási II í Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, það er lögbýlið Ás, sem er í eigu áfrýjenda, verði ógilt með dómi. Þau krefjast þess, að viðurkennt verði, að þeim sé ekki skylt að þola innlausn á jörð sinni, lögbýlinu Ási, á grundvelli innlausnarheimildar landbúnaðarráðuneytisins frá 7. júní 1993. Þá krefjast þau þess, að stefndu verði að óskiptu dæmdir til greiðslu málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál, en þeir fengu gjafsókn fyrir Hæstarétti með bréfi dóms- og kirkju-málaráðuneytis 2. janúar 1995.

Stefndu krefjast staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Málavöxtum er lýst í hinum áfrýjaða dómi.

Áfrýjendur halda því ekki lengur fram, að 13. gr. jarðalaga nr. 65/1976 standist ekki gagnvart stjórnarskránni, og draga ekki í efa heimild lögjafans til þess að framselja stjórnvöldum mat á því, hvort um skilyrði eignarnáms sé að ræða. Þau telja aftur á móti, að skilyrðum 13. gr. laganna um innlausnarheimild stefnda Sverris sé

ekki fullnægt, þar sem hagsmunir sveitarfélagsins hafi ekki krafist innlausnar.

Skilyrðin, sem talin eru upp í 13. gr. jarðalaga, eru þau, að skipting jarðar hafi átt sér stað, bú sé ekki rekið á úrskiptum jarðarhluta, innlausnarbeiðandi sé eigandi og ábúandi jarðar þeirrar, sem skipt var úr, og fyrir liggi meðmæli jarðanefndar og stjórnar Búnaðarfélags Íslands. Eins og lýst er í forsendum héraðsdóms, er þessum skilyrðum fullnægt. Að þeim uppfylltum getur ráðherra, ef hagsmunir sveitarfélags krefjast, leyft innlausnarbeiðanda að leysa til sín hinn úrskipta jarðarhluta og leggja hann til hinnar upphaflegu jarðar.

Þegar virt eru meðmæli jarðanefndar og umsögn sveitarstjórnar svo og önnur gögn málsins, verður ekki talið, að áfrýjendur hafi fært fram viðhlítandi rök fyrir því, að leyfisveiting ráðherra hafi verið óréttmæt í ljósi þeirra hagsmuna, sem í húfi voru. Ber því að staðfesta hinn áfrýjaða dóm.

Eftir atvikum þykir rétt að fella niður málskostnað fyrir Hæstarétti. Gjafsóknarkostnaður áfrýjenda fyrir Hæstarétti greiðist svo sem í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður áfrýjenda, Ferdinands Rósmundssonar og Guðrúnar Ásgrímsdóttur, greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns þeirra fyrir Hæstarétti, 150.000 krónur.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 6. október 1994.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 22. september sl., er höfðað með framlagningu skjala í dómi 15. febrúar sl.

Stefnendur eru Ferdinand Rósmundsson, kt. 220118-7899, og Guðrún Ásgrímsdóttir, kt. 140817-2609, bæði til heimilis að Lóni, Viðvíkurhreppi, Skagafjarðarsýslu.

Stefndu eru landbúnaðarráðuneytið og Sverrir Magnússon, kt. 200642-3929, Efra-Ási, Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu.

Dómkröfur stefnenda eru þær, að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 7. júní 1993 um, að Sverri Magnússyni, Efra-Ási, Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, sé heimilt að leysa til sín úrskipta jarðarluta úr jörðunum Efra-Ási I og Efra-Ási II í Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, þ. e. lögbýlið Ás í Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, sem er í eigu stefnenda, verði ógilt með dómi og að viðurkennt verði með dómi, að stefnendum sé ekki skylt að þola innlausn á jörð sinni, lögbýlinu Ási, Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, á grundvelli innlausnarheimildar landbúnaðarráðuneytisins frá 7. júní 1993.

Af hálfu stefndu er krafist sýknu og málskostnaðar.

II.

Stefnendur eru eigendur jarðarinnar Áss í Hólahreppi, Skagafjarðarsýslu, en hafa ekki búið þar um nokkurt árabil. Íbúðarhúsið að Ási er sambyggt húsi stefnda Sverris, Efra-Ási I, og fylgir því um 0,5 hektara landspilda, en annað land, er tilheyrir Ási, er um 9,5 hektarar. Sú landspilda er aðskilin frá spildunni við húsið, og hefur dótturdóttir stefnenda nýtt hana. Stefndi Sverrir hefur falast eftir landi stefnenda, en þau ekki viljað selja það að því undanskildu, að þau hafa léð máls á því að selja húsið og hálfan hektara, sem að því liggur, en um það hefur ekki náðst samkomulag. Hina spilduna vilja stefnendur ekki láta af hendi. Leitaði þá stefndi Sverrir eftir heimild til að leysa jörðina til sín á grundvelli jarðalaga nr. 65/1976. Af því tilefni var 5. mars 1991 gerð svofelld bókun af hálfu sveitarstjórnar Hólahrepps: „Augljóst er, að sameinað jörðinni Efra-Ási I og II myndi notagildi landsins vaxa og um leið auka verðmæti og renna sterkari stöðum undir búsetu og búskap á jörðinni Efra-Ási I og II. Það er því álit sveitarstjórnar, að sameining þessara jarða þjóni best hagsmunum sveitarfélagsins. Um lagalega hlið málsins lætur sveitarstjórn aðra um að dæma.“ Einn sveitarstjórnarmanna (af fimm) óskaði eftirfarandi bókunar: „Ég tel álitgerð þessa ekki byggða á raunsei og nægilega rökstuddum staðreyndum.“ Jarðanefnd Skagafjarðarsýslu afgreiddi málið 31. október 1991 með svofelldri bókun: „Miðað við aðstæður er nota- og verðgildi Áss langmest með því að nýta land þess og íbúðarhússhlutans frá Efraássjörðunum. Það telur jarðanefndin, að þjóni best hagsmunum allra aðila, sem hlut eiga að máli. Því leggur nefndin til, að Sverrir Magnússon fái heimild til þess að leysa til sín umræddar eignir Áss.“ Með vísan til þessara afgreiðslna féllst stjórn Búnaðarfélags Íslands á beiðnina, og heimilaði landbúnaðarráðuneytið innlausnina 7. júní 1993. Að svo búnu leitaði stefndi Sverrir til matsnefndar eignarnámsbóta til þess að fá verðmæti jarðarinnar metið í því skyni að geta leyst hana til sín á matsverði, þar sem ljóst er, að ekki muni nást samkomulag um verð á eigninni.

III.

Af hálfu stefnenda er því haldið fram, að hvergi hafi komið fram, að hagsmunir sveitarfélagsins krefjist þess, að innlausn sú, er hér um ræðir, verði heimiluð. Umsögn jarðanefndar sé á þann veg, að hún telji verð- og notagildi Áss langmest með því að heimila innlausnina. Þar með komist hún að þeirri furðulegu niðurstöðu, sem ekki sé nánar rökstudd, að þrátt fyrir eindregin andmæli stefnenda þjóni innlausnin hagsmunum allra aðila best. Jarðanefnd telji sig þess umkomna að taka ákvörðun um fyrir stefnendur, hvað þeim komi best. Víki jarðanefnd ekki einu orði að því, að hagsmunir sveitarfélagsins krefjist þess á einn eða annan hátt, að innlausn verði heimiluð, og samþykki Búnaðarfélagsins sé rökstutt með tilvísun í umsögn jarðanefndar. Sveitarstjórn hreppsins sjálfs segi ekki einu sinni, að hagsmunir hreppsins krefjist þess, að innlausnin verði heimiluð, heldur sé aðeins sagt, að sameiningin þjóni best hagsmunum sveitarfélagsins, og sé það jafnvel ekki samdóma álit sveitarstjórnar. Ljóst megi vera, að ekki hafi verið sýnt fram á það, að hagsmunir sveitarfélagsins hafi krafist þess, að innlausn yrði heimiluð. Fari innlausnarheimild hins stefnda ráðuneytis af þeirri ástæðu í bága við 67. gr. stjórnarskrárinnar og 13. og 14. gr. jarðalaga. Verði réttmætir eigendur fasteigna ekki sviptir eignarrétti sínum af þeirri ástæðu einni, að það komi sveitarfélagi vel. Innlausn sé íþyngjandi stjórnarathöfn, og heimildir til hennar verði að skýra þröngt og vera alveg ljósar. Geti vísan til þess, að hagkvæmara sé fyrir sveitarfélag, að eignarréttur sé á hendi eins fremur en annars, aldrei réttlætt eignarnám, og hljóti meira að verða að koma þar til. Hvorki í álit sveitarstjórnar Hólahrepps né jarðanefndar Skagafjarðarsýslu séu færð nokkur rök að því, að hagsmunir Hólahrepps krefjist þess, að innlausnin verði heimiluð. Álit Búnaðarfélagsins sé reist á umsögn jarðanefndar, og innlausnarheimildin sé rökstudd með vísan til umsagnar hreppsnefndar, jarðanefndar og Búnaðarfélagsins. Þar með sé innlausnarheimildin í raun einnig órökstudd. Fari það bersýnilega í bága við þær meginreglur, sem verið hafi að ryðja sér til rúms í stjórnarfarsrétti og nú hafi verið lögfestar með stjórnarsýslulögum, að slík íþyngjandi ákvörðun sé ekki rökstudd. Eigi þessi annmarki á hinni umstefndu ákvörðun einnig að varða ógildingu hennar.

Af hálfu stefnda Sverris er því haldið fram, að það sé undirstaða búskapar og þar með byggðar í hverju dreifbýlissveitarfélagi, að jarðir hafi sem hagkvæmasta stærð til búrekstrar. Svo hagi til í þessu máli, að úr jörðunum Efra-Ási I og Efra-Ási II, sem stefndi Sverrir eigi og sitji, hafi verið skipt út tveimur litlum pörtum, sem kallaðir séu Ás. Í reynd komi þetta þannig út sem jörðinni Efra-Ási I sé nú skipt í þrjá hluta, þ. e. í tvo hluta, sem kallist

saman Ás, og síðan í hlutann Efra-Ás I. Þessir þrír hlutar, sem jörðin skiptist nú í, henti illa til búskapar, sér í lagi litlu hlutarnir tveir, hvort heldur það sé til búskapar á báðum blettunum eða einungis öðrum, svo langt séu þeir undir þeirri stærð, sem þurfi til hefðbundins búskapar. Hafi enda enginn búskapur verið stundaður á jarðarhlutum stefnenda að Ási í meira en áratug. Ljóst sé, að skipting landsins valdi verulegum vandkvæðum og óhagræði fyrir búskap á jörð stefnda Sverris. Einnig sé ljóst, að vanræksla á framræslu túna og viðhaldi hins sambyggða íbúðarhúss hafi valdið stefnda verulegum búsífum. Liggi fyrir, að með sameiningu hinna úrskiptu jarðarparta í eina rekstrareiningu verði jörðin hagkvæmari til búskapar og þar með rennt sterkari stoðum undir búskap í sveitarfélaginu. Sé með þessu móti síður hætta á, að bóndinn flosni upp af jörðinni og hún fari í eyði. Með innlausninni sé og tryggt, að jörðin verði öll nýtt til landbúnaðar framvegis, sbr. 1. gr. jarðalaga nr. 65, 1976. Enda þótt meginforsendan fyrir að veita heimild til innlausnar hafi verið að tryggja, að jörðin yrði sem hagkvæmust til búskapar, sé ljóst, að vanræksla á viðhaldi íbúðarhúss, sem staðið hafi að mestu autt í meira en áratug, og vanræksla á framræslu túna og þeir erfiðleikar, sem af þessu hafi leitt, séu vitaskuld atriði, sem stjórnvöld hafi haft í huga, þegar slík ákvörðun hafi verið tekin. Ljóst sé, að stjórnvöld hafi vandað sérstaklega til stjórnarathafnar þeirrar, sem um er deilt. Eigi þetta jafnt við um undirbúning stjórnarathafnarinnar og stjórnarathöfnina sjálfa. Hafi aðilum margsinnis verið gefinn kostur á að koma að andmælum. Áhersla sé lögð á, að hin eina stjórnarathöfn, sem hér sé til úrlausnar, sé sú ákvörðun landbúnaðarráðherra að heimila innlausnina. Byggist sú ákvörðun að mestu á frjálsum mati ráðherra, sbr. 13. gr. jarðalaga.

Af hálfu stefnda landbúnaðarráðherra er skírskotað til þess, að með setningu reglu 13. og 14. gr. jarðalaga hafi löggjafinn sjálfur metið það svo, að almenningsþörf standi til þess að heimila eignarnám á eignarhluta í bújörðum til að ná fram þeim markmiðum jarðalaga, sem lýst sé í 1. gr. þeirra. Feli þau markmið í sér að tryggja búsetu og eðlilega og hagkvæma nýtingu á bújörðum í samræmi við hagsmuni sveitarfélags og þeirra, sem landbúnað stundi. Fullnægi lagareglan þannig kröfum 67. gr. stjórnarskrárinnar. Með umræddum lagagreinum, sbr. einkum 13. gr., sem hér eigi við, sé ráðherra fengið vald til að meta, hvort ábúandi hafi slík vandkvæði af því, að hluti jarðar hafi verið frá henni skilinn, að hagsmunir sveitarfélagsins krefjst þess, að þau vandkvæði verði leyst með því að heimila honum innlausn á úrskiptum eignarhluta. Hér sé um að ræða teygjanlegt lagaskilyrði, sem ráðherra eigi fullnaðarmat á. Ekki verði þannig fallist á það með stefnendum, að orðalag í bréfi sveitarstjórnar, þar sem hún mælir með innlausninni,

skipti hér einhverjum sköpum. Ráðherra hafi metið það svo á grundvelli þeirra gagna, sem meðstefndi hafi látið í té, að eignarhald stefnenda á hinum úrskiptu jarðarpörtum og meðferð þess eignarréttar hafi leitt til margvíslegra erfiðleika meðstefnda við að byggja upp og reka búskap á jörðinni með eðlilegum hætti. Þau gögn og upplýsingar, sem ráðuneytið hafi aflað til viðbótar, þ. á m. umsagnir stefnenda sjálfra, hafi staðfest þetta. Væri því framtíðarbúrekstri á jörðinni stefnt í hættu, ef ekki yrði breyting þar á. Hafi það verið mat ráðherra að virtum gögnum og upplýsingum, sem fyrir lágu, og eftir langan undirbúning, að nægjanlega væri sýnt fram á, að hagsmunir sveitarfélagsins krefðust þess, að meðstefnda yrði heimilað að komast út úr þeim erfiðleikum, sem hann hafi haft af skiptingu jarðanna, með því að innleysa hina úrskiptu eignarhluta stefnenda. Fyrir liggja tilskilin meðmæli jarðanefndar og Búnaðarfélags Íslands, og þau rök, sem stefnendur færi fram í stefnu um þetta atriði, hnekkji síður en svo því mati ráðherra, að hagsmunir sveitarfélagsins hafi krafist innlausnar. Vakin skuli athygli á því skilyrði fyrir innlausn, að innlausnarbeiðandi sitji jörðina og hafi með höndum búrekstur þar, jafnframt því sem búskapur sé ekki stundaður á hinum úrskipta hluta. Í gögnum málsins sé upplýst, hvern búrekstur meðstefndi hafi með höndum, og ekki liggja annað fyrir en hann standi sómasamlega að honum, en það styðji beiðni hans enn frekar. Í því felist jafnframt veigamikil vísbending um, að á jörðinni verði áfram stundaður búskapur, sem eitt og sér sé til heilla fámennu sveitarfélagi.

Þá sé hvergi lögboðið, að forsendur skuli fylgja innlausnarleyfum samkvæmt 13. eða 14. gr. jarðalaga. Ekki hafi verið talið, að stjórnvöldum væri skylt að rökstyðja úrlausnir sínar á þann hátt, sem stefnendur ráðgera, nema slíkt sé sérstaklega lögboðið. Innlausnarheimild ráðherra verði því fráleitt ógilt á þeim grundvelli. Auk alls annars sé það ekki rétt hjá stefnendum, að engar forsendur séu tilgreindar fyrir leyfisveitingunni.

IV.

Samkvæmt 1. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er tilgangur laganna sá að tryggja, að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.

Upplýst er, að stefnendur hafa ekki búið á jörð þeirri, sem hér um ræðir, um nokkurt árabil. Í fundargerð sveitarstjórnar Hólahrepps frá 5. mars 1991 (fjögurra sveitarstjórnarmanna af fimm) kemur fram, að íbúðarhúsi stefnenda, sem er sambyggt íbúðarhúsi stefnda Sverris, hafi ekki verið haldið við. Þá er þess einnig getið, að jarðarpartur þeirra henti illa til annarra nota

en hefðbundins landbúnaðar, þar sem um sé að ræða spildur inn á milli landa Efra-Áss I og II. Sé augljóst, að sameinað jörðinni Efra-Ási I og II myndi notagildi landsins vaxa og um leið auka verðmæti og renna sterkari stoðum undir búskap og búsetu á jörðinni. Sé það því álit sveitarstjórnarmeirihlutans, að sameining þessara jarða þjóni best hagsmunum sveitarfélagsins.

Samkvæmt 13. gr. jarðalaga, sem hér á við, leitaði stefndi landbúnaðarráðuneytið umsagnar jarðanefndar Skagafjarðarsýslu og Búnaðarfélags Íslands vegna beiðni stefnda Sverris um innlausn jarðarhluta stefnenda. Fór nefndin á vettvang og kynnti sér aðstæður og ástand eigna þeirra, er innlausnar var óskað á. Í fundargerð nefndarinnar kemur m. a. fram, að sá hluti íbúðarhússins, sem heyrir til Áss, hafi staðið auður frá árinu 1964. Land það, sem falli undir Ás, sé í tveimur hlutum, þ. e. 0,5 hektarar vestur af íbúðarhúsinu og 9,5 hektarar nokkru sunnar á milli túna Efraássbæjanna. Það land sé nú ræktað að allmiklum hluta. Hagi þannig til, að framræsla á þessu landi Áss og túna Efra-Áss sunnan þess sé sameiginleg og affall úr framræsluskurðum í túni Efra-Áss sunnan Áslandsins sé eftir framræsluskurðum gegnum það, og hafi viðhald framræslu í Áslandinu því áhrif á notagildi túnanna sunnan þess. Ljóst sé, að Ás geti ekki orðið sérstakt býli til hefðbundinnar búvöruframleiðslu, þar sé enginn fullvirðisréttur, engin útihús eða íbúðarhæft hús. Landstærð leyfi ekki heldur búfjárhald nema í örsmáum stíl. Sé nota- og verðgildi Áss langmest með því að nýta land þess og íbúðarhússlutanna frá Efraássjörðunum, og telur jarðanefnd, að það þjóni best hagsmunum allra aðila, sem hlut eigi að máli.

Búnaðarfélag Íslands mælti síðan með erindi stefnda Sverris til meðstefnda, landbúnaðarráðuneytisins, með vísan til fyrrgreindra álitserða sveitarstjórnar Hólahrepps og jarðanefndar Skagafjarðarsýslu.

Að fengnum meðmælum jarðanefndar og Búnaðarfélagsins ákvað stefndi landbúnaðarráðuneytið að heimila meðstefnda, Sverri, innlausn á ofangreindum jarðarhlutum stefnenda, sbr. 13. gr. jarðalaga.

Samkvæmt framansögðu gætti stefndi landbúnaðarráðuneytið réttara formreglna við afgreiðslu innlausnarbeiðni meðstefnda, Sverris, en hvergi er lögboðið, að forsendur skuli fylgja innlausnarleyfum samkvæmt ofangreindu ákvæði jarðalaga. Að auki verður og að telja, að í innlausnarheimild ráðuneytisins felist þau efnisrök, sem fram koma í álit jarðanefndar Skagafjarðarsýslu, er Búnaðarfélagið vísaði jafnframt til. Það álit er stutt niðurstöðu meiri hluta sveitarstjórnar Hólahrepps, þó að hún sé raunar eigi umsagnaradili samkvæmt ákvæðum áður nefndrar lagagreinar.

Stefnda landbúnaðarráðherra er með ofangreindu ákvæði jarðalaga falið

mat á því, hvort hagsmunir sveitarfélags (almenningsþörf) krefjist þess, að innlausn úrskipts jarðarluta verði heimiluð. Verður að telja, að lagaákvæði þetta brjóti eigi í bága við ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar um skilyrði fyrir eignarnámi, þ. e., að fullt verð komi fyrir eign og að almenningsþörf krefjist, en skýra verður 13. gr. jarðalaga í samræmi við tilgang laganna samkvæmt 1. gr. um að tryggja búsetu og eðlilega og hagkvæma nýtingu bújarða með tilliti til hagsmuna sveitarfélags og þeirra, sem landbúnað stunda.

Að öllu ofangreindu virtu þykja stefnendur eigi hafa sýnt fram á, að ákvörðun stefnda landbúnaðarráðuneytisins frá 7. júní 1993 hafi neina þá form- eða efnisannmarka, að hún verði ógilt með dómi. Af því leiðir jafnframt, að hafna ber kröfu stefnenda um, að þeim sé ekki skylt að þola innlausn á framangreindri jörð sinni á grundvelli innlausnarheimildar stefnda landbúnaðarráðuneytisins. Ber því að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnenda, en rétt þykir eftir atvikum, að hver aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Helgi I. Jónsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Stefndu, landbúnaðarráðuneytið og Sverrir Magnússon, eiga að vera sýknir af kröfum stefnenda í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
